Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Director: Juan Carlos Junio

Colección "Tesis de investigadores e investigadoras del CCC"

Autora: Ana Lucía Grondona

Título: "Tradición" y "traducción": un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina."

Tesis presentada y aprobada con sobresaliente con recomendación de publicación en el Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

Directora: Susana Murillo

ISBN: 978-987-33-1620-3

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 - www.centrocultural.coop

Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini: Prof. Juan Carlos Junio

Subdirector: Ing. Horacio López

Director Artístico: Juano Villafañe

Secretario de Ediciones y Biblioteca: Jorge C. Testero

Secretario de Investigaciones: Pablo Imen

Secretario de Comunicaciones: Luis Pablo Giniger

Publicado en la Biblioteca Virtual del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 - www.centrocultural.coop

Año de publicación 2012

Algunos derechos reservados.

El presente trabajo se publica bajo una licencia Creative Commons Atribución - Share Alike 2.5

http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/ar/

Aclaración: este texto está basado extensamente en la Tesis de doctorado del mismo nombre defendida en marzo de 2011. Sin embargo, en virtud de los comentarios del jurado, así como de inquitudes posteriores se han incluido algunas modificaciones, en particular en el segundo capítulo

Quizá la historia universal es la historia de la diversa entonación de algunas metáforas

(Jorge Luis Borges)

Introducción 8
Parte I: Escarlatina manchesteriana, racionalidad social y neocorporativismo. Las derivas del desempleo entre 1890-1955 41
CAPÍTULO 1 Defender y mover. La estrategia de la" oligarquía improductiva" en tiempos del mercado mundial. 44
I. Hacia la conformación del mercado de trabajo. Estabilización y movilidad 48
II. Crisis y organización del mercado de trabajo. Los comienzos del siglo XX. 52
II.a La cuestión del desempleo a comienzos de siglo 53
II.b Del laissez faire al savoir faire. El discurso experto 56
La singularidad de los expertos locales 58
Las causas y los efectos globales 60
Separando la paja del trigo: el problema del residuum. 64
Irregularidad e intervención: las estrategias de colocación y de especialización. 69
Las posiciones expertas respecto del seguro. 72
II. c Mejor que decir, es hacer: intervenciones legislativas y ejecutivas en el problema del desempleo 74
II.d Rodeando al Estado, las aristas del debate 1913-1917 78
CAPÍTULO 2 De crisis, guerra y planes. El desempleo en tiempos del mercado interno (1930-1955) 87
I. La crisis de 1930. Industrialización y desempleo 88
Ia. La cuestión del capital humano: raza, riqueza y bienestar 90
Ib. Las formas de la intervención: contar, seleccionar, asistir, reprimir, mover, colonizar y construir. 95
Contar 97
Seleccionar 101
(Asegurar: la alternativa perpetuamente ausente) 104
Asistir o reprimir 106
Mover 108
Construir 112
Colonizar 112
I.c El problema del desempleo: campo de lucha y determinaciones del campo. Nuevos lenguajes. 114
II. Los avatares peronistas 120
IIa. El clima previo. Derechos, capital humano, mercado interno y seguro de desempleo. Algunos debates de comienzos de la década del cuarenta 122

Capital humano 122
Mercado interno 125
El seguro de desocupación 129
IIb. Peronismo avant la lettre. El Consejo Nacional De Posguerra 134
II.c. Los planes quinquenales. Arquitecturas y rediseños. 141
Reflexiones preliminares (parte I) 148
Parte II "Its the economy, stupid!": el discurso tecnocrático y la programación del gobierno del desempleo (1952-1974). De desarrollistas y neoliberales. 152
CAPÍTULO 3 El desempleo en los tiempos de las promesas de desarrollo 157
La economía como lenguaje estratégico 167
I. Desarrollismo se predica de diversos modos 171
I.a. ... pero "Seguridad" de uno sólo 175
Ib. Seguridad y Desarrollo: ¿Estado y nación? 179
II. Desarrollo, modernización y marginalidad. Nuevas coordenadas para pensar el "excedente" de fuerza de trabajo 183
II.a. El marginal como la antítesis del "american dream". La versión estadounidense. 185
II.b La marginalidad como una falla estructural (de la economía o de la personalidad): las miradas sociológicas y económicas de América Latina 188
IIc. Sociología y doctrina católica. La marginalidad y la opción por los pobres 193
III. CONADE. El corazón de la tecnocracia: el "desempleo" y la "marginalidad" como cuestiones para el desarrollo. 198
III.a Hacer: los planes de desarrollo 199
III.b Medir: las encuestas de desempleo: 206
CAPÍTULO 4 Las profecías de Cassandra: condiciones de emergencia y bloqueo del neoliberalismo en la Argentina. 210
I. Del clásico al neo. Los saberes expertos 1956-1966 212
I.a El acontecimiento Von Mises 213
I.b De traiciones, desencuentros e insistencias: el trayecto "Álvaro Alsogaray" 219
Ic. De neoliberales, cursillistas y desarrollistas: la acumulación del onganiato 224
II. El caso del Desarrollo de la Comunidad 231
IIa. La versión colonial 232
IIb. La "american way". El programa de Community Action 235
II.c Organismos Internacionales, traducción y transferencia de ideas. 237

IId. El Desarrollo comunitario en América Latina y en la Argentina. Las complejidades de la traducción. 239
Reflexiones de medio tiempo. Armar la trama (parte II). 246
Parte III El desbloqueo de la racionalidad neoliberal de gobierno de las poblaciones. De traiciones y heterodoxias..... 251
CAPÍTULO 5 De la ilusión del tercer peronismo al gobierno neoliberal de las poblaciones (1974-1983). 254
I. El fin de una época, del proyecto nacional y popular al "Rodrigazo" 254
El gobierno en disputa..... 257
El Rodrigazo: ¿la solución final? 260
Los debates parlamentarios al calor del Rodrigazo: el seguro en la agenda peronista 267
II. Neoliberalismo y terror, la mutación en el gobierno de la fuerza de trabajo 270
Emergencia y desempleo: las lógicas de la intervención transitoria 270
El futuro ya está aquí...mutaciones en el gobierno de la fuerza de trabajo 273
Quiénes y cómo.... el desbloqueo de Chicago 283
La racionalidad de gobierno neoliberal y la traducción del Proceso 287
CAPÍTULO 6 "La década perdida": el tiempo del cambio, el tiempo de la estampida ¿el tiempo de la salida? (1983-1989)..... 293
I. Cambia el escenario y se reposicionan los actores... Disparen contra el Estado 293
El nuevo orden mundial 296
II. Saberes y debates de primavera..... 298
II.a Los expertos en el mercado: el ocaso del desarrollismo y el papel de la heterodoxia..... 298
II.b El desempleo en tiempos heterodoxos..... 304
II.c Los expertos de la pobreza 306
II.d Los debates parlamentarios en torno al desempleo 318
Reflexiones preliminares (parteIII) 326
Parte IV El neoliberalismo en el centro. El gobierno neoliberal del desempleo 331
CAPÍTULO 7 La guerra de los nombres: subempleo, informalidad, capital humano y precariedad ..334
I. Subempleo 336
II. Informalidad..... 338
IIa. Los estructuralistas 338
II.b La mirada neoliberal..... 344
IIc. La perspectiva neomarxista 348

III. De Chicago con amor: el capital humano 352
IV. Población y capital humano: ¿gobernar es poblar o gobernar es educar? La perspectiva del Banco Mundial 359
V.Las particularidades del autoempleo y la "traductibilidad" de la informalidad 364
VI. La flexibilización de suyo... el problema de la precariedad 367
CAPÍTULO 8 El impulso flexibilizador y el gobierno de las poblaciones desempleadas 372
I. La reforma laboral y el gobierno de la fuerza de trabajo 374
I.a. En el nombre de la flexibilidad 380
I.b La flexibilidad en la agenda internacional 381
I.c. Los expertos de gabinete y los vientos de flexibilización 385
I.d. La estrategia concertada 398
II. La ley y sus rebordes 401
IIa. El mapa de la ley 402
IIb. Polémicas y sorderas en los tiempos del "pensamiento único" 409
CAPÍTULO 9 La traducción del *workfare* en la Argentina (1993-2005) 427
I. Trabajo y asistencia: los viejos-nuevos modos de intervención en la pobreza y el desempleo 427
La reforma anglosajona del workfare 427
El workfare en la Argentina. La traducción criolla 438
II. Una periodización del Workfare argentino 442
IIa. El proto-workfare 1993-1995 443
IIb. El workfare focalizante 1996-2001. 444
La población objetivo 445
La función de la contraprestación: trabajar es el plan 447
Las resonancias de la in/empleabilidad 452
La autoselección o el estigma del trabajo forzado. 458
II.c. La masificación del workfare 2002-2004 459
Plan Jefes y Jefas de Hogar, ¿qué cosa eres? 462
La preocupación por la transparencia 475
II.d. El (re)perfilamiento del workfare 485
Reflexiones preliminares (Parte IV) 493
REFLEXIONES FINALES 499
Bibliografía y referencias: 518

Resumen

La presente tesis se pregunta sobre las formas que ha adquirido el gobierno de las poblaciones (Foucault, 2006) en el contexto de las denominadas "reformas neoliberales" y los modos en que éstas han articulado diversas *racionalidades de gobierno*. Específicamente, nuestro objeto de estudio serán los programas *workfare* de nivel nacional, dirigidos a las poblaciones desempleadas, implementados entre 1996-2007 (Programa Trabajar I, II y III, Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, entre otros). Argumentalmente, organizaremos el texto de la tesis a partir de dos nociones: "tradición", que refiere a la acumulación de memorias y saberes sobre "lo social", en general, y "el desempleo" o "los desempleados" en particular; y "traducción", que refiere al proceso de resignificación que, desde nuestra perspectiva, implicó la "importación" del esquema *workfare* (desarrollado en EE.UU). Así, nuestra hipótesis es que esta "importación" implicó una operación de "traducción" a partir de las relaciones entre la racionalidad tecnocrática neoliberal del *workfare* y otras discursividades que disputan o disputaron ("tradición") el sentido de la intervención social. El objetivo de la tesis es describir estas articulaciones de sentido, sus condiciones de producción y emergencia, y, a partir de allí , dar cuenta de singularidades del *workfare* argentino. Sistematizamos la organización de la tesis:

La Parte I está organizada en dos capítulos. El Capítulo 1 (1890-1929) analiza la emergencia del problema del desempleo entre la crisis económica de 1890 y la de 1929. En este periodo resultan particularmente relevantes cuestiones tales como la conformación de un mercado de trabajo capitalista con altos niveles de movilidad geográfica y ocupacional y su primera gran crisis entre 1913 y 1917. Veremos cómo, frente a ella, emergía una racionalidad social de diagnóstico y diseño de las intervenciones en el paro forzoso, aunque los modos de intervención efectivamente implementados privilegiaron una acción adyacente y coyuntural. En el Capítulo 2 (1929-1955), por su parte, abordamos la reconfiguración del diagnóstico e intervención en el desempleo a partir de la crisis del 1929 y hasta 1955. Al analizar este período, observamos una expansión de la racionalidad social como lenguaje del diagnóstico y observación del desempleo, así como la articulación de acciones cifradas en la lógica del racismo de Estado, que impulsaron medidas restrictivas a la inmigración. Por otra parte, analizamos la centralidad de la noción del "capital humano", pensado como un bien colectivo, asociado a la riqueza nacional, a las determinaciones de la población y al "bienestar" común. El imperativo de garantizar su cuidado y fomento estaba vinculado a la especialización de la mano de obra, en el marco del proceso de industrialización y conformación del "mercado interno". Asimismo, nos referimos a la emergencia de elementos clave para el *gobierno*

neocorporativista de la fuerza de trabajo, que sin embargo, no lograrían articularse sino a partir de 1943. En el segundo apartado de este capítulo, entonces, analizamos las particularidades que adquirió esta forma de gobierno, puntualmente, respecto del desempleo bajo la premisa de la "plena ocupación". Asimismo, indagaremos en la resignificación de elementos (conceptos, instrumentos de intervención, orientaciones morales) ya presentes en otras estrategias.

La Parte II de la tesis también se organiza a partir de dos capítulos. El Capítulo 3 (1958-1969) aborda la importante crisis de empleo de 1962, cuyo diagnóstico y propuestas de intervención remiten a la *racionalidad desarrollista*. Particularmente, analizamos las problematizaciones en torno a la "modernización" y la emergencia de uno de sus obstáculos fundamentales: "la marginalidad". Respecto de este último concepto, indagamos en el modo en que desde el diagnóstico se lo vincula a problemas del "comportamiento" o de "conducta", pues este esquema de comprensión (resemenatizado) resultaría clave en la configuración de las reformas *workfare.*

En el Capítulo 4 (1956-1974) sostenemos argumentos que permiten afirmar que el modo neoliberal de gobierno de las poblaciones en la Argentina *emerge* entre 1958-1969, aunque resulta *bloqueado* por la racionalidad desarrollista y por la neocorporativa hasta 1975. Sin embargo, estos años, "hegemonizados" en última instancia por otras racionalidades de gobierno, serían fundamentales para la *acumulación* de un *saber* tecnocrático neoliberal, así como para la conformación de las redes institucionales que jugarían un papel clave en el *desbloqueo* "parcial" a partir de 1975 y "total" a partir de 1991.

Entre las singularidades de la emergencia-bloqueo del neoliberalismo, analizamos su peculiar articulación con la lógica pastoral-católica entre 1966-1969. Esta articulación, como se expone en capítulos siguientes, reemergería (resignificada) en instancias posteriores, en las que en pos no ya de la "modernización", sino de la "flexibilización", se echaría mano de recursos generalmente asociados a la "sociedad tradicional" (vgr. "la comunidad").

La Parte III, nuevamente, se divide en dos capítulos. El Capítulo 5 (1974-1983) analiza el contexto de emergencia del subsidio "temporario" de desempleo de 1983, cifrado en la lógica de intervención neoliberal en las poblaciones desempleadas y que "anticipaba" algunas de las características centrales del esquema *workfare.* Asimismo, referimos al "segundo bloqueo" de la racionalidad neoliberal de gobierno a fines de la dictadura. En el Capítulo 6 (1983-1989) damos cuenta de las luchas en torno a la configuración de la intervención social durante el alfonsinismo, a partir de la noción de "heterodoxia". Asimismo, indagamos en el discurso

experto en torno a la "pobreza", que resultaría relevante para la conformación del *workfare* en la década siguiente.

La Parte IV, finalmente, está organizada en tres capítulos. En el Capítulo 7 (1972-1991) describimos la reconfiguración de los saberes expertos sobre el mercado de trabajo desde comienzos de la década del setenta y los progresivos enfrentamientos, deslizamientos y articulaciones entre las perspectivas desarrollistas-estructuralistas y las neoliberales. Este recorrido nos servirá para introducir el *debate de la flexibilización* en el Capítulo 8 (1987-1996). En este capítulo, analizamos los saberes expertos y los debates parlamentarios que se suscitarían sobre este tema, así como el singular modo en que la racionalidad neoliberal de gobierno iba a articularse con las memorias del gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo. Finalmente, en el Capítulo 9 (1996-2007) nos referimos a las singularidades de la reforma *workfare* en la Argentina (su "traducción" en relación a las "tradiciones" locales) y proponemos una periodización.

Abstract

This dissertation reflects on the forms that the government of populations has acquired (Foucault 2005) in the context of so-called "neoliberal reforms" and the ways in which they have articulated different rationalities of government. Specifically, our object of study will be the national workfare programs aimed at unemployed populations, implemented between 1996-2007 (Programa Trabajar I, II y III, Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupado, etc). In order to put forward our argument, the text of the dissertation is articulated by two notions: "tradition", which refers to the accumulation of memories and knowledge about “the social” in general, and "unemployment" or "unemployed", in particular; and "translation", which refers to the process of reconfiguration of meaning that, in our view, the "import" of the workfare scheme involved (developed in the U.S.). Thus, our hypothesis is that this "import" operation involved a "translation" of neoliberal workfare that involved other contesting discourses ("tradition") that disputed the sense of social intervention. The aim of this dissertation is to describe such articulations of meaning, their production conditions and emergencies, and from this, to account for peculiarities of Argentine workfare. The dissertation is organized as follows:

Part I is divided in two chapters. Chapter 1 (1890-1929) examines the emergence of the problem of unemployment from the economic crisis of 1890 to the 1929 crisis. In this period issues such as the formation of a capitalist labor market with high levels of geographical and occupational mobility were particularly relevant, as well as its first major crisis between 1913 and 1917. We'll see how, before this, “social rationality” of diagnosis and interventions design emerged, although the schemes effectively implemented were adjacent and transitional. In Chapter 2 (1929-1955), we will approach the reconfiguration of diagnosis and intervention in unemployment after the crisis of 1929 and until 1955. In analyzing this period, we will observe a significant expansion of social rationality as the language of diagnosis and monitoring of unemployment, as well as actions coded in the logic of State racism, which prompted restrictive immigration measures. Moreover, we analyze the centrality of the concept of "human capital", as a public good, associated with national wealth and populations "welfare". The imperative to provide its care, was linked to the specialization of labor within the framework of the industrialization process and formation of a "domestic market". We also refer to the emergence of key elements of neo-corporatist government, which, however, would not articulate into the government of the workforce until 1943. In the second section of this chapter, we analyze the peculiarities that this form of government took, specially

regarding the premise of "full employment." Also, we will investigate the redefinition of elements (concepts, intervention schemes, ideals) already present in previous strategies.

Part II of the dissertation is also organized in two chapters. Chapter 3 (1958-1969) addresses the important employment crisis of 1962; its diagnosis and intervention proposals were built from development theories. In particular, we analyze the problems surrounding "modernization" and the emergence of one of its key obstacles: "marginality." Guided by this latter concept, we analyze how social diagnosis linked this issue to problems of "behavior" or "conduct.

Chapter 4 (1956-1974) holds arguments (based on the construction of a series of documents and events) that support the conclusion that neoliberal government of populations in Argentina emerged between 1958-1969, but was blocked by development theories (in its various forms) and neo-corporatist rationale until 1975. However, these years, "monopolized" ultimately by other rationalities of government, would be essential for the accumulation of knowledge for the neoliberal technocratic techniques, as well as for the creation of institutional networks that would play a key role in its "partial" unblocking in 1975.

Among the singularities of the emergency of neoliberalism, we analyze its peculiar articulation with pastoral-Catholic logic between 1966 and 1969. This conjunction, as discussed in subsequent chapters, would reemerge (resignified) in later instances, which no longer pursued "modernization" but "flexibility". They would recuperate resources usually associated with "traditional society" (vgr."community", in “community development”).

Part III, again, is divided in two chapters. Chapter 5 (1974-1983) discusses the emergency context of a "temporary" unemployment benefits in 1983, which "anticipated" some of the central features of the workfare scheme. Also, we will refer to the "second (partial) block" of neoliberal rationality at the end of the dictatorship.

In Chapter 6 (1983-1989) we analyze the struggle over shaping social intervention during the Alfonsin administration, using the notion of "heterodoxy." Also, we investigate the expert discourse around "poverty", which would be relevant for the formation of workfare in the following decade.

Part IV, finally, is organized in three chapters. In Chapter 7 (1972-1991) we describe the reconfiguration of expert knowledge around labor markets since the early seventies, as well as the progressive conjunction between the developmental-structuralist and the neoliberal perspectives. This will serve to introduce the debate on flexibility in Chapter 8 (1987-1996). In this chapter, we examine the expert knowledge and parliamentary debates that rose on this

issue and the unique way in which neoliberal rationality of government was to link up with neo-corporatist government of the workforce. Finally, in Chapter 9 (1996-2007) we refer to the singularities of workfare reform in Argentina (the "translation" in relation to the local "traditions") and propose a periodization.

Introducción

"¿Cuáles son las formas que adquiere el gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina en el caso de los programas *workfare* entre 1996-2007?". Esta fue la pregunta con la que en 2006 iniciamos una investigación de la que esta tesis es resultado. Veamos.

El Banco Mundial bautizó al "Programa Trabajar" (BM 1997), puesto en marcha en 1996, como el primer esquema *workfare* de nuestro país. Las sucesivas versiones del programa, así como el "Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupado" (PJJHD 2002), se inscribían, desde la perspectiva del organismo, en la misma categoría (BM 2007). Por su parte, este neologismo había funcionado como consigna de la reforma del "Estado de Bienestar" en los EE.UU y en Gran Bretaña (luego, también, en otros contextos). La expresión resulta del juego de palabras entre bienestar (*welfare*) y trabajo (*work*). En este sentido, se trata de una perspectiva crítica (al "bienestarismo") al tiempo que una programática. En términos concretos, este esquema requiere que los "beneficiarios" de planes de asistencia, como contraprestación por ella, trabajen o se involucren en sistemas de entrenamiento, capacitación o intermediación laboral (Peck 2001), es decir, participen en programas de trabajo o de fomento a la *empleabilidad* individual (Shragge 1997: 18).

Nos acercamos a estos programas a partir de la perspectiva de análisis de Álvarez Leguizamón (2002; 2004; 2005), quien sostiene que las políticas sociales son expresión de estilos o artes de gobernar particulares sobre poblaciones determinadas, que actualizan determinadas tecnologías, dispositivos y sistemas de enunciados y que implican un juego de intereses por imponer ciertas formas de relaciones (de igualdad/desigualdad jurídica, socio-económica, política y étnica).

Pues bien, a fin de brindar algunas de las coordenadas que ordenaron el recorrido de la investigación y de la tesis resulta pertinente organizar esta introducción tomando, casi literalmente, la pregunta inicial y organizándola en tres apartados.

Las formas del gobierno....

¿Qué entendemos por "gobierno"? Nos referiremos a este concepto según ha sido acuñado por Michel Foucault y, luego, retomado desde la perspectiva de los estudios de gubernamentalidad[1]. En términos generales, esta noción refiere a los intentos de "conducción

[1] La bibliografía que trabaja desde esta segunda perspectiva incluye: Rose 2007; 1999, Dean 1991, 1999, Lemke 2001; O´Malley 1999. En Argentina, Grinberg 2006, 2005; De Marinis 1999; Alvarez Leguizamon 2005; Haidar 2005 y Hener 2008.

de la conducta". Según sistematizaría Mitchell Dean (1999), el gobierno es una actividad racional y calculada llevada adelante por una multiplicidad de agencias y una variedad de técnicas y formas de conocimiento que busca conformar el comportamiento de otros (y de uno mismo) trabajando a través de los deseos, aspiraciones, intereses y creencias, para fines determinados (aunque cambiantes) con resultados y efectos impredecibles (1999: 11). En este sentido, esta conducción de la conducta es una actividad *reflexiva* que supone a la vez que constituye sujetos *reflexivos.*

Ahora bien, en esta definición el término "gobierno" sigue siendo demasiado ambiguo. Al respecto, Foucault (1991) explicita la polisemia que ha acompañado al concepto a lo largo de la historia. En efecto, se gobierna desde una casa hasta un barco, desde un niño hasta una empresa. Sin embargo, al filósofo le interesará una inflexión particular en esta historia del gobierno de las personas y de las cosas, que precisará a partir del concepto de "gubernamentalidad". Éste es un neologismo de origen debatido, pues mientras para algunos supone una articulación entre "gobierno" y "mentalidad" (Lemke 2000), para otros es una derivación simple del término "gubernamental" (como "espacialidad" de "espacial", Senellart en Foucault 2006). En cualquier caso, el concepto de "gubernamentalidad" refiere a tres dimensiones:

- El "conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder que tiene por blanco la *población*, por forma mayor de saber la *economía política* y por instrumento técnico esencial los *dispositivos de seguridad*" (2004: 136, énfasis nuestro).
- La tendencia que en todo Occidente condujo al predomino del gobierno como forma del ejercicio del poder sobre otras (como las del poder de soberanía o las del disciplinario, con las que se articuló) y que indujo al desarrollo de toda una serie de aparatos de gobierno y de unos saberes específicos.
- El proceso de gubernamentalización del Estado, en virtud del cual éste ya no se definiría por una territorialidad, sino por una población, sobre la cual recaerá su acción, a través del saber económico y mediante unos dispositivos de seguridad.

Según el recorrido que Foucault propone en los cursos dictados en el *Collége de France* en 1978 y 1979, entre el siglo XVI y XVII se recortaba el gobierno del *contiuum* del orden natural. La problemática del gobierno comenzaba a ser tematizada en el sentido de una

intervención planeada, sobre un "cuerpo artificial", al decir de Hobbes en *El Leviatán*. En ese sentido, se cuestionaba la existencia del gobierno como parte del orden natural del universo, tal como se presentaba en perspectivas aristotélico-tomistas. La nueva perspectiva suponía que el objeto de gobierno eran los hombres, no ya las cosas o, al menos, las relaciones entre hombres, mediadas por cosas. En otras palabras: la emergencia del arte de gobierno clásico y moderno se vincula a una tarea de planificación y conducción de todos los hombres que habitan un territorio, desde una perspectiva que incluye a los sujetos que ejercen el poder y sobre la abierta convicción de que esta intervención no depende de ninguna forma de orden natural o divino.

La condición de esta discontinuidad fue la emergencia de la "población" como objeto de preocupación e intervención y el desarrollo de un *arte de gobierno* orientado por una mirada *inmanente* que buscaba potenciar el reino (*vis a vis* al Soberano) fortaleciéndolo a partir del *poder de policía.* Ello supondría el cuidado de la población, desplegado gracias a un saber meticuloso que recorría y ordenaba espacios tumultuosos y garantizaba territorios y súbditos pacificados. La doctrina de la policía aparece, entonces, como una técnica de gobierno particular que, junto con la centralización de la administración de la justicia, del ejército y del fisco, vendrán a reformular los términos del dominio político. La policía, de este modo, no resultaba una función separada de las otras, sino que engloba todos los ámbitos de la acción de gobierno. Su misión abarcaba todos los aspectos de la vida, en tanto tenía por objetivo hacer feliz al pueblo para fortalecer el poder del Estado (razón de Estado). En vistas de ello, debía controlar tanto los aspectos negativos (hambrunas, pestes, huérfanos), como los aspectos positivos (teatros, literatura, costumbres) (Foucault 1991).

Ahora bien, en la definición de Foucault, la segunda especificidad de la "gubernamentalidad" es que tiene como forma mayor de saber (aunque no la única) la economía política. En efecto, según explica el autor, hacia el siglo XVIII aparecería una "herejía", la de los economistas, que implicaba una discontinuidad en el gobierno de las poblaciones. El objeto frente al cual éstos se "rebelaron" fue, justamente, el poder reglamentario del Estado-Policía, devenido Estado-Mercantilista y orientado por una razón de Estado fundamentalmente extractiva y de intervención directa en la organización de las poblaciones. En su lugar, iban a postular un nuevo modo de resolver el problema clave de la revuelta-escasez: el gobierno económico, liberal y frugal. Esto suponía adjudicar una existencia independiente al "mercado" como instancia ordenadora a partir de mecanismos que operaban más allá de la *voluntad.* Este era uno de los puntos de inflexión respecto del mercantilismo, para el que la voluntad del

Soberano podía y debía regir los procesos de producción e intercambio y operar directamente sobre la escasez (por ejemplo, a través de la leva de granos). Si la articulación de la razón de Estado y del poder de policía había constituido las condiciones de emergencia de la población como objeto, la economía política le adjudicaría una *naturaleza* singular capaz de autorregularse si era dejada al vaivén de sus dinámicas internas. Justamente, la fisiocracia primero, y la economía política después funcionarían como distintos modos de ruptura con la racionalidad mercantilista-policial de gobierno de las poblaciones. El gobierno liberal no se concentrará ya "tanto en asegurar un aumento de la fuerza, la riqueza y el poder del Estado, el crecimiento indefinido del Estado, como en limitar desde dentro el ejercicio del poder de gobernar" (Foucault 2007: 43). Ahora bien, como también aclara el filósofo francés, existe un juego sumamente complejo entre liberalismo y razón de Estado. El liberalismo pareciera ser lo "opuesto a la razón de Estado", pero, más bien "la modifica de manera fundamental sin cuestionar quizás sus fundamentos"[2] (ídem: 41).

Pues bien, en tercer lugar, la definición foucaultiana refiere a los "dispositivos de seguridad". En efecto, la gubernamentalidad liberal que nacía en el siglo XVIII supondría, en su despliegue y como contracara, la proliferación de mecanismos que el autor denomina "liberógenos" (2007: 91). Esto es, dispositivos compensatorios de la libertad, desarrollados a partir de las crisis económicas de fines del XIX, que por un lado la extendían a nuevos ámbitos (libertad de trabajo, libertad de consumo), al tiempo que la "amenazaban" desde el interior, a través de la restricción del "molino satánico" del mercado (Polanyi 1989). Nos referimos aquí a los dispositivos *sociales* de intervención, basados, como nos ha explicado Donzelot (2007), en la "invención de la solidaridad". Estas intervenciones fueron constituyentes del despliegue del mercado, en tanto esa lógica generaba "dislocamientos" que ponían en riesgo la cohesión social y, con ello, también su propio funcionamiento.

Hemos presentado los conceptos de "gobierno" y "gubernamentalidad" porque desde esa perspectiva analizaremos en esta tesis las formas que adquiere el gobierno sobre el desempleo (y las poblaciones desempleadas) en la Argentina. Ahora bien ¿cuál es la perspectiva posible para nuestro análisis?

[2] En virtud de los resultados de nuestra investigación, que trabajó sobre un contexto histórico distinto al de Foucault, ha resultado algo problemática cierta indefinición de este autor respecto de la relación entre gobierno económico y razón de Estado. Quizás el análisis de Foucault haya desatendido, por no tratarse de su objetivo, el problema de la nación y su articulación en el campo del gobierno liberal. O quizás para un francés referir a la nación hubiera sido como esperar encontrar camellos en las descripciones del *Corán*. En cualquier caso, la economía como "economía nacional" supondría lugares de enunciación posibles como el desarrollismo o el keynesianismo en lo que se articula una razón de Estado, por cierto alentada por el horizonte de guerra inter-civilizatoria de la guerra fría.

Según Mitchell Dean (1999), los estudios de la gubernamentalidad analizan las condiciones específicas bajo las que un régimen de prácticas de gobierno *emerge, existe y cambia*. Para ello, examinan las *múltiples fuentes* de los elementos que constituyen esas prácticas y se distinguen los diversos procesos y relaciones por los que estos elementos son ensamblados en formas institucionales relativamente estables. Según el autor, los objetivos de análisis posibles para un estudio que se inserte en esta perspectiva son los siguientes: 1) caracterizar las formas de visibilidad que articula un régimen de prácticas de gobierno; 2) distinguir los diversos modos de reflexión, los procedimientos lógicos y los vocabularios en el que se respaldan para producir sentido; 3) describir las diversas formas de actuar, dirigir e intervenir que movilizan determinados mecanismos, técnicas y tecnologías; 4) estudiar los modos en los que cada régimen de practicas produce (es decir, intenta producir) subjetividades diversas.

Tomando estos objetivos, es posible distinguir, analíticamente, dos grandes dimensiones del análisis: por un lado, el de las *racionalidades* de gobierno, y, por el otro, el de las *tecnologías* de gobierno. El tercer objetivo enunciado por Dean (que busca describir las formas de intervención y la movilización de técnicas y mecanismos) se inscribe en esta última dimensión, pues apunta al estudio de los *mecanismos prácticos,* locales, sutiles y cotidianos, los *procedimientos y rutinas* mediante los que se intenta gobernar a los sujetos. Sin dudas, estos mecanismos no son mudos, sino que movilizan ciertos modos de reflexión y de saberes (más o menos abstractos) sobre los ámbitos de acción del gobierno.

Del mismo modo, las racionalidades de gobierno (dimensión de análisis involucrada en los restantes objetivos) no son una mera especulación vacua; por el contrario, refieren a la dimensión *programática* del gobierno. Las programáticas de gobierno, a su vez, suponen un aspecto estratégico y otro moral, escindibles sólo conceptualmente. Por un lado, la programática[3] está orientada a lograr ciertos *fines*, ciertas *transformaciones*, lo que supone delimitar ciertos *problemas,* determinadas *poblaciones* (que lo padecen, lo causan o ambas) y, en consecuencia, diseñar *dispositivos* de intervención específicos. Ello involucra el despliegue de distintas *episteme* de gobierno (Dean 1999), regímenes de saber que ponen en movimiento procesos de visibilización (e invisibilización) determinados. Así como, matrices de enunciación, de olvidos y de silencios.

Ahora bien, este aspecto programático también entraña ciertos valores, una dimensión *utópica* del gobierno que apunta al "deber ser". Retomando la clásica mirada durkheimiana respecto

[3] No nos referimos a aquellas instancias que se autodenominan como "programas" (sociales, educativos, etc.) sino a un aspecto que atraviesa (explícita e implícitamente) distintas instancias de gobierno y que sólo puede "reponerse" (en realidad "producirse") como efecto de un análisis como el que aquí proponemos.

de la moral (2002), entendemos que ella entraña siempre, junto con este aspecto *obligatorio* que fija (o, mejor, que intenta fijar) ciertos maneras de actuar (sentir y pensar), una dimensión que refiere a la *deseabilidad*. En efecto, la moral no aparece como un conjunto de reglas exteriores que nos obligan desde fuera, sino que está "interiorizada" como ideales que *amamos*, de valores preciados y que nos *constituyen*, sin los cuales no seríamos quiénes somos.

En este punto precisamente se encuentra una fuerte articulación entre el concepto de "deseabilidad" de Durkheim y el de gubernamentalidad, pues ésta última moviliza formas del *auto*gobienro, de conducción reflexiva de los sujetos gobernados, a partir de ciertos ideales y prácticas de cuidado de sí. En virtud de ello, nos parece provechoso recuperar también la noción althusseriana de "interpelación ideológica", pues en efecto, antes que de una "interiorización" de ciertos valores por parte de un sujeto que sería pre-dado, este proceso refiere a su constitución misma.

La interpelación ideológica opera a partir de la ambigüedad del reconocimiento/ encubrimiento que produce sujetos (y ciertas formas de la subjetividad) pero, borrando, en el mismo proceso, las huellas de esa producción. Así, (por citar un ejemplo que veremos) la puesta en marcha de dispositivos que actúan a partir de una economía de "incentivos-desincentivos", tales como la obligatoriedad de trabajar para "contraprestar" la recepción de planes asistenciales, supone un sujeto estratégico que, esa misma intervención, produce. La interpelación ideológica (desplegada en diversos rituales) es eminentemente reproductiva, es decir, tiende a reafirmar el mundo y sus normas tal como existen, en tanto conforman la realidad (entendida como nuestra relación imaginaria con ella) como si esta hubiera estado siempre-ya-allí y a repetir esa producción para estabilizarla. Sin embargo, como también nos enseño Durkheim, la "repetición" (como los rituales) está siempre atravesada por una ambivalencia constitutiva que debe ser pensada en términos de reproducción/transformación. Ésta es, por ejemplo, la lectura de Pêcheux (2004), quien se niega a escindir los ámbitos de "reproducción" ideológica de los de subversión. En tanto la primera supone un "poner-nuevamente-allí" (aunque sea bajo la forma de "lo-que-siempre-aquí-ha-estado"), necesariamente abre el territorio a la contingencia y a la subversión de sentido. Así, cuando, en efecto, los trabajadores desocupados "beneficiarios" de programas actúan como sujetos estratégicos, pero hacen del desincentivo (el trabajo) un elemento de constitución de la acción colectiva (por ejemplo, a partir de la organización de cooperativas que sedimenten la pertenencia y extiendan la adhesión para nuevos miembros) la mera reproducción de sentido

se ve revertida tácticamente en función de otra estrategia (que por supuesto, quedará sujeta a que le ocurra otro tanto).

En cualquier caso, el gobierno de las poblaciones moviliza, y debe movilizar, interpelaciones que constituyen ciertas subjetividades y determinados imaginarios. Nuestro estudio estará particularmente interesado en indagar en este aspecto, así como en lo que hemos denominado (siguiendo a Dean 1999) la *episteme* de gobierno, que refiere al régimen de decibilidad (indecibilidad) y visibilidad (invisibilidad) que, por cierto, también se vincula con la interpelación ideológica. Recordemos que, con este concepto, Althusser buscaba desmarcarse de las posiciones que reducían la "ideología" a un fenómeno puramente "mental". Por el contrario, desde la perspectiva de esta autor, la ideología (la relación imaginaria con nuestras condiciones de vida) debe entenderse como práctica *material*[4]. Unas prácticas materiales caracterizada por un juego de visibilización/invisibilización, juego que se conforma en rituales, en los que son afectados, y respecto de los que se sublevan, cuerpos concretos. Esas prácticas nunca son meramente repetitivas, sino que su entrecruzamiento va rediseñando "la realidad" (como representación imaginaria).

Del mismo modo, los regímenes de la mirada y los saberes que moviliza el gobierno de las poblaciones no son creencias meramente "internas" a las que un sujeto (qué sería algo por fuera de las relaciones imaginarias que establece con el mundo) adhiere, luego de mucho meditarlo. Por el contario, estamos permanentemente constituidos como sujetos en rituales que configuran (de modo siempre ambivalentemente) nuestros decires y nuestros pensares[5]. Antes que hablar nuestros discursos, somos hablados *por* ellos.

...de las poblaciones desempleadas.....

Posicionados en este cruce de perspectivas teóricas, las llamadas "poblaciones desempleadas" se nos ofrecen a la mirada como la contracara inseparable de las poblaciones empleadas. Es en esa clave que, aunque en muchas oportunidades nos refiramos al "gobierno de las poblaciones desempleadas" o "liminares", entendemos que éste es inescindible del de las poblaciones empleadas. Esta tesis está atravesada por la perspectiva de Topalov (1994), quien

[4] Diremos pues, considerando sólo un sujeto (un individuo), que la existencia de las ideas de su creencia es material, en tanto esas ideas son actos materiales insertos en prácticas materiales, reguladas por rituales materiales definidos, a su vez, por el dispositivo ideológico material del que proceden sus ideas (Althusser 2004: 143).

[5] Siguiendo a Althusser (1998) tomamos los saberes como *procesos de producción de saberes*, ello supone que los "actores" producen esos saberes al tiempo que son producidos por ellos. Pero recordemos, los hombres producen sus medios de vida, lo que supone siempre una creación, pero a partir de los medios con los que se encuentran. No se pueden producir microprocesadores con máquinas de vapor, ni neoliberalismo (al menos en el caso de la Argentina) desde la matriz discursiva de la "economía-nación" (volveremos sobre este punto).

ha mostrado como el recorte del espacio de la "desocupación" configuró el del "asalariado normal", no sólo conceptualmente, sino como ámbitos diferenciados de intervención que adquieren sentido sólo en relación uno al otro. Hemos decidido indagar, entonces, en el modo de gobierno de estas poblaciones, pues nos permite analizar, a contraluz, el modo de gobierno de la fuerza de trabajo, las maneras en que ésta es producida como tal. Pues bien, ¿qué podría interesarnos de analizar (a contraluz) los modos en que se produce la fuerza de trabajo? Veamos.

Siguiendo el análisis de Marx, entendemos por fuerza de trabajo el conjunto de las facultades físicas y mentales que existen en la corporeidad, en la personalidad viva de un ser humano, puestas en movimiento en el proceso de producción de valores de uso de cualquier índole. La singularidad que adquiere la fuerza de trabajo en el capitalismo es que ésta ha devenido una mercancía, condición de ello fue la existencia de obreros "libres" (formalmente libres y materialmente despojados). En este contexto, la fuerza de trabajo adquiría la forma de la mercancía. Como toda mercancía, la fuerza de trabajo tiene un valor de uso, crear valor, y un valor, cuya magnitud es el tiempo socialmente necesario para *producirla*.

Ahora bien, queda preguntarse qué significa "producir la fuerza de trabajo". Ni más ni menos que producir el cuerpo biológico que la sostiene, pues en efecto ella depende de una "corporeidad viva". Esto último en un doble sentido, en la corporeidad de cada obrero, pero también en la existencia de una *población* capaz de sostener la producción capitalista en el tiempo. Así, entendemos que la "gubernamentalidad" que definimos más arriba es inseparable de este modo de producción, pues las condiciones de producción de la fuerza de trabajo son las de su gobierno, sea mediante dispositivos *disciplinarios-individualizantes,* que producirán un trabajador útil y dócil, o mediante intervenciones *biopolíticas-globalizantes*, que regularán el movimiento de esas poblaciones y garantizarán su vida y mejor vida[6] (en términos biológicos, pero también morales).

Sin dudas, la fuerza de trabajo resulta una mercancía muy particular, una mercancía cuya producción o destrucción está asociada, inmediatamente, a la producción o destrucción de la vida. Sin ese cuerpo (a la vez individual y colectivo), ésta no existiría, y según queda claro en el análisis de Marx, ello supondría la imposibilidad de producir plusvalía, es decir, la imposibilidad del capital.

[6] Por cierto, ello no excluye, sino por el contrario, la delimitación de poblaciones "indeseables" que deben ser excluidas o, en el límite, eliminadas. Foucault refiere a ello a partir de la noción de "racismo de Estado" (Foucault 2000).

En su clásico estudio, Karl Polanyi (1989) expuso la inviabilidad de que la fuerza de trabajo sea una simple mercancía: el molino satánico del mercado dejado a su suerte sólo puede destruir la vida y, con ella, la trama de la sociedad. Ahora bien, el cientista social pretende resolver esta paradoja develando su carácter supuestamente "ficticio". Afirma, entonces, que "el trabajo es sólo otro nombre para una actividad humana que va unida a la vida misma, lo que a su vez no se produce para la venta sino por razones enteramente diferentes; ni puede separarse esa actividad del resto de la vida, almacenarse o movilizarse" (Polanyi 1989: 123). Desde nuestra perspectiva, no resulta tan evidente que "no se produce para la venta". En los manuscritos de 1844 Marx advierte sobre esta inversión central de las sociedades capitalistas. El trabajo consciente y libre es la actividad vital que distingue a los hombres del resto de la naturaleza, su ser genérico. Sin embargo, bajo las condiciones del trabajo asalariado lo que es fin y esencia deviene mero *medio para la subsistencia biológica* (salario). Según este argumento, la producción de la vida en el capitalismo aparece subsumida a la lógica del capital. No obstante, ésta no puede ser absoluta (como marca Polanyi), pues ello conllevaría, en el límite, la *destrucción* de la vida. Esta ambivalencia instala un problema irresoluble (en los términos de este modo de producción), al que no cabe escapar con objeciones esencialistas, o de un humanismo dudoso, que se nieguen a aceptar que la fuerza de trabajo es una "mera" mercancía (al menos, sin falsear el argumento marxiano que se pretendía rebatir).

Será, justamente, frente a este problema que se desarrollarían diversas formas de protección de la sociedad. Ahora bien, éstas no resultaron de una "reacción automática" nacida de una sustancialidad última que habría sido "falseada" por la extensión de la lógica de la ganancia a espacios en los que ella resultaba "ficticia". La preocupación de los "mecanismos de seguridad" sería justamente por las "condiciones de vida" o, para ser más claros: por la *producción* de ciertas condiciones y, con ello, por la producción de la fuerza de trabajo (individual y colectiva). Asimismo, el despliegue de estos mecanismos estaría anudado a las luchas obreras y a dinámicas complejas vinculadas, por ejemplo, a la expansión nacional e imperialista de los países centrales. Complejamente, entonces, las estrategias de los trabajadores, de los reformadores y de las clases dominantes iban a producir una serie de saberes y de intervenciones que intentaban refrenar el "molino satánico" del mercado. Sería en la historia de estos despliegues y repliegues que iba a emerger la "cuestión del desempleo". Atendiendo a ello, la historia de las políticas sociales puede leerse, en efecto, como una historia de demarcación de fronteras. Como suele ocurrir, las formas de circunscripción de distintos territorios de intervención social distaron de ser prolijas. Las demarcaciones se

superponen unas sobre las otras y constituyen un espacio estriado por las huellas de delimitaciones previas, en el que ninguna resulta definitivamente desactivada.

A continuación nos referimos, resumidamente, a los modos en que, sobre el trasfondo de la "cuestión social" iba a recortarse la "cuestión del desempleo", particularmente en Inglaterra (entre fines del siglo XIX y comienzos del XX) y, en relación a la década del treinta, también en EE.UU. Ello no se debe a un afán marxiano orientado por la advertencia de "*De te fabula narratur*!", sino al hecho de que, como tendremos oportunidad de mostrar, las políticas de acción sobre el desempleo y los desempleados introducidas en los noventa habían sido desarrolladas para contextos (EE.UU, Europa) en los que ellas "reformaban" las condiciones previas de protección. En el recorrido de la tesis y en sus conclusiones (de algún modo espejadas con esta introducción), podremos mostrar que los modos de gobierno sobre el que las reformas de la década del noventa venían a innovar, habían sido otros

Pues bien, entre las intervenciones que producirían una fuerza de trabajo "libre" estuvieron los cercamientos de los campos y la derogación de la servidumbre parroquial que había transformado a la población de agricultores en una muchedumbre dislocada (y que Marx describe en el Capítulo XXIV de *El Capital*). A contramano de este proceso, en 1795 en Inglaterra se inauguraba un sistema de subsidio a los pobres (con o sin salario) que garantizaba el acceso al pan, conocido como sistema de *Speenhamland*. Justamente contra él en 1834 se pondría en marcha la reforma a las leyes de pobres, que conformaba una de las matrices fundamentales de distinción al interior de la muchedumbre dislocada. Esta reforma abandonaba el paternalismo anterior, sosteniéndose en el pilar fundamental del principio de "menor elegibilidad". Según éste, las condiciones de asistencia deberían ser siempre menos deseables que las peores condiciones de trabajo fuera de ella, de modo que sólo buscaran ser asistidos los "realmente" necesitados. Sobre este principio se organizaron, por ejemplo, las *workhouses* (asilos de trabajo).

Uno de los aspectos más criticados del sistema de *Speenhamland*, y que la reforma de las leyes de pobres venía a rebatir, fue el tratamiento *indiferenciado* a una muchedumbre en la que no se hacían visibles las diferencias entre los pobres-trabajadores de los indigentes-incapaces-o-indispuestos-para-el-trabajo. Esta distinción resultaba fundamental para la producción de una fuerza de trabajo dócil y útil capaz de acoplarse a los ritmos de la industrialización en ciernes. La reforma de 1834 marcaría a fuego esta diferenciación y pondría al pobre en su nuevo lugar en el mundo: el mercado. De este modo, las nuevas leyes construyeron una arquitectura institucional que "levantaba las barreras" de la protección e

inauguraba una sociedad sostenida en la utopía de un orden regulado por la dinámica de los intercambios. Respecto a qué hacer con los indigentes, que no pertenecían al mercado de trabajo, se abriría un amplio campo de debate en el que se incluían posiciones totalmente abolicionistas de toda forma de socorro, como las de Edmund Burke, pasando por la propuesta del *Panopticom* y del *pauper management* de Jeremy Bentham, las aldeas de Robert Owen y la caridad para Joseph Townsend.

Esta redefinición del gobierno de los pobres fue profusamente tematizada por Mitchell Dean (1991). Para este autor, la reforma de 1834 representa una discontinuidad respecto del "Discurso sobre pobres" (*Discourse of Poor*), clave para comprender el modo de gobierno de la pobreza que había despegado el mercantilismo. Con este concepto, Dean refiere al corpus discontinuo de enunciados que problematizaron esta cuestión entre el siglo XVII y fines del XVIII. En su análisis, se trata de una perspectiva "mercantilista" del gobierno de las poblaciones, en tanto de lo que se trataba era de que los pobres trabajaran para hacer crecer las manufacturas y con ello el comercio, las ciudades, los impuestos y, finalmente, la riqueza y felicidad del reino (*vis a vis*, la del Soberano). En este sentido, los pobres eran una *cuestión de policía* que se resolvía a nivel municipal y cuyo gobierno estaba orientado por la razón de Estado.

La teoría de la población de (1798) Thomas Malthus habría actuado como bisagra y síntoma de una mutación en el modo de comprender e intervenir sobre los pobres. Si bien Joseph Tonwsend, en su discusión sobre las leyes de pobres (1786) había postulado ya que el "hambre" era el motor a partir del cual el pobre podía verse impulsado a cambiar su suerte, permanecía aún embretado en un discurso marcado por una teleología de la riqueza y felicidad de la nación, que suponía un equilibrio a restituir. Malthus partiría, por el contrario, de la premisa del *desequilibrio fundamental* entre el crecimiento de la población y el de los alimentos. El modo de salvar este desequilibrio sería la *regulación moral de los comportamientos* a partir de la delimitación de la responsabilidad individual. El abstencionismo que se derivaba del principio de la población implicaba, por sí mismo, una racionalidad capaz de especificar una forma de vida para los pobres: el matrimonio, que transformaría al pobre varón en un "ganapán" y a la mujer en su dependiente. De este modo, no sólo se comenzaba a perfilar una nueva sinonimia fundamental para el desarrollo de las políticas sociales —pobre equivale a trabajador—, sino que se delimitaba el espacio del hogar como ámbito privado cuya reproducción caía bajo la responsabilidad del obrero (Donzelot 1998).

El análisis genealógico de Dean le permite contradecir cierto sentido común que supone que el gobierno liberal que se desbloquea entre fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX habría implicado una "desmoralización" del tema de la pobreza y su transformación en un asunto "secamente" económico. Por el contrario, observa el autor, el "Discurso sobre pobres" (que le antecede) no se fundamentaba en la prosecución de valores morales, sino en la *razón de Estado*, orientada a fortalecer y engrandecer la nación. Sería el discurso de la economía política liberal el que fundaría la intervención sobre los pobres a partir de una mirada moral para la que la promoción de cierta *forma de vida*, basada en el reconocimiento de la responsabilidad individual, devendría un fin en sí mismo.

Así, el liberalismo, inconfesablemente malthusiano, establecía condiciones materiales, sociales e institucionales que promovían una forma de vida —frugal, ordenada y casta— que se planteaba, sin embargo, como "natural". A ello serviría la reforma de las leyes de pobres de 1834.

Si "pobreza" y "fuerza de trabajo" devenían sinónimos que delimitaban el naciente mercado de mano de obra, el "pauperismo" resultaría su suerte de exterior constitutivo, en tanto estado de *corrupción* de la naturaleza humana. La lógica de intervención impulsada a partir de estas premisas, suponía como primer objetivo la separación entre la población pobre y la indigente. Para ello, operaba el principio disuasivo de menor elegibilidad (al que nos referimos), como una suerte de semiotécnica en la que la vergüenza funcionaba como un elemento de autoselección de los "beneficiarios".

En contraposición al clásico trabajo de Karl Polanyi (1989), Dean no ve en este debate del pauperismo el nacimiento de "lo social", sino tan sólo una superficie para su emergencia. Desde su perspectiva, la emergencia del discurso social debería fecharse a mediados del siglo XIX, momento en el que la preocupación dejaba de ser la de separación de pobres e indigentes y pasaba a ser el de la *degeneración de la población trabajadora*. El autor se refiere con ello a la creciente inquietud de fin de siglo XIX por las condiciones de trabajo (que servirían de marco para la emergencia de la "cuestión del desempleo").

En su primera y malthusiana formulación, el gobierno liberal de los pobres se articuló con modos filantrópicos de intervención en la pobreza. En sintonía con esta perspectiva, Christian Topalov (1994) refiere a una "epistemología de la caridad", cuya unidad de análisis sería "el caso" y cuya técnica de observación era clínica (tal como la analizó Michel Foucault). La mirada clínica hacía de cada paciente una singularidad, cuyos síntomas debían leerse como signos corporales de la historia única de su enfermedad. La filantropía, nos dice Topalov, no

hacía otra cosa. No clasificaba al pobre según una tabla pre-dada, sino que se concentraba en comprender la singularidad observada. Se trata de una mirada informada por las ciencias nacientes, pero también por una pregunta moral, que distinguía entre pobres meritorios y no meritorios.

A partir de fines del siglo XIX la gubernamentalidad liberal se vería escandida por la "cuestión social". En ese marco, el pauperismo dejaría de ser algo que podía "separarse", para convertirse en un *riesgo* que asechaba a toda la población. A partir de ello, se problematizarían las *condiciones* que causaban del pauperismo (y con él, las enfermedades, el crimen y la amenaza de revuelta). El modo liberal de gobierno no sólo debía remover las barreras para la constitución de una clase de trabajadores asalariados, sino que tenía que ser también capaz de expurgar aquellas condiciones y modos de vida de los pobres que amenazaban su producción y reproducción como trabajadores (Dean 1991: 217).

Emergía, con ello, la figura de la *previsión social*, sostenida en la presuposición de que además de una naturaleza con sus propias leyes (como las de la población, por ejemplo) e individuos con comportamientos determinados, existía un entramado de relaciones que conformaban un *todo social* con responsabilidades respecto de sus elementos. En nombre de "lo social" (ahora sí) se abría un nuevo espacio de administración para asegurar las condiciones *vitales* de reproducción de la economía (mediante dispositivos biopolíticos de seguridad), y emergía el lugar de los "reformadores" como portadores de un nuevos saberes centrales para el gobierno de las poblaciones (médicos, abogados, economistas).

La posición de enunciación de éstos últimos significó una ruptura a nivel de la *episteme* de gobierno y un deslizamiento respecto de la mirada clínica de la filantropía. Un emergente de este nuevo régimen de enuciabilidad serían las clasificaciones objetivantes que se desarrollarían hacia 1880: ya no se trataba de articular un conjunto de causas "objetivas" y "subjetivas" que dieran cuenta de cada caso, sino que se buscaba hacer visibles distintas sub-poblaciones según ciertas categorías. En este proceso de delimitaciones y observación surgiría una pluralidad de métodos de recopilación de información y de agentes de recolección, que trabajarían inductivamente (encuestas, censos, registros hospitalarios).

Pues bien, la formulación del lugar del "desempleo" a partir del último tercio del siglo XIX, haría parte de este juego de delimitaciones, visibilizando una figura intermedia entre la del "trabajador" y el "indigente": "el desocupado". Este espacio resultaría fundamental, pues para funcionar como "ejército de reserva", debía haber una parte de la población "sin trabajo" que estuviera "disponible" y fuera "capaz" de ingresar al mercado de trabajo. Para ello era

menester poner en marcha dispositivos de seguridad a fin de prevenir que los trabajadores-sin-trabajo *degeneraran* en indigentes.

Según demuestra Christian Topalov, alrededor de la problematización del desempleo, y como modo de intervenir en él, iba a articularse un doble impulso de movilización y estabilización de la fuerza de trabajo. Entre 1850 y 1870, Europa había vivido un proceso de sedentarización de la población obrera alrededor de las ciudades. Este proceso, no había implicado, sin embargo, una automática regularización del empleo. Predominaba la irregularidad y la diversidad tanto en los modos de organización del trabajo y de formas de contratación (indirecta, tercerizada, a término). Esta irregularidad resultaba, a su modo, "conveniente" para los dos actores principales del contrato de trabajo. En el caso de los capitalistas, este arreglo institucional permitía ajustar la contratación de fuerza de trabajo según las variaciones de la producción. Para los obreros, por su parte, implicaba libertad en el uso del tiempo. Esta libertad aparecía como un bien valioso, como muestra el hecho de que ante la falta de empleo no se demandaba la estabilidad salarial, sino la generación de empleos públicos *temporarios.* La condición de posibilidad de esta independencia era la existencia de prácticas de solidaridad popular (*vgr.* socorros mutuos o ahorro popular) y de estrategias populares alternativas al salario (*vgr*. trabajo domiciliario femenino) que hacían viable la supervivencia en condiciones de empleo irregular generalizado.

La irregularidad sí se constituía como un problema desde la perspectiva de los *reformadores,* que veían en estos comportamientos posibles fuentes de degeneración que afectaban a la previsión y reproducción del orden social. Ante esta amenaza, era menester estabilizar la población y construir la *dependencia salarial*. Esto movilizaría un arsenal de informes y conceptos para delimitar este espacio. De este modo, a pesar de algunas diferencias terminológicas, para la misma época, en Inglaterra, en Francia y en los Estados Unidos, se visibilizaba y enunciaba en diversas matrices discursivas la "cuestión del desempleo". Aun cuando este debate había comenzado en Inglaterra ya en 1880, tres fueron los hitos fundamentales de configuración de este problema: la encuesta de Charles Booth (*Life and Labour of the People of London* 1889), el trabajo de John A. Hobson (*Problem of the Unemployed* 1895), que introduce el desempleo como problema social, mediante el concepto de "desempleo involuntario" (cuya definición excedía las definiciones de "desempleo ocasional" o de "desempleo sistémico" de Alfred Marshall), y, en tercer lugar, el trabajo de William Beveridge de 1909 (*Unemployment*. *A problem of industry.*).

El trabajo de Charles Booth significó un ejercicio de clasificación fundamental y fundacional. Éste separaba a la población de Londres en seis subgrupos, de acuerdo a las condiciones de trabajo y de vida. Mediante su clasificación, Booth realizó dos operaciones: distinguió las "verdaderas clases laboriosas" del *lumpenaje* "semi-criminal" o "criminal", al tiempo que diferenciaba el problema moral del pauperismo del problema de la pobreza, que adjudicó a la *irregularidad del trabajo*. Sin admitir la existencia de un problema de desempleo, sí planteaba, en cambio, la necesidad de eliminar el *surplus* de trabajadores inestables, a fin de garantizar que todos los obreros "verdaderamente laboriosos" contaran con un empleo regular. Para este *surplus* de irregulares proponía colonias industriales.

William Walters (2000) muestra que el trabajo casual funcionó como la antítesis del empleo regular, garantía de cierto "gobierno a distancia", que resultaba del comportamiento prudente que estimulaba la condición de asalariado (básicamente: ahorro y previsión). El trabajador casual no podía "administrar" su salario, pues, simplemente, no era suficiente. Esta insuficiencia generaba poco incentivo para devenir *responsable*. Del mismo modo, desde la perspectiva de los reformadores, el régimen casual fomentaba el trabajo infantil y el femenino, generando este último un descuido de los niños y nuevos riesgos asociados a sus conductas futuras.

Los modos de clasificación de la fuerza de trabajo, impulsados por los reformadores, tendrían efectos performativos en lo que refiere a su gobierno, dado que a la diferenciación diagnóstica iban a articularse diversos modos de *acción* sobre los subgrupos de los "genuinamente desempleados" y de los indigentes-"inempleables".

El primer esquema de atención a los desempleados fue el de los trabajos municipales pagados por el gobierno local y la caridad privada. La circular de 1886 de Joseph Chamberlain, presidente del Consejo Local de Gobierno, llamaba a diferenciar entre los desempleados temporales**,** que "verdaderamente" buscan un nuevo empleo (para los que debían ponerse en marcha trabajos públicos) y los indigentes, a quienes correspondían los *workhouses*. Ahora bien, el objetivo de esta política era, aún, la atención a la aflicción individual y *coyuntural* de los desempleados, antes que el desempleo.

A medida que el problema dejara de ser el de los "pobres desempleados" y comenzara a ser el "desempleo" surgirían nuevas técnicas de administración de las poblaciones. Según explica Walters tres fueron las propuestas que se debatieron en Inglaterra a comienzos del siglo XX: el "derecho al trabajo" (impulsado por el movimiento laborista), el proyecto proteccionista de la reforma tarifaria (impulsado por los conservadores y por Chamberlain, que abogaban por la

protección del mercado interno del Imperio) y el movimiento de organización pública del mercado de trabajo (impulsado por reformadores como los Webb y Beveridge). Las soluciones finalmente llevadas adelante serían el sistema de oficinas de empleo (que retomaba la última propuesta) y el seguro de desempleo.

El sistema de oficinas de empleo (*labour exchange office*), puesto en marcha por Beveridge desde 1909, fue una de las primeras respuestas al problema. Uno de sus supuestos fundamentales era que el desempleo era un mal inerradicable para el que cabía construir una "zona de amortiguación" que resguardara a la población trabajadora en los tiempos de pérdida del empleo, al tiempo que garantizara la afluencia de la fuerza de trabajo necesaria. Estas oficinas se proponían articular la oferta con la demanda de mano de obra, es decir, partían de la hipótesis de su desencuentro y la desorganización del mercado de trabajo. Según explica Walters, este diseño no se alejaba en nada del *ethos* del individualismo y el voluntarismo de la auto-ayuda, propios del gobierno liberal inglés; simplemente, reconocía que los sujetos debían ser ayudados por el Estado en las transiciones entre empleos. Asimismo, estas oficinas devinieron centros de intercambio de información, al tiempo que espacios en los que "remover a los inempleables", delimitando un mapa de la situación del desempleo, central en su construcción como problema social. En este sentido, en tanto en la estrategia de los reformadores este tipo de acción pretendía organizar de modo estable *flujos poblacionales* y estabilizar sus movimientos, entendemos que también se inscribe en una matriz biopolítica y *social* de gobierno.

El otro modo que adquirió la organización e intervención sobre la población desocupada fue el seguro de desempleo (en Inglaterra desde 1911). Este esquema consolidó una perspectiva social del fenómeno, en lugar de una preeminentemente moral, puesto que el seguro se basa en la idea de riesgo global. No obstante, la puesta en marcha de las tecnologías del seguro también generaría nuevas formas particulares de *individualización* y, en este sentido, de gobierno de las poblaciones.

Por otra parte, la generalización del seguro iba a movilizar una forma singular del derecho, los derechos sociales, que se inscriben no sólo en la lógica del despliegue de los dispositivos de seguridad, sino también en una de las matrices fundamentales del liberalismo como racionalidad de gobierno. En efecto éstos se vinculan con la expansión de la garantía estatal al "derecho a la vida" a nuevos ámbitos; extensión que fue arena de la lucha de clases desde mediados del siglo XIX. Ciertamente, la interpelación en términos de "ciudadanía social" abría espacios de resistencia incalculables.

Además de estos modos de gestión de la población desempleada, a partir de la segunda guerra mundial, Keynes mediante, iban a generalizarse modos "macroeconómicos" de gobierno del desempleo, a partir de intervenciones que actuaban sobre otras variables económicas (en el marco de la economía nacional), tales como "la inversión" y "el consumo". En este marco, se formularía el "pleno empleo" como objetivo y *medio* de gobierno de la fuerza de trabajo. Tenemos aquí un tercer régimen de la mirada, distinto de la "epistemología de la caridad" y de la mirada "social-objetivante" de "los reformadores". A diferencia de esta última, no tendría un carácter *inductivo*, que observa los movimientos de las poblaciones a partir de dispositivos de recuento (como en el régimen social de la mirada). Por el contrario, este tercer régimen que analiza Christian Topalov (1994), no sólo prescinde de un estudio del comportamiento de cada individuo, sino también del de cualquier grupo de individuos categorizados de un modo particular. El desempleo pasa a ser el resultado de un movimiento de *variables macroeconómicas,* independientes de sus manifestaciones individuales. Así, en el campo de problematizaciones sobre el desempleo, la curva de Phillips (que relaciona la variable "desocupación" con la de "inflación") relevaba a la encuesta como dispositivo de observación.

Asimismo, el gobierno de la fuerza de trabajo se articularía en estrategias *neocorporativas*[7], en virtud de las cuales el gobierno económico (de las macrovariables) iba a estar respaldado en un sistema de acuerdos que lo harían viable[8]. Por otra parte, el modo de gobierno de desempleo en la posguerra retomaría los mecanismos del seguro vinculados a la extensión de

[7] Hemos construido una definición de *racionalidad neocorporativa del gobierno de la fuerza de trabajo* a los fines de esta tesis, a partir del Diccionario de Política de Norberto Bobbio (1998) e inspirándonos en algunas reflexiones de Bob Jessop (1990). En principio, no tomamos el concepto "corporativismo" porque entendemos que esta posición se vincula a una crítica antimoderna al capitalismo, mientras que éste no es el caso del neocorporativismo. Entonces, entendemos que el neocorporativismo, como racionalidad de gobierno de la fuerza de trabajo, se basa en un sistema de acuerdos organizados a partir de una lógica tripartita, en el que quienes se sientan al diálogo tienen el monopolio de representación (jerárquicamente organizada) de su sector. El *modo* en que desde esta racionalidad se organiza la intervención está signado por una perspectiva *mercantilista* de la economía que entiende que se trata de un espacio a ordenar directamente a partir de la *voluntad política.* La gramática de la intervención no está fundada en un saber tecnocrático-económico sobre el comportamiento de las *variables* económicas, sino que se actúa sin mediaciones sobre poblaciones y cosas. En esta intervención el Estado no sólo fomenta y organiza, sino que *es* un actor económico a través de procesos de nacionalización, creación de empresas públicas y mixtas, etc. En este sentido, el horizonte utópico de esta racionalidad es la prosperidad económica para la independencia nacional y el bien común. El antagonismo social no se juega, por ello, a nivel de la lucha de clases capital-trabajo (es posible la armonía en el marco de la "nación"), sino entre patria-antipatria (y sus posibles "secuaces" locales, desde ya). El neocorporativismo no es incompatible con el parlamentarismo, pues para nosotros no refiere a una forma de la representación política, sino del gobierno económico de la fuerza de trabajo.

En su articulación con el keynesianismo, como racionalidad económica del gobierno de las poblaciones, ella iba a adquirir características particulares, en tanto el sistema de acuerdos ordena una forma de acción que debe contemplar los movimientos singulares de la economía.

[8] Como sabemos, ello en el marco de una expansión económica imperialista que resultó fundamental para la viabilidad de este esquema.

los "derechos sociales". Finalmente, en algunos contextos (es el caso de EE.UU, que nos interesará particularmente) estas formas de acción se articularon con dispositivos de seguridad social que atendían a las poblaciones-pobres-no-trabajadoras (*welfare*). Más allá de las singularidades que este esquema adquirió en diversos contextos (Esping-Andersen 1993), entendemos que en ellos la articulación de estos elementos (keynesianismo económico, *neocorporativismo,* extensión del seguro de paro forzoso y *welfare*) conformó el *gobierno bienestarista de la fuerza de trabajo*.

Pues bien, a partir de la década del setenta del siglo XX el gobierno del desempleo y de las poblaciones desocupadas iba a sufrir una profunda *mutación.* Este proceso, como hemos indicado, no puede disociarse de las transformaciones en los modos de gobernar la fuerza de trabajo en general. Sin extendernos en un diagnóstico que nos resulta muy conocido, y sobre el que volveremos, podemos decir que se trató de un proceso de *desarticulación* de los dispositivos de seguridad basados en la "invención de la solidaridad" y la adopción de esquemas de "activación" de los trabajadores que los sacaran de la "pasividad" del seguro.

En vistas a lo que hemos expuesto más arriba, las transformaciones en los modos de diagnosticar e intervenir en el desempleo, implicarán, necesariamente una reconfiguración que también involucraría el lugar del "trabajador" y de "el-pobre-no-trabajador" (indigente). A los sociólogos de otras latitudes les tocará la tarea de analizar las implicancias de este proceso en los países centrales (tarea, por cierto, ya cumplida). Por nuestra parte, nos preguntamos cuáles habrán sido las singularidades que adquirió este proceso de desmontaje de seguros de desempleo y de seguridades sociales (*welfare*) en nuestro contexto.

..... el caso de los programas workfare en la Argentina.

Las políticas *workfare* refieren a un estilo neoliberal de gobierno de las poblaciones, en el marco de una tendencia de sustituir la seguridad social (políticas pasivas) por políticas de asistencia a la pobreza que *activaran* a los sujetos y los "acercaran" al mercado de trabajo (Harvey 2007). Estos programas estuvieron constituidos a partir de una racionalidad tecnocrática, neoclásica y "microconductual", que hizo del mercado -como ámbito de competencia- el mecanismo preferencial de regulación de la sociedad. Pues bien, contando con estos elementos, esta tesis podría haberse sostenido en la lógica de la aplicación. Así, podría haber sido la descripción de cómo unos técnicos "aplicaron" cierta receta, trabajo que hubiera involucrado, probablemente, por nuestra parte la "aplicación" de conceptos desarrollados desde diversos marcos teóricos para subsumir distintos elementos del esquema

analizado bajo diferentes categorías de análisis, en un juego de encastres. Sin embargo, hubo dos grandes obstáculos que complejizaron nuestra tarea.

En el caso de la Argentina no puede constatarse: ni a) la existencia de un seguro de desempleo masivo previo a las reformas neoliberales que protegiera a la población asalariada frente al riesgo del paro[9]; ni b) una forma de seguridad social equiparable al *welfare*, es decir, a la recepción universal de un ingreso por niño en el caso de las familias con ingresos insuficientes[10]. Este es un punto central puesto que en el caso de la Argentina (en términos de de los detractores del "bienestarismo") no se podía ni "activar" a los trabajadores "pasivos" que se habían acostumbrado a la "buena vida sin trabajar" (despreocupados por su "capital humano"), ni sacar de la "dependencia" a las madres que mensualmente recolectaban la "asistencia" del Estado y cuya "vida disipada" les hacía desconocer quiénes eran los (múltiples) padres de sus hijos (mucho menos pedirles la correspondiente manutención). Ello resultaba imposible, por el simple hecho de que las condiciones previas a la "reforma" que vendría a proponer el *workfare* eran sustancialmente distintas. Primer deslizamiento, entonces: Si este esquema se presenta y se legitima como una "reforma", en el caso de la Argentina ¿qué es lo que el *workfare* venía a reformar? Necesaria vuelta sobre la historia, entonces, para comprender contra qué pasado se "rebela" el nuevo dispositivo.

Segundo obstáculo, ya como resultado del análisis de un *corpus* de documentos producidos desde y sobre los programas: en el "caso" Argentino se observaban discursos y posiciones de enunciación que no son referidos en los estudios sobre el esquema en otras latitudes. La presencia de un discurso *moral* fuertemente informado por la Doctrina Social de la Iglesia y de un discurso de *derechos sociales* (a partir del PJJHD) señalaba particularidades, propias de disputas locales de sentido. Las huellas de estas luchas por la significación y orientación programáticas están presentes en los diseños, implementaciones y evaluaciones de los programas.

[9] A excepción de un seguro para el sector de la construcción, que sustituyó las indemnizaciones a partir de 1967. Asimismo debemos aclarar que el seguro de desempleo, aunque se originó en Inglaterra en 1911 no fue un dispositivo exclusivamente desarrollado por los países centrales. En Uruguay y en Costa Rica se desarrollaba un esquema de protección frente al paro en 1934, en Venezuela en 1936, en Chile en 1937 y en Brasil en 1986. En la Argentina la misma ley (24.013 de 1991) que introducía la reforma flexible de las relaciones laborales, sería la que pondría en marcha un seguro, siempre muy limitado en su cobertura. Según datos de la CEPAL entre 1995 y 2006 la cobertura media fue de un 6.26% del total de los desocupados, mientras que el promedio para el caso de Uruguay era del doble (13.74%). Cabe aclarar que en 2007 la cobertura se extiende al 12.9% de los desempleados (Velázquez 2010).

[10] El *welfare* también se extendió a programas que proveían bonos para alimentos, servicios de salud, etc. Sin embargo, en la acepción corriente en los Estados Unidos el término se asocia al programa *Aid to Families with Dependent Children* puesto en marcha por la gestión de Roosvelt en 1935.

Segundo deslizamiento, entonces, para analizar la *programática* de gobierno puesta en juego en los programas había que referirlos a un espacio *intertextual*, formado por otros discursos, por diversas estrategias, en tanto el sentido de ésta se jugaba, también, en relación con ellos.
A partir de ambos deslizamientos, entonces, fue necesario romper con la idea de "aplicación" y sustituirla por la de "traducción", entendida como un proceso "creativo" que supone mediaciones. Al respecto, debemos hacer una aclaración: El término que hemos seleccionado supone cierta dirección (hay un "original" que se traduce), sin embargo, entendemos que en tanto ella siempre comporta una novedad, puede devenir también "experimento" y, consecuentemente, producir saberes que serán "retraducidos" en la dirección contraria (veremos que éste fue el caso argentino del *workfare* en el Capítulo 9). Ahora bien, esta reversibilidad no debiera opacar las singularidades que comporta la condición de dependencia y que especifican el modo que adquiere el gobierno de las poblaciones a través de las políticas sociales en nuestro contexto. Estas últimas, en tanto dispositivos de gobierno, están inscriptas en relaciones de poder, ligadas a regímenes de saber. Pues bien, entendemos que, en el contexto latinoamericano, el análisis de estas relaciones de saber-poder debe dar cuenta de las condiciones de subordinación de la producción y re-producción de los saberes expertos en nuestros países. Aunque no adscribimos a una perspectiva determinista, esto es, no creemos que los saberes circulen exclusivamente en *un* sentido, su producción en el campo de la política social supone posiciones de enunciación no sólo "distintas", sino *desiguales.* Así, los diagnósticos y propuestas de los organismos internacionales y de los tanques de pensamiento de "países desarrollados" tienen una fuerte ascendencia en la construcción del "sentido común" del campo local de diseño de políticas sociales. Precisamente, es el sentido común el espacio donde con mayor fuerza y eficacia actúa la interpelación ideológica; pues es el lugar en el que con mayor facilidad ésta se invisibiliza. Pues bien, entendemos que esta fuerte ascendencia no se explica sólo en virtud de las dependencias materiales inmediatas que ponen en juego los financiamientos internacionales, sino también en virtud del poder performativo de nominación que suponen ciertos lugares de enunciación. Como han mostrado debates recientes sobre la producción de saberes subalternos (vgr. Castro Gómez 2007; Escobar 1996), el propio discurso del "desarrollo" y el horizonte de la "modernización" como proyecto universal, siguen delimitando un espacio de enunciación privilegiado para los expertos de los "países desarrollados". Ahora bien, también como veremos, esas condiciones de subordinación no son inamovibles, sino que se inscriben en el contexto de luchas y relaciones de fuerzas que las configuran.

Por su parte, dar cuenta de la "traducción" (productiva) de ciertos dispositivos implica atender dos dimensiones (sólo analíticamente distinguibles) una sincrónica y la otra diacrónica. En efecto, las formas de esa "traducción" dependerán de la trama de discursos con los que *contemporáneamente* establezca relaciones de articulación, subordinación u oposición[11], pero también con los discursos del *pasado.* Ése que, según Althusser, es algo "totalmente diferente de una sombra, y que por el contrario tiene una realidad positiva y activa, como para el obrero del que habla Marx lo es el frío, el hambre y la noche" (Althusser 2004b: 95). Ése que conforma la memoria (silenciosa o estridente) del campo de los discursos presentes. En este punto, resulta sugerente la noción de *interdiscurso* que propone Michel Pêcheux:

> La condición esencial de la producción y de la interpretación de una secuencia no es inscribible en la esfera individual del sujeto psicológico: ella reside de hecho en la existencia de un cuerpo socio-histórico de *huellas discursivas* que constituyen el *espacio de memoria* de la secuencia. El término interdiscurso caracteriza ese cuerpo de huellas como *materialidad discursiva*, exterior y anterior a la existencia de una secuencia dada, en la medida en que esa materialidad interviene para constituirla. Lo no-dicho de la secuencia no es entonces reconstruible sobre la base de operaciones lógicas internas, *reenvía aquí a lo ya dicho, a lo dicho afuera* (Pêcheux 1990, Traducción Glozman-Montero 2010, énfasis nuestro).

Para referirnos a este nivel del análisis nos hemos valido del concepto de "tradición", sin dudas polémico para una perspectiva foucaultiana. Con ella no nos referimos a la prolija acumulación de discursos que se saben, se ordenan y se suceden, conformando una línea sin accidentes que une el pasado con el presente. Por el contrario, aludimos a la pluralidad de voces (refutadas, retomadas, silenciadas o ignoradas) cuyo espesor conforman las sinuosas líneas de fuga de nuestro propio discurso. Nos referimos a aquello que Foucault denomina:

> (...) La orla de tiempo que rodea nuestro presente, que se cierra obre él y que lo indica en su alteridad; es lo que, fuera de nosotros, nos delimita. La descripción del archivo despliega sus posibilidades (y el dominio de sus posibilidades) a partir de los discursos que acaban de cesar precisamente de ser los nuestros; su umbral de existencia se halla instaurado por el corte que nos separa de lo que *no podemos ya decir,* y de lo que cae fuera de nuestra práctica discursiva; comienza con el exterior de nuestro propio lenguaje; su lugar es el margen de nuestras propias prácticas discursivas. En tal sentido vale para nuestro diagnóstico. No porque nos permita hacer el cuadro de nuestros rasgos distintivos y esbozar de antemano la figura que tendremos en el futuro. Pero nos *desune de nuestras continuidades:* disipa esa identidad temporal con la que nos gusta contemplarnos a nosotros mismos para conjurar las rupturas de la historia; rompe el hilo de las teologías trascendentales, y allí donde el pensamiento antropológico interrogaba al ser del hombre o su subjetividad, hace que se manifieste el otro, y el exterior. El diagnóstico así entendido no establece la comprobación de nuestra identidad por el juego de las distinciones. Establece que somos diferencia, que nuestra razón es la diferencia de los discursos, nuestra historia la diferencia de los tiempos, nuestro yo las diferencias de las

[11] Entendemos que, en todos los casos hay que entender estas relaciones no como vínculos exteriores que se dan entre unos elementos ya-dados, sino como el entramado a partir del cual los distintos elementos (conceptos, delimitaciones poblacionales, mecanismos, procedimientos) se constituyen.

> máscaras. Que las diferencia, lejos de ser origen olvidado y recubierto, es la dispersión que somos y que hacemos (Foucault 2002: 222-223).

Ahora bien, ese archivo, como tal es inasible y su dispersión, incontrolable. Aunque en su dimensión teórica nunca debe dejar de acecharnos, en vistas a una investigación empírica estamos obligados a recortar una serie de discursos, que Foucault (2002) y también Courtine (1981), llamarían "dominio de memoria", construido por un conjunto de secuencias discursivas que preexisten a las del campo discursivo de referencia y que (desde nuestra perspectiva) juegan un papel relevante en la producción de su sentido.

A partir de los sucesivos deslizamientos, entonces, el *corpus* sobre el que basaremos nuestro análisis está conformado a partir de documentos que refieren a los siguientes campos:

1. La delimitación de un *campo discursivo de referencia*, conformado por documentos producidos por instancias oficiales de la Administración Pública Nacional (APN) involucradas en el diseño, aplicación, monitoreo y evaluación de los programa *workfare* entre 1996 y 2007, así como por un conjunto de entrevistas realizadas a informantes clave.
2. La selección y recopilación de documentos a partir de la delimitación de un *dominio de memoria*, constituido por series que conforman las capas de la memoria (citadas, retomadas, contestadas, eludidas, olvidadas o denegadas) del campo de diseño de políticas sociales en Argentina, particularmente en lo referido a la gestión de las poblaciones desempleadas. Su delimitación resultó coextensiva al proceso de análisis de los documentos del campo de referencia, a partir de la noción de "resonancia discursiva"[12] (Serrani 2001).
3. La selección y recopilación de documentos a partir de la conformación de un *dominio de actualidad*, constituido por un conjunto de secuencias discursivas que coexisten históricamente con las del campo discursivo de referencia y que (desde nuestra perspectiva) participan en la producción de su sentido. Así, se trabajó con documentos producidos por distintas instancias vinculadas a la disputa en la delimitación del sentido de la intervención social: organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano del Desarrollo, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo), tanques de pensamiento neoliberal (entre otros: Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Universidad de San Andrés)

[12]Desde la perspectiva de Serrani, las "memorias discursivas" aparecen en la secuencia discursiva de referencia bajo la forma de "resonancias", esto es, bajo la forma de regularidades léxicas, frásicas o enunciativas, que resultan huellas materiales de un discurso "otro". En nuestro análisis prestaremos particular atención a las regularidades léxicas.

y organizaciones sociales (entre otros: Caritas Argentina, Central de Trabajadores Argentinos, Centro de Estudios Legales y Sociales).

La matriz teórico-epistemológica y metodológica desde la que abordaremos estos materiales será la genealogía, según esta fue definida por Foucault, pues nuestra pregunta no referirá a los "orígenes primeros", sino a las "procedencias", es decir "la filial compleja" que percibe los "accidentes, las desviaciones ínfimas –o al contrario los retornos completos, los errores, los fallos de apreciación, los malos cálculos que han producido aquello que existe y es válido para nosotros" (2000b: 4). La pregunta por la "procedencia", entonces, descubre que en la raíz de lo que conocemos y de lo que somos no están en absoluto la verdad ni el ser, sino la "exterioridad del accidente" (ibídem).

Una perspectiva genealógica se pregunta también sobre condiciones de "emergencia" de diagnósticos, conceptos o dispositivos; esto es, por el campo fuerzas en el que ocurre "el movimiento de golpe" a partir del cual ellos devienen visibles. No nos interesará, entonces, reconstruir un relato lineal que nos devuelva la coherencia de un objeto, sino por el contrario desplegar el espacio de su dispersión.

En este punto, nos hemos apropiado de algunas herramientas desplegadas por el mismo autor en la *Arqueología del saber* (2002), sobre todo para analizar las diversas *formaciones discursivas* involucradas en el gobierno de las poblaciones desocupadas. Así, por ejemplo, a la hora de indagar en las conformaciones del *desempleo* como un objeto de saber (que viabiliza y diseña ciertas formas de intervención) prestaremos atención a las distintas superficies de emergencia a partir de las que éste delimita (la economía, la medicina social, el discurso político, el discurso sindical), a las distintas instancias institucionales que inciden en esta delimitación (el Departamento Nacional de Trabajo, la Comisión Nacional de Desarrollo Económico, la Confederación General del Trabajo, entre otras) y a las diversas rejillas de especificación a partir de las que se precisa/produce su descripción. Asimismo, analizaremos las modalidades enunciativas que habilitan un decir legítimo sobre el desempleo, las posiciones enunciativas autorizadas y el modo en que se jerarquizan. También atenderemos a la formación de conceptos en este campo y los modos en que estos coexisten, los esquemas y diagramas que conforman, los regímenes de producción de enunciados que propician.

Pues bien, entonces, partimos a la búsqueda de los modos en que se organizaba el gobierno de las poblaciones desempleadas a partir de la emergencia del *workfare* en la Argentina. A poco de caminar descubrimos, sin embargo, que en vistas a la singularidad de nuestro caso, era obligatorio dar un rodeo, estábamos obligado a ello en vistas de estar frente a la "excepción"

de una regla (el "modelo" *workfare*). Allí retomamos, entonces, por otros senderos que nos llevaron al problema de la "traducción" y la "tradición". Tomando un concepto althusseriano (Althusser 2004b), intentaremos mostrar que el gobierno de las poblaciones que puso en marcha el *workfare* en la Argentina estuvo "sobredeterminado" por la acción productiva de la "traducción" y por las reescrituras, diálogos mudos y denegaciones de la "tradición" del campo de diagnósticos e intervenciones sobre ellas[13].

A partir de estas especificaciones, las preguntas que orientan esta tesis son las siguientes:
¿Cuáles son las especificidades de la "traducción local" del esquema *workfare* a nivel del diseño? Esta pregunta encierra, a su vez, otras:

> ¿Cuáles han sido los discursos involucrados en el diseño de las políticas *workfare* entre 1996-2007? ¿Cuáles han sido las variaciones en este aspecto en el período señalado?
>
> En los programas *workfare* ¿cuáles han sido los "sentidos" puestos en juego en (1) el diagnóstico del problema de las poblaciones desempleadas, (2) en la delimitación de los "beneficiarios" y (3) de los objetivos de intervención propuestos? ¿Cuáles han sido las variaciones en este aspecto en el período señalado?

¿Cómo opera la "tradición local" de intervenciones y saberes sobre las poblaciones desempleadas en esta "traducción"? Esta pregunta encierra, a su vez, otras:

> La administración de las poblaciones desempleadas, ¿ha sido objeto de diseño de políticas sociales antes de 1991?
>
> ¿En qué contextos ha emergido la "cuestión del desempleo"?
>
> ¿Cuáles han sido las características de los diagnósticos involucrados en estas problematizaciones (categorías de análisis, metáforas, modelos explicativos, preconstruidos)?
>
> ¿Cuáles han sido las formas de intervención propuestas? ¿Cómo se articularon en diseños específicos? ¿En qué condiciones lograron imponerse?

En virtud de un ordenamiento analítico (aún cuando nuestro trabajo haya comenzado por lo que aquí es el Capítulo 9), abordaremos en primer lugar la segunda pregunta y luego, la primera. A continuación describimos brevemente la organización de la tesis en cuatro partes,

[13] En este sentido, el caso del *workfare* argentino no funciona como excepción, sino como excepción de la excepción, es decir: como regla. Lo que implica que el gobierno de las poblaciones desempleadas está siempre sobredeterminado en el sentido que aquí indicamos.

aclarando que al comienzo de cada una incluiremos un esquema del recorrido propuesto, así como al final de cada una propondremos unas reflexiones preliminares, con el objetivo de avanzar con una sistematización que recupere el hilo del argumento.

La Parte I está organizada en dos capítulos. El **Capítulo 1 (1890-1929)** analiza la emergencia del problema de desempleo entre la crisis económica de 1890 y la de 1929. En este periodo resultan particularmente relevantes cuestiones tales como la conformación de un mercado de trabajo capitalista con altos niveles de movilidad geográfica y ocupacional y su primera gran crisis entre 1913 y 1917. Veremos como, frente a ella, emergía una *racionalidad* social de diagnóstico y diseño de las intervenciones en el paro forzoso, aunque los modos de intervención efectivamente implementados privilegiaron una acción *adyacente* y *coyuntural*. En el **Capítulo 2 (1929-1955),** por su parte, abordamos la reconfiguración del diagnóstico e intervención en el desempleo a partir de la crisis del 1929 y hasta 1955. Al analizar este período, observaremos una expansión de la *racionalidad social* como lenguaje del diagnóstico y observación del desempleo, así como la articulación de acciones cifradas en la lógica del *racismo de Estado,* que impulsaron medidas restrictivas a la inmigración. Por otra parte, daremos cuenta de la centralidad de la noción del "capital humano", pensado como un bien colectivo, asociado a la riqueza nacional, a las determinaciones de la población y al "bienestar" común. El imperativo de garantizar su cuidado y fomento estaba vinculado a la especialización de la mano de obra, en el marco del proceso de industrialización y conformación del "mercado interno". Asimismo, daremos cuenta de la emergencia de elementos clave para el *gobierno neocorporativista de la fuerza de trabajo,* que sin embargo no lograrían articularse sino a partir de 1943. En el segundo apartado de este capítulo, entonces, analizaremos las particularidades que adquirió esta forma de gobierno de la fuerza de trabajo y del desempleo (bajo la premisa de la "plena ocupación"), así como el modo en que ello resignificaba elementos (conceptos, instrumentos de intervención, orientaciones morales) ya presentes en otras estrategias.

La Parte II de la tesis también se organiza a partir de dos capítulos. El **Capítulo 3 (1952-1969**) aborda la importante crisis de empleo de 1962, cuyo diagnóstico y propuestas de intervención remiten a la racionalidad desarrollista (que repondremos en algunas de sus versiones, como la frigerista, la cepalina y la de la Alianza para el Progreso). Particularmente, ahondaremos las problematizaciones en torno a la "modernización" y uno de sus obstáculos fundamentales: el problema de la "marginalidad". Respecto de este último concepto, nos interesará analizar el modo en que la pobreza se (re)vincula en el diagnóstico a problemas del

"comportamiento" o de "conducta", pues este esquema de comprensión (resemenatizado) resultaría clave en la configuración de las reformas *workfare*. En este capítulo daremos cuenta de la emergencia de un modo *económico* de gobierno del desempleo. Para ello, nos referiremos a la emergencia de un lenguaje tecnocrático-económico para cifrar el problema del paro forzoso, a partir de la institucionalización de la Economía como disciplina.

En el **Capítulo 4 (1956-1974)** sostendremos argumentos (basados en la construcción de una serie de documentos y acontecimientos) que permiten afirmar que el modo neoliberal de gobierno de las poblaciones en la Argentina *emerge* entre 1958-1969, aunque resulta *bloqueado* por la racionalidad desarrollista (en sus distintas vertientes) y neocorporativa hasta 1975. Sin embargo, estos años, "hegemonizados" en última instancia por otras racionalidad de gobierno, serían fundamentales para la *acumulación* de un *saber* tecnocrático neoliberal (saber de las derrotas), así como para la conformación de las redes institucionales que jugarían un papel clave en el *desbloqueo* "parcial" a partir de 1976 y "total" a partir de 1991.

Entre las singularidades de la emergencia-bloqueo del neoliberalismo, estudiaremos su peculiar articulación con la lógica pastoral-católica entre 1966-1969. Esta articulación, como se expone en capítulos siguientes, reemergería (resignificada) en instancias posteriores, en pos de una "modernización" que devenía sinónimo de "flexibilidad". En este marco, se echaría mano de recursos generalmente asociados a la "sociedad tradicional" (vgr. "la comunidad").

La Parte III, nuevamente, se divide en dos capítulos. El **Capítulo 5 (1973-1983)** comienza con el análisis de la Ley 22.752 (1983) de la última dictadura militar, que creaba un subsidio "temporario" de desempleo, que respondía a la lógica de intervención neoliberal en las poblaciones desempleadas y "anticipaba" algunas de las características centrales del esquema *workfare*.

Para dar cuenta de este "desbloqueo" retomaremos trabajos recientemente publicados en el área de sociología económica que analizan el entramado institucional que se configura en aquellos años. Asimismo, a partir de algunos documentos de la época, referiremos a lo que en el momento fue caracterizado como "el derrumbe" de los *Chicago Boys*, en alusión a la deslegitimación de quiénes habían introducido diagnósticos y estrategias de intervención neoliberales.

En el **Capítulo 6 (1983-1989)** analizaremos este "segundo bloqueo" (que, sin embargo es parcial). Para ello, daremos cuenta de las luchas en torno a la configuración de la intervención social durante el alfonsinismo a partir de la noción de "heterodoxia". Asimismo, analizaremos

algunas particularidades del discurso experto en torno a la "pobreza" y la "economía" que resultarían relevantes para la década siguiente.

La Parte IV, finalmente, está organizada en tres capítulos. En el **Capítulo 7 (1972-1991)** analizaremos la reconfiguración de los saberes expertos sobre el mercado de trabajo desde comienzos de la década del setenta y el progresivo enfrentamiento, deslizamiento y articulación entre las perspectivas desarrollistas-estructuralistas y las neoliberales.

Este recorrido nos servirá para introducir el *debate de la flexibilización* en el **Capítulo 8 (1989-1996)** en el que analizaremos los saberes expertos y los debates parlamentarios que se suscitarían a su alrededor, así como el singular modo en que la racionalidad neoliberal de gobierno iba a articularse con las memorias del gobierno neocorporativo. Finalmente, en el **Capítulo 9 (1996-2007)** nos referiremos a las singularidades de la reforma *workfare* en la Argentina (su "traducción" en relación a las "tradiciones" locales) y propondremos un esquema para su periodización. Luego, será el tiempo de algunas reflexiones finales.

Parte I: Escarlatina manchesteriana, racionalidad social y neocorporativismo. Las derivas del desempleo entre 1890-1955

Introducción

El ejercicio arqueológico que iniciamos aquí, buscando en las capas de la memoria los modos en que desde el Estado se configuró y administró el problema del desempleo, no supone un estudio exhaustivo de todos sus antecedentes históricos. Sí nos proponemos un análisis de los modos de configuración del problema y de las alternativas para resolverlo, prestando particular atención a la presencia de procesos de traducción de "tecnologías sociales" (Zimmermann 1995: 21) producidas en los países centrales, pero re-inscriptas en la "tradición" y el campo de fuerzas del saber experto local ("re-contextualizadas", en términos de Fairclough, 2005).

Introduciéndonos en el período que analizaremos a continuación, los años entre fines del siglo XIX y comienzos del XX marcaron el inicio de los esquemas de seguros sociales. Entre 1909 y 1913 se escriben páginas fundamentales para la historia de la gestión del desempleo, por ejemplo en la *Primera conferencia sobre paro* en 1910 y la puesta en marcha del primer seguro de desempleo obligatorio en Inglaterra (a instancias de William Beveridge) en 1911. La crisis del treinta, por su parte, fue clave para el desarrollo de la noción de "pleno empleo" y para la conformación de una mirada macroeconómica de intervención, momento en el que además llegaba el seguro de desempleo a los Estados Unidos. La segunda post-guerra, a su tiempo, ya signada por la amenaza tras la cortina de hierro, fue un período de generalización del Estado de Bienestar. Este clima "internacional" de ideas dejaría profundas huellas en el discurrir de la política social nacional, siempre bajo la compleja forma de la "traducción".

En virtud de la complejidad y productividad que suponen las traducciones, es necesario que nuestro trabajo analítico sea particularmente cuidadoso respecto a la traslación acrítica de elementos y posiciones que conforman ciertos sentidos en un contexto, pero que pueden funcionar de modos distintos en otro. Sobre este punto, por ejemplo, mantendremos un debate respecto de las ideas de Zimmeman y Suriano en lo que hace a los "liberales reformadores" y su papel a comienzos del siglo XX.

Uno de los objetivos de nuestro trabajo es dar cuenta de la *reversibilidad táctica* (Foucault 2000) de las distintas formas de gestión del desempleo y, en particular, cómo esa reversibilidad se ha desplegado en las diversas coyunturas históricas locales. Así, en principio veremos que las "agencias de colocaciones" conformaron una estrategia en la que (sobrentendido mediante) pudieron articularse programas tan distintos como el de la

Argentina "granero del mundo" y otro que porponía espejar a las naciones recientemente industrializadas (en particular a EE.UU). Luego, podremos observar cómo a partir de la década del treinta, a medida que este segundo programa devenía hegemónico, se abriría un nuevo campo de lucha, esta vez alrededor del seguro (entre ellos, el de desempleo). Curiosamente, pareciera haber una inversión respecto de otros contextos de emergencia de este esquema (vgr. Inglaterra), pues en la Argentina serían principalmente los sectores organizados del movimiento obrero quiénes se resistirían al seguro de desempleo, en función de la defensa de sus intereses.

En virtud de lo expuesto, comenzaremos (Capítulo I) por analizar la conformación del mercado de trabajo en la segunda mitad del siglo XIX, atendiendo en particular a su carácter móvil y poco especializado. Como veremos, en esta primera etapa el problema del empleo no era la escasez de demanda, sino de *oferta* de mano de obra. A partir de ello, entendemos que se trató de una etapa fundamental de conformación del asalariado mediante acciones represivas, por un lado, y de política migratoria, por el otro. Tal como intentaremos mostrar, la "estabilización" de la condición salarial en este período tuvo caracteres distintos respecto de la modalidad europea, que por entonces estaba adoptando este proceso. Fundamentalmente, en esta etapa la "estabilización" no pretendería ser ni territorial (o geográfica) ni ocupacional (o al oficio), sino ligada a la condición genérica de asalariado, esto es: la inscripción en el trabajo asalariado como alternativa *fundamental* para la supervivencia. Esta etapa no sólo será central por tratarse de una suerte de "origen" del mercado de trabajo, sino porque en ella se configurarían representaciones imaginarias en torno a este mercado en formación, que seguirían teniendo efectos varias décadas después en el diseño de políticas de empleo (aún cuando hayan cambiado sus condiciones).

En el segundo apartado del primer capítulo, nos concentraremos en el estudio de la crisis económica iniciada en 1913 y profundizada por la Primera Guerra. Así, indagaremos el modo en que en esta etapa se prefigura el problema del desempleo, las soluciones ensayadas, así la forma en que ambas cuestiones se inscriben aún en la matriz de conformación del mercado de trabajo del período anterior, esto es, un mercado signado por la necesidad de garantizar la movilidad territorial y ocupacional de la fuerza de trabajo. A partir de ello (II.a), analizaremos los modos en que este problema es conceptualizado por los "expertos" y las alternativas de intervención propuestas. Asimismo, a continuación (II.b) tomaremos las intervenciones legislativas y ejecutivas en derredor del problema del desempleo, para finalmente (II.c)

analizar los modos en que a través del problema del desempleo se dirimían cuestiones fundamentales respecto de la delimitación de la acción estatal.

El segundo capítulo comienza analizando los años posteriores a la crisis de 1929 y las reconfiguraciones que en ellos adquiere la cuestión estudiada. En particular, analizaremos (I.a) la emergencia del problema del "capital humano" (estrechamente ligado a los debates demográficos), el modo en que éste reconfigura los diagnósticos de desempleo y las formas de intervención sobre éste. Luego, (I.b) retomando lo expuesto en las conclusiones del capítulo anterior, analizaremos el modo en que la puja por definir el problema y las soluciones al desempleo sirve de arena para la lucha de intereses (de clase) en pugna.

En el segundo apartado de este segundo capítulo (II) indagaremos en las continuidades y resemantizaciones de los años peronistas. Para ello, (II.a) recuperamos debates de la etapa inmediatamente previa en torno al seguro, así como (II.b) las acciones en este campo del Consejo Nacional de Posguerra. Finalmente, (II.c) en este capítulo analizamos las propuestas de intervención en la "cuestión del desempleo" en los dos planes quinquenales de gobierno.

Después de haber andado este meandroso recorrido, proponemos una sistematización y algunas reflexiones para avanzar hacia la segunda parte de la tesis.

CAPÍTULO 1 Defender y mover. La estrategia de la" oligarquía improductiva"[14] en tiempos del mercado mundial.

Hacia fines del siglo XIX, la Argentina, y en particular sus centros urbanos, eran objeto de una transformación radical. El incremento de la población, provocado por la afluencia inmigratoria había transformado a "la ciudad" en un objeto de preocupación política y experta. Por esos años, el país reforzaba su incorporación al mercado mundial como exportador de materias primas, consolidando una oligarquía terrateniente basada en el latifundio poco interesada en planes de industrialización o modernización y más seducida por los "activos líquidos" (comerciales y financieros)[15]. En virtud de estas características de la clase dominante, singularmente distinta de la que por entonces se organizaba en países como Canadá o Australia (Nun 1995), los inmigrantes (mayormente campesinos) no lograrían el acceso a tierras, concentrándose cada vez más en la Ciudad de Buenos Aires (y en otras, como Rosario). Este incremento de la densidad poblacional supondría un creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares. En este contexto, y en virtud de las condiciones referidas, se difundirían una serie de enfermedades originadas por el fin de la Guerra del Paraguay. La fiebre amarilla de 1871 y la epidemia de cólera de 1886-1887 serían tan sólo dos ejemplos de ello.

En este contexto, según explica Susana Murillo (2001), se desarrollaría una proto-política científica puesta al servicio de la conformación de un cuerpo social sano y normalizado. Ello supuso una estrategia en la que se articulaban 1) el despliegue de un *saber experto* sobre el cuerpo social, en el que tendría un papel clave la emergencia de una corriente de la medicina que entendía que las causas de las epidemias y enfermedades no podían reducirse a aspectos bacterológicos y biológicos, sino que dependían de la configuración del medio social y moral; 2) la creación de una *red de instituciones* especializadas, entre las que se destaca el Departamento Nacional de Higiene en 1880, pero de la que se podrían dar otros ejemplos (Hospitales, Colonias, Consejos de Salud Pública, etc.); 3) la conformación de un *funcionariado* especializado, capaz de desarrollar esa proto-política científica (particularmente, aunque no exclusivamente, médicos y juristas).

[14] Expresión que tomamos de Domingo Faustino Sarmiento según ésta es trabajada por Murillo (2000).

[15] Entre los acontecimientos clave de este período encontramos: (1) la Guerra del Paraguay, en la que se derrotaría el primer proyecto industrialista del Cono Sur, consolidándose la alianza entre la oligarquía terrateniente y Gran Bretaña; (2) la llegada del barco frigorífico en 1876 y la extensión del ferrocarril entre 1870 y 1880, condiciones tecnológicas para la incorporación de la Argentina a la división internacional del trabajo y (3) la afluencia migratoria desde mediados de siglo. Las reflexiones de todo este apartado son deudoras de los aportes de Susana Murillo, en particular de su generosidad al compartir con nosotros su tesis inédita de maestría.

La emergencia de esta proto-política científica se inscribe en la racionalización de las estrategias de intervención en la pobreza que describe Tenti Fanfani (1989). Entre fines del siglo XIX y comienzos del XX se asiste al progresivo deterioro de la beneficencia como modo hegemónico de intervención. Esta estrategia se había basado en una mirada moralizante e individualizante de la pobreza -aunque secularizada- y la puesta en marcha de un dispositivo paraestatal (como la Sociedad de Beneficencia) que se sostenía con fondos públicos, aunque aparecía dominada por la acción privada directa de mujeres de la *élite* local, a pesar de generar fuertes resistencias en buena parte de los médicos sociales y juristas de la época. Esta forma de intervención era recusada por configurar una relación de *tutela*, no inscripta ni en una lógica de derechos ni en el saber experto. Asimismo, estaba orientada casi exclusivamente al control y la inmovilización de la revuelta (papel "ideológico-político" de la intervención social, según Isuani 1985), antes que a la producción de condiciones de vida necesarias para el desarrollo de la fuerza de trabajo (papel económico de la intervención, según el mismo autor).

En su trabajo, Murillo (2001) polemiza con posiciones como la de José Nun (1995) (entre otros), según las cuales en la Argentina de fines del siglo XIX y comienzos del XX la élite económica no habría demandado el desarrollo de una política científica articulada con el Régimen Social de Acumulación[16] (a diferencia del caso, por ejemplo, de Canadá). Desde la perspectiva de la autora, por el contrario, el desarrollo del higenismo y del alienismo dan cuenta de una política científica destinada a gobernar las poblaciones, disciplinándolas, en el contexto en que el horizonte del conflicto y el estallido social era cada vez más acuciante. Estos saberes y tecnologías, entonces, tendrían un papel clave en la conformación de un cuerpo social sano. En su desarrollo tendría un papel clave una parte de la élite ilustrada y en contacto con ideas modernas y modernizantes. Sin embargo, la estrategia de más largo aliento en la que esos "reformadores" insertaban las intervenciones en la cuestión social (el de la modernización social y económica) no sería tomada como propia por una oligarquía improductiva. Así, la movilización de una serie de saberes y prácticas (positivismo, darwinismo social, alienismo, higenismo) chocarían contra la relativa indiferencia de otra

[16] Con este término, José Nun refiere al "conjunto complejo e históricamente situado de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión (…) Un RSA es siempre heterogéneo y está recorrido por contradicciones que se manifiestan en grados variables de conflictividad, lo cual pone continuamente en evidencia el papel articulador indispensable que desempeñan la política y la ideología. Por eso tal régimen puede ser concebido como una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se van entrelazando estrategias específicas de acumulación y tácticas diversas para implementarlas, de modo que la acumulación de capital acaba siendo el resultado contingente de una dialéctica de estructuras y de estrategias (…). Su estudio trasciende, por lo tanto, el ámbito estrictamente económico y exige embarcarse en eso que apropiadamente se ha llamado una *sociología política de la economía política*" (Nun 1995: 60-61).

fracción de la élite (a cargo de la reproducción material de la clase) poco preocupada por la configuración de un proyecto de nación productiva, más interesada en la construcción de una ciudad bella y ordenada desde la cual gozar de la bonanza (amenazada por enfermedades biológicas, pero, sobre todo, político-ideológicas). Contingentemente solidarios en el objetivo de controlar los miasmas y la circulación de bacterias (en particular, las anarquistas) y de conformar medios moralmente probos para "defender la sociedad", los profesionales "reformadores" de la élite y aquellos que tomaban decisiones de peso, no se encontrarían en la estrategia de más largo plazo. Ello resulta evidente en los amargos balances de los reformadores de la década del treinta, según veremos.

El cuerpo disciplinado que resultaría de estos modos de intervención sería sin lugar a dudas dócil, aunque el fin al que debía servir su utilidad, que en otros contextos era el trabajo industrial, no estaba tan claro en el nuestro. Este gesto de producir (o proyectar producir) una fuerza de trabajo (o un espacio gris entre ésta y el desempleo, como veremos en otros capítulos) para empleos que no existen, o que existen bajo otras formas, será repetido muchas veces en los distintos períodos que analizaremos. En el que actualmente nos ocupa resulta claro que el proyecto de "poblar" la patria (mediante la inmigración, fundamentalmente), educar y producir una fuerza de trabajo productiva y sana no resultó con su contraparte en términos estructurales: la puesta en marcha de un programa de desarrollo, que incluyera la conformación de un mercado interno (nuevamente, ello sí ocurrió en el caso de EE.UU y Canadá). Para ello faltaba un elemento fundamental: la inversión productiva.

En este paradójico proceso de una población dócil y útil (para una tarea no muy bien definida), la policía sanitaria observaría y ordenaría diversos ámbitos, entre ellos, el espacio del trabajo. Sin embargo, la problemática del desempleo sería mayoritariamente desatendida. Más allá de ello, muchos de los diagnósticos y propuestas que emergerían algunos años después serían inasibles de no vincularlos a los saberes emergentes entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. En particular en lo referido a la delimitación de las poblaciones "anormales", que quedarían por fuera del entramado institucional cotidiano reservado para los ciudadanos de bien (como la escuela o el taller). Esas poblaciones liminares, delincuentes, prostitutas, vagabundos y atorrantes, para los que se diseñarían instituciones de secuestro con fines terapéuticos, delimitaban un espacio residual clave para comprender las delimitaciones posteriores del desempleo.

El horizonte de sentido sobre el que venían a desarrollarse estas estrategias de intervención en *lo social* era el de la inclusión y la constitución de un ciudadano sobre la base de principios

universalistas. Aún cuando, como queda claro, ello supusiera procesos de exclusión y encierro de ciertas poblaciones, estaba legitimado en fines terapéuticos de normalización y de reinserción, que lejos de contestar los valores imaginarios de la sociedad moderna (libertad, igualdad, fraternidad), constituían un objeto de acción y observación ("lo social") que, desde esta perspectiva, los harían posibles.

En los apartados que siguen referiremos, por un lado, al proceso de constitución del mercado de trabajo a fines del siglo XIX y comienzos del XX, para poder asir algunas de sus dinámicas. Luego, analizaremos el conetxto de emergencia del problema del "desempleo" y los modos en que éste se diagnosticó, por un lado, y el modo en que se intervino en él, por el otro. Como veremos, aun cuando se habían desarrollado explicaciones cifradas en una *racionalidad social* y diseñado tecnologías de intervención a partir de ella, la administración efectiva del problema estaría signada por una *racionalidad manchesteriana*, basada en una conjunción de *laissez-faire* e intervención exigua, adyancente y coyuntural (asistencia, empleos públicos).

Con el concepto de *racionalidad social*, nos referimos a una programática que entiende al desempleo como un problema, objetivo, colectivo e involuntario, cuyas causas y consecuenciuas son también de orden global. En virtud de ello, se pondrán en juego diversos dispositivos para su observación como fenómeno social.

Esta programática propondrá, entonces, la organización colectiva de un sistema de prevensión de los riegsos del desempleo. Sin embargo, a diferencia de otras racionalidades que analizaremos más adelante, este tratamiento se caracteriza por intervenir en los efectos del desempleo de un modo *individualizante* (a través de la propuesta del seguro o de la colocación) o, de intervenir en sus causas, será al nivel de la *oferta* de fuerza de trabajo.

Desde nuestra perspectiva, ambas racionalidades, la que hemos denominado manchesteriana y la que llamamos social, tensan lo que Foucault (2005, 2007) denominó arte liberal de gobierno. Por un lado, éste se basa en la existencia de equilibrios naturales del mercado que estabilizan los ritmos de intercambio, pero por el otro, como correlato, debe producir mecanismos de seguridad que hagan posible el juego de libertades:

> El liberalismo no es lo que acepta la libertad, es lo que se propone fabricarla a cada instante, suscitarla y producirla con todo un conjunto de restricciones, problemas de costo que plantea esta fabricación. ¿Cuál será, entonces, el principio de tal costo de la fabricación de la libertad? El principio de cálculo es lo que *se llama la seguridad* (…) Problema de seguridad: proteger el interés colectivo contra los intereses individuales. Inversamente lo mismo: será necesario proteger los intereses individuales contra todo lo que podría aparecer, con respecto a estos, como invasión viniendo del interés colectivo. Es necesario que la libertad de los procesos

> económicos no sea un peligro, un peligro para las empresas, un peligro para los trabajadores. La libertad de los trabajadores no tiene que devenir un peligro para la empresa y la producción. Hay que evitar que los accidentes individuales, que todo lo que pueda ocurrirle en la vida a alguien, ya sea la enfermedad o esto que llega de todas formas y que es la vejez, constituya un peligro para los individuos y para la sociedad. En resumen, que a todos estos imperativos - *vigilar* que la mecánica de los intereses no provoque peligro alguno tanto para los individuos como para la colectividad - les correspondan estrategias de seguridad que son, en cierta forma, el *reverso y la condición misma del liberalismo* (…) Libertad y seguridad; es esto lo que va a animar, desde su interior, los problemas de lo que yo llamaré la economía de poder propia del liberalismo (Foucault 2007:66)

En este sentido, entendemos que el gobierno liberal está tensado por la lógica del "dejar actuar" y la puesta en marcha de dispositivos de seguridad. Como veremos, en el caso de las poblaciones desempleadas, ambas dinámicas organizan formas de intervención diferentes.

I. Hacia la conformación del mercado de trabajo. Estabilización y movilidad

En un análisis que toma como centro la ciudad y provincia de Buenos Aires, Hilda Sábato y Alberto Romero (1992) encuentran que el mercado de trabajo constituido entre 1852 y 1880 se caracterizaba por la alta movilidad geográfica y ocupacional de la mano de obra, así como por su escasa especialización. Uno de los rasgos salientes sería el trabajo ocasional, asociado a la estacionalidad propia de buena parte de la actividad económica primaria y a las oscilaciones cíclicas del mercado mundial, relacionado con el carácter agro-exportador del régimen social de acumulación. Asimismo, la irregularidad del trabajo estaba asociada a la principal industria urbana -la construcción-, signada por la estacionalidad y el contrato temporario.

En un sentido semejante, Ofelia Pianetto (1984) sostiene que el uso extensivo de explotación de la tierra entre 1880 y 1930 fue el principal modo de incrementar la producción a bajos costos, hecho que junto a la baja mecanización de las tareas y las enormes áreas sembradas imponían la utilización de abundante mano de obra ocasional en la recolección de cereales o en huertas de la periferia urbana. Según indica la autora, para 1908 el Censo Nacional Agropecuario consignaba que este personal transitorio representaba 56% de los ocupados en el sector rural (1984: 299). Por cierto, esta movilidad geográfica fue posible gracias al tendido del ferrocarril y al abaratamiento del transporte transatlántico, elemento fundamental en la resolución de la escasez aguda y sistemática de mano de obra durante el siglo XIX (Cortés Conde 1979: 191 y ss). Así, el trabajo *golondrina* (de migrantes internos y externos) sería una de las características salientes del período.

Finalmente, también en un sentido semejante, la hipótesis sostenida por Ernesto Laclau (1969) en un muy temprano trabajo resulta iluminadora para nuestro análisis. Según ésta, la

evolución del mercado de trabajo entre 1860 y 1930 en la Argentina estuvo marcada por las condiciones de acumulación locales, basadas en la expansión rentística (y la consabida renta extraordinaria que benefició a la oligarquía pampeana). Ello determinó una tendencia estructural permanente a la *ocupación plena* (ya fuera en las labores rurales o en las urbanas, nacidas producto de esa expansión, tales como los ferrocarriles, construcciones, servicios y una pequeña industria manufacturera orientada al mercado local) de la fuerza de trabajo (resultante de los procesos migratorios). Sin embargo esta estructura, y sus fuertes lazos de dependencia con los países centrales, generaron condiciones de *extrema vulnerabilidad* ante las crisis externas, que recurrentemente suponían fugas de capitales. En este sentido la economía recaía en períodos cortos, pero cíclicos, de una muy intensa desocupación coyuntural.

En virtud de ésta estructura económica la Argentina no habría conocido en este período (como sí otros países de la región) el desempleo estructural y la consecuente "marginalidad" (en términos de Laclau, 1969) de una parte de la fuerza de trabajo no absorbida por el empleo. Pero también en virtud de ello, desde la perspectiva del joven historiador, la clase obrera artesanal en la Argentina (y las nacientes clases medias) al verse incluidas en el ciclo expansivo de la renta diferencial de la llanura pampeana, veían asegurado su nivel (relativamente alto) de ingreso en la medida que este proceso continuara. De allí, dirá Laclau "su radical librecambismo que lo llevó a oponerse a todo cambio estructural que implicara el crecimiento de la industria nacional sobre la base de aranceles aduaneros" (Laclau 1969: 308)[17].

Si bien la irregularidad caracterizó al mercado de trabajo a lo largo del siglo XIX y una parte del siglo XX, hubo una transformación fundamental en lo que hace a las *estrategias en las que esta ocasionalidad estuvo inserta*, así como de su significación a lo largo del tiempo. Nos referimos a los intereses que beneficiaba y a los que perjudicaba esta singular configuración[18].

Las estrategias de supervivencia de los sectores populares hasta fines del siglo XIX incluían la venta de la fuerza de trabajo como *una alternativa más* para garantizar la reproducción de la vida, junto a otras de autoconsumo. Entonces, la escasez de brazos para las distintas faenas

[17] Por el contrario, otros contextos, como el chileno, fueron propicios para que el movimiento obrero reivindicara cualquier expansión de las fuerzas productivas que redundara en una extensión del empleo (y disminuyera el efecto depresivo del paro sobre el salario). No discutimos aquí la existencia de una conciencia reflexiva o teórica respecto del librecambio en la Argentina, sino que en las reivindicaciones y trayectoria de luchas, las políticas de protección y expansión industrial eran sinónimo de encarecimiento del costo de vida y por ello no eran bienvenidas.

[18] Estas características centrales del mercado de trabajo, también determinarían otras, por ejemplo la existencia de un sector de trabajo autónomo que funcionaba como reservorio ante fluctuaciones del empleo o el desarrollo de una inserción femenina temprana en el mercado de trabajo para reforzar los ingresos familiares.

del campo se presentaba como uno de los problemas más relevantes para *la economía* en expansión y para los sectores dominantes beneficiados por ella (antes que para los trabajadores). Así, los estancieros pampeanos en tiempos de incremento del trabajo debían sacrificar o arriesgar una porción de posibles ganancias para seducir a la mano de obra disponible. Esta coyuntura había impulsado desde la segunda década del siglo XIX un arsenal de medidas que apuntaban a ligar a la fuerza de trabajo a una nueva condición salarial. Por un lado, se activarían medidas represivas que buscaban contener la movilidad disipada de los trabajadores rurales (imaginariamente construidos alrededor de la figura del *gaucho*). A este objetivo habían servido medidas tales como la obligación de portar la "papeleta" que demostrara que se estaba empleado, la organización de la policía rural que perseguía a los "vagos y mal entretenidos", la puesta en marcha de *juries de vecinos* encargados de sancionar los robos y ventas ilegales de ganado, la obligatoriedad de certificado del patrón y de pasaporte para quienes tuvieran que movilizarse, etc. Estas disposiciones serían sistematizadas en el Código Rural de 1865[19]. Aún con estas medidas en marcha, hubo presiones por parte de los estancieros para cortar el problema de raíz, esto es, eliminar las posibilidades de "vivir sin trabajar". A ello sirvieron decisiones tales como la prohibición de la caza de ñandú, parte importante de la economía de auto-subsistencia.

Ahora bien, las acciones orientadas a controlar la movilidad de la fuerza de trabajo resultaban algo paradójicas, pues la dispersión territorial de la demanda terminaba por transformarlas en *barreras para la necesaria movilidad estacional*. Por ello, entre 1870 y 1873 se suspenderían las disposiciones sobre vagos y se eliminaría el pasaporte como requisito para la circulación.

Las acciones de tipo represivo convivieron con políticas migratorias que aportaron un fuerte caudal poblacional capaz de mitigar la crisis de brazos. La inmigración resultante, como hemos dicho, fue en una proporción importante estacional. El acortamiento y abaratamiento de los viajes transatlánticos fueron clave para esta forma de migración "golondrina", que se concentraba en los meses de octubre a diciembre. Por cierto, las migraciones no sólo impactaron cuantitativamente en la conformación de la fuerza de trabajo, sino también cualitativamente. Según consigna Cortés Conde en su clásico trabajo de 1979, la proporción de mano de obra con profesión en la Buenos Aires aldeana de mediados de siglo XIX había sido muy superior a la de la metrópolis que iba configurándose más cerca del siglo XX. Resultados semejantes muestra el trabajo de Murillo (2001), explicado en este caso por la

[19] Entre sus antecedentes legales se encuentra un decreto de 1822 de Bernardino Rivadavia sobre la obligación de la policía de apresar a vagos y destinarlos al servicio militar. Si bien a fines del siglo XIX se insistía en la figura imaginaria del vago asociada a la del "gaucho", tras la campaña del desierto, éste ya servía a los señoritos porteños como cuchillero o fuerza de trabajo rural (cuando no habían sido exterminados). *Ver* Murillo 2001.

afluencia de campesinos que, al no hallar tierras para trabajar, conformaban un ejército de trabajadores indiferenciados[20]. Así, se constituía un mercado de brazos móvil y poco especializado.

Si la *ocasionalidad asociada a la posibilidad de vivir "sin trabajar" se desactivaba* progresivamente (a partir de medidas como las consignadas), la *movilidad* ocupacional, por el contrario, iría en aumento. Según explican Sábato y Romero (1992) "hacia 1850 era muy poco probable que un carpintero o un zapatero se empleara de peón de campo, pero más tarde ese pasaje, o cualquier otro equivalente, se convertiría en una salida para épocas de crisis" (103). En el límite, el apego excesivo al propio oficio, en el caso de los trabajadores especializados, podía ser una estrategia riesgosa para la propia reproducción.

De este modo, crecía el empleo ocasional, pero no asociado a las estrategias de supervivencia de los trabajadores, sino como *modo que adquiría la explotación de fuerza de trabajo* en las condiciones locales. En estos años la proletarización urbana convivió con el trabajo estacional rural, delineando un movimiento permanente entre oficios y geografías, lo que supuso cierta continuidad con la vida campesina, extraña para otros contextos (aún de la periferia capitalista). En su descripción inaugural, Bialet Massé también consignaría la inestabilidad en el oficio como una de las condiciones generalizadas del trabajo:

> Espontáneamente se ha formado una cantidad de golondrinas criollas, y ya las hay que emigran de Tucumán en junio, para la zafra de la caña, vuelven a sus pagos en agosto y septiembre, se van en diciembre a las zonas cerealistas y vuelven en marzo o abril; algunos con los pesos que economizan mejoran sus ranchos y compran un terrenito, ó la majadita de cabras u ovejas o algunas vacas (Bialet Masse 1904 TI: 133)
>
> La cosa llega al punto de que albañiles, carpinteros y de otros oficios (...) se convierten en trabajadores de máquinas agrícolas, ó en agricultores, colonos ó arrendatarios, así que encuentran la ocasión, y se conchavan (sic) en sus respectivos oficios en las épocas que les dejan libres les trabajos de campo (Bialet Masse 1904 TI: 99)

Esta inmigración periódica campo-ciudad comenzaría a perder peso en los primeros años de la década del veinte, en virtud de la creciente mecanización del agro y la disminución del uso de mano de obra extrafamiliar (Lattes 1979: 17 a 18). Pero en los primeros años del siglo esta conformación del mercado de trabajo no sólo supondría una ausencia de especialización de la fuerza de trabajo (congruente con la inexistencia de un plan modernizador o industrializador por parte de la clase dominante), sino un proceso de *des*-especialización, en tanto al menos una parte de ella no pudo hacer uso de sus saberes específicos, lo que implicó una pérdida relativa de éstos.

[20] "Los porcentajes de personas sin profesión alguna son altos (...) Según el Censo de 1904, si se la mide sobre los mayores de 14 años, entonces para 1895, el 32 % de la población carece de oficio o profesión y en 1904 ocurre lo propio con el 33%" (Murillo 2001: 35)

II. Crisis y organización del mercado de trabajo. Los comienzos del siglo XX.

A comienzos del siglo XX el desempleo comenzaría a ser un problema progresivamente más relevante para la agenda reformadora[21]. Algunas décadas después de la emergencia de la "cuestión social" como problema, y con el trasfondo de muchas de sus problematizaciones, aparecían las primeras preguntas sistemáticas y conceptualizaciones e intentos de regulación de la "cuestión del desempleo"[22].

Este movimiento puede leerse como una traducción algo tardía en el contexto local de un proceso que había ocurrido algunos años antes en las metrópolis capitalistas: el pasaje del debate del pauperismo (1795-1834) al de las condiciones de trabajo, o mejor, de las condiciones de normalización del trabajo bajo formas capitalistas. En éste, las figuras del "desempleado", "inempleable", "subempleado" o del "trabajador casual" se recortarían contra el trasfondo de normalización de un espacio social, el de la fábrica y el de las ciudades.

Pero también, la emergencia del "desempleo" como inquietud más o menos sistematizada por el saber experto también tendría cierto retardo respecto de los tiempos políticos locales: la primea acción pública de la Federación de Trabajadores de la Región Argentina en enero de 1891 sería, justamente, un mitín de desocupados. El organismo de la Federación (*El Obrero)* estimaba en unos 10.000 los trabajadores desocupados por causa de la crisis financiera y comercial desatada entre 1888 y 1890[23]. Frente a ello en 1891, los trabajadores propondrían (infructuosamente) la organización de trabajos públicos financiados por impuestos progresivos y directos. Luego, en el contexto de relativa recuperación de 1894, propondrían por primera vez en la Argentina (al menos según nuestros registros) un seguro de desempleo (Tarcus 2007)[24].

Probablemente en virtud de la hegemonía que ejercían las posiciones anarquistas, reacias a entrar en un diálogo reformista, y del relativo fracaso de la estrategia "tradeunionista" de la FORA intentada entre 1890 y 1899, las propuestas sindicales de seguro de desempleo no serían retomadas por décadas. En este sentido, dos actores fundamentales en la historia del

[21]Resulta pertinente introducir un matiz en nuestro argumento. La crisis internacional de 1890 generó un problema de desempleo a nivel local, pero aparentemente éste se habría revertido rápidamente en función del ritmo acelerado de la expansión económica hasta 1913 (Cortés Conde 1979: 197).

[22] Desde la perspectiva de Mitchell Dean la "cuestión social" está marcada por la problematización de las condiciones laborales antes que las de "pauperismo" (1991).

[23] En la repercusión local de la crisis fue central la baja en el precio internacional de los granos y la quiebra del Banco Constructor de La Plata que generaría un efecto dominó a otras entidades financieras, que llegaría a producir una secesión de pagos por parte de la Argentina y una fuerte conmoción en la *Baring Brothers*, propietaria de muchos títulos de deuda.

[24] También encontramos registro de otro mitín de cinco mil obreros desocupados el primero de agosto de 1897 en el Teatro Doria de Buenos Aires. En Abad Santillán (2004).

seguro de desempleo en otras latitudes (el empresariado y la clase obrera organizada) prescindirían del debate sobre este instrumento o asistirían a él con muy poco entusiasmo.
Como hemos indicado en la introducción, desde la perspectiva de Topalov (1994), en los países industrializados a ambos lados del Atlántico, el problema del desempleo articuló el impulso de estabilización y normalización de la fuerza de trabajo a la *condición salarial*, que entre 1880 y 1911 generaría dos tecnologías sociales fundamentales: el seguro y la colocación. Ello no había obedecido ni al impulso de los sindicatos, que tenían formas de resguardo frente al paro que se conjugaban con estrategias colectivas de clase, ni al de los capitalistas, que en prinicpio no tenían interés en elevar los costos del trabajo. Los actores clave en la delimitación de la *irregularidad* como *problema* habían sido los reformadores, quienes desplegaron una *racionalidad social* de gobierno de los desocupados en el sentido que veíamos antes del apartado I de este capítulo.

Ahora bien, la particularidad de la traducción local de esta intervención "reformadora" estuvo dada por el papel de la movilidad de la fuerza de trabajo en la estructura económica nacional, así como la falta de una clase dominante dispuesta al proyecto de industrialización y modernización. A pesar de los intentos de cierta burocracia experta, se configuraría un Estado cifrado a partir de los intereses inmediatos de la oligarquía, y, por ello, reducido en su capacidad de actor autónomo y garante último de la reproducción de las relaciones sociales (justamente, aún aun a costo de los intereses inmediatos de las clases dominantes).

II.a La cuestión del desempleo a comienzos de siglo

Uno de los hitos fundamentales de la regulación de la fuerza de trabajo en Argentina fue el proyecto presentado por Joaquín V. González en 1904. En éste, aparece una definición de lo que se denomina "paro": "suspensión del trabajo que afecte todo o parte de una fábrica, taller o establecimiento". El único modo de gestionar el problema del paro contemplado por el proyecto era mediante agencias de colocaciones, organizadas en una tipología que incluía agencias privadas (que deberían ser habilitadas por medio de licencias estatales), agencias gremiales y agencias gratuitas del Estado[25]. Además de procurar el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, estas oficinas privadas debían compartir información estadística relevante sobre las condiciones del mercado de trabajo con la Junta Nacional del Trabajo que proponía el proyecto, al tiempo que las oficinas estatales debían recolectar información sobre

[25] Se proponía establecer cinco agencias de colocaciones estatales y hacer lo propio en distintas localidades del interior, a medida que resultara necesario.

edad, sexo, lugar de nacimiento, trabajo, profesión y número de hijos de los trabajadores que recurrieran a ellas[26].

El proyecto de González no llegaría a convertirse en ley, pero la estrategia de gestión del problema del desempleo a través de la colocación, sería una de las claves de la intervención estatal a lo largo del siglo. Tempranamente, Bialet Massé denunciaría los abusos de los intermediarios de los ámbitos rurales, los conchabadores, que vivían de engañar "miserablemente a los pobres trabajadores", (Bialet Masé 1904, Tomo I: 126), estipulando condiciones que luego no se reconocían, en lo referente al "jornal, como sobre las horas de trabajo, la cantidad y calidad de la comida, los pasajes y demás detalles del contrato". En la denuncia del médico catalán, este agente acudía "a mil artificios para explotarlos (...) sin ciencia ni conciencia, les sacan [al trabajador] los pocos pesos que tienen, tras de resultados hipotéticos de pleitos, en los que el trabajador pierde, hasta cuando gana" (ídem). En virtud de este abuso, la supervisión de agencias privadas y la conformación de públicas sería un tema recurrente para los "reformadores".

En este sentido, la ley de reglamentación del Departamento Nacional de Trabajo de 1912 creaba, en el artículo quinto, la primera institución de gestión de la población desempleada de la que tengamos datos[27]: el *Registro Nacional de Colocaciones*. Un año más tarde, la ley 9.148 establecería la creación de dos agencias en la Capital Federal y una en cada capital de territorios nacionales en los que no hubiera agencias de inmigración. También se contemplaba la ayuda pecuniaria a agencias gratuitas de sociedades filantrópicas, mutualistas o gremiales con personería legal, que se sometieran a la inspección de la Dirección Nacional de Trabajo. Respecto de las agencias privadas, no podían ni abrirse ni funcionar sin permiso oficial y quedaba prohibido su establecimiento en hoteles, fondas o despachos de bebidas[28].

Ahora bien, ¿cuán grave era el problema de desempleo en 1912, momento de creación del Registro Nacional de Colocaciones? Probablemente, éste no tuviera gran envergadura en ese año, pero comenzaría a tenerla poco tiempo después. En la historiografía, 1913 señala una inflexión en el ritmo de expansión de la economía argentina asociada al modelo agroexportador. Las explicaciones que dan cuenta de esta crisis toman una serie de variables: por un lado, la guerra de los Balcanes había generado un horizonte de incertidumbre y un

[26] Sin embargo, la negativa de los trabajadores a indicar sus datos, no obstaba para que fueran asistidos, lo que podría leerse como la prefiguración de un espacio de derechos.

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

[28] Como veremos más adelante, aún cuando el Registro Nacional de Colocaciones de la DNT haya funcionado, la puesta en marcha de la ley que establecía la creación de otras agencias de colocaciones fue mucho más problemática.

déficit en la balanza de pagos de Gran Bretaña que terminaron por estrangular el consumo de productos primarios por parte de la Metrópoli (aspecto central que configuraba la *vulnerabilidad externa* del mercado de trabajo). Asimismo, en ese año se registró una caída del precio de los cereales que coincidió con una muy mala cosecha local (Rock 1985). Por otra parte, hay quienes entienden que estos factores exógenos se articularon con el límite endógeno en la expansión de la frontera agrícola. En cualquier caso, la afluencia de capitales disminuyó drásticamente y, según las cifras del DNT, para 1915 había cerca de 80.000 obreros desocupados en la Capital Federal.

En tal contexto, con la sangre derramada en la Semana Roja de 1909 aún fresca, y el temor a espejar de modo incluso más radicalizado (y con nuevos protagonistas) la díada crisis-revuelta que se había vivido en 1890 (Revolución del Parque), los discursos de consternación no tardaron en circular. Asimismo, sonaban fuerte las alarmas ante "las perturbaciones sociales" disparadas por los fantasmas de las "terribles jornadas de junio del 48 en París", provocadas por "los cien mil hombres a quienes dejaba sin trabajo la supresión de los Talleres Nacionales" (Gálvez 1913:7). La acción estatal buscaría conjurar estos diversos y múltiples fantasmas.

Ahora bien, ¿por qué resultaban las agencias de colocación una respuesta pertinente para ello? En los diarios de debate del Congreso Nacional vemos aparecer, recurrentemente, la hipótesis de la "desorganización del mercado de trabajo" como principal factor explicativo del desempleo. Bajo este diagnóstico, los legisladores contaban con un saber experto acumulado, que ofrecía un abultado menú de antecedentes. La *exchange office* de Gran Bretaña, el caso alemán, el belga, el de Estados Unidos, y muchos otros, formaron un cuerpo de antecedentes en el que los parlamentarios y hacedores de políticas buscaron ideas y orientaciones a la hora de diseñar esquemas locales[29]. En efecto, las agencias de empleo presentaban una alternativa interesante, pues, por un lado, eran un instrumento diseñado para hacer coincidir la demanda con la oferta local, pero también porque podían servir como puntos para la conformación de una red de información y seguimiento que volviera inteligible el mercado de trabajo.

Por otra parte, la *polivalencia táctica* de la colocación la hacía una propuesta de intensa recurrencia en distintas estrategias. Según explica Christian Topalov (1994), en el caso europeo y en el estadounidense, la colocación y el seguro de desempleo estuvieron asociados a la descasualización del trabajo y a la estabilización de los trabajadores en su nueva

[29] Estos antecedentes son cuidadosamente citados tanto en las fundamentaciones del proyecto de Ley de Agencias de Colocaciones como en el debate que le siguió. Se destaca la mención a la *Primera Conferencia Internacional del Paro* de 1910, sobre la que volveremos.

condición salarial, mediante la fijación al territorio y a una rama productiva. Ahora bien, la estrategia de colocación también podía servir a fines contrarios, esto es, a garantizar la *movilidad* (aunque regular y ordenada) de la fuerza de trabajo a través del territorio según cambiara la estacionalidad del trabajo. La estabilización, desde esta perspectiva, no implicaría la fijación a un territorio y un oficio, sino a la *condición salarial itinerante*. Lo que había que regularizar, en el caso argentino, era el movimiento:

> Nuestro país, como país nuevo, poblado con los aportes de la inmigración, con sus industrias en formación y su creciente desarrollo, tiene que resentirse forzosamente de su deficiencia e *irregularidades en cuanto al movimiento y organización del trabajo* (Victorino de la Plaza DSS 649, 22 de septiembre de 1914)

Así planteado, el problema pareciera ser la *irregularidad* del movimiento, antes que su existencia. Esto supone una singularidad del caso argentino, al menos en relación a la conformación de los mercados de trabajo en Europa, en tanto la "estabilización" de la fuerza de trabajo no excluía la movilidad geográfica ni por rama, sino que pretendía *ordenarla.* Tomando en cuenta esta singularidad, la llamativa escasez[30] de propuestas de seguro de desempleo –que sí eran por entonces moneda corriente en los países centrales- resulta más comprensible. Podemos decir más, en gran medida la afirmación de que la Argentina no estaba preparada aún para asegurarse contra este riesgo funcionó como presupuesto compartido por sectores políticos antagónicos. Entendemos que ello se debe a que *la forma* que adquirió el régimen de acumulación en este período, y con ello la forma particular de explotación del trabajo, hizo de cierta inestabilidad-movilidad (en relación al territorio y al oficio) *la condición estructural de explotación de la fuerza de trabajo*.

II.b Del laissez faire al savoir faire. El discurso experto.

Tal como ha expuesto Eduardo Zimmerman (1995), la problematización del paro forzoso en este período estuvo estrechamente asociada con la difusión del discurso científico sobre la *cuestión social*. Este campo semántico, desarrollado ya por algunas décadas (tanto aquí como en otras latitudes) suponía una reformulación al interior del arte liberal de gobierno, al menos en su versión más radicalmente *laissez faire* (a partir de la emergencia de lo que denominamos *racionalidad social*), con la que, sin embargo, convivía en el campo del debate público.

Según exlica Robert Castel (2004), estas "protecciones sociales 'cubren' contra los principales *riesgos* capaces de entrañar una degradación de la situación de los individuos"

[30] Existen algunas excepciones, no casualmente vinculadas a una estrategia de *especialización* de la mano de obra. En particular este es el caso de Manuel Gálvez, redactor del informe sobre el paro forzoso de 1913.

(2004: 11). Estos riesgos, por su lado, son acontecimientos previsibles cuya posibilidad de producción puede estimarse, así como el costo de los daños que provocará (77). Los riesgos resultan de la medición de una correlación estadística entre series de fenómenos y pueden ser indemnizados en tanto son mutualizables.

En las sociedades preindustraiales, los modos de protección estaban asociados a la proximidad, a la inscripción en espacios de dependencia comunitaria. Por el contrario, el orden moderno, liberal, en tanto que la "sociedad de individuos" resulta al mismo tiempo la "sociedad de la inseguridad total", puesto que ha desarticulado esos espacios de dependencia, remplazándolos por una dinámica en la que (al menos formalmente) cada uno es responsable de sí. El modo principal en el que el liberalismo imaginó que cada uno podía velar exitosamente por su propia suerte era *la propiedad,* que en virtud de ello cumplía un papel fundacional para el orden, puesto que era el modo en que *libertad* podía conjugarse con *seguridad*. En virtud de ello, como indica Robert Castel, no sólo las posiciones de John Locke o de la economía política le guardarían un lugar especial, sino también posiciones más radicalizadas como las de Jean Jaques Rousseau, Saint-Just o Maximiliano Robespierre. Sin embargo, el despliegue del nuevo orden social pronto traería una paradoja: ese elemento fundacional del orden y su garante último (pues articulaba, como hemos dicho, libertad y seguridad) estaba vedado para la mayoría de la población, cuyo trabajo, por otro lado, era condición para la reproducción de la propiedad. La alternativa robespierreana o rousseauniana de la sociedad de pequeños productores no sería la respuesta a esta contradicción, sino, justamente, la conformación de dispositivos de seguridad montados sobre la *solidaridad,* de instancias *colectivas* de negociación y la institución del *empleo* (en la que se articularían los elementos anteriores). De este modo, aunque siempre con contradicciones, se fundaba una sociedad no de "iguales" (salvo formalmente) sino de "semejantes". Si bien la "igualdad" constituyó el horizonte imaginario de las sociedades modernas, el modo en que ésta se operacionalizó en la vida cotidiana fue mucho menos ambicioso, asegurando condiciones básicas de protección de las que sólo una población residual quedaba excluida –exclusión, por cierto, siempre problemática.

En este marco se inscribiría la gubernamentalidad social (pliegue interno del arte de gobierno liberal) articulada en el Estado alemán bismarkiano, el gobierno liberal inglés de comienzos de siglo, la *Progressive Era* estadounidense y, también, en el Estado argentino. Sin embargo, veremos que hasta la crisis del treinta, la racionalidad social sería mucho más prolífica a nivel

de establecer diagnósticos y diseñar dispositivos de acción que en el gobierno efectivo de las poblaciones desempleadas.

La singularidad de los expertos locales

Retomando nuestro contexto nacional en los años previos a la Primera Guerra, se observa la emergencia del denominado "reformismo liberal", que se proponía encontrar remedio no sólo a la "cuestión social", sino también a "la escarlatina manchesteriana" (Gálvez 1913: 7). A fines del siglo XIX y comienzos del XX emergieron algunas instituciones estatales clave para el diagnóstico e intervención en la "cuestión social". Entre ellas, el ya mencionado Departamento Nacional de Higiene en 1880 (DNH) y, en una segunda generación de reformas, el Departamento Nacional de Trabajo[31] (DNT). Nos detendremos en una breve descripción de este último, pues fue fundamental para la cuestión que nos ocupa.

El DNT fue creado en 1907 bajo la inspiración del modelo norteamericano del *Bureau of Labor* dirigido por Caroll Wright, figura citada y reconocida entre los expertos de la época. La reglamentación de esta dependencia, sin embargo, llegaría recién en 1912 (Ley 8.999), momento en que se consagraría como un órgano con funciones más asociadas a la observación y relevamiento estadístico que a la intervención. El primero en ocupar el cargo de presidente de la DNT fue José Nicolás Matienzo, cargo que ejerció muy cerca de sus colaboradores Alejandro Ruzo y Alejandro Unsain. Sería sucedido en el cargo por Marco M. Avellaneda, figura clave para la inserción del departamento en las corrientes de reforma social internacional, tales como la *Asociación Internacional de Lucha contra el Desempleo.* Por su parte, Avellaneda fue reemplazado por Julio B. Lezama, quien convocaría como director de estadística a una de las personalidades más relevantes para la problemática que aquí estudiamos: Alejandro Bunge. Pero, ¿quiénes eran estos hombres?

En la historiografía reciente sobre este período, el trabajo de Eduardo Zimmerman (1995) se ha transformado en un material de referencia obligatoria a la hora de dar cuenta del campo de intelectuales y expertos de comienzos del siglo XX. Aún cuando en nuestra investigación nos hemos servido enormemente de este trabajo, al estudiar el desarrollo propio del campo de problematización del desempleo, hemos debido tomar distancia algunas de sus apreciaciones. Zimmerman define el "reformismo liberal" como una posición sostenida por intelectuales y expertos (médicos y abogados, fundamentalmente) que se diferenciaban de las posiciones de *laissez-faire* tanto como las del colectivismo, que preferían los transformaciones progresivas y

[31] Para un análisis pormenorizado acerca de la creación de esta dirección y los primeros avances respecto de la regulación del trabajo ver Haidar (2008).

graduales a los cambios radicales, postulando una suerte de "vía media" para la gestión de los problemas sociales. La legitimidad de "esta vía media" estaba fundada en principios filosóficos y científicos impregnados por el clima positivista de la época. Pues bien, los médicos, abogados, ingenieros y economistas del DNT responden a esta definición. Sin embargo, comparten también otra afiliación: al catolicismo social (en cuyas instituciones militaban). Aunque Zimmerman distingue el "reformismo liberal" del "reformismo católico", de acuerdo a su propia definición, no hay motivo por el cual no incluir a estos "reformistas católicos" en la primera categoría. Incluso el propio autor indica que el DNH y el DNT fueron dos instituciones fundamentales para esta corriente. Ocurre que Zimmermann asigna el "reformismo católico" a posiciones tales como las de Ángel Estrada, profundamente tradicionalistas, ultramontanas y antisemitas. Pero entendemos que resulta polémico asumir que todo el campo del catolicismo social sostenía posturas anti-modernas. En general, ha sido en razón de esta clase de lecturas que no se ha interpretado acabadamente el carácter singularmente modernizante de la *Rerum Novarum* y la particular articulación entre el discurso católico y el discurso técnico en la elaboración de políticas sociales. Ello además de perder de vista la peculiar trayectoria de muchos "expertos" que combinaban participaciones en instituciones técnicas y la adscripción a espacios de la Iglesia Católica[32].

Según decíamos en la introducción, resulta fundamental no traducir de modo "literal" al contexto local posiciones propias de otros contextos (y las relaciones que las definen), pues ellas siempre suponen una "recontextualización (Fairclough 2005) o lo que hemos denominado "traducción". En ese sentido, la oposición entre liberalismo (laicismo-modernidad) y catolicismo (tradicionalismo-ultramontanismo) pareciera funcionar en sociedades como la francesa, probablemente en virtud del peso histórico del *Anciéne Régime* y sus reconfiguraciones políticas blancas, pero no funcionó del mismo modo en el contexto argentino. Creemos que aún cuando la laicización del Estado haya sido motivo de crudos antagonismos políticos, la delimitación del espacio en el que quedarían "los liberales" y "los católicos" resulta un ejercicio difícil a lo largo de toda nuestra historia, en particular a comienzos de siglo, momento en que la "amenaza roja y comunista" parecía aunarlos[33].

[32] Esta lectura, a nuestro entender, es también un obstáculo epistemológico para el análisis contemporáneo de políticas sociales. Para decirlo con algunos ejemplos: el denominado "Observatorio Social" de la Universidad Católica Argentina está lejos de ser una novedad, así como la lectura de los documentos producidos por Cáritas Argentina nos muestra a las claras que el discurso de la Iglesia sobre la "cuestión social" no es en lo más mínimo ajeno a la jerga tecnocrática en boga, que ayuda a reproducir y a la que aporta novedades (ver Grondona 2008b y 2010b).

[33] Ejercicio que se complicaría aun más en virtud de la articulación entre marginalismo y Doctrina Social de la Iglesia (ver Murillo 2010).

Para analizar el discurso "experto" en torno al problema del desempleo en este período, tomaremos los trabajos de tres personajes vinculados entre sí: Alejandro Bunge, Manuel Gálvez y Augusto Bunge. El vínculo entre ellos era, antes que nada familiar[34]: Alejandro[35] y Augusto[36] eran hermanos y Manuel[37], su cuñado.

Las causas y los efectos globales

El discurso de Manuel Gálvez y de Augusto Bunge se caracteriza por su abierta retórica de combate a las doctrinas de *laissez faire*, "tan muertas como el culto de Osiris" (Gálvez 1913: 9). En el caso de Alejandro Bunge, la retórica no es explícita en los documentos tomados, pero su propia trayectoria intelectual lo alejaba de posiciones abiertamente manchesterianas (Llach 2004).

Augusto, en su proyecto de 1917, se refiere con desprecio al "liberalismo reaccionario" que "en nombre de los derechos del individuo combate el derecho a la *vida* de la gran mayoría de los individuos" (DSS 1917: 416, énfasis propio). Nos interesa retomar esta puesta en valor de la *vida*, entendida como vida de la especie, pues resulta una de las preocupaciones fundamentales del saber experto, y uno de los valores que la acción estatal debe preservar. Empapados de los debates de la medicina social a los que nos referimos más arriba, el riesgo asociado al desempleo sería el pauperismo y, con él, el de la *degeneración*. Evitar esta degeneración aparecía como la definición negativa de los objetivos de la intervención del Estado, mientras que su definición positiva estaría asociada a "prolongar la vida activa hasta una edad más avanzada" y garantizar un cuerpo "capaz para un trabajo fecundo" (DSS 1917: 416).

[34] La familia Bunge fue socia fundante del poderoso y longevo grupo económico Bunge & Born. El abuelo de Alejandro y Augusto había llegado a la Argentina con un título de noble alemán y una historia singularmente distinta a la mayor parte de los inmigrantes.

[35] Alejandro, por su parte, tendría un papel fundamental en la fundación de la "nueva economía argentina", heredera de la escuela histórica alemana y de las preocupaciones estadísticas y globales de la economía nacional. Fue un economista académico, un experto estatal y un militante católico, como presidente de la Junta Central de los Círculos Católicos Obreros fundados por el padre Grote. Escribió numerosos artículos sobre el problema del desempleo, tanto en la *Revista de Economía Argentina*, como en diarios de circulación nacional, muchos de ellos compilados en el libro *Los problemas económicos del presente* de 1920.

[36] Augusto fue un reconocido médico higienista que simpatizó con posiciones eugenésicas y miembro del Partido Socialista Auténtico. En 1917 presentó un proyecto de seguro social que devendría antecedente obligado de todos los debates de allí en más, no sólo por su aspecto normativo, sino por los frondosos antecedentes que presentó ante la Cámara.

[37] Manuel Gálvez fue un novelista de renombre, pero antes de ello, fue enviado por su padre José (Ministro del Interior) a la *Primera Conferencia Internacional del Desempleo*, en París en 1910. A su regreso, escribiría *Informe sobre el paro forzoso*, de cuatrocientas páginas, publicado en la Revista de la DNT en 1913. Allí, consignaba los principales debates de la conferencia (la medición del desempleo, el seguro de desempleo y la colocación), así como los avances locales en estos aspectos. Además, el informe presenta un anexo en el que se vuelcan las opiniones de expertos e intelectuales consultados por Gálvez.

En estrecha sintonía con el análisis foucaultiano de la biopolítica[38], la preocupación experta estaba asociada a garantizar la (mejor y más productiva) vida de la fuerza de trabajo (Foucault 2005 2006). Resulta muy sugerente, en este mismo sentido, la afirmación de Manuel Gálvez respecto de que el paro forzoso importa una "disminución del bienestar". "Bienestar" que, a su vez, es cifrado como objetivo de gobierno[39], en una racionalidad para la cual el desempleo, tanto en sus causas como en sus efectos, sería un fenómeno colectivo de nivel *global*[40]:

> Es también el paro forzoso una *pérdida de energía* para la *actividad* económica *de la nación* (…) mientras la enfermedad y el accidente son fenómenos personales y aislados, el paro forzoso casi siempre es el resultado de profundas perturbaciones económicas. El paro forzoso industrial sobreviene cuando se ha destruido el equilibrio entre la oferta y la demanda. (Galvez 1913: 9, énfasis propio)

El diagnóstico en el que se inscribe la cita pone distancia del que adjudicaba la carencia de empleo a una falta moral de quiénes la padecían. Esta perspectiva había estado generalizada en formas previas de asistencia como la filantropía, encarnadas en la Sociedad de Beneficencia, a quien la nueva medicina social había disputado durante décadas la hegemonía de la intervención (Tenti Fanfani 1989). Desde la perspectiva científica, el paro es *forzoso* o *involuntario*[41], no ya el resultado de la voluntad de nadie, y "afecta fundamentalmente a la sociedad entera" (Galvez 1913: 6).

El trabajo de Gálvez es particularmente meticuloso a la hora de definir las causas "generales" (o económicas) de la desocupación obrera. El desempleo resultaba, fundamentalmente del desencuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, que, a su vez, podía deberse a causas (1) generales, (2) especiales según cada industria[42] y (3) climatéricas.

Entre las causas *generales* (o económicas), se enunciaban, en primer lugar, algunas asociadas a las crisis por exceso de crédito, de consumo o producción (aspecto explicativo fundamental en el caso de Argentina). También había otros factores generales tales como las expansiones y depresiones económicas periódicas, la inmigración "desordenada" y las guerras. Otras causas generales eran la concentración en las ciudades, la extensión de jornada de trabajo, el

[38] Con esta noción, Michel Foucault (2000) da cuenta de una forma de ejercicio del poder que se generaliza hacia fines del siglo XVIII y que tiene como objeto la regulación de las poblaciones. Ésta tiene como destino la maximización de sus fuerzas vitales, generalmente en términos de riqueza. A partir de ello, Foucault sostiene en alguna de sus lecciones que la fórmula que mejor condensaba este poder global y globalizante es la máxima de "hacer vivir y dejar morir".

[39] La preocupación por el bienestar es una preocupación también central del discurso de Alejandro Bunge.

[40] Ello se vincula con la racionalización de la asistencia a la que hicimos referencia más arriba (Tenti Fanfani 1989).

[41] En la historia más general de las ideas sobre el desempleo fue John A. Hobson en Inglaterra quien en el trabajo *Problem of the Unemployed* de 1895 introdujo el concepto de "desempleo involuntario".

[42] Según explicita Gálvez en su informe, su definición retoma la de L.A de Lavergne y Paul Henry. Expertos de referencia para el período.

desarrollo del maquinismo[43], la concentración económica de *trusts*, los cambios en la concurrencia interna y externa, la carestía de vida que resultaba del "proteccionismo excesivo", la falta de planificación de las obras públicas y la deficiente distribución de la tierra y de la mano de obra a lo largo del territorio. Asimismo, se enumeran las causas *especiales*, asociadas a transformaciones técnicas en las distintas ramas o al agotamiento de materias primas, por mencionar dos ejemplos. Finalmente, las causas *climatéricas* aparecían más vinculadas con el problema de la inestabilidad periódica del mercado de trabajo (Gálvez 1913). Sobre ellas volveremos más adelante.[44]

De modo semejante, Augusto Bunge realizaría su propio esfuerzo discursivo por construir un lugar de enunciación objetivo y científico desde el cual enfrentar el problema de "la absoluta inseguridad económica" de la clase laboriosa. Sin embargo, su punto de partida sería distinto. Probablemente en virtud de su militancia socialista y su apoyo a la Revolución Rusa, encontramos resonancias de otros discursos. Por ejemplo, Augusto Bunge indicaba el carácter "inevitable" del conflicto entre capital y trabajo, así como el problema de las condiciones de vida del obrero. Tal como sostenía el médico, "el tema no es ni la justicia abstracta ni un impulso sentimental: sino la imposición de los hechos" (DSS 1917: 415). Frente a ellos había que elegir entre la "miseria o la previsión colectiva (...) la anarquía y sufrimiento que es suicidio tolerar o una organización racional" (ídem: 416). En este sentido, la propuesta de Augusto era la adopción de los métodos de la matemática astronómica para estudiar la población, es decir, el desarrollo de una *ciencia actuarial de cálculo de los riesgos*. Entre los riesgos, se encontraba el del desempleo[45].

[43] Causa muy popular en la época y que coincidían en señalar no sólo Gálvez, sino Alfredo Palacios, entre otros.

[44] Esta es la etiología propuesta por Gálvez. Como hemos dicho más arriba, su Informe incluye, en un anexo, las perspectivas de otros expertos y actores sociales, logradas mediante una encuesta autoadministrada. Entre ellas están: a) la de Monseñor Gustavo Franceschi (muy cercano a Alejandro Bunge) que distingue entre el paro periódico (en general el trabajo domiciliario femenino), el no periódico (vgr. las malas cosechas), el periódico anual (vinculado al "golondrinismo"); b) el ya mencionado Alejandro Bunge, quien encuentra como causa del paro el fracaso de las cosechas, la incapacidad o semincapacidad profesional de los trabajadores y la declinación en la construcción; c) la del Dr. Avellaneda ex- director del DNT, para quién las causas del desempleo están asociadas a la protección aduanera que favorece el hacinamiento en la capital (probablemente porque fomenta la industria), d) la de Juan B. Justo que incluye algunas variables tales como el sistema de arriendo, el acaparamiento de la tierra para la especulación y la mala administración de la tierra pública; y, finalmente, c) la del por entonces titular del sindicato de gráficos, que encuentra entre las causas del paro forzoso en esa rama la competencia desleal con el taller penitenciario y la inmigración de tipógrafos extranjeros que, mediante redes informales, lograban ser contratados por sus paisanos.

[45] Sin embargo, al imaginar el seguro nacional y obligatorio, este no incluía el paro forzoso, sino de modo opcional, como seguro facultativo. Volveremos sobre este punto más adelante.

Por su parte, el campo desde el que Alejandro Bunge iba a delimitar esta problemática era la economía política, en cuya conformación local sería un más que ilustre personaje[46].

Junto con el informe de Manuel Gálvez, quizás el documento más importante del período sea el publicado por el Congreso de la Nación en 1915 en respuesta a un pedido de informes de la Cámara de Diputados y en cuya elaboración Alejandro Bunge cumplió un importante papel. En primer lugar, cabe remarcar la gravedad que se le asigna a la desocupación en este escrito. En particular, en un informe de 1915 de la DNT, que se adjunta al pedido de informes se calcula la desocupación en un 10 o 12 %, mientras que en Estados Unidos presentaba un 13%. Según el diagnóstico, la desocupación parecía afectar a las economías más dinámicas y en crecimiento.

Uno de los conceptos más interesantes del reporte firmado por el Ministro del Interior Miguel Ortiz (aunque probablemente elaborado por el propio Alejandro Bunge) es la delimitación de un "paro normal", cuyas causas eran las ya mencionadas estacionalidad de la ocupación en ciertas ramas, las ineptitudes de algunos trabajadores (lo que Beveridge había llamado el "factor personal"), el desarrollo del maquinismo o el cierre contingente de ciertas fábricas. Contra estos movimientos del mercado de trabajo, en principio, poco podía hacerse. Sin embargo, Bunge iba a delimitar ámbitos en los cuáles sí cabía una intervención que, siguiendo su propio razonamiento, aparece como "noramlizadora", en tanto tiende a una homeostasis.

En efecto, como parte del informe, se incluye un documento firmado por el propio Alejandro Bunge en sus funciones de director de estadística del DNT en 1914. Allí el economista reproduce su hipótesis respecto del peso de los inmigrantes en la desocupación, al tiempo que consigna el proceso de reflujo migratorio que estaba generando la guerra. Entre las preocupaciones del documento se destaca el problema de la irregularidad, que se asocia a los procesos migratorios y al peso de ciertas ramas en la ocupación, por ejemplo, la construcción. A contramano de la relativa indiferencia que la irregularidad despertaba en las clases dominantes, Bunge, en consonancia con los reformistas de otras latitudes, señalaba que "la disciplina del trabajo y de la familia se perjudican con la intermitencia y la irregularidad de la ocupación" (Ministerio del Interior 1915: 48). Además de tener un impacto *moral*, ésta inhabilitaba la consolidación de una fuerza de trabajo capacitada.

Según formalizara en 1920 el experto en estadística entendía que la inmigración en Argentina podía esquematizarse del siguiente modo: una primera etapa, entre 1870 y 1891, de inmigración "normal"; una segunda, entre 1892 y 1904 de inmigración "insuficiente"; la

[46] No sólo por su propia trayectoria, sino por el papel que discípulos suyos jugarían en las décadas que siguieron (como Raúl Prebisch o José Figuerola)

tercera, entre 1905 a 1913 "exceso" de inmigración; y, finalmente, el quinquenio de la guerra con un saldo migratorio negativo (Bunge 1920: 119).

El ritmo migratorio habría sido determinante en los vaivenes del mercado de trabajo. Así, el período entre 1892 y 1904 había estado marcado por la falta de brazos permanente, que había dado origen a un alza de los salarios a fines del período. Esta alza, a su vez, habría sido un incentivo fundamental para las corrientes migratorias del período siguiente (y su exceso). Asimismo, el acrecentamiento de salarios y la estacionalidad del trabajo rural motivaron la emergencia de la inmigración golondrina. Ahora bien, la restricción de la actividad económica que se había iniciado con los gremios de la construcción en 1911 - junto con su baja especialización técnica- supuso la progresiva excedencia de parte importante de esa fuerza de trabajo. La guerra, pero sobre todo la propia crisis de desempleo (que había llegado hasta el 19%) había generado una reversión del movimiento migratorio y, con ello, una marcada disminución del desempleo (Bunge 1920).

Pues bien, si, como vemos, según los expertos, globales eran las *causas* y los riesgos, igualmente globales serían los *efectos* del paro forzoso. En este punto, resulta interesante el mecanismo de desplazamiento en lo que hace a la descripción de las secuelas de la desocupación. Por momentos, éstas parecieran vincularse a aspectos *económicos*, tales como "la disminución de la producción" (Gálvez 1913: 7), mientras que en otros pasajes las consecuencias resultan ser centralmente *morales*, pues "del paro forzoso pueden derivarse todos los restantes males sociales: como el alcoholismo, el crimen, y para las mujeres la prostitución" (ibídem). Ambos tipos de efectos hacían de la cuestión del desempleo una "cuestión de gobierno". En particular, el enemigo que había que enfrentar era la "inseguridad de la vida obrera", que repercutía directamente en "la riqueza nacional" (ídem: 7), en "la salud, la belleza y la moralidad" (ídem: 19).

Primera característica relevante del discurso experto del desempleo en el período, entonces: éste aparecía como un problema inscripto en la gramática de "lo social", que entre muchas otras cosas, implicaba asumirlo (desde la economía o la astronomía social) como una cuestión *colectiva*, causa y efecto de macrovariables irreductibles al ámbito de la responsabilidad individual. O casi.

Separando la paja del trigo: el problema del residuum.

En los discursos reformadores europeos, la inseguridad obrera estaba estrechamente asociada a la inestabilidad en el empleo. Éste sería un problema central en los diagnósticos e intervenciones que tendían a configurar el mercado de trabajo y organizar el trabajo asalariado

de modo estable. Según puede leerse en los trabajos del periodo en otros contextos nacionales (Topalov 1994, Salais 1986), esta delimitación-configuración dependía de dos operaciones simultáneas y articuladas: la "descasualización" del trabajo y la delimitación de la población inempleable o *residuum* incapaz de vender su fuerza de trabajo (a la que se dirigía otro tipo de tratamiento). Abordaremos primero la segunda cuestión, para luego detenernos en la cuestión de la "descasualización del trabajo" y el modo en que fue traducida en el ámbito local.

Tal como explica William Walters (2000), la perspectiva victoriana sobre la pobreza había creído en la existencia de una aristocracia obrera —de trabajadores capacitados y moralmente rectos—, amenazados por un residuo degradado y peligroso de vagabundos. Entre unos y otros, una masa de obreros semi-calificados sometidos al vaivén del mercado. El temor de fines del siglo, en cambio, sería al empleo casual, que amenazaba, justamente, con borrar las fronteras entre las distintas sub-poblaciones. Justamente por ello, entre la última década del siglo XIX y la primera del XX se plantearía, entonces, lo que Topalov (1994) llamó una "guerra contra el residuo".

Christian Topalov (1994) analiza el modo en que, particularmente en Inglaterra, el discurso eugenésico de la degeneración se articuló con el de la economía política y la filantropía para delimitar la población residual de desempleados inempleables. Junto con esta delimitación, emergía un debate respecto de la responsabilidad de estos individuos en su propia suerte. Así, por ejemplo, desde la perspectiva reformadora del matrimonio de Sydney y Beatrice Webb o de William Beveridge, el residuo era víctima de sus propias limitaciones físicas y psicológicas antes que un agente responsable de ellas.

También en el caso francés —aunque menos estigmatizante en tanto la eugenesia no llegaría sino hasta 1913— se configuraba al *vagabond* como exterior constitutivo de la población desempleada. Esta categoría incluía a los refractarios al trabajo, los inválidos y los obreros intermitentes. Para los EE.UU, por su parte, el problema sería cifrado a partir del término *tramp*, clásico objeto de fascinación cultural, literaria y sociológica —que daría, entre otros frutos, el estudio de 1922 *Hobo*, a cargo de uno de los fundadores de la *Escuela de Chicago*, Robert E. Park—. En la temprana delimitación de la población *tramp* el lenguaje de la degeneración jugaría (como en el caso inglés) un papel importante, propio de la *Progressive Era*. El tratamiento propuesto para esta población residual sería semejante para los tres casos: colonias de trabajo[47] o trabajos públicos y, en algunas propuestas extremas, la esterilización.

[47] Las colonias de trabajo habían circulado, ya desde 1879, en la Argentina como modo de intervención en las poblaciones anormales (Murillo 2001).

En el caso argentino, si bien el término "inempleable" no aparece en los documentos analizados, en ellos encontramos un campo semántico vinculado a éste. Nos referimos a la problematización del "factor personal"[48] como causante del desempleo. La definición misma del fenómeno del paro como la supresión o disminución de trabajo remunerativo de un individuo habitualmente ocupado, que tiene voluntad y capacidad de trabajar (Gálvez 1913:19), permite derivar algunas reflexiones respecto de la población excluida de este problema y de los tratamientos vinculados a su gestión (ver Andrenacci 2003*)*. Esta definición presupone que hay quienes no tienen trabajo por falta de *capacidad o voluntad*, así como también presupone el hábito del trabajo constante. Ésta es una característica singular del riesgo del desempleo que, a diferencia de otros (la invalidez, la enfermedad, la vejez), está mucho más inmediatamente relacionado a la voluntad del individuo, y las sospechas que ésta levanta (realmente, ¿quiere trabajar?).

Así, junto a las causas globales a las que nos referimos más arriba, persiste un espacio social habitado por un contingente de pobres *unwilling* o *unable* (lo mismo da), que habrá de ser también administrado, aunque de otra manera.

Leandro Gutiérrez y Ricardo González (1984) refieren a la delimitación de esta población residual en Buenos Aires entre 1880-1910. Este espacio estuvo, desde la perspectiva de los autores, configurado por un archipiélago de formas diversas de la "marginalidad"[49]: trabajadores ambulantes ocasionales, trabajadores de actividades periféricas y muchas veces ilegales (particularmente, prostitutas), los menores vagabundos que no podían ser contenidos por las familias populares, los mendigos urbanos y los atorrantes[50].

Por su parte, en el contexto de comienzos del siglo XX, Manuel Gálvez se refería a las *causas individuales* del desempleo, como la insuficiente preparación técnica, pero también las deficiencias del carácter como el mal humor, enfermedades del estómago, la neurastenia, la conflictividad y agitación política, la invalidez o seminvalidez. En el informe observamos un cuidado especial por distinguir entre el paro forzoso *individual* o *desocupado crónico*

[48]Expresión acuñada, hasta donde tenemos noticias, por William Beveridge para referirse a los "inempleables", sin retomar diagnósticos estigmatizantes. Beveridge entendía que el "personal factor" era sólo una causa secundaria frente a la principal causa del desempleo: la desorganización del trabajo (Beveridge 1909).

[49] Los autores usan este concepto, que nosotros preferimos entrecomillar pues, como veremos en otro capítulo, éste tuvo, a nuestro entender, un contexto diverso de emergencia.

[50] Los atorrantes (llamados así por dormir en caños producidos por el fabricante A. Torrent) eran vagabundos pero no mendigos, manteniendo cierta intencionalidad de resistencia en su falta de participación del mercado de trabajo.

(vinculado a lo que Beveridge llamó "el factor personal") y el desempleo *colectivo* (explicado por las causas globales que consignábamos más arriba).

De modo semejante, para Alejandro Bunge, en virtud de la centralidad que en su explicación tenían los saldos migratorios, el peso del problema terminaría por sobrecaer bajo la figura del extranjero, cuya "presencia fue tolerable en los años de abundancia; pero a la menor dificultad económica y financiera, resulta sencillamente insostenible" (Bunge 1920: 9). Esta presencia intolerable no incluía por igual a todos los inmigrantes, sino a aquellos que habían llegado después de 1905, verdadero "peso muerto, étnica y económicamente perjudicial" (ídem: 106). Desde el discurso, lo que hacía de esta población un lastre para la economía era su nula especialización y el hecho de que conformaban un ejército de "jornaleros" sin oficio fijo[51]. Según su punto de vista, los años entre 1905 a 1913 habían estado marcados por un exponencial crecimiento de los inmigrantes, pero también por un fuerte deterioro de su "calidad"[52]. En un argumento sin duda signado por la creciente preocupación ante la intensificación de las luchas populares y su acceso a la representación política y sindical, Bunge comienza a deslizar una preocupación respecto de la "capacidad" y "productividad" de esta fuerza de trabajo inmigrante.

Pues bien, una vez delimitada esta sub-población, surge la pregunta sobre los modos en que debe ser tratada. Este tratamiento sería, necesariamente, disciplinario y moral, pues se trata de los desocupados crónicos, "sinonimia de vagabundos", de "pereza, vicio, degeneración, lisa y llanamente: parasitismo industrial" (Gálvez 1913: 153-154). Manuel Gálvez propone el desarrollo de asistencia *a cambio* de trabajos productivos. Aun cuando reconoce que este tipo de asistencia se asemeja peligrosamente a la beneficencia -a la vez humillante e instigadora de la holgazanería- indicaba dos instancias en las que resultaba un modo válido de intervención: en momentos de crisis, resolvía el problema del "ejército de reserva" que no logra obtener empleo siquiera a través de las agencias de colocaciones, pero también en situaciones de desempleo normal, atendía el problema de los desocupados crónicos, justamente del *residuum*. Resulta interesante el modo en que aparece esta "lógica de la excepcionalidad" que habilita estas formas de asistencia, pues está inmediatamente asociada a la idea de peligro, puntualmente, al peligro de revuelta[53]. Si en los períodos de normalidad económica podía

[51] Ya hemos dicho que a pesar de las quejas ominosas de Alejandro Bunge, las condiciones objetivas para hacer de la población recibida una fuerza de trabajo *útil* fueron obstaculizadas por la escasa de inversión productiva de la burguesía pampeana.

[52] Así, Bunge afirma que sobre todo después de 1910 la inmigración estuvo compuesta por "elementos deficientes, física y moralmente" (Bunge 1920: 106).

[53] Tal como se advierte en el informe de Gálvez "cuando hay fábricas que cierran todos los días, de qué sirven las colocaciones, los fondos del seguro se agotan. Quién puede entonces salvar la situación? El Estado. Siquiera

operar una racionalidad que calculara los riesgos (punto sobre el que volveremos), en tiempos de excepción (temporal o poblacional) se activaba una dinámica de alarma, y con ella la necesidad de formas de intervención singulares. Entendemos que esta dinámica de excepcionalidad sería determinante en la configuración de los modos efectivos de gestión en el período analizado, constituyéndose en una memoria inerradicable de los decires sobre el desempleo.

Augusto Bunge, por el contrario, parecía más reacio a aceptar la asistencia bajo cualquiera de sus formas. Los argumentos para rechazar este tipo de intervenciones tienen diverso tenor: por un lado objetaba el "régimen tutorial" que impone este tipo de prácticas. En un sentido semejante, las describía como "desmoralizadoras" (en tanto atacaban en su esencia el placer que tiene el trabajo). Pero también criticaba su carácter antieconómico, perturbador del mercado de trabajo. Por el contrario, sostendría la necesidad de atacar la pobreza en su fuente mediante un esquema de seguro universal, completo y homogéneo. Resulta sugerente que, al igual que en el caso de las crisis excepcionales de Gálvez, el fondo contra el que se recortaba la necesidad de este seguro social era "contener a las masas populares".

Finalmente, desde la perspectiva de Alejandro Bunge, si los barcos habían traído esa población parásita a estas costas, de lo que se trataba era de procurar que regresara por el mismo camino. La respuesta ante la crisis de desempleo en la Argentina debía ser la restricción migratoria, fuera como intervención de política pública (y en este punto cita un proyecto del Dr. Carlos A. Melo que buscaba cerrar las puertas a "los elementos negativos o disolventes"), o como resultado de la propia dinámica del mercado de trabajo desde 1913. Así, en las recomendaciones del informe de 1915, Bunge manifestaba que por un lado correspondía *restringir* la migración *seleccionándola*, y, por otro, *sistematizar y regularizar* el flujo de la mano de obra, sin retenerlo. Para ello, era menester saber cuantos brazos se necesitaban en distintos momentos. También se proponía articular la estación muerta con la realización de obras públicas. Otra medida para garantizar la fluidez sería la de abaratar los pasajes en ferrocarril. También insistiría en la necesidad de producir una educación y especialización técnica de la fuerza de trabajo (ver Bunge 1920).

Tanto en lo que hace a las causas macro del desempleo como en la problematización del "factor personal", pareciéramos estar analizando discursos marcados por una racionalidad

---

por un interés de orden público, el Estado debe dar trabajo a los que no tienen. De otro modo abandonar a sus propias fuerzas a los innumerables sin trabajo, que producen las épocas de crisis, es dejar libre el paso a los desórdenes de toda clase, a la revolución" (Gálvez 1913: 153).

biopolítica que pivotea sobre la noción de "defensa social"[54]. Se trata de un concepto clave del período que, como en otros campos (salud, criminología, etc), forja un espacio de intervención estatal en el que se desdibuja la noción de individuo responsable y autónomo. Así, a diferencia de las políticas contemporáneas, "el factor personal" no habilita un espacio para la "activación" de los "marginales", sino un ámbito de represión o reeducación por parte de un Estado que busca, antes que "justicia", defender a la sociedad del riesgo que esta población implica.

En cualquier caso, en nuestro análisis encontramos que aún cuando la *racionalidad social* inscribía la cuestión del paro como un problema colectivo y objetivo, se actuaría sobre *los desempleados*, ya fuera de un modo *individualizante*, a partir de la colocación, de un modo global-racista a partir de la restricción de la inmigración, o mediante la gestión colectiva del riesgo individual de desocupación (seguro propuesto por Manuel Gálvez, como veremos). No era el tiempo aún de actuar al nivel de la oferta de empleo.

Irregularidad e intervención: las estrategias de colocación y de especialización.

Pues bien, aún cuando la delimitación de estos grupos de "itinerantes" fuera relevante en la determinación de la población objeto de intervención, el paro periódico normal será, justamente, la cuestión fundamental tratada por el diagnóstico. Entre las causas de este tipo de desempleo, se encuentran el "inevitable" tiempo que pasa entre que un obrero abandona una ocupación y comienza otra y las ya mencionadas causas *climatéricas*, como las lluvias (para el caso de la construcción, una de las industrias fundamentales en Buenos Aires) y la estacionalidad del trabajo agrícola, fundamental en la estructura económica del período. Junto a esta delimitación de las causas de variaciones del empleo, encontramos la problematización del desempleo parcial (en algunos casos, denominado subempleo).

Así se configuraba el espacio del empleo "irregular" o de la "irregularidad del empleo" como uno de los problemas centrales a ser administrado. Encontramos una particular preocupación por esa "población flotante" que consigue trabajo sólo algunos meses al año. Justamente, el problema de la "irregularidad", o en realidad las diversas propuestas que refieren a sus modos de gestión, funciona como suerte de significante vacío[55] (Laclau y Mouffe 2006) sobre el que

[54] No podemos hacernos cargo aquí de las evidentes resonancias entre esta perspectiva diagnóstica y las posiciones de José Ingenieros, pero las señalamos.

[55] Según lo define Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (2006), un significante vacío es la cancelación de toda diferencia, la pura sistematicidad de un sistema de diferencias. Este concepto se inscribe en la problematización respecto de la identidad. Para Laclau, lejos de posiciones esencialistas, cualquier identidad no es más que el sistema de diferencias que mantiene con otras. Ahora bien, justamente el punto es cómo se delimita este sistema de diferencias que hacen posible que cada uno de sus elementos adquiera un valor determinado. La pregunta por

pivotean las alternativas de tratamiento del desempleo, y a partir del cual se establecen (espurios) consensos.

En términos de estrategias de subsistencia de la clase obrera, la articulación de la participación en el mercado de trabajo con formas de *trabajo domiciliario* (en particular femenino) sería una de las vías para intentar estabilizar un ingreso. Ya en 1904 el médico Bialet Massé se refería a esta forma del trabajo doméstico como "el seguro del pobre" (TIII: 228). Esta estrategia subsistiría por décadas.

Por otra parte, los informes oficiales retomarían sistemáticamente la cuestión de la deficiente distribución geográfica de la fuerza de trabajo y las dificultades para conformar una adecuada circulación de la misma, como una de las principales causas del desempleo[56]. Y, lo que era aun más grave, causa de una forma de desempleo más o menos permanente.

¿Qué hacer ante la irregularidad en las formas de distribución del trabajo espacial y geográficamente? Ésta termina por ser *la* cuestión del debate. Punto no menor, pues como hemos intentado mostrar, eran justamente las condiciones de la estructura de la economía las que hacían que el mercado de trabajo estuviera en gran medida signado por ritmos estacionales.

Resulta por demás interesante la relativa ausencia de debates sobre la *condición misma de la estacionalidad y la irregularidad*, casi siempre desplazada a la cuestión de cómo administrarla (*nunca suprimirla*). Nuestra hipótesis es que la polivalencia táctica de la respuesta dada al problema de la irregularidad, junto a otros factores, habría obturado un debate de fondo sobre las condiciones estructurales de la constitución del mercado de trabajo,

---

el sistema es la pregunta por sus límites, y esta a su vez remite a la cuestión de aquello que queda por *fuera* del sistema. La relación con esta exterioridad no puede ser la de la mera diferencia, pues entonces se trataría de relaciones que podrían ser *internas*. Por el contrario, esta relación está marcada por el *antagonismo*, una relación de absoluta negatividad.

Pues bien, en vistas a esta relación antagónica con el exterior constitutivo, todos los elementos del sistema devienen no sólo diferencias (ahora sí, en virtud de un sistema que está delimitado, siempre precariamente), sino también *equivalentes* respecto de la relación que mantienen con lo que queda por fuera y es irrepresentable (sólo se puede aludir a él sintomáticamente). En este sentido, todos devienen "significantes flotantes", en tanto su significación (que depende del sistema de diferencias) están habitados por una lógica de equivalencias que los disloca. El "significante vacío", por su parte, es aquel que, en virtud de relaciones de fuerza, logra significar esta dimensión de la "sistematicidad del sistema" y asumir su "representación".

Entendemos que en el caso del discurso sobre el desempleo en el período referido, las distintas posiciones lograron articularse y producirse como sistema de diferencias alrededor del problema de la "irregularidad", que funcionaba de un modo análogo al descripto por Ernesto Laclau.

[56] No sólo nos referimos al informe del "experto" Gálvez, sino también al informe solicitado en 1915 por el Senador del Valle Iberlucea, quien respondiendo en desacuerdo al discurso de apertura de las sesiones ordinarias de Victorino de la Plaza- uno de cuyos centros fue la cuestión de la desocupación- solicita una ampliación de los argumentos allí expuestos. El informe solicitado se presentaría en la Cámara el 17 de Agosto de 1915. Entre la asignación de causas que circula en dicho documento, encontramos la declinación en la construcción, la introducción de máquinas, cierres y quiebras, las influencias climatéricas (sic), las aptitudes personales y la estacionalidad del trabajo (estación muerta).

incompatibles con un plan de modernización e industrialización que suponía una necesaria fijación y especialización de la fuerza de trabajo y que estaba en ciernes en proyectos como el de Alejandro Bunge.

En efecto, las agencias de colocaciones pueden servir tanto en una estrategia de fijación geográfica y ocupacional de la fuerza de trabajo (como fue el caso de Europa y como las proyectaba, por ejemplo Manuel Gálvez), como en una que potenciara su movilidad (como, para una parte de la élite, debía ser el caso de la Argentina). Ya fuera para estabilizar la condición de los trabajadores bajo la forma de especialización o bajo una forma itinerante, el diagnóstico del desempleo en términos de "irregularidad del trabajo" prefigura como *solución* la conformación de una red de agencia de colocaciones, gran *vedette* en el menú de opciones del período.

La ausencia de un debate más extendido sobre el tema, no obsta para reconocer en el discurso de los expertos reformadores, en particular en Manuel Gálvez y Alejandro Bunge, una seria preocupación por la conformación de una fuerza de trabajo especializada. Para estos expertos, no alcanzaba con fijar a los trabajadores a una condición salarial itinerante, era menester hacer de ellos trabajadores calificados. Esta posición retomaba sin dudas las voces de los reformistas europeos[57], pero tendía poco eco entre la oligarquía local. Así, en el informe Gálvez leemos una detallada argumentación contra la hipótesis de la "falta de brazos" y una puesta en valor de la especialización y fijación en un oficio ("un tipógrafo no puede hacer de agricultor", dirá Gálvez en 1913: 385).

En un sentido semejante, aún cuando Alejandro Bunge recupere la estrategia de colocación[58], advierte que en el caso de la Argentina existían tres agravantes que complejizaban la posibilidad de la (necesaria) estabilización del mercado de trabajo: la magnitud e irregularidad de los movimientos migratorios, el gran número de obreros rurales con ocupación transitoria y lo que llama "la migración interprofesional". El economista detectó las condiciones singulares de explotación y el modo en que ellas resultaban un obstáculo para la estabilización del mercado de trabajo –al menos en el sentido que ésta había tenido en los países centrales- y tomó una posición que distaba de encomiarlas. Por el contrario, una parte importante de sus escritos económicos se centran en el problema de la *productividad del trabajo*[59] y su

[57] Característica propia del internacionalismo del reformismo local, tal como describe Zimmerman (1995)

[58] "La política fundamental, para reducir la desocupación, dentro de un régimen de trabajo más o menos estable, consiste en arbitrar los medios para acortar ese período de transición entre una y otra ocupación" (Bunge 1920: 159),

[59] Alejandro Bunge argumenta que el problema de los "bajos salarios" es, en realidad, un falso problema o un problema mal formulado, pues aun cuando los salarios pudieran parecer bajos en relación al costo de vida, resultan ser muy altos en relación a la *productividad del trabajo*.

deficiente educación técnica[60]. En este contexto emergería un concepto que sorprende por su (aparente) contemporaneidad: el de "capital humano". Para mejorar las condiciones salariales –pero podríamos pensar que también para tratar el problema del desempleo– era menester no una "mayor distribución", sino la optimización y el uso acertado de las habilidades de cada trabajador y de la población en general, es decir, del capital humano[61].

Por cierto, este sentido del término es distinto al que analizaremos en el Capítulo 7. En el período que aquí estamos trabajando, el capital humano, como proyecto de los reformistas que insistían en la conformación de una fuerza de trabajo estable, se conjuga con "población" e incluso con "nación"[62]. Se trata de la capacidad técnica que tiene una economía nacional en vistas a la especialización técnica de su población. En esta primera emergencia, a diferencia de lo que analizaremos para la década del treinta, este tema se circunscribía en gran medida a la cuestión de la migración.

Las posiciones expertas respecto del seguro.

La otra gran herramienta de política pública discutida en el *Primer Congreso Internacional del Paro Forzoso* de 1910[63], el seguro, aparece en diversos discursos como la mejor solución para el problema del desempleo, pero siempre inadecuada (o al menos inoportuna) para las condiciones locales. Incluso Augusto Bunge, impulsor del Seguro Nacional (Universal y Homogéneo) entendía que respecto de la desocupación "estamos todavía demasiado mal organizados para pensar en comprenderla entre los objetivos inmediatos del seguro nacional argentino" (DSS 1917: 367). En el mejor de los casos, pensaba en un seguro facultativo, que estuviera asociado a las oficinas de colocaciones y una distribución racional de la obra pública a lo largo del año.

---

[60] Proyecto con no pocas resonancias tayloristas, quizás justificadas en sus viajes a los Estados Unidos y al clima general de época.

[61] A diferencia de lo que podrían plantear otras teorías económicas (entre ellas la marxista) la retribución a la mano de obra no respondería al valor de ésta (pongamos por caso, el tiempo socialmente necesario para reproducir material y biológicamente el cuerpo que la porta), sino por la *utilidad* que es capaz de producir.

[62] Es menester desmarcarnos del complejo problema que supone traer este significante. Otras tesis recorrerán (y ya habrán recorrido) los sentidos de éste término en las capas de la memoria de la Argentina. En virtud de nuestro trabajo, sí podemos decir que "la nación" de la que se predica antes de la década del treinta es mucho más el proyecto de los expertos reformadores que el resultado de la acción de élites (decisoras), más preocupadas por los problemas de su ciudad. La profundización de lo que había sido una industrialización apenas incipiente, a partir de 1929, supondría la resemantización de "la nación", investida, además, de valores católicos y conservadores. El proyecto que despuntaba desde 1945 supondría una nueva mutación en el sentido del término, nuevamente reconfigurado a partir de la matriz "desarrollista" (en sus versiones "democráticas" de un modo diverso que en las autoritarias, seguramente). Entendemos que "la nación" dejaría de ser un predicado relevante a partir del desbloqueo del neoliberalismo, momento en el que comenzaría a jugar el papel de obstáculo, pues serían las empresas (y no ya el Estado-Nación) las encargadas de insertarse prósperamente en el mundo.

[63] Al que asistió Manuel Gálvez y sobre el que informó en un documento al Departamento Nacional de Trabajo. Ver nota 29.

A pesar de la relativa escasez de referencias a la alternativa del seguro[64], el informe de Manuel Gálvez lo propone abiertamente. Aclararía, sin embargo, que el contexto argentino no estaba aún preparado para el seguro obligatorio al estilo del que se aprobara en Inglaterra en 1911, hecho que no obstaba para la proliferación de cajas sindicales o paritarias subvencionadas parcialmente por el Estado. Este esquema debía combinarse con agencias de colocación para evitar potenciales estafas de los beneficiarios, dado que éstas garantizaban que los trabajadores receptores del seguro permanecían buscando trabajo sin haberlo encontrado aún[65]. Tanto Alejandro Bunge como Gálvez, entendían que la colocación serviría como modo de acortar los tiempos en el desempleo y, en el caso de aplicar un esquema de seguros, evitar su definanciamiento. Al respecto, Gálvez sostenía que "en la familia del paro forzoso la colocación es el marido y el seguro la mujer" (1913: 21).

Tanto en el caso de la propuesta del seguro como en el de las oficinas de colocación, el futuro novelista realizó un detallado estudio de sus antecedentes históricos y contemporáneos. Mediante lo que se despliega como un verdadero estudio de política comparada, iría delimitando lo que más convendría a la "traducción" argentina. En este ejercicio, resulta evidente el presupuesto respecto de la centralidad del seguro de como el modo fundamental de intervención. Según argumentaba, a diferencia de los demás riesgos que son naturales y fáciles de prever y remediar, el del paro es imprevisto y de una duración insospechada, al tiempo que comprende a la *población total de la clase obrera* (1913: 327). Esto lo transformaba en un riesgo singularmente amenazante por su asiduidad y extensión. Aun cuando estas características habían servido de argumento para que, desde otras posiciones, se sostuviera la fundamental "inasegurabilidad" del desempleo, Gálvez sostendría un intenso debate con aquella posición: a pesar de que el de desempleo hubiera sido el último seguro en aparecer, su lugar en la vida obrera hacía que los países más atrasados debieran incluirlo entre los primeros pasos de la reforma.

Resulta sin dudas llamativo que –a pesar de la amplia recepción, la referencia explícita al informe en los debates de los años siguientes como discurso fundante de un campo problemático– la propuesta del seguro no fuera seriamente retomada[66]. En este punto, resultan claras las vicisitudes de la "traducción" local de esquemas de intervención pensados

[64] O su mención sin mayores consecuencias, como en el caso del informe de Victorino de La Plaza en 1915, al que nos referimos en el apartado que sigue.

[65] Hay una preocupación mayor repecto de que los "beneficiarios" siguieran cobrando el seguro aún habiendo encontrado otro empleo que respecto de que no fueran activos en la búsqueda de trabajo. Esta prioridad se encuentra invertida en las reformas neoliberales contemporáneas.

[66] La única excepción que encontramos fue el caso del Valle Iberlucena que en el pedido de informe de 1915 al PEN, sostiene la necesidad de crear una Caja Nacional de Seguro.

para otros contextos, operación siempre signada por las relaciones de fuerzas de cada coyuntura: a diferencia de las agencias de colocaciones, la estrategia del seguro no resultaba polivalente, en tanto no servía a las estratégicas antagónicas de *estabilizar* la fuerza de trabajo a un oficio y un territorio y de simplemente *ordenar* los flujos de su movimiento.

Por otra parte, si comparamos el caso local con los casos europeos aparece otro factor fundamental que diferencia ambos casos. Luego de las primeras iniciativas de la FORA a las que nos referíamos al comienzo del capítulo, debieron pasar décadas (hasta 1932) para que el seguro de desempleo se transformara en una demanda sindical (y aun más para que deviniera una preocupación de la burguesía local). A esta argumentación aportan las reflexiones de Gaggero y Garro (2009: 263) respecto del carácter antiestatista, anarquista y sindicalista del movimiento obrero en este período, que explicaría la concentración de las demandas en cuestiones salariales y la indiferencia frente a la seguridad social. Igualmente, la estrategia del seguro gremial no se desarrollaría extensamente, salvo por algunas excepciones, como la Federación de Tipógrafos de Buenos Aires (según consignaba Gálvez en su informe).

En este sentido, a pesar de algunas de las recomendaciones expertas, otras alternativas de gestión serían las privilegiadas. Si ello estuvo vinculado a la relación de fuerzas que estructuraba el campo de la intervención social en la Argentina, parece oportuno dar cuenta de algunas de las luchas que lo recorrían. En virtud de ello, y como lo haremos en todos los períodos analizados a lo largo de la tesis, a continuación indagaremos en las configuraciones discursivas entorno al desempleo en uno de sus momentos agonísticos: los debates parlamentarios.

II. c Mejor que decir, es hacer: intervenciones legislativas y ejecutivas en el problema del desempleo

Los debates parlamentarios están recorridos por distintas resonancias del discurso experto que hemos analizado[67]. Usado en sentidos diversos, vemos como se entremezcla en el "discurso político", es decir, polémico, que "está habilitado por un otro *negativo*" a partir de "una suerte de *desdoblamiento que se sitúa en la destinación"* y que se dirige, a la vez, a un destinatario positivo y a un destinatario negativo (Verón 1996:16).

Como venimos afirmando, la colocación estuvo entre las principales medidas propuestas para paliar la crisis de empleo, que cristalizaría en la promulgación de la Ley 9.148 de 1913. Ésta retomaba la preocupación por el desempleo regular (estacional), reinterpretada a partir de lo

[67] No discutimos el contenido político de todo discurso experto, en tanto éste (por ejemplo) moviliza valoraciones para la acción. Aquí nos referimos al discurso parlamentario como discurso político en su *forma.*

que Arturo Bas y Juan Cafferata[68] denominan "desempleo geográfico". En la misma sintonía, Alfredo Palacios (socialista miembro de la comisión autora del proyecto) se refería a la necesidad de "contribuir a la inteligente distribución de la mano de obra", al tiempo que el diputado Julio A. Roca (Partido Autonomista Nacional) sostenía que el exceso de trabajo en la capital obligaba a proporcionar la cabeza (Buenos Aires) con el cuerpo (el interior).

A fin de organizar el mercado de oferta y demanda, la ley contemplaba tres tipos de agencias: las gratuitas del Estado[69], las gratuitas de sociedades[70] y las agencias profesionales privadas. Como muestra la referencia a estos dos últimos tipos, la alternativa de intermediación laboral no era nueva, por el contrario, se trataba de una práctica extendida. Sin embargo, había una necesidad de regular el funcionamiento de las agencias, en virtud de los abusos de los agencieros[71]. En este sentido, una de las síntesis más adecuadas de los objetivos que se proponía la Ley 9.148 fue realizada por Juan Cafferata en junio de 1914, en un pedido de informe al ejecutivo por su incumplimiento:

> La ley tiene por objeto no solamente la repartición equitativa del trabajo, sino también combatir el negocio poco escrupuloso de algunas agencias particulares y crear oficinas que en cualquier momento pudieran informar al Departamento del Trabajo de las condiciones como este se realiza en todo el territorio de la República (DSD[72] 1914 TII: 126)

Tal como puede leerse en los diarios de sesiones del período, estas estafas eran recurrentes. Según Alfredo Palacios, sólo en el mes de junio de 1913 se habían denunciado más de cien casos de trabajadores a los que les cobraron comisiones por trabajos que no existían[73]. A fin

[68] Ambos diputados, responsables del proyecto tratado en el recinto, eran activos militantes católicos. Nuevamente, vemos superponerse la posición de "reformismo liberal" y "catolicismo social".".

[69] En el caso de las agencias del Estado el debate giraría en torno a los siguientes puntos. (1) En primer lugar se debatiría cuántas debía haber y si debían estar en las capitales políticas o más bien en los centros económicos. (2) Luego, se discutía la cuestión de las jurisdicciones entre Nación y Provincia a la hora de crear estas oficinas. Interesante debate que refiere a la jurisdicción del gobierno nacional en la regulación del mercado de trabajo, pero también a algunas medidas ya tomadas por los gobiernos provinciales en este campo. Así, por ejemplo, en el debate parlamentario de la cámara de diputados del 12 de septiembre de 1913, Nicolás Repetto hacía mención a que en Tucumán y Córdoba venían de crearse oficinas de trabajo provinciales. (3) Finalmente, se debatiría en qué medida se superponían a las funciones ya asignadas a otras reparticiones, como por ejemplo las Oficinas de Migraciones.

[70] Entre las agencias gratuitas de sociedades, se incluían las sociedades filantrópicas, las mutuales y la de los gremios.

[71] A los que ya refería Bialet Massé, según vimos.

[72] DSD refiere a Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, mientra que DSS a la de Senadores.

[73] En los debates parlamentarios se hace mención a la "situación del Alto Paraná", donde bajo la economía yerbatera se establecían relaciones de intermediación laboral (conchabo) en las que se "concedían" relaciones laborales de semiesclavitud. Esta cuestión adquiriría carácter público de la mano de un escándalo judicial cuyos actores centrales serían: un juez (Severo González) que había legitimado el encarcelamiento injusto de un trabajador (Pedro Cabaña), un joven fiscal que defendería judicialmente al trabajador (Macedonio Fernández) y un joven diputado socialista cuya locuacidad pondría el tema en la agenda de debate (Mario Bravo). A partir de ello, la DNT realizaría una investigación cuyas conclusiones apuntaban a la necesidad de que esta oficina mediara en la contratación de fuerza de trabajo estacional, pero, desde ya "sin perjuicio de las importantes industrias que allí se desenvuelven" (Victorino de la Plaza DSS 15 de Julio de 1914: 6).

de subsanar este daño, la ley contemplaba el registro obligatorio de las agencias privadas y un sistema de multas en caso de inducir a error o perjudicar a los clientes por medio de informes falsos.

Según vimos en la cita de Juan Cafferata, otro de los aspectos medulares vinculados con la implementación de registros y agencias de colocaciones, era la puesta en marcha de una red de información capaz de transparentar el funcionamiento del mercado de trabajo. Si el problema fundamental era garantizar el movimiento armónico y racional de la fuerza de trabajo, resultaba clave la construcción de un conocimiento certero respecto de sus oscilaciones.

A pesar de la aprobación de la ley, hubo serios problemas para su implementación. En junio de 1914 se produjo el primero (y ya citado) de una serie de pedidos de informe del diputado Juan Cafferata que llegarían hasta 1927. Ahora bien, dadas las condiciones de gravedad que mencionábamos más arriba, y que se profundizarían en virtud de la Primera Guerra Mundial, parecería pertinente la pregunta por los motivos de estos límites en la implementación de la ley 9.148.

Responder esta pregunta supondría una investigación que excede las posibilidades del presente trabajo. Sin embargo, es interesante recuperar la explicación "oficial" que por entonces dio Victorino de la Plaza. Según la respuesta a un pedido de informes, presentado el 20 de Julio de 1914, la ley fue *aprobada sin asignación de fondos*. De este error, de la Plaza infería que "el honorable congreso ha pensado, como piensa el poder Ejecutivo, que era innecesario crear agencias de colocación en centros donde la oferta y la demanda de trabajo es tan insignificante o las relaciones son tan primitivas o simples que obreros y patrones no han menester de intermediarios que los pongan en contacto" (DSS 1914: 404).

A este primer argumento, de orden coyuntural, en el que, en definitiva, el PEN se desligaba de la responsabilidad por la decisión de no haber implementado las agencias de colocaciones, se sumaban otros dos que las cuestionaban como herramientas de intervención. Por un lado, según se argumentaba en el mismo informe, la existencia de agencias públicas no suprimiría la existencia de las privadas, pues éstas se respaldaban en la confianza que inspiraban, la competencia para "apreciar las exigencias del empleo vacante y las aptitudes del candidato", la propaganda y el celo. Todos ellos requisitos que no podían imponerse administrativamente a las agencias públicas. En este sentido, Victorino de la Plaza refería a la experiencia de otros países que habían entregado la intermediación a la acción de los gremios, de los mismos interesados, "limitándose los poderes públicos a estimular su creación mediante subsidios

para asegurar la gratuidad, que es el único elemento de eficacia que oficialmente se les puede prestar". En el informe se reconocía, finalmente, que "el Poder Ejecutivo no ha de ocultar que se inclina a la adopción de este temperamento" (DSS 1914: 405).

En fin, por un lado, dudas respecto de que las agencias públicas fueran el modo más "eficiente" de intermediación[74]; pero por el otro, también dudas respecto de la eficiencia de la intermediación en sí como modo de gestión del desempleo. Así, el presidente sostenía que "no cabe desconocer (…) que las agencias de colocación no constituyen la solución completa del problema relativo a las asistencias en caso de desocupación: pues cuando falta el trabajo por causas puramente económicas, nada pueden hacer aquéllas, y por eso es que en otras partes se han ideado las casas de trabajo o talleres especiales para los momentos en que la industria particular se restringe sus labores, o se han formado, en último término, *cajas de desocupación*, para ayudar con dinero al obrero cuando es imposible facilitarle trabajo" (ídem 405-406, énfasis nuestro). Por otra parte, desde la explicación de Victorino de La Plaza serían fundamentalmente factores externos, tales como la guerra, los que impulsaban una reversión de la crisis de empleo[75].

Como vemos, puestos a planificar la intervención del Estado sobre el problema, el Ejecutivo decía privilegiar dispositivos de intervención distintos a las oficinas de empleo, como los trabajos públicos o el seguro de desempleo ante lo que se presentaba como una *crisis de la demanda de trabajo*. Sin embargo, entre estas alternativas, nuevamente se argumentará que a pesar de la eficacia del seguro, la inmadurez de la legislación social argentina y el sabio criterio de progresividad en las reformas, aconsejaba en contra de legislar sobre materia tan compleja como la de la "repartición del riesgo del paro" (ídem: 387). En definitiva, ni siquiera la estrategia de colocación –que suponía una suerte de negociación entre los intereses inmediatos de una burguesía cuya acumulación estaba vinculada a la estacionalidad del trabajo y los de una élite reformista que proponía estabilizar *por lo menos* la condición salarial itinerante y minimizar los períodos de paro– sería llevada adelante con demasiado entusiasmo. En este sentido, en otro informe del PEN (del 22 de septiembre de 1914), el Presidente listaba las medidas asumidas por el Ejecutivo ante la crisis de empleo de la guerra: 1) un decreto del 28 de agosto a partir del cual se alimentaba a 3.8000 obreros desocupados; 2) la puesta en marcha en Rosario y en la Ciudad de Buenos Aires de trabajos de limpieza urbana (pagados por el Estado) ante la invasión de langostas; 3) la extensión de calles y muelles en el puerto

[74] Su eficiencia residía, probablemente, en su polivalencia y la capacidad de posponer un debate que aún no estaba maduro.

[75] Sin posibilidad de comprobación, pero basándonos en algunos debates posteriores, nos reservamos la sospecha respecto de la posible vinculación entre las "agencias privadas" y miembros de la oligarquía improductiva.

que emplearía 2500 obreros por 6 meses; 4) un pedido a la comisión del fondo de caminos que intensificara su actividad; 5) una mediación estatal para evitar despidos en la operaciones del puerto y almacenes fiscales de Capital Federal; 6) la realización de estudio de la reglamentación para arrendamiento de tierras públicas; 7) la construcción de caminos y puentes que demandaba un uso extensivo de mano de obra; y finalmente, 8) la puesta en marcha de cocinas populares en la Capital (8.500 comidas diarias).

En este listado singular aparecen medidas de *asistencia* directa a la pobreza, el desarrollo de trabajos públicos en los que el Estado funciona como *empleador en última instancia* y la *mediación* en la relación capital-trabajo. Podría decirse que, ya en 1915, parecía estar todo inventado en lo que a tecnologías de gestión de la población desocupada se refiere, no sólo a nivel del diseño (como veíamos en los apartados anteriores), sino también de su ejecución. Sin embargo, se trata de un conjunto de medidas *más coyunturales que sistémicas o estables*, más bien inscriptas en las preocupaciones respecto de las potencialidades disruptivas del desempleo (la revuelta) que por la conformación de una fuerza de trabajo estable (horizonte claro de otras reformas y también de algunos de nuestros desoídos expertos). Ejemplo de ello, fue la puesta en marcha de una "comisión de señoras" para asistir a obreros a los sin trabajo a partir de agosto de 1914. Lejos del paradigma de administración global de los riesgos (que proponía el discurso experto), la articulación de las prácticas de intervención aún recurrían, por ejemplo, a la acción contingente de la filantropía (Ministerio del Interior 1915).

Por ello decíamos, al comenzar el apartado I de este capítulo que aún cuando la *racionalidad social* se extendiera en este período a la explicación y al diseño de tecnologías sociales para operar en el desempleo, su gobierno efectivo estuvo asociado a una *racionalidad manchesteriana* (esa que tensa el arte liberal de gobierno desde dentro), capaz de intervenciones adyacentes y coyunturales. Tampoco la re-articulación de la colocación en una estrategia asimilable al proyecto de la patria agraria lograba generalizarse.

II.d Rodeando al Estado, las aristas del debate 1913-1917

La lectura de los documentos analizados para este apartado, no sólo nos remite a la descripción de diseños concretos para afrontar el problema del desempleo, sino a modos singulares de diagnosticar este problema y, fundamentalmente, a los modos en que la cuestión social se deja ver a través de ellos.

Así, en los debates relevados pareciera funcionar una serie de discusiones más fundamentales que se suponen implícitamente: ¿quiénes son los actores que deben intervenir en la

coordinación de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo? ¿Cuál es el sentido que debe tener esta intervención? ¿Cuáles son los límites de la intervención estatal en este campo ?

Tomando la *cuestión de la colocación*, propuesta fundamental del período, pareciera que los actores eran básicamente tres: el Estado, el mercado y lo que hoy denominaríamos "actores de la sociedad civil". Aún cuando aparecen algunas posiciones que afirman que el Estado debería ser prescindente[76], había consenso respecto de la necesidad de su intervención. Ahora bien, ¿cuáles deberán ser sus límites? Hay varios sentidos en los que la acción del Estado debía resultar (desde algunas perspectivas) limitada.

En primer lugar, se observan referencias a un límite de la intervención en virtud del funcionamiento "libre" de las agencias privadas de colocaciones. En efecto, en los debates queda intacta la presuposición de que el *mercado de agencias* debía mantenerse[77]; vemos una especial preocupación porque el Estado no se entrometa en el terreno de las agencias privadas de colocación. Incluso Arturo Bas explica a Tomás Anchorena que el fondo de garantía implementado para el caso de Europa y EE.UU no había sido tomado como modelo para la legislación local, en virtud de que habían entendido que era menester evitar todo lo que signifique un entorpecimiento al libre ejercicio del trabajo. Así, las multas establecidas ex-post para quiénes burlaran la ley, armonizaban "mejor con los principios que informan nuestra legislación y nuestra carta fundamental en relación con la liberad de trabajo [de las agencias]" (DSSD 1913: 206). Retomando un argumento semejante, quizás más radicalmente "manchesteriano", Llobet (conservador) se preguntaba si correspondía al Estado disponer los lugares en los que no podían establecerse agencias (vgr. las tabernas).

En otro tramo del debate, Luis Agote (conservador) se congratulaba de que la comisión redactora no hubiera "llegado a la prohibición absoluta" de la industria de las agencias de colocaciones, generando como ventaja el "estimular a las oficinas nacionales, porque, de lo contrario, en la seguridad de no tener competencia (...) podrían llegar a funcionar con menor actividad de la que fuera de desear" (ídem: 206). Ahora bien, las agencias privadas no sólo debían funcionar de forma paralela al Estado, impulsando la competencia, sino que debía formarse una "confederación de agencias" que hiciera uso de las redes que las oficinas privadas tenían "dispersadas por todas partes". Aparece en estas alocuciones de un modo

[76] Sólo recabamos una opinión absolutamente *laissez-faire* en el caso del diputado Pastor quien afirmaba que **"**corresponde no hacer nada, y dejar las cosas como van" (Sr. Pastor DSD, 21 de Septiembre de 1914 S/D).

[77] Notoriamente, Manuel Gálvez en su informe de 1913 propone prohibir las agencias privadas. Sin embargo, Palacios citando el informe en el debate del presupuesto de 1915, afirma que Gálvez proponía reglamentar las agencias. Más allá de las intenciones de Palacios, de las que no podemos predicar, resulta interesante la negativa a dar este debate.

implícito (y explícito en algunos casos) la problematización de la "eficiencia" de la intervención estatal.

Este (primer) supuesto en el que se sostenía el debate sería cuestionado algunos años después (como veremos al analizar el próximo período), pero sólo desaparecería bajo el gobierno peronista. El artículo 10 de la Ley 13.591 de 1949 prohibía, lisa y llanamente, "el funcionamiento de las agencias privadas de colocaciones con fines de lucro" y "toda actividad lucrativa relacionada con la colocación de trabajadores". Evidentemente, lejos habían quedado los imperativos del *laissez-faire.*

Ahora bien, la delimitación de la acción del Estado también ponía en juego el papel de las agencias privadas *sin* fines de lucro, parte de lo que hoy llamaríamos las organizaciones de la sociedad civil (gremios, mutuales, sociedades filantrópicas, etc). Como vimos más arriba, la ley no sólo se proponía crear oficinas estatales de colocación, sino también financiar agencias gratuitas con personería legal. Una de las cuestiones centrales será, entonces, el papel de estas agencias y el peso de su financiamiento. Desde la perspectiva de Victorino de La Plaza, como indicamos más arriba, lo óptimo sería delegar en los gremios ("verdaderos interesados") el trabajo de intermediación. Según este punto de vista, había, además, una revaloración del "esfuerzo propio" de los interesados, en detrimento de la conformación de un Estado cuya intervención devendría asfixiante[78].

Tenemos, por ejemplo que en el debate de aprobación de la ley 9.148, Mario Bravo (socialista) proponía imitar el modelo de implementación francesa y financiar a las agencias mutuales o gremiales según la cantidad de obreros atendidos. Esta propuesta suscitaría una dura respuesta por parte de Bas con la que se prefiguraba un acaloradísimo debate en la Cámara al año siguiente. Nos referimos al debate presupuestario de 1915 en el que se proponía una asignación de 10.000 pesos a las agencias gratuitas *no* estatales, mientras que sólo 20.000 iban para el registro estatal de colocaciones. Alfredo Palacios presentaría la postura de que, siendo tan exiguo el presupuesto, se asignara enteramente al registro público que funcionaba bajo la DNT. El ministro Miguel S. Ortiz insistirá en la conveniencia de subvencionar a las agencias gremiales. Así establecidos los términos del debate, un joven diputado Antonio Di Tomaso (socialista) tomaría la palabra para comenzar su alocución

[78] "Al obrero no se le debe honradamente decir: allí está el gobierno de la Nación, que le dará pan y que le dará trabajo. El camino es diferente, y la insinuación tiene también que ser muy distinta. Hay que decirle: vaya y constituya dentro de su gremio las agencias de colocaciones, que éstas formen el fondo de previsión, que usted concurrirá a crear con sus ahorros y el Estado con el subsidio autorizado por la ley, pues esa u no otra, debe ser la solución del problema que se le presentará en un caso que le falte trabajo" (DSD Luis Pastor año: 97)

afirmando que lo que faltaba a la Dirección Nacional de Trabajo no era dinero, sino decisión política. En el clímax de la acusación el diputado socialista sostuvo que

> La dirección y el estado tienen una tendencia que no es la que requiere una oficina de esa naturaleza, una tendencia que hace que ella sea repudiada en gran parte por los trabajadores, una tendencia que hace esa oficina tenga un carácter, o aparezca teniendo un carácter, que no deben tener las reparticiones que, como ésta, sólo pueden desarrollar su acción y fundar su propio prestigio en la vinculación estrecha con la clase trabajadora, cuya vida y cuya acción está destinada a estudiar (Di Tomaso, DSD 1915: 86)

El referente concreto de esta "tendencia" quedaría aclarado cuando, más adelante sostuviera que "la presidencia del Departamento está en manos de un hombre que se caracteriza por su tendencia clerical (...) Digo y sostengo que el fracaso del Departamento del Trabajo argentino, en gran parte, debe ser atribuido a la obra clerical de su dirección [Julio Lezama]" (ibídem). En virtud de ello, el diputado sostenía el rechazo a la partida presupuestaria para agencias gremiales, en tanto sólo serviría "para dar vida a las agencias que sostienen o simulan sostener algunos de los círculos católicos, cuya presidencia la ejerce el jefe de estadística del Departamento de Trabajo, ingeniero Bunge" (Di Tomaso, DSD 1915: 90). Desde la perspectiva de Di Tomaso, entonces, el intento de anular o limitar la acción del Estado (vía el achicamiento presupuestario) se articulaba con un fortalecimiento (vía financiamiento) de las "agencias de orden clerical" (ídem: 86). El diputado también deslizaba acusaciones de ineficiencia y corrupción en la DNT[79].

Arturo Bas, egresado del Colegio Salvador (al igual que Alejandro Bunge), fue el encargado de defender la acción de la repartición oficial y de la Iglesia como "elemento civilizador". Traería al debate la necesidad de orientar la acción estatal bajo la fórmula de la "libertad subsidiada", principio rector de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), que, además, según sostenía el diputado, prevalecía en las naciones europeas.

Por cierto, en la gramática de la *Rerum Novarum* de 1891 (piedra fundacional de la DSI) el principio de subsidariedad que debía limitar la sobreactuación del Estado por sobre las organizaciones "naturales" refería, además de a la familia, a organizaciones obreras y patronales constituidas a partir de lazos religiosos-comunitarios (que se llamaba a conformar y a legalizar). La Argentina, muy tempranamente puso en acción la orientación papal, a partir de la conformación de los Círculos de Obreros Católicos de 1892 que, justamente, estaban estrechamente vinculados al DNT y, en particular, a la figura de Alejandro Bunge (y orientados a contener el avance del anarquismo entre los obreros).

[79] En otro momento del debate, Di Tomaso denunciaba que el director de la DNT cobraba un sueldo mayor al del funcionario equivalente en EE.UU.

Hacemos este señalamiento, además de por su pertinencia para el período analizado, porque esta *lógica de organización neocorporativa del gobierno*[80] de la fuerza de trabajo sería central algunos años después. Otros han recorrido los sinuosos y mediados caminos a través de los que el catolicismo social se vinculó a la gesta peronista (entre los muchos: Malimacci 1993, Glozman 2011, Caimari 2010).

Volviendo a nuestro debate, en él se desliza una cuestión de fondo respecto de la intervención pública en los problemas sociales: quién debe ser el actor fundamental de esta intervención, ¿el Estado o la sociedad civil? Transformando esta cuestión en un problema teórico para esta tesis: ¿es posible pensar la acción "estatal" como separada y distinta a la de la sociedad civil? ¿No supondría esto hipostasiar nuevamente como esencia o estructura lo que no es sino la perpetua, pero transitoria, estabilización de intereses y proyectos de la sociedad civil? Al respecto, quizás convendría revisar cierto sentido común que resuelve rápidamente y de antemano a favor de un supuesta "pasividad" de la sociedad civil en Argentina en el desarrollo de las políticas sociales de este período. Ello no sólo por la fortaleza "propia" de la "sociedad civil", sino por la verdadera hibridación entre ésta y el Estado. En definitiva: ¿cuál es la delimitación entre la acción pública "estatal" y la de la "sociedad civil"? ¿Dónde ubicar el "Museo Social Argentino", dónde a la "Sociedad de Beneficencia", dónde a las asociaciones médicas, dónde a las universidades, dónde a los sindicatos, dónde a los congresos internacionales en los que se dirimieron los lineamientos de intervención social? ¿Y dónde a los actores? ¿En qué lugar poner a un actor de la relevancia de Alejandro Bunge? ¿Experto estatal o cuadro de los círculos obreros católicos?

[80] Hemos construido una definición de *racionalidad neocorporativa del gobierno de la fuerza de trabajo* a los fines de esta tesis, a partir del Diccionario de Política de Norberto Bobbio (1998) e inspirándonos en algunas reflexiones de Bob Jessop (1990). En principio, no tomamos el concepto "corporativismo" porque entendemos que esta posición se vincula a una crítica antimoderna al capitalismo, mientras que el neocorporativismo es una lógica desarrollada por el Estado capitalista. Para construir nuestra definición tomamos tres cuestiones: ¿quiénes? ¿Cómo? ¿Para qué? Entonces entendemos que el neocorporativismo, como racionalidad de gobierno de la fuerza de trabajo, se basa en un sistema de acuerdos organizados a partir de una lógica tripartita, en el que quienes se sientan al diálogo tienen el monopolio de representación (jerárquicamente organizada) de su sector. El *modo* en que desde esta racionalidad se organiza la intervención está signado por una perspectiva *mercantilista* de la economía que entiende que se trata de un espacio a ordenar directamente a partir de la *voluntad política.* La gramática de la intervención no está fundada en un saber tecnocrático-económico sobre el comportamiento de las *variables* económicas, sino que se actúa sin mediaciones sobre poblaciones y cosas. En esta intervención el Estado no sólo fomenta y organiza, sino que *es* un actor económico a través de procesos de nacionalización, creación de empresas públicas y mixtas, etc. En este sentido, el horizonte utópico de esta racionalidad es la prosperidad económica para la independencia nacional y el bien común. El antagonismo social no se juega, por ello, al nivel de la lucha de clases capital-trabajo (es posible la armonía en el marco de la "nación"), sino entre patria-antipatria (y sus posibles "secuaces" locales, desde ya). El neocorporativismo no es incompatible con el parlamentarismo, pues para nosotros no refiere a una forma de la representación política, sino del gobierno económico de las poblaciones.

Vemos, entonces, que esta arista del debate hace asomar otra discusión que la histografía contemporánea ha iluminado y a la que nos referimos más arriba: ¿cuál fue el status peculiar de esta *intelligentsia* administrativa encargada de problematizar y gestionar la cuestión social? En este sentido, sostenemos la pertinencia de la pregunta no sólo de los discursos enunciados y hablados por los actores, sino los discursos *por los que éstos son hablados* y que configuran el propio lugar de enunciación posible. Justamente, estos lugares posibles son aquellos sobre lo que nos interesa indagar: ¿qué podía decirse y pensarse como diagnóstico e intervención en el desempleo? Y para ello: ¿qué quedaba fuera del espectro de lo enunciable y de lo visible respecto de esta "cuestión"? ¿Cuáles fueron y son las reglas de formación, la gramática invisible, que "ordena" y "desordena" los discursos circulantes? Entendemos que esas gramáticas son singulares al campo en el que los enunciados circulan y que, aún cuando mantenga relaciones (intra e interdiscursivas) con otros campos discursivos (pongamos por caso el de las reformas europeas), la traducción de un término de un campo a otro debe realizarse con el cuidado de incluir en el análisis las complejas relaciones que cada posición discursiva mantiene con las restantes (y que son las que lo determinan).

Luego de esta (entendemos, oportuna) digresión corresponde analizar la tercera forma de delimitación de la intervención de la acción del Estado en el empleo (la primera, refería a la delimitación de la acción de las agencias privadas con fines de lucro, la segunda, a las que se organizaban sobre principios mutualistas o asociativos), vinculada a las herramientas que éste pude utilizar y las que quedan fuera de sus opciones. Nos referimos, nuevamente, al dispositivo de seguro de desempleo. Aún cuando el informe Gálvez lo contemple entre las soluciones más adecuadas al problema y los antecedentes citados incluían la experiencia del seguro, éste no aparecía en el horizonte del debate político, y si lo hacía, era inmediatamente denegada como posibilidad, incluso por los representantes socialistas:

> Quizás fuera prematuro establecer el seguro contra la desocupación en nuestro país, seguro establecido ya en países como Inglaterra. Alemania aún no lo tiene, no obstante haber sancionado el seguro sobre accidentes enfermedades y ancianidad. Quizás fuera prematuro establecerlo, *repito*, en la República Argentina; nuestra legislación social es incipiente; no hemos dedicado seria atención a una gran cantidad de problemas menos complicados que ése y recién, después de una intensa labor, después de dos años de trabajo, la comisión de que formo parte ha podido despachar los proyectos relativos a accidentes de trabajo (Alfredo Palacios DSD 12 de septiembre de 1913: 195, énfasis nuestro)

Como ya hemos insistido, entendemos que uno de los factores fundamentales en esta *denegación* del seguro debe buscarse en las condiciones singulares de explotación de la fuerza de trabajo en Argentina y, en particular, en la estacionalidad del trabajo. Asimismo, como

marca Laclau (1969), las clases medias y populares resultaron (en términos relativos) incluidas (por supuesto, de modo subordinado) en la renta extraordinaria vinculada a las actividades exportadoras. El embellecimiento de la ciudad de Buenos Aires, el ferrocarril, el crecimiento del aparato burocrático, la pequeña industria artesanal orientada al consumo interno, fueron instancias que motorizadas por la acumulación rentística generaron un ingreso *per capita* superior al de otros países latinoamericanos y desproporcionado respecto de los niveles de productividad de la economía. Esto constituiría, salvo excepcionalmente, un sentido común librecambista, aún en sectores obreros o medios, poco entusiasmados por el proyecto industrialista.

En este sentido, la relativa inmovilización y especialización que supone este esquema podría haber resultado un serio obstáculo a la "libre circulación de la mano de obra". A diferencia de los casos europeos, en los que la intervención buscaba la fijación territorial y ocupacional de los trabajadores, en Argentina ese debate fue pospuesto hacia adelante –salvo en el discurso de los expertos, en particular en los preanuncios de Alejandro Bunge referidos a la necesidad de especialización de la fuerza de trabajo. Sin adentrarnos en el clásico debate respecto del "retardo" en el desarrollo argentino en la entreguerra, entendemos que en el período analizado en este apartado y en lo que hace a la configuración del mercado de trabajo, hay una continuidad respecto de las décadas precedentes y del modelo agroexportador (relativa o absolutamente en crisis, dependiendo de las interpretaciones). Esta inercia arrastra el viejo imaginario del "desierto" y la "extensión geográfica"[81], privilegiando la *movilidad* por sobre la *especialización y la fijación.*

Finalmente, cuarto punto, observamos una limitación de la intervención estatal que refiere a la lucha de clases, al antagonismo entre los sectores del trabajo y el capital, que aparece en los debates respecto de si las agencias de colocaciones debían operar en casos de huelgas o *lock out* patronal.

La lucha de clases es constitutiva, a nuestro entender, del "problema del desempleo". Así, desde su propio nacimiento, tanto el seguro como la colocación resultan ambivalentes, pues por mucho tiempo fueron estrategias obreras (como en el caso de las *trade unions*) para evitar la depreciación del salario (en el caso del seguro), al tiempo que las agencias de colocaciones evitaban el desfinanciamiento de estas cajas. Por cierto, estas estrategias serían colonizadas por el Estado, en virtud de los procesos de normalización a los que nos hemos referido.

[81] El problema de la desocupación "resulta una ironía en nuestro país donde el desierto está brindándonos sus tierras para labrarlas" (Cafferata DSD 1934 T.II: 728).

En el contexto local, en el debate de las agencias de colocaciones, parecieran haber funcionado una serie de sobrentendidos a través de los que se pone en escena la contradicción de intereses de clase. Así, mientras que para Alfredo Palacios era evidente la necesidad de neutralidad de las agencias en el caso de huelgas, para Arturo Bas (con quién compartía la comisión redactora) esto no parecía tan auto-evidente. Desde la perspectiva de éste último no era necesario declarar la neutralidad ante cualquier conflicto, sino comprometerse a informar a los trabajadores en caso de estar cubriendo puestos de huelguistas. El Estado no podía negarse a intervenir, pues hacerlo implicaría asumir los intereses de estos últimos. La ley finalmente sancionada no incluiría una especificación a este respecto, a pesar de la insistencia de la bancada socialista. En este sentido, las formas de intervención del Estado parecen estar están aún signadas por el orden oligárquico, lejos del modelo tripartito que comenzaría a delinearse en la década del treinta. Este último funcionaría como modelo alternativo para la gestión del conflicto bajo el semblante de "la armonía de clases". Al estudio de este periodo nos abocaremos en el apartado que sigue.

Según hemos visto, a partir de comienzos del siglo XX, pero en particular en su segunda década, el desempleo sería un tema relevante para la agenda de la "cuestión social". Abordado por el discurso experto y el discurso político, se perfilaba como una arena de luchas por la significación. Una de las claves de éste período, será el desafortunado diálogo entre los sectores ilustrados y reformadores de la élite y los tomadores de decisiones, apegados a una mirada de corta duración que privilegiaba inversiones comerciales y financieras, antes que el despliegue de un proyecto de modernización e industrialización (por el que tampoco sentían gran pasión los trabajadores). En ese contexto, la "traducción" de los diagnósticos y dispositivos desarrollados desde una "racionalidad social" estaría signada por las apelaciones a mesurar el ritmo de las reformas y no aventurarse por caminos para los cuales la Argentina era todavía demasiado inmadura. La intervención efectiva iba a ser, aún, adyacente y coyuntural ("manchesteriana"), sin desplegar el juego de libertad-seguridad que se observaba en otras latitudes, e incluso en la Argentina, frente a otros riesgos (ver Haidar 2008 en lo referente a los riesgos de accidentes de trabajo).

Ahora bien, en vistas al régimen social de acumulación y la relativa funcionalidad que para este tenía la condición móvil e inestable del trabajo, así como el fracaso de los sectores más ilustrados de la élite a la hora de profundizar en las reformas sociales, la condición de "desempleado" en la Argentina de principio de siglo, en rigor de verdad, no existió. La condición de "desocupado" no era una en la que efectivamente se pudiera permanecer, pues

para los sectores populares ello supondría la inanición (dada la falta de esquemas de protección). La irregularidad en el trabajo sería combatida mediante estrategias populares, tales como las del trabajo domiciliario femenino, tempranamente articulado con los talleres industriales. Pero si la condición de "desocupado" no resultaba claramente discernible, ello tendría consecuencias sobre su contracara: el trabajo asalariado normal.

Según explica Christian Topalov (1994) en su análisis histórico, los variados problemas de reformadores, funcionarios y académicos para definir el problema del desempleo remitían a la imposibilidad de definir qué constituía el "empleo regular". Esta definición era una verdadera normalización que implicaba la puesta en marcha de diversos dispositivos. En un capitalismo en expansión (como era el caso europeo y estadounidense), el problema era la constitución y normalización de la relación salarial, antes que el gobierno de "los márgenes". Así, la "condición de desempleo" sería, hacia fines del siglo XIX, la que permitiría recortar, a contraluz, la "condición de empleo".

Ahora bien, no sería éste el caso de la Argentina. Entendemos que aquí la contracara del "empleo normal" se constituiría como el ámbito fantasmagórico del *residuum*, ese espacio inhabitable y por fuera de la sociabilidad normal en la que se era sospechoso de incapacidad e inmoralidad. Cuando el saber popular repite que "aquí no trabaja el que no quiere", expresa una condición histórica (plasmada como capa de la memoria colectiva) que hizo del desempleo una condición (socialmente) imposible.

CAPÍTULO 2 De crisis, guerra y planes. El desempleo en tiempos del mercado interno (1930-1955)

Tal como dijimos en la introducción de esta primera parte, no es nuestro objetivo hacer un recorrido pormenorizado de los saberes expertos del desempleo a lo largo de la historia argentina, sino indagar en las capas de la memoria que configuran ese saber en el presente. Ello supondrá detenernos en ciertos acontecimientos discursivos (y no en otros) atendiendo al objetivo arqueológico que nos guía.

Como veremos, en el contexto de la crisis mundial, y a contramano de la "escarlatina manchesteriana", la economía se transformaba en un ámbito de acción concertada, organizada en *acuerdos corporativos* comandados por las organizaciones que nucleaban a los sectores más poderosos de la Pampa Húmeda, en los que las organizaciones obreras (en plena etapa de compleja reconfiguración) tendrían una participación nula o subordinada, aún luego del recupero de su capacidad de negociación en 1935.

Esta emergencia resulta sumamente relevante. Sin embargo, en base a nuestro análisis, encontramos que ella estuvo más orientada a resolver la crisis en el proceso de acumulación de las clases dominantes que a configurar una nueva racionalidad para intervenir en el desempleo; ello sí ocurriría a partir de 1944, momento en el cual el objetivo de la plena ocupación iba articularse en un sistema de intervención neocorporativa en la economía en la que tendría amplia participación el movimiento obrero organizado.

En cualquier caso, la etapa que se iniciaba en 1929 estaría marcada por interesantes discontinuidades[82]. Entre otros procesos, se asistía a la emergencia de una "nueva derecha" que se mostraba anti-liberal. Ello supondría una mutación al nivel del gobierno de las poblaciones. Aunque no podemos extendernos en este tema, cuya complejidad nos excede, es indudable que entre los factores que explican la emergencia de los acontecimientos discursivos y extradiscursivos que reseñaremos a continuación, el papel de ese lugar de enunciación resulta central[83]. La reconfiguración de las posiciones políticas que convivían tensamente al interior de la alianza civil y militar luego del pacto Roca-Runciman (1933) supondría una revalorización de la "cuestión nacional" y su articulación con una inquietud modernizadora (aunque no exenta de paradójicas añoranzas). Entendemos que hasta 1976,

[82] El grado específico de "novedad" que implicó la década del treinta es un debate irresuelto e irresoluble para la historiografía (por citar un solo ejemplo Villanueva 1972). Como hemos dicho más arriba, desde comienzos de siglo en lo que hace a la gestión de las poblaciones desempleadas, se han levantado voces expertas contrarias a la política del *laissez-faire.*

[83] Lugar que, por cierto, también responde a acumulaciones previas, como la encarada por la *Liga Patriótica Argentina*.

aunque de diversos modos y escandido por distintos regímenes de enunciabilidad, este horizonte de "lo nacional" se mantendría como centro de disputas discursivas y extradiscursivas en las estrategias de gobierno de las poblaciones[84]. En este sentido, esta tesis no puede saldar sino parcialmente su deuda con un período cabal para la genealogía de los saberes expertos sobre la desocupación[85].

I. La crisis de 1930. Industrialización y desempleo

La debacle de 1929, y sus consecuencias a nivel internacional configuraron una crisis del arte de gobierno liberal. El abandono de los principios del librecambio por parte de potencias como EE.UU o Inglaterra servía de vanguardia al cuestionamiento generalizado del *laissez faire* y para extender nuevos dispositivos de seguridad para "defender la sociedad", aunque de nuevos modos (probablemente menos "policiales" y más "económicos").

En el caso de la Argentina, a pesar de una primera respuesta que reproducía las recetas clásicas (como la reducción del gasto), se articularía el *Plan de Reestructuración Económica* (diseñado por Federico Pinedo, discípulo de Alejandro Bunge) entre cuyas medidas figuraba una devaluación, el control de cambios, la *Juntas Reguladoras de la Producción* (de la carne, del algodón de cereales, de yerba mate y del azúcar), la creación del Banco Central y la puesta en marcha de un plan de obras públicas. En este sentido, en vistas al contexto internacional, habría una reconfiguración en la estrategia de acumulación de los sectores dominantes que verían en el proteccionismo y en la organización de intervenciones corporativas en la economía un modo de garantizar sus intereses. Por cierto, esta estrategia supondría una reestructuración de la organización y los agentes de esa economía, con consecuencias a largo plazo. Se consolidaba un mercado interno.

Una de las novedades del período fue que en 1933 se aprobaría en la Cámara de Diputados, a pedido del socialista Enrique Dickman (socialista), la modificación de los artículos 154 a 160 del Código de Comercio, estableciendo en el art. 157 el derecho a la indemnización, esto es, una forma de gestión del *riesgo de despido* sin causa justificada para los trabajadores de comercio –aunque no una gestión del riesgo de desempleo en sí como condición que puede extenderse en el tiempo.

[84] En este punto, remitimos al autor a los trabajos tales como los de Dolkhart (2001) y Rapalo (2001).

[85] Por cierto, en la primera versión de esta tesis, la efectivamente presentada a la Universidad de Buenos Aires, la deuda con este período era aún mayor. En este punto, agradezco los comentarios de Karina Ramacciotti de Mara Glozman y de Paula Aguilar, por un lado, y el encuentro con los trabajos recientes de Iñigo Carrera y Fernández (2011, PIMSA), por el otro. También estoy en deuda con Victoria Haidar, a quien agradezco las distintas charlas e intercambio de fuentes.

A diferencia de la crisis que veíamos más arriba, la de comienzos de la década del treinta, contaba con la acumulación por parte del Estado de un *savoir faire* en el diseño y ejecución de políticas económicas. Ello no obstaría para que la crisis de desocupación apareciera en ciertas alocuciones como un fenómeno "hasta hace poco desconocido para nosotros" (DSD 1932 TIII: 271). Esta afirmación no sólo soslayaba la relevancia de la crisis de 1913, sino que reforzaba un enunciado que circularía a lo largo de la historia del desempleo en la Argentina: el paro forzoso es algo que siempre le ocurre a otros. En efecto:

> La desocupación tiene en Europa y en otros países un carácter que no es, en absoluto el de nuestro país, y representa un hecho trascendente. Felizmente nuestro país ofrece a este respecto más amplias facilidades. (Saavedra Lamas[86], en TI *Primera Conferencia de Asistencia Social* PCAS: 101).

Este enunciado no permanecería incontestado, ni siquiera al interior del aparato estatal. En efecto, en ésta, como en otras crisis, una de las cuestiones medulares sería la de determinar su importancia y sus efectos concretos. Agustín P. Justo afirmaba en un mensaje al Congreso de Julio de 1934 que

> La restricción de las actividades industriales aplicadas a los distintos órdenes de la producción como consecuencia de la crisis económica mundial y la persistencia de ese hecho obligan a contemplar el problema de la desocupación, no como algo momentáneo que pueda solucionarse como medidas de auxilio y asistencia, sino *como un fenómeno social que reclama otros remedios* (DSD T. III: 437).

Según los números de la DNT, la crisis de desocupación a la que nos referimos en este apartado fue de considerable gravedad, en la Capital Federal llegó al 18,76% de la población activa. Una de sus características peculiares fue su fuerte impronta "rural", asociada a la progresiva transformación de la demanda de trabajo del campo, cada vez más estructurada bajo la forma de explotación familiar, por un lado, y a la crisis mundial, por el otro. Otro factor que influiría en el desempleo rural, aunque más hacia el final de la década, sería la transición de la agricultura a la ganadería, en virtud de los precios internacionales, entre 1937-1947. Esto suponía mayor demanda para un mercado urbano, también deprimido, y la crisis de los sectores "móviles" (y más vulnerables) de la fuerza de trabajo.

Tampoco permanecería incontestada la asignación causal propuesta por Saavedra Lamas, que retomaba el tópico de la deficiente distribución geográfica de la mano de obra[87]. Otras

[86] Carlos Saavedra Lamas fue Ministro de Relaciones Exteriores y Culto entre 1932 y 1938 y había sido Ministro de Justicia e Instrucción Pública en 1915. Ganó el Premio Nobel de la Paz en 1936 por su Pacto antibélico, firmado por 21 naciones. En 1928 presidió la Conferencia General del trabajo de la OIT. Sería rector de la UBA entre 1941 y 1943. Políticamente, era parte del catolicismo nacional.

[87] "Aquí el problema sin dudas se diversifica porque atañe un poco, dentro de nuestro enorme territorio y en el gran núcleo demográfico que constituimos, a la ausencia de una política económica y de poblamiento que el

explicaciones disponibles apuntarían al maquinismo y la racionalización del trabajo como conformadoras de una "superpoblación relativa" (Cafferata, Palacios), al contexto económico de posguerra (Palacios), el afán de lucro (Cafferata), y a la excesiva inmigración (sobre todo Vicchi, Pueyrredón, Maglione, pero también la bancada socialista).

Asimismo, circularon diversas sub-categorizaciones de la población desempleada como, por ejemplo, los "desocupados latentes", los "desocupados parciales" (luego denominados "subempleados"), los "verdaderos" desempleados, los "desocupados periódicos" e incluso los "desocupados definitivos"[88]. A partir de estas múltiples asignaciones, las medidas propuestas también serían divergentes: recorte de la jornada laboral (reivindicación particular del socialismo), realización de obras públicas, restricciones a la inmigración, fondos de socorros, reducción en los pasajes a personas desocupadas y desarrollo de estrategias de colocación.

Aun con fuertes continuidades, tanto de los diagnósticos como de las prescripciones del período analizado en el capítulo anterior, el que estamos analizando presentaría aspectos interesantes a nivel de la problematización y la intervención en el desempleo. Por un lado, se consolidaría el diagnóstico del paro cifrado en una *racionalidad social*, al tiempo que se refrozaba una forma de intervención articulaba en el racismo de Estado. En ambos aspectos, tendría un lugar central "el capital humano" como una inquietud en esta etapa.

Ia. La cuestión del capital humano: raza, riqueza y bienestar

Una de las principales características del período sería la generalización de una preocupación por los efectos del desempleo en términos de "capital humano"[89]. Este concepto, muy presente en las políticas sociales contemporáneas, tuvo en la crisis que describimos una significación diversa a la que tiene en el presente. Si actualmente refiere a las capacidades individuales que cada trabajador porta y debe explotar, en el caso al que nos referimos apunta a la *riqueza de una nación* en términos de la productividad de su población-fuerza de trabajo.

La retórica del "capital humano" atraviesa particularmente las intervenciones de la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social[90] (PCNAS) de 1933, realizada a propuesta del

---

Estado no ha desenvuelto en el curso de los años, y sobre todo a la *distribución de la población*" (Saavedra Lamas, en TI *Primera Conferencia de Asistencia Social* (PCAS):101).

[88] Encontramos esta calificación en el discurso de Nicolás Repetto del 17/5/1934, en referencia a aquellos "que no encuentran y no van a encontrar (trabajo) más porque son desocupados definitivos" (DSS 1934 T.I 625). Esta categoría parece referir, nuevamente a ese espacio liminar del *residuum*.

[89] Novedad relativa y más vinculada a la difusión de este concepto, pues como hemos visto ya Alejandro Bunge había traído este concepto para pensar las condiciones de explotación de la mano de obra.

[90] El objetivo de esta reunión era "propender a una mayor coordinación de la asistencia social oficial y privada, para alcanzar la más alta eficiencia en los servicios de: asistencia y protección, del individuo, de la familia y de la colectividad; evitando la dispersión de energías y la suspensión de obras de igual índole e idéntica afinidad o análoga finalidad" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1934: 1517). El resultado de la conferencia, por

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (entonces encabezado por Saavedra Lamas), en la que participaron gran número de especialistas de la época[91]. Una de las preocupaciones centrales de la conferencia fue cómo garantizar mayor eficacia (sic) en materia de asistencia social. Para ello se pensaba en la necesidad de lograr una "unidad de esfuerzos" y "flexibilidad de acción". Pues bien, si estos eran los medios, el fin que debía perseguir la intervención estatal era "fundar una nación fuerte y robusta (...) y la mayor felicidad para sus habitantes" (*Primera Conferencia de Asistencia Social*, T.I: 80). Este objetivo era interpretado en términos cuasi-biológicos como la necesidad de fortalecer la raza. En una de las intervenciones más radicalizadas en este sentido, se sostenía

> El deber de afrontar valientemente y aún a costa de grandes sacrificios los problemas de la biotipología humana, ya que antes hemos alcanzado un elevado grado de cultura sobre el mejoramiento de las razas zootécnicas, olvidando *la propia* raza; pero hoy felizmente, es preocupación universal mejorar el tipo humano, acrecentando su capacidad de lucha y de resistencia, y *adaptación más perfecta a cada unidad política o geográfica*" (*Primera Conferencia de Asistencia Social*, T.I, 80).

Según se deja entrever en las palabras de Antenor Alvares, la preocupación por el mejoramiento de la raza-nación, no estaba ligada al viejo proyecto de la inmigración de los "mejores elementos" europeos, sino a la construcción de una raza propia[92]. No en vano una de las medidas más propuestas en la lucha contra la desocupación sería el cierre de las fronteras[93] (punto sobre el que volveremos).

Frente a ese objetivo, la asistencia se presentaba como una necesidad para la utilidad social, que debía dejar de lado la preocupación por la individualidad de cada pobre, para volverse un mecanismo de previsión del futuro "del pueblo". Se trataba de "formar hombres sanos y fuertes física y moralmente, no sólo para ellos mismos, sino también para su *descendencia* en la que se asienta la grandeza de la patria" (Discurso de Carlos Kier, PCAS, T.I: 87). En estas

---

su parte, sería un proyecto de ley para el ordenamiento y sistematización de los esquemas de asistencia, que no logró la aprobación de las cámaras. Para un estudio detallado sobre la Conferencia y un análisis de sus potencialidades y límites respecto la modernización de la asistencia social en Argentina, ver Krmpotic 2002.

[91] Entre ellos Tomás Amadeo, Julio Iribarne, Albert Zwanck (del Museo Social), Alejandro Unsain, Gregorio Alfaro (ex funcionarios del DNT) Salvador Mazza, Germinal Rodríguez (sanitaristas), Monseñor Franceschi (de los círculos obreros), Alberto Peralta Ramos (médico social), Adelaida María Harilaos de Olmos (Sociedad de Beneficencia), Alberto Fürkhorn (médico social), Monseñor de Andrea (de los círculos obreros), Arturo Bas y Juan Cafferata (a los que nos referimos más arriba).

Llama la atención, la escasez de menciones a diputados o figuras del socialismo en las actas de la Conferencia, en particular en comparación con las menciones del Congreso Americano de Ciencias Sociales de 1916 (tomado como uno de sus antecedentes).

[92] La generación de 1930 retomaría las preocupaciones demográficas del siglo XIX y comienzos del XX, aunque con algunas singularidades. Una de ellas sería el énfasis adjudicado al problema de la *mortalidad* y, en general, del escaso crecimiento vegetativo de la sociedad, antes que sobre la inmigración como modo de acrecentar la población (Ramella 2002).

[93] Nuevamente, esto retoma alguna de las propuestas previas, en particular las realizadas por Alejandro Bunge.

preocupaciones por lo heredado (o heredable) resuenan las inquietudes eugenésicas desplegadas desde (por lo menos) 1921[94].

En este contexto, se generalizaba[95] el uso del concepto de "capital humano" como "principal riqueza de la nación" (Cafferata, en PCAS, TI: 94) o "el más importante de todos aquellos que [la República Argentina] posee" (Fünkorn, ídem:133). Esta noción de "capital humano" aparece asociada a la de población, a la de nación, a su riqueza y su salud (morbi-mortalidad). No es casual, entonces, que este concepto haya sido recurrente en la sección 32 de la Conferencia sobre educación física[96], realzando su aspecto biológico y material[97].

Así, vemos que lo que llamamos "racionalidad globalizante" de la crisis 1913 se profundizaba en la crisis de los treinta. Un matiz algo novedoso, sin embargo, sería su énfasis con un discurso eficientista y atento a la *productividad* del trabajo. Aun cuando algunos de estos elementos estaban presentes en el discurso experto del período anterior, no los encontrábamos, por ejemplo, en los debates parlamentarios. Planteamos como hipótesis que el desarrollo del mercado interno hizo posible el *desbloqueo* y la generación de estos discursos, antes presentes pero desoídos. En efecto, las modificaciones en el régimen social de acumulación, antes basado casi exclusivamente en el mercado exterior, supondrían una mutación a nivel del mercado de trabajo y de las teorizaciones sobre éste. Pareciera que en la década del treinta esta "racionalidad globalizante" (*racionalidad social*) logra establecerse como un sentido común, articulado en los debates sobre un proyecto nacional (oligárquico) político y económico:

> A efectos de dar una cifra, que proporcione una idea del valor del *capital humano* que se desaprovecha por ausencia de una asistencia adecuada, podríamos de acuerdo a la encuesta personal practicada por el Señor Ministro, que por sobre el total de más de 250.000 seres en condiciones de imposibilidad total o parcial, pudieran ser restituidos total o parcialmente en la economía de la nación, como capital útil 50.000 hombres capaces de ser reintegrados a sus actividades y si los supiéramos en la edad media de 30 años, aún en una ocupación obrera poco lucrativa, deberíamos aceptar "grosso modo" la pérdida de un *capital humano* en nuestro

[94] Nos referimos a la creación de la Liga Argentina de la Profilaxis. Como consignan Vallejo y Miranda (2004) ésta tuvo como antecedente la fundación de una Sociedad Eugenésica pocos años antes. Este impulso eugenésico tendría hitos posteriores como la ley de prohibición del matrimonio de leprosos en 1926, la fundación de la Asociación Argentina de Biotipología, Eugenesia y Medicina Social (1934-1943), la realización de la Segunda Conferencia Panamericana de Eugenesia y Homicultura en Buenos Aires en 1934, la creación de la Sociedad Argentina de Eugenesia en 1945 y las sucesivas Jornadas Eugenésicas en 1955, 1961 y 1970. Como muestran los autores mencionados, el proyecto eugenésico atravesaría transversalmente la oposición peronismo-antiperonismo, siendo que ellos se contaban de uno y otro lado del antagonismo. Ello resulta coherente con la preocupación por el capital humano, también compartida por el justicialismo, como veremos.

[95] Hemos indicado que éste ya aparecía en las intervenciones de Alejandro Bunge y, en su concepto y campo semántico, estaba presente en las preocupaciones de Gálvez.

[96] A lo largo de las siguientes décadas la asociación entre capital humano y educación (no sólo educación física) sería cada vez más estrecha.

[97] Trabajar sobre el capital humano suponía "acrecentar la robusticidad" y aumentar "la perfección física o destreza (Tomo III, parte 2, p. 528).

> país que alcanzaría la fabulosa suma de pesos 40.000.000.000- calculada para toda la vida probable de estas personas. (Alberto Fünkhorn, en PCAS, TIII.: 135, énfasis nuestro)

Fünkhorn retoma un tema central en la gestión del desempleo y al que nos hemos referido más arriba: los modos de diferenciar las poblaciones capaces de las incapaces y de definir qué hacer con ellas[98]. En un sentido semejante, a lo largo de la Conferencia aparecen diversas preocupaciones respecto de la readaptación al trabajo de distintas poblaciones liminares, tales como "los liberados", "los tarados físicos o incapaces para el trabajo", "los accidentados y enfermos biológicos", "los enfermos sifilíticos"[99], etc. La posibilidad de reeducar a estos grupos redundaba en el fortalecimiento del caudal nacional, del capital humano con el que *globalmente* se contaba para garantizar el bienestar de la patria. En este sentido, junto con esta preocupación por la productividad del trabajo encontramos la de su especialización[100].

Si bien, como vemos, el "capital humano" es tratado como capital *de la nación* y el problema del desempleo aparece cifrado como problema que afecta global y colectivamente al objetivo del bienestar, también se observa otro registro para analizarlo. En efecto, éste aparece asociado a la relación individual del trabajador con su empleo, en términos de *idoneidad* y *productividad* personal. Según se registra en las conclusiones de otra de las secciones, "la comprobación previa de la idoneidad suprimiría la categoría de los obreros ineptos, lo que contribuye también a reducir la desocupación" (*ídem* TII: 28). Vemos aparecer, así un diagnóstico semejante al de la "empleabilidad" individual como factor explicativo del desempleo[101]. Y con ello, la necesidad de formar una fuerza de trabajo sobre bases de competitividad, rendimiento y orientación científicamente fundada, capaz de garantizar una "verdadera justicia social, reconociendo la existencia de diferencias naturales entre los hombres y asignando a cada uno una función social de acuerdo a su *capacidad individual*" (ídem TII: 29, énfasis propio).

En una dirección similar, el proyecto de Ley de Asistencia Social (que recogía las conclusiones de la PCAS) definía a un desocupado como un "obrero o empleado carente de

---

[98] "Frente a la anormalidad física o mental debe pensarse económicamente en la prevención, radiación o la curación; cada uno de estos factores tiene una importancia económica particular, que se condiciona a la reutilización integral del ser o a los beneficios que signifique su alejamiento. Si económicamente resulta curar, también resulta conveniente en tal orden de ideas, radiar o prevenir" (PCAS T.III: 134)

[99] Siete años después, en el Congreso Nacional de Población, estos debates se concentrarían alrededor del problema del aumento de los declarados inaptos para hacer la conscripción.

[100] Hay aquí, una vez más una continuidad con lo que en el discurso experto de Manuel Gálvez y Alejandro Bunge aparecía solo en ciernes.

[101] Esta cuestión de la adecuación también se problematizaría para algunas poblaciones liminares:"[la] deficiencia profesional obedece, en la mayoría de los casos, a la falta de correlación o correspondencia entre las condiciones psicofísicas del penado y las características del trabajo de la respectiva profesión seguida por el mismo" (PCAS T.II: 66).

recursos económicos que, (1) *queriendo y pudiendo trabajar* no lo hace (2) por no hallar ocupación *adecuada* a sus posibilidades". Cabe analizar esta proposición en dos partes (marcadas como 1 y 2, respectivamente). La primera, (1) recupera una definición clásica en la que se delimita la población desocupada del *residuum* (que no quiere o no puede trabajar, como hemos visto). En este sentido, la ley dedica un capítulo a la represión y asistencia a la vagancia. Entre los vagabundos no sólo se incluye a quienes no quieren trabajar, sino a quienes no ejercen *habitualmente* un oficio. A ellos correspondían penas privativas de la libertad. La segunda parte de la definición (2), por su parte, parece aportar una interesante novedad, pues las condiciones de empleo no son cualesquiera, sino que dependen de que el interesado encuentre una ocupación *acorde* a sus posibilidades.

Entendemos que esta introducción del problema de la in/adecuación del trabajo al trabajador estuvo asociada a las transformaciones cualitativas en el mercado de trabajo y a la emergencia del procesos de industrialización que reclamaba mano de obra especializada. En sintonía con este punto, en un escrito de 1934 Germinal Rodríguez[102] definía al desocupado como aquel trabajador capaz que buscaba empleo y no encontraba uno acorde a sus aptitudes y a su residencia (Rodriguez 1954: 424). Estas nuevas definiciones del paro forzoso resultan síntoma de la transformación en el régimen social de acumulación -y del papel de la *movilidad* geográfica y ocupacional de la fuerza de trabajo en él- en relación a lo que analizábamos en el capítulo anterior.

Por otra parte, aunque nuestro interés en la conferencia (y en las memorias) que estamos reseñando radica en la delimitación del "capital humano-población" como objeto de gobierno, la PCAS también recomendó un arsenal de herramientas para actuar sobre el paro forzoso. En continuidad con el período anterior, se descartaba el esquema del seguro -aun cuando en la misma conferencia se planteara la necesidad de adoptar, por ejemplo, un seguro contra las enfermedades venéreas. En cambio, se recomendaban otras medidas: 1) la organización del mercado de trabajo (centralización de la información de los mercados locales y provinciales; traslado de desocupados), 2) la planificación de obras públicas según los requerimientos del mercado; 3) el fomento de actividades generadoras de empleo (ayuda a nuevas industrias, impulso a organismos del Estado que realizan actividades industriales, plan de colonización de tierras fiscales); 4) la limitación temporal de la inmigración, prohibiendo la entrada a quienes venían en busca de trabajo, restringiendo el ingreso de ciertos oficios o exigiendo la

[102] Germinal Rodríguez fue un médico social experto en asistencia, en principio socialista independiente (concejal de la Ciudad de Buenos Aires en los treinta). Luego sería colaborador de Carrillo durante los primeros años de su gestión en el gobierno peronista. Por cierto su distanciamiento, como el de otros expertos (José Figuerola, Miguel Miranda) no estaría exento de polémicas (Ramacciotti 2008).

posesión de un capital mínimo a los inmigrantes ; y, finalmente, 5) la creación de un organismo que concentrara las acciones públicas y privadas de lucha contra la desocupación.
En este listado, resalta la propuesta de "fomentar actividades generadoras de empleo", pues ella supone una acción no ya sobre los desempleados (gestionando colectivamente el riesgo individual del paro y protegiendo a los trabajadores de la amenaza de degeneración), sino la acción del Estado sobre la *oferta* de trabajo de modos estables, y no adyancentes y coyunturales (como en las estrategias en las que el trabajo era una forma de socorro excepcional). Por otra parte, ello requería de un tipo de intervención *ya puesta en marcha* en otros ámbitos de diseño de política económica, por ejemplo, a partir de las juntas reguladoras. Sin embargo, las medidas efectivamente llevadas a cabo, aunque inspiradas en algunas de las propuestas de la PCAS, fueron quizás menos ambiciosas. Como veremos en el apartado II de este capítulo, la administración peronista sí avanzaría en este camino, a partir de una redefinición en la estrategia de gobierno de la fuerza de trabajo que conjugaba una *racionalidad neocorparativista*, pero bajo una alianza de clases que incluía al movimiento obrero. El horizonte de esta intervención iba a ser la plena ocupación, en el marco de un proyecto nacional (político y económico) pero, también, *popular* (Glozman 2011). Pero no nos adelantemos.

Ib. Las formas de la intervención: contar, seleccionar, asistir, reprimir, mover, colonizar y construir.

Pues bien, como reseñaremos en este apartado, el tratamiento efectivo de las poblaciones desocupadas en el contexto de la crisis del treinta estivo orientado principalmente a partir de las siguientes medidas:

- La restricción de la inmigración desde 1930
- La creación de la Comisión de Asistencia Social a los Desocupados a cargo del Albergue Oficial de Dársena Sur (transferido en 1935 a la Junta Nacional de Lucha contra la Desocupación)
- El censo de desocupación de 1932.
- La Ley de movilidad de los desocupados de 1932.
- La Ley de modificación al registro de colocaciones en 1934.
- La Ley de creación de la Junta Nacional de Lucha contra la Desocupación (JUNLAD) en 1934.
- La Ley de censo semestral de desempleados de 1934.
- La puesta en marcha de planes de obras públicas.

Aunque no se condiga con el orden cronológico antes de precisar y analizar estas formas de intervención, resulta conveniente introducir la Junta Nacional de Lucha contra la Desocupación (JUNLAD), organismo clave del período. Entre sus funciones se incluían: (1) procurar asistencia inmediata y práctica a los desocupados indigentes, por ejemplo a través del albergue oficial de puerto nuevo, (2) facilitar el traslado de obreros, jornaleros o peones sin trabajo desde las zonas de oferta de trabajo, (3) adiestrar a los desocupados sin profesión (tarea que cumplirían mediante una escuela taller que estaba junto al mencionado albergue), (4) auspiciar la adopción de medidas de gobierno que se traduzcan en mayor demanda de trabajo; (5) estudiar la manera práctica de establecer colonias agrícolas; y (6) concentrar en campos especiales a los desocupados sin aptitudes ni deseos de trabajar. La enumeración de este listado de responsabilidades necesariamente remite a una serie de presupuestos, que analizaremos en las páginas que siguen.

Antes de ello, nos interesa marcar que una de las novedades más interesante de la creación de la JUNLAD fue su carácter *cuasi*-tripartito[103]. Decimos "cuasi", porque una de las modificaciones medulares respecto del primer proyecto presentado por la bancada socialista (por Francisco Pérez Leirós) fue la sustitución del artículo que establecía la conformación del directorio con criterios equitativos, por una organización en la que la presencia obrera se diluía rodeada no sólo de una cámara patronal, sino por tres[104]. Por cierto, el representante de la CGT renunciaba en 1937 en virtud de que el organismo se concentraba, equivocadamente desde la perspectiva de la confederación, en acciones de represión y asistencia. La década del treinta parecería estar atravesada por las paradojas que supone la articulación entre estrategias liberales y neocorporativistas de gobierno de las poblaciones. No podemos dar cuenta aquí del complejo escenario de actores sociales, alianzas de clase y de fracciones de clase que ello puso en juego. Sin embargo, nos interesa señalar que aún en los avances de una lógica neocorporativa (como el caso de las Juntas reguladoras a las que referimos más arriba), ésta adjudicaba un lugar subordinado a los sectores obreros.

A continuación, describimos las medidas enumeradas algunos párrafos más arriba.

[103] Según reza el artículo segundo de la ley 11.896 estuvo constituida por diez miembros nombrados por el PEN en virtud de los candidatos propuestos por la Cámara de la Bolsa de Comercio, la Unión Industrial Argentina, la Confederación General del Trabajo, la Sociedad Rural Argentina, la Asociación de Cooperativas Argentinas y la Junta de Ayuda Social.

[104] En el debate este punto sería subrayado por Pérez Leirós, quien refería al número "tan excesivo de entidades industriales y patronales".

Contar

El censo de desempleo de 1932 fue diseñado e implementado por José Figuerola[105]. Puesto en marcha a partir de la ley 11.590, se trató de una de las primeras medidas tomadas ante la crisis. Luego de esta medición puntual, a partir de 1934 y de acuerdo al Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [106] al que se adhirió la Argentina, se optaba por *mediciones semestrales*[107] sobre la base de información recolectada por los gobiernos municipales, los gremios o las asociaciones patronales.

El censo de 1932 estuvo organizado de un modo complejo. En una primera instancia, se enviaba una circular informativa en la que se solicitaba a las comisarías, oficinas de correo o jueces de paz que hicieran un relevamiento aproximado de los desocupados. En función de esa información, luego se distribuían las fichas del censo que eran autoadministradas por los desocupados. En lo que refiere a las preguntas, éstas apuntaban a conocer la cantidad de miembros a cargo en el hogar, la industria u oficio en el que se desarrollaba habitualmente, el tiempo de ejercicio del oficio, la retribución percibida, la existencia de otro oficio, desde cuando estaban desocupados, el trabajo anterior y tiempo de ocupación, si el encuestado padecía el problema de la desocupación periódica, la cantidad de días al mes que trabajaba y los motivos por los cuales dejó el último trabajo.

Pues bien, un análisis de los debates parlamentarios sobre el censo deja entrever algunos aspectos fundamentales que estructurarían el diagnóstico presupuesto en las preguntas enumeradas en el párrafo anterior. Por un lado, observamos entre las formulaciones cierta insistencia respecto de la necesidad de dar cuenta de la nacionalidad y el tiempo de residencia de los desocupados (sobre lo que volveremos). En segundo lugar, observamos un énfasis en diseñar preguntas que permitieran determinar las ramas de ocupación usual de los desocupados, en particular, distinguiendo la *desocupación rural* de la *urbana*. Finalmente, se subrayaba la importancia de medir diferencialmente la *desocupación periódica*. Estos énfasis son consecuentes con el diagnóstico circulante, según el cual el paro forzoso tenía una doble

[105] Era el futuro redactor del *Primer Plan Quinquenal* y de las propuestas del *Consejo Nacional de Posguerra*, discípulo de Alejandro Bunge y eslabón fundamental de una cadena que une a ese singular economista con el primer peronismo (Llach 2005). Figuerola, catalán, se había desempeñado como jefe de gabinete del Ministerio de Trabajo del gobierno de Primo de Rivera y estaba imbuido en una perspectiva neocorporativista de organización de las relaciones laborales.

[106] El citado convenio tuvo singular peso en la diagramación de la intervención estatal, aunque de un modo sin dudas selectivo. Así, si por un lado se tomarían medidas en lo concerniente a las mediciones del desempleo y a la colocación, se obviarían otras recomendaciones (salidas de la misma conferencia, aunque no bajo la forma de "convenio") en lo referente al seguro.

[107] En el primer semestre de 1935 se calcularon 90.000 desempleados, en el segundo semestre 65.000, en 1936 se levantó el último censo que arrojó un total de 45.000 personas sin empleo (Panattieri 1997: 145)

cara y una doble causalidad: de un lado, estaba la crisis internacional y sus restricciones al comercio, que impactaban bajo la forma de desocupación *rural;* por otra parte, estaba el problema del "urbanismo", que aunque vinculado al éxodo rural, tenía sus raíces más ondas en el problema de los extranjeros.

Pues bien, antes de adentrarnos en la cuestión de la inmigración (diagnóstico clave de la época), quisiéramos detenernos en algunos aspectos sugerentes del censo como emergente del saber experto. Por una parte, resulta llamativo que la clasificación de sub-tipos de desocupados se estableció, literalmente, por decreto (en realidad, por resolución del DNT del 18/8/1932), *antes* de realizar el censo[108]. Otro tanto ocurre con el clasificador de actividades. En este sentido el "censo" (después de todo, se trata más bien de una encuesta con criterios singulares de delimitación de la muestra), apostaba a razonamientos deductivistas antes que inductivistas. Ello marca un tipo singular de relación y modo de construcción de los datos.

En segundo lugar, resulta interesante que el censo no especifica lo que se entiende por "desocupado". Ello resulta curioso en virtud de que la OIT ya desde 1919 propone la definición de desocupado como aquel que queriendo y pudiendo trabajar no encuentra un trabajo[109]. Asimismo, hemos visto que en el proyecto de Saavedra Lamas figura una definición semejante. Sin embargo, para los objetos del censo, la categoría de "desocupado" parece operar bajo la lógica de la interpelación ideológica como "evidencia" que se presupone, al tiempo que ésta está siendo construida. Casi como si se tratara de una categoría natural que se "reconoce" inmediatamente (Althusser 2004).

Pues bien, la cifra que iba a arrojar el "censo" de 1932 sería de 333.997 desocupados[110] (94,5% de los cuales eran varones), incluidos lo que se tomaban como desocupados "totales y permanentes"[111], "totales y circunstanciales"[112], "parciales" [113] y "periódicos o de temporada"[114]. Veamos:

[108] Había cuatro tipo de desocupados: A): desocupados totales y permanentes, sin ocupación antes del primero de enero de 1932, B) desocupados totales y circunstanciales si lo estaban desde después de esa fecha, C) desocupados parciales, en caso de estar sin trabajo sólo algunos días a la semana o realizan algún trabajo eventual., D) desocupados periódicos o de temporada, trabajadores que habitualmente se ocupaban de la recolección de cosechas, terminadas las cuáles no realizaban otros trabajos. Por cierto esta última categoría, a diferencia de las anteriores, se define a partir de un ejemplo.

[109] También encontramos en las memorias de la Conferencia Nacional de Coordinación del trabajo de Mendoza (1939) a Alejando Unsain (ex funcionario del DNT) argumentando sobre la necesidad de adoptar una definición de desocupación muy semejante a la de la OIT.

[110] Más del 50% de la población desocupada se concentraba entre la provincia y la ciudad de Buenos Aires, siguiéndole Santa fe con un 13% y Córdoba con un 8,75% (Panettieri, José 1997: 138)

[111] Para las clasificaciones, referimos a la nota al pie 27 más arriba. Los desocupados totales o permanentes incluían un 137.455 varones y 11.350 mujeres, es decir, 148.805 en total.

[112] En este grupo, 109.101 eran varones y 5.929 eran mujeres, esto es un total de 115.030.

Tomando en cuenta la actividad, el censo mostraba que la mayor concentración de parados se daba en el sector agrícola-ganadero (jardineros, horticultores, obrajeros, peones, quinteros, braceros, etc.), que alcanzaban un 44, 48 %. Otro de los sectores afectados era el transporte y servicios portuarios, que reunía un 10,3% del total de desempleados. Dentro de la industria, los sectores más perjudicados eran el de la construcción, que concentraba un 11,8 % de la población desempleada, la rama de confección, vestido y tocado (típicamente femenina) que reunía un 2,8%.

Estas cifras serían discutidas por la bancada socialista, pues entendía que subestimaban la importancia del fenómeno, en particular en la Capital Federal. A fin de justificar esta posición, aportaban datos que pretendidamente reflejaban (indirectamente) un aumento mayor del desempleo. Entre ellos, la baja del consumo, la disminución de cargas ferroviarias, la declinación de la construcción, el descenso de la corriente migratoria, de las tasas de natalidad y nupcialidad, etc. Por cierto, el modo singular en que fue recabada la información induce a tomar los datos con cierta distancia crítica.

Más allá de estas discusiones, nadie parece discutir que el desempleo afectaba ramas clave para la denominada *mano de obra transitoria* (sector agrícola-ganadero y construcción). Este sería también uno de los principales énfasis de los cuadros diseñados por José Figuerola para exponer los datos finales, desagregados según *sexo*, *localidad* y *actividad*. Estas variables son consistentes en la construcción del diagnóstico referido, aunque también de otros.

En lo que hace a la relación entre *sexo* y *desocupación*, ésta iba a ser uno de los énfasis de la Junta Nacional de Lucha Contra la Desocupación a partir de 1935, particularmente en boca de su vicepresidente Lorenzo Amaya (representante de la Asociación del Trabajo[115] y vicepresidente de la JUNLAD), que insistía sobre el problema del trabajo femenino y de la "empleomanía" (la concentración de cargos por parte de los empleados públicos y de servicios[116]) como causantes de la desocupación. Asimismo, en las memorias de 1937 la JUNLAD mostraba particular interés en medidas que desde otras latitudes intentaban

[113] En este grupo, había 34.660 varones, 954 mujeres, es decir 35.614.

[114] Entre ellos 34.257 eran varones y 291 mujeres, es decir 34.548 en total.

[115] Esta asociación, presidida por Joaquín Anchorena, había sido fundada por en 1918 por empresarios vinculados al transporta fluvial y marino y ejerció la representación patronal argentina en la OIT hasta mediados de la década del treinta. Una de sus primeras y principales acciones estuvo vinculada a proveer mano de obra para romper las huelgas portuarias de 1919. Incluso, en 1920 fundan una bolsa de trabajo para tal fin (ampliado ahora a otras ramas). Tienen una estrecha relación con la Liga Patriótica y responden a la misma coyuntura de radicalización de la cuestión social. Una figura importante de la Asociación del trabajo fue Atilio Dell´Oro Maini, miembro de los círculos católicos, y referente clave de una de las vertientes nacionalistas católicas (antiliberales) de la década del treinta (Rapalo 2001, Dolkhart, 2001).

[116] Como veremos más adelante, la "empleomanía" fue un diagnóstico compartido por actores diversos, entre ellos la CGT y Alfredo Pouviña. Esta preocupación ya está presente en un informe de la Dirección Nacional del trabajo de 1914 (ver Ministerio del Interior 1915).

revincular a las mujeres al hogar. Así, se subrayaba el caso de Alemania los créditos matrimoniales otorgados a las obreras que contrajeran matrimonio y se dispusiesen a "regresar" al hogar. También les resultaba interesante la legislación que estimulaba (mediante reducción de impuestos a los patrones) que las obreras fabriles devinieran personal doméstico. Aunque el sexo es una de las variables para ordenar los datos del censo de 1932, las de localidad y rama resultaban sin dudas más relevantes. Ambas se vinculaban estrechamente al diagnóstico de un desempleo *rural* y *periódico,* que atendía a que los principales sectores afectados (vestido, construcción, agro) tenían una dinámica cíclica.

Ahora bien, en esta delimitación resultaba problemático distinguir qué parte de la desocupación periódica resultaba "normal" (o al menos, inevitable) y la proporción que resultaba excepcional y respondía a una *crisis* de desocupación. En efecto, el proyecto de *Ley de Asistencia Social*, que mencionábamos más arriba, definía la "situación de desempleo" como aquella en la que "el número de personas sin trabajo excede la medida *normalmente* registrada en el país" (art. 126, Capítulo XX). Esta definición, por un lado supone cierta irregularidad normal en el empleo, pero a la vez, requiere de instrumentos permanentes de medición que capaces de conformar medias estadísticas[117], a fin de cotejar que la desocupación se mantuviese en sus cauces esperados y admisibles. Más atrás veíamos que Alejandro Bunge delimitaba, en el informe sobre la desocupación de 1914, el paro normal como resultado de la estación muerta, de las ineptitudes de algunos trabajadores, de las consecuencias inmediatas del maquinismo o del cierre de fábricas contra las que nada se podía. Como puede observarse la delimitación del problema de la *desocupación* (y no ya de los desocupados) suponía la aceptación de un umbral mínimo de paro forzoso normal.

Esta forma de problematizar el desempleo está, sin dudas, regida por una *racionalidad social* fundada en una perspectiva de análisis e intervención de las poblaciones que Foucault (2000) analizó con el concepto de "biopolítica". En efecto, no se trata de una mirada singular sobre cada desempleado, ni sobre el desempleo como mero agregado de individuos, sino por el contrario, el paro forzoso se inscribe en una observación sobre los comportamientos *globales* de las poblaciones, a partir del que se define ciertas coordenadas de homeostasis y ciertos valores normales. La mirada "biopolítica" se pregunta (de allí su nombre) por la optimización de la vida de las poblaciones (en nuestro caso, bajo el concepto del "capital humano"). Ahora bien, este imperativo de "hacer vivir", supone, como contracara el racismo de Estado, la exclusión de una parte de la población para lograr la vida (y mejor vida) de aquella que resulta

[117] La cuestión de los criterios y medios de medición del desempleo fue uno de los ejes del debate de la *Primera Conferencia Internacional sobre el Paro Forzoso*, debate reseñado y difundido por Manuel Gálvez.

valiosa (en este caso) para la prosperidad de "la nación". La biopolítica se articula con la razón de Estado. En el apartado que sigue reflexionamos sobre las exclusiones que ésta impone.

Seleccionar

La contracara del fomento del capital humano-población sería la delimitación de subpoblaciones indeseables excluidas o reprimidas por la acción del Estado. En el caso del tratamiento de la desocupación en la década del treinta, el diagnóstico que privilegiaba la "cuestión rural" convivían con el que se inquietaba por la "cuestión extranjera" y la concentración de inmigrantes en las ciudades (una de las múltiples aristas del "urbanismo"). En efecto, operaron restricciones a la inmigración ya desde 1930, cuando se solicitaban certificados de buena conducta a los extranjeros. En 1932 se limitó el ingreso a quiénes pudieran comprobar tener familiares residentes y traer un capital propio; finalmente, en 1938 se restringía la posibilidad de migración a quines tuvieran padres, hijos, nietos o conyugues residentes (JUNLAD 1939: 116).

Retomando la singular historia del primer censo de desocupados, como referimos más arriba, en el debate parlamentario previo a la sanción de la ley del censo de 1932 se produjo un intercambio sumamente interesante que marcaba una de las inquietudes centrales del período. En el proyecto original se tomaban como variables a relevar el nombre, domicilio, ocupación, localidad, oficio, estado civil, familia, tiempo de desocupación, otras localidades en la que hubieran trabajado y tipo de trabajo realizado. Sin embargo, en la cámara de senadores se desarrollaría una discusión respecto de si cabía o no incluir la *nacionalidad* entre los datos a contemplar en la ficha censal (finalmente, se incluyó). Mientras que para algunos el hambre era "igual para los italianos que para los criollos" (Augusto Bunge, DSS, 1932 TI: 417), para otros era menester "saber si este proceso de desocupación se produce en el país porque su actividad económica decrece o es una desocupación generada en cierto modo por influencia de una excesiva inmigración de desocupados" (Vicchi, ídem: 420)[118].

Según los números que arrojaría el censo, la vinculación entre condición migratoria y desocupación sólo era significativa en la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, allí sólo el 46.2% de los desocupados eran argentinos; entre los extranjeros, la concentración estaba en los italianos (con el 18.9% del total de desocupados) y los españoles (con el 14.2%), a ellos seguían los polacos (con el 6.82%). Estos números contrastaban con los generales del país, en

[118] Según los resultados del censo, la mayor parte de los desempleados eran criollos (67,5%), le seguían los italianos (12,4 %), luego españoles (8,6%) y, finalmente, polacos (2,84%).

los que el 67,41 % de los desocupados eran argentinos. Aunque los desocupados extranjeros (en capital y en el interior) se concentraban entre italianos y españoles, el discurso nacionalista preocupado por restringir la migración, señalaba la necesidad de incorporar sólo elementos que respondieran a nuestra ascendencia "grecolatina", evitando la introducción de elementos extraños. En particular, circularían estigmatizaciones alrededor de la figura de los "gitanos" y de los "polacos" (singularmente los de "la calle Canning", donde parece haber habido un asentamiento duramente reprimido). Estos últimos eran descriptos como el terror de los barrios de Villa Crespo, Belgrano y Palermo. Frente a su irrelevancia estadística, puede presumirse que la importancia de estas figuras estuvo más vinculada al imaginario de una nueva derecha que miraba con cierta admiración lo que sucedía con los fascismos europeos[119] que a un "observable empírico" del período. El descuido respecto de las convalidaciones empíricas no obstaba para que en estas delimitaciones que asimilaban el problema del paro a la inmigración se retomaran memorias del discurso experto de décadas previas. En particular el de Alejandro Bunge, quien en los veinte señalaba que si el problema del desempleo había venido de Europa, debían ser los mismos barcos los que se lo llevaran. Esta asociación entre desempleo-inmigración, como intento de estigmatización y culpabilización de los extranjeros sería un gesto muchas veces repetido. A partir de esta recurrencia, y en vistas a lo que hemos dicho algunos párrafos más arriba, entendemos que esta problematización (que devendría en acción de Estado) se inscribe en la lógica del racismo de Estado, como cuestión estructural de la modernidad capitalista.

Quizás la máxima radicalización de esta *preocupación por la cantidad de extranjeros* entre los desempleados haya sido la presentada por Carlos Pueyrredón (radical) en la sesión del 17 de Agosto de 1933[120]. En ese marco, el diputado propuso la prohibición por cinco años del ingreso de inmigrantes asalariados, vinieran en busca de empleo o hubieran ya conseguido uno. En la justificación presentada, se argumentaba que los esfuerzos realizados por el PEN para la puesta en marcha de obras públicas podían verse malogrados en caso de que llegaran "extranjeros atraídos por el trabajo a crearse "(DSD 1934 T.III: 255)[121].

[119] Sin mayores reservas en 1933 Lorenzo Amaya, miembro de la Asociación del Trabajo y vicepresidente de la JUNLAD, refería en 1933 al "estadista Hitler", en relación a su modo de resolver el exceso de burocracia. Sobre las nuevas derechas de los treinta nos basamos en: Dolkhart, 2001 y Rapalo, 2001.

[120] En 1938 habría un rebrote xenófobo que cristalizaría en un decreto que limitaba la inmigración. La preocupación central era la migración judía, gitana y española que huía del hambre y de la Guerra Civil.

[121] Ante lo que se imaginaba podía ser un contraargunento que esgrimiera la bienvenida garantizada a los inmigrantes por la constitución nacional, se respondía que este criterio debía estar sujeto al "bienestar general". En ese sentido, el diputado deseaba dejar en claro que "la prohibición que propongo, no es porque sean extranjeros, sino por desocupados" (DSD 1934 T.III: 255)

En otro polémico proyecto, el mismo diputado Pueyrredón[122] proponía trasladar a todos los desocupados radicados en la zona portuaria de la Capital Federal (Puerto Nuevo, por entonces denominada "Villa Desocupación") a tierras fiscales en las que se establecerían colonias-granja. En caso de que los desocupados se resistieran, les correspondería el confinamiento o la repatriación –en caso de ser extranjeros. La justificación del proyecto argumentaba acerca de los males de la holgazanería (el vicio y el crimen) y planteaba una férrea oposición entre "el campamento de gitanos de la zona portuaria" y "las colonias-granjas" propuestas. Como veremos, en este período las capacidades curativas y reformatorias del ámbito rural serían un lugar común del discurso experto.

Pero ¿fueron estas propuestas algo más que una extravagancia de un sector radicalizado de la oligarquía? Sin dudas, el discurso de Agustín P. Justo reflejaba una preocupación por el peso de la "desocupación extranjera".[123] Pero, aunque las voces que retomamos hasta aquí hayan sido engoladas por portadores de apellidos de alcurnia (vgr. Uriburu, Ruiz Guiñazú y Noble), la posibilidad de repatriación de extranjeros y cierre de fronteras también sería retomada en proyectos firmados por la bancada socialista[124] e incluso por la naciente CGT (ésta última, en oposición a los pedidos de la naciente Unión Industrial Argentina, ver Novick 2008).

Este reforzamiento de la condición liminar de "los extranjeros" no debiera resultar demasiado extraño, no sólo por su ubicuidad en etapas anteriores y posteriores, sino en virtud de la propia lógica de las políticas sociales (y por la acción del Estado en general). Tal como afirma Andrenacci (2003), éstas se caracterizan no sólo por la inclusión de población en nuevos derechos o accesos, sino también por la *exclusión* de parte de ella respecto de esas mismas "conquistas". Decimos que se trata de una dinámica inscripta en la acción del Estado en virtud de su matriz bipolítica que supone siempre, y no como excepción, la denegación (material y/o simbólica) de parte de la población. Muerte que pretende garantizar "la vida y mejor vida" de la población (de la que importa). Ahora bien, esta lógica no resulta *externa* al arte liberal del gobierno, como una suerte de retorno de "lo reprimido". La exclusión de los inmigrantes sin trabajo funciona como *dispositivo de seguridad* capaz de garantizar la libertad, de alimentarla, de conformar el espacio posible para su circulación (allí donde ella es efectivamente posible).

[122] Proyecto presentado el 20 de septiembre de 1933.

[123] Tanto Pueyrredón como Justo relatan cómo problema que los extranjeros pasibles en condiciones de mendicidad y de ser repatriados destruían sus documentos, de modo que ello resultaba un gasto inútil, dado que eran enviados de regreso en el mismo barco.

[124] Por ejemplo, en el proyecto de ley para la creación de una Junta Nacional para combatir la desocupación en julio de 1934 se habla de que el DNT tendría injerencia para el "traslado de aquellos extranjeros que *quieran* hacerlo" (DSD 1934, TIII, 435).

En el período analizado, "los extranjeros" fueron una de las formas de ese cuerpo vil sobre el que caerían las delimitaciones excluyentes; conformaban, así, una alteridad de la que había que resguardar a la población. Estos grupos liminares debían ser tratados mediante medidas de represión, fijación y exclusión[125].

Junto a estas formas de "cuerpo vil" yacían otras, que también serían excluidas de ciertas formas de la "acción terapéutica" (e incluidos en otras). Nos referimos al ejército de "incapaces" o "inempleables" que toda política social de empleo configura. Tanto los debates sobre el capital humano, como sobre los de la productividad del trabajo a los que nos referimos más arriba, tienden a conformar una definición (con consecuencias efectivas y ciertas) respecto de qué es un "verdadero desempleado", qué es un "holgazán" o qué es un "indigente" y a delimitar, con ello, lugares de marginalidad[126]. Volveremos sobre este punto.

(Asegurar: la alternativa perpetuamente ausente)

En tanto, como decíamos al final del primer capítulo, sería esta población abyecta y forcluida la que funcionaría como contracara del "empleo normal", su delimitación tendría un papel clave en el gobierno de la fuerza de trabajo. Entendemos que ésta funcionaría como una dimensión *distópica* de la racionalidad política. La movilización de una utopía de gobierno capaz de constituir la deseabilidad de ciertos valores ha sido un aspecto muchas veces remarcado por los análisis de gubermentalidad (Dean 1999). Sin embargo, creemos que la construcción de imágenes aterradoras opuestas a esos ideales resulta igualmente relevante. Tal sería el caso de estas figuras residuales que se constituirían como una amenaza en vistas a que entre ellas y el "empleo" no existiría la condición de "desocupado" como lugar socialmente habitable.

En efecto, no puede comprenderse acabadamente el lugar abyecto que ocuparían estas poblaciones sin hacer referencia a la respuesta (nuevamente) denegada: el *seguro de desempleo.* Como en la crisis anteriormente estudiada, aparece como una intervención siempre inadecuada y apresurada. Esto último resulta claro en los argumentos de la fundamentación de Saavedra Lamas del proyecto de Ley de Asistencia Social de 1934. En principio, el de la desocupación era el último de los seguros en desarrollarse, siendo previos otros con estructuras de riesgos más simples; en segundo lugar, no era posible implementar el seguro sin una estructura previa de organizaciones de control; en tercer lugar, el sistema era

[125] Estos discursos retomaban y se articulaban con memorias de fines de siglo XIX y las preocupaciones por el "microbio" anarquista.

[126] Hemos tratado más extensamente este tema en Grondona 2010a.

poco adecuado para cubrir el desempleo rural, de importancia nacional; finalmente, éste implicaría un nuevo esfuerzo de empleadores y obreros que no resultaba prudente pedir en el marco de las dificultades económicas y financieras (argumento de los costos laborales)[127].

Incluso desde la bancada socialista, el propio Alfredo Palacios afirmaba (nuevamente) que "como solución actual no puede, según creo, pensarse en establecer el seguro de desocupación" (DSS 1930-1932: 851). Según argumentaba el senador, este esquema no había sido ideado para situaciones anormales de grandes hecatombes económicas. Esta afirmación contrastaba con el hecho de que Estados Unidos, centro de la crisis mundial, desarrollaba por entonces esa forma de intervención y con el hecho de que en 1934 la OIT la recomendaba en el Convenio 44[128] , también desarrollado, ese mismo año, en Uruguay.

Contemporáneamente (en un trabajo publicado originalmente en 1934) el ya mencionado Germinal Rodriguez también prefería las bolsas de trabajo al esquema del seguro, en vistas a que ya algunos economistas y sociólogos se habrían preguntado sobre la utilidad de la sangría que significaba este modo de intervención y si no sería mejor crear trabajo con esos fondos. Asimismo, el seguro generaba que los trabajadores no aceptaran salarios menores, lo que aumentaba los costos de producción. En un curioso diálogo, el futuro médico sanitarista peronista recuperaba a Jacques Rueff, un economista neoliberal francés, y sus sentencias acerca de que el de desempleo era "el más antisocial de los seguros", pues embotaba "el sentido de la lucha por la vida" (Rodriguez 1952: 430).

Las excepciones que encontramos a esta anunciada ausencia son, por un lado, una propuesta realizada por un Congreso de la Dirección Nacional de Trabajo en 1931 para implementar un seguro social obligatorio (Gaggero y Garro 2009: 264) y un proyecto de la bancada socialista en Agosto de 1933. Este último, proponía la puesta en marcha de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación (futura JUNLAD), una de cuyas funciones sería estudiar la posibilidad de establecer el seguro. En las posteriores reelaboraciones del proyecto, que finalmente sería sancionado, este artículo resultó excluido. Por su parte en la Conferencia de Coordinación de Trabajo[129] de 1939 Alejandro Unsain llamaba la atención sobre la falta de

[127] Manuel Gálvez decía, por el contrario, que a pesar de haber sido el último seguro en desarrollarse en los países centrales, debía ser el primero en los países atrasados, en vistas a la importancia del empleo en los sectores trabajadores.

[128] Retomando lo que ya había sido formulado como recomendación en 1919.

[129] Esta conferencia fue convocada por la JUNLAD a partir de una serie de seis preguntas que eran las mismas que se habían girado a las provincias para producir un informe sobre el estado de desocupación en las provincias. Los convocados de la conferencia eran representantes de gobiernos provinciales, municipales y de universidades y centros especializados. Una de las marcas del encuentro fue su carácter federal y la clara emergencia de la problemática del interior vinculada al proceso de migraciones internas y despoblamiento del campo (JUNLAD 1938-1939).

evaluaciones técnicas sobre la pertinencia del seguro en nuestro contexto (JUNLAD 1939: 130).

Más importantes, quizás, que estas propuestas, sería la inclusión de esta demanda en el programa mínimo de 1932 de la Confederación General del Trabajo. Así, el tercer punto del programa hablaba del "derecho de vida y seguro social". Además de bregar por un "salario mínimo fijado periódicamente por comisiones integradas por representantes de los sindicatos obreros y de organizaciones patronales", exigía el "establecimiento del seguro nacional sobre desocupación, enfermedad, vejez y maternidad"[130]. A pesar de la importancia de este hecho, cabe remarcar que no sería éste uno de los puntos más fuertes ni sostenidos con mayor vehemencia. Indicador de ello es que ni en el Programa de La Falda, de agosto de 1957, ni en el de Huerta Grande, de junio de 1962 habría menciones sobre este punto. El tema del desempleo, reaparecería recién en el diagnóstico del Programa del 1º de Mayo de 1968 de la CGT de los Argentinos.

Asistir o reprimir

El primer presidente de la Junta Nacional de Lucha Contra la Desocupación (Salvador Oría) se mostraría reconfortado de que la JUNLAD no hubiera dramatizado la alarma frente a lo que se presentaba como una desocupación exageradamente grave, ni hubiera sucumbido a las propuestas de seguro o subsidio que sólo hubiera empeorado las cosas. Por el contrario, había buscado una solución "propia" (JUNLAD 1936: 7) desde el "punto de vista argentino" (JUNLAD 1936: 10). Desde la perspectiva de Oría, "el sistema de pagar subsidios a los desocupados, sin proporcionarles trabajos sólo ha producido una reagravación del mal, enraizándolo en vez de extirparlo, en los países donde se ha aplicado" (JUNLAD: 1936).

En concordancia con esta posición, las tareas de asistencia llevadas a delante por la JUNLAD en El Albergue de Desocupados del Puerto Nuevo[131] (que quedaría a su cargo), suponían una *contraprestación laboral*. Gracias a esta experiencia, masas de desocupados que padecían "abulia" y "desidia" se habían convertido en seres útiles y capaces de luchar por la vida. Según el organismo, en términos subjetivos, además, dejaban de sentirse parásitos y volvían a sentirse trabajadores. Asimismo, junto al albergue de desocupados, se creó una escuela taller a cargo de Ángel Vega Olmos, cuyos trabajos principales eran de carpintería, y una huerta cargo de los desocupados.

[130] en http://www.adef.org.ar/1920-1943.htm encontrado el 8/02/2010

[131] En 1939 el albergue se muda al barrio de Bajo Flores para evitar e espectáculo poco grato de desocupados. En los trabajos de edificación se contrata a desocupados (JUNLAD 1938-1939: 26).

La posibilidad de acceder al Albergue de Desocupados dependía de la presentación de un certificado de buena conducta, y de pasar una serie de controles y tratamientos. Entre ellos, uno orientado a los "lingheras", que eran higienizados, desinfectados y enviados a la enfermería. El albergue también contaba con una sala de aislamiento, un reglamento interno y un fichero para cada uno de los residentes.

La contrapartida de estos tratamientos de "conversión" en sentido "productivo", eran las acciones de represión a los "intratables". Así la Junta, mediante la policía y la acción judicial, procuró desmontar los campamentos de desocupados de la calle Canning. En este sentido, resulta sugerente el modo en que la JUNLAD operaba en la producción de distinciones al interior de la masa amorfa de los "sin trabajo". El organismo propondría cuatro categorías de desocupados: los que quieren trabajar de modo inmediato y no encuentran trabajo, a quienes cabía organizar mediante acciones de colocación; los ancianos y enfermos, que requerían ayuda social; los "vagos" y "mendigos", a los que no debían ampararse; y, finalmente, los "abúlicos" (desocupados de largo tiempo) que habían perdido el hábito de trabajar y a los que debía reeducarse.

Esta distinción se operaba mediante dispositivos "anatomopolíticos", tendientes a construir un espacio analítico y ordenado. En las memorias de la institución, puede entreverse la construcción de la "ejemplaridad" a través de historias exitosas de readaptación, por un lado, así como mediante diversas fotografías (del comedor, de las camas, de los talleres, de la cocina, de la biblioteca) que devuelven la imagen de un espacio limpio y organizado. Parece operar un mecanismo de "des-estigmatización" de los desocupados "tratables", cuyo éxito depende de la "sobre-estigmatización" de los "vagos" y "mendigos".

A los primeros estaban reservadas acciones de reeducación y de colocación (en particular en las cosechas algodoneras del Chaco). En lo que hace a la acción sobre "vagos y mendigos", el organismo lamentaba que sólo el 10% de quienes estaban albergados participaran de las actividades de reeducación laboral, síntoma del grado de extensión del "cáncer social de la vagancia" de ciertos "desocupados profesionales". La JUNLAD además de propiciar acciones de represión (como en el caso de la quema de las casillas de "Villa Desocupación"), vincula (en sintonía con lo expuesto más arriba) el problema de la marginalidad al de la inmigración de componentes no deseables que debieran ser expulsados. Se reiteran las ya mencionadas estigmatizaciones a los polacos (que habían llegado para realizar obras en el subterraneo urbano, sin conseguir una ocupación luego de ello) y los gitanos, al tiempo que se observa una preocupación por los trabajadores migrantes chilenos, bolivianos y paraguayos.

Ahora bien, junto a estas figuras fuertemente estigmatizadas como lugares de lo indeseable, observamos la emergencia de otra (que habíamos referido brevemente más arriba): el empleado público. En efecto, redundan las referencias despectivas al "empleado" que concentraba cargos y a la inflación de expectativas a partir del acceso de los sectores medios a la Universidad. En particular, estos fueron tópicos de la *Conferencia de Coordinación del Trabajo*[132] de 1939. No pueden dejar de intuirse en las diatribas sobre el exceso de burocracia y crecimiento de las ciudades una disputa alrededor de la construcción de cierta imagen de las clases medias, del yrigoyenismo y de la "demagogia democrática".

Si la reflexión alrededor de estas figuras *distópicas* resulta interesante, también resulta menester mencionar la emergencia de contrafiguras *utópicas* que parecen encarar el destino deseable para el capital humano que se intenta fomentar. Por un lado la contracara de la peligrosa figura del "extranjero" será la del *indio*; por otra parte, la del "empleado" de las ciudades, será el *chacarero*. Respecto de la primera figura idealizada (el indio), resulta llamativa la insistencia respecto de la necesidad de intervenir en éstas subpoblaciones "fundamentalmente argentinas" y que "responden a nuestras tradiciones" (JUNLAD 1939: 128). Volveremos más adelante sobre la construcción imaginaria del "chacarero".

Mover

Además de albergar desocupados y reeducar a los abúlicos, la JUNLAD organizó acciones de colocación de trabajadores, particularmente en las cosechas algodoneras del Chaco, para las que, según la prensa, escaseaban los brazos. Este tipo de enunciados reforzaba la ya popular hipótesis respecto de que el problema del paro era, en realidad, un problema de organización de la circulación de la fuerza de trabajo. En sintonía con ello, la convocatoria de la JUNLAD a la Conferencia de 1939 en Mendoza era a transformar el citado organismo en una Junta *Reguladora* de la Fuerza de Trabajo, de las fuerzas vivas, que debía mantenerse ajena a las lógicas burocráticas que (desde la perspectiva de los dirigentes de la institución) habían sido propias del yrigoyenismo.

Asimismo, entre las medidas tomadas en el período frente al desempleo encontramos la *ley de movilidad de los desempleados.* A partir de la ley 11.591 se concedía pasajes gratuitos a los obreros desocupados que tuvieran posibilidades de empleo en el interior o a aquellos trabajadores que quisieran regresar a sus pueblos. El principal argumento para propiciar la

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

movilidad de la fuerza de trabajo era la necesidad de mano de obra para las *obras públicas* ejecutadas por parte del Estado.

En la misma sintonía que el traslado de braceros, otra de las medidas tendientes a refrenar el problema del desempleo sería la *modificación del Registro Nacional de Colocaciones*. Según diversos testimonios,[133] la Ley 9.148 de 1913 que establecía agencias de colocaciones gratuitas (dos en Capital Federal, una en cada capital de provincia, otra en la ciudad de Rosario y otra en Bahía Blanca) nunca había sido puesta en vigencia acabadamente. A partir de ello, Juan Cafferata y Carlos Moret presentarían un proyecto referido al Registro Nacional de Colocaciones de la DNT, que sí había sido puesto en vigencia a partir de la Ley 8.999 de 1912. En este proyecto, se insistía sobre el diagnóstico del desencuentro entre la oferta y la demanda, en numerosas ocasiones con respaldo en citas al trabajo de Manuel Gálvez. Ahora bien, el proyecto presentado también introducía interesantes novedades: por una lado 1) suprimía la colocación paga con *fines de lucro*, por otro 2) fomentaba la organización de agencias *paritarias*[134] bajo iniciativa provincial, y, finalmente 3) incluía entre las tareas del registro "el estudio y desarrollo de las *aptitudes vocacionales y profesionales* de los que soliciten trabajo" (DSD 1934 TII: 720). En este sentido, la colocación se vinculaba a la especialización y a la emergencia de una lógica tripartita de organización de las relaciones laborales (en la línea de lo que hemos llamado el gobierno *neocorporativo* de la fuerza de trabajo).

Las modificaciones que finalmente serían aprobadas, eran mucho menos ambiciosas que las que señalamos. La única modificación en mantenerse fue la de la organización tripartita del registro. Sin embargo, el debate derredor de este proyecto resulta un documento sumamente interesante respecto de las posiciones encontradas y en tensión. Según veíamos más arriba, al analizar la crisis de 1913, la cuestión de no intervenir en el mercado privado de las agencias de colocación había funcionado como un límite constitutivo del debate. Por el contrario, en 1934 se planteaba abiertamente la necesidad de suprimir el lucro asociado a esta actividad. Ello parecía evidenciar un retroceso de las posiciones "manchesterianas" del ámbito de lo enunciable.

Las argumentaciones que justificaban la eliminación de las agencias con fines de lucro (1) se articulaban en distintas discursividades. Por un lado, observamos cierto discurso técnico o

[133] Entre ellos el de Juan Cafferata y el de Alfredo Palacios.
[134] Apenas sugerida en la etapa anterior, *ver supra*.

tecnocrático que recurre a las conclusiones de las Reuniones de la OIT entre 1932 y 1933[135] respecto de la necesidad de terminar con la colocación paga, o bien a experiencias internacionales en el tema (Dinamarca, Alemania, Australia, Austria, Uruguay, Méjico, Bélgica y Estados Unidos). Por otro lado, aparece una lógica argumentativa inspirada en la Doctrina Social de la Iglesia que se opone a la racionalidad liberal[136] y que cuestiona la actividad mercantil alrededor de la colocación.

Ahora bien, este aparente consenso mostraría sus fallas. Al abordar una de las formas particulares de la mediación, devendrían evidentes importantes divergencias respecto de los modos de abordar la "cuestión social". Uno de los puntos álgidos de la discusión llegaría ante la pregunta sobre qué hacer con la figura de "los conchabadores"[137]. Desde la posición de Augusto Bunge y de la bancada socialista, éste era el principal problema a encarar, no sólo por las condiciones de superexplotación que imponían a los trabajadores, sino por su vinculación con formas de lo que hoy llamaríamos "clientelismo político". Por el contrario, en virtud de "razones prácticas" Ahumada y Vicchi (asumiendo la voz de los sectores dominantes) rescataban la actividad del conchabador, dado que los conocimientos individualizantes de este mediador jugaban un rol importante en la organización del ingenio: "conoce las habilidades de cada obrero" y responde personalmente por su labor, al tiempo que "realiza una tarea humanitaria", al adelantar el salario del trabajador durante el tiempo de paro (DSD 1934 TII: 93).

Esta justificación resulta por lo demás interesante pues refiere a modos "alternativos" de estabilización de la condición salarial de los trabajadores, no en virtud de la regulación del capital, sino de *una forma de intermediación no capitalista de articulación entre capital y trabajo*. Decimos no-capitalista en tanto ella introduce relaciones personales (clientelares) y la coacción extraeconómica. Esta resistencia a que la *racionalidad social* penetrara también en el ámbito rural, puede leerse como síntoma de un proyecto de economía nacional que es industrialista a la fuerza y modernizante sin convicción, o que al menos está jalonado por

[135] La conferencia General de la OIT de 1933 cristalizaría en el convenio 34 según el cual debían suprimirse las agencias con fines de lucro.

[136] "Para los economistas liberales, el trabajo es una mercancía sujeta a la ley de la oferta y de la demanda; para los sociólogos católicos, y en ello coinciden algunos de otras ideologías es, ante todo, un acto humano" (Cafferata DSD TII.: 727)

[137] En la Conferencia de Coordinación del Trabajo de 1939 se registra un debate respecto de la pertinencia de utilizar el concepto de "conchabo".

estrategias divergentes. Sin embargo, pocos años después el socialismo parlamentario[138], primero, y el peronismo, después iban a avanzar sobre este ámbito.
Más allá de estos debates sobre la mediación laboral y sus funciones, la propuesta de prohibir la intermediación paga no quedaría plasmada en el pliego finalmente aprobado.

La segunda innovación (2) del proyecto de reforma del sistema de colocaciones refería a dos puntos. Por un lado, se abandona la idea de que el Estado Nacional debía organizar él mismo las agencias de colocación gratuitas (idea preeminente en la Ley 9.168, aunque discutida en sus debates), por el otro, se fomentan las agencias de *organización paritaria*. En este sentido, aparecía un doble movimiento de descentralización: territorial y corporativo. En lo que hace a la descentralización territorial, resulta algo paradójica en relación al imperativo de movilidad, pues se habla de que primen los empleos locales para los habitantes de cada lugar de modo de "conservar la mayor porción de los trabajadores con sus familias, si es posible" (Moret, Cafferata DSD 1934 TII: 780). Es probable que estemos frente a una paradoja de mayor alcance, en la que la estrategia de arraigo en el interior del país (para evitar los problemas de la macrocefalia y el "urbanismo") se haya yuxtapuesto a la de garantizar un mercado de trabajo móvil y flexible[139]. Respecto de la descentralización corporativa, ella estaba en consonancia con algunas de las transformaciones al nivel del gobierno de la economía, a las que nos hemos referido, y que cristalizarían (resemantizadas) en el gobierno *neocorporativo de la fuerza de trabajo* a partir de 1944, en virtud de otras condiciones de emergencia (en particular, la nueva alianza de clases que hegemonizaría entonces la acción del Estado).
La tercera innovación del proyecto (3) que estamos analizando, sería la aparición de una preocupación no sólo por la ubicación de la fuerza de trabajo, sino por su calificación y concordancia respecto del perfil del empleo ejercido. Nuevamente, el problema de la "empleabilidad" individual. Esta última innovación resulta coherente con nuestra hipótesis, según la cual a diferencia de la etapa anterior, a comienzos de la década del treinta se instala como problema la necesidad de conformar una fuerza de trabajo especializada. Aunque ello tuviera que convivir, paradójicamente y en tensión, con estrategias que aún veían en figuras como el "conchabo" un modo de organización del mercado de trabajo.
Como vemos, las medidas puestas en marcha para la gestión de la población desempleada en esta etapa fueron múltiples y variadas, capitalizando más dos décadas de conocimiento

[138] Algunos años después mediante la Ley 12.789 presentada por Alfredo Palacios (1942) se reglamentaban las actividades de conchabo.
[139] Contradicción también presente en las estrategias de gestión del desempleo del presente en las que la "flexibilización" convive con estrategias familiaristas, en particular dirigidas a las mujeres. (vgr. Plan Familias)

experto. Si bien el peso sobre la colocación siguió siendo fuerte, vemos abrirse todo un nuevo campo de acción referido a la creciente importancia otorgada al "capital humano" y su especialización.

Construir

Al igual que en el caso de la crisis de 1913, y probablemente con mayor intensidad, la estrategia del Estado como empleador de última instancia era ensayada ante la crisis del treinta. A este respecto, es interesante notar que la realización de obras fue una de las medidas con mayor aceptación entre los diversos sectores del arco ideológico[140]. En efecto, logró acuerdo no sólo entre los expertos, sino también entre empresarios y sectores organizados de la clase obrera (particularmente, la CGT). Lo que sin dudas difería eran las opiniones respecto de cuánto del presupuesto debía destinarse a llevarlas adelante. Así, observamos una disparidad tan grande como la del pedido de invertir trescientos millones de pesos en obra pública y la resolución del PEN de invertir tan sólo dos millones.

El plan de obras fue impulsado por diversas medidas, por ejemplo, mediante la ley de Plan de Trabajos Públicos de 1936 (ley 12.246). Asimismo, la JUNLAD cumplió un papel en la evaluación y fomento de este tipo de intervenciones. En la evaluación de este organismo sobre el papel de las obras públicas en el paro forzoso, reflejadas en la memoria de 1937, encontramos una doble referencia de modelos desarrollados en otros contextos. Por un lado, parece admirarse del despliegue que el fascismo italiano había hecho de este recurso, pero también encontramos una recuperación detallada de la iniciativa de los *Civil Corps* de Franklin D. Roosvelt. A diferencia del esquema de seguros propuesto por el mismo líder estadounidense, la alternativa de fomentar el trabajo de los jóvenes al aire libre (por ejemplo en la construcción de parques nacionales) era una alternativa superadora. Además las obras públicas se articulaban bien como respuesta al problema de la desocupación periódica, sólo debían coordinarse de modo de otorgar ocupación en la estación muerta o en la "relache" (ver, por ejemplo, JUNLAD 1938-1939: 174).

Colonizar

Para concluir con el análisis de los principales modos de intervención en las poblaciones desocupadas en la gran crisis de la década del treinta, queremos detenernos en el plan de

[140] Así, Palacios afirmaba que "los trabajos públicos serían para nosotros una de las soluciones más felices, aunque no total" (DSS 1930/1932: 851).

colonización rural impulsado insistentemente a lo largo de la década. Entendemos que para ello es necesario comprender el marco de conflictividad que rodeó esta propuesta.

Por un lado, en tanto la crisis estaba vinculada al sector externo, uno de los sectores más golpeados por el paro forzoso fue el campo. En virtud de ello, se asistía a un proceso de migración a las ciudades que traía el consabido riesgo del "urbanismo". En este sentido, redundan, como hemos indicado, las preocupaciones respecto de la "macrocefalia" que padecía la Argentina. Ahora bien, también estaban frescas las memorias de la década precedente en las que el campo se había transformado en epicentro de la cuestión social a partir, por ejemplo, de la "Patagonia Trágica", pero en términos más generales, en virtud de la conflictividad que suscitaba las limitaciones en el acceso a la tierra.

Para conjurar todos estos fantasmas emerge en la década del treinta un imaginario bucólico sobre lo rural que pretende combinar ciertos rasgos de modernización (la chacra como explotación racional) y "recuperar" un cierto tipo moral que se presentaba como "perdido". Ni más ni menos que articular las fuerzas disonantes de la *Gesselschaft* que se racionaliza y la *Gemeinschaft*[141] que integra y nos perpetúa en lo "verdaderamente" nuestro.

Como suele ocurrir con las ingenierías sociales, la propuesta de "religar" las poblaciones rurales a su ámbito no se presenta como una voluntad arbitraria, sino como una consecuencia orgánica de la naturaleza de las cosas. A partir de ello, y aún en plena industrialización sustitutiva, por doquier se sostiene como una obviedad y un punto de partida que la Argentina *es* (con toda la carga ontológica de ese verbo) un país eminentemente agrario. Esta sería la posición de Lorenzo Amaya en el opúsculo sobre las cuarenta horas de 1933, la posición saliente de la JUNLAD en todas sus memorias y la repetida receta propuesta en la Conferencia de Mendoza de 1939 (por citar sólo algunos ejemplos).

Ahora bien, esta línea de intervención cristalizaría con mayor claridad en la ley de colonización de 1940 (12.636). Ella se proponía poblar el interior, racionalizar las explotaciones, subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad y actuar para el bienestar de los trabajadores agrarios. En efecto, esta norma articulaba el imaginario de modernización del campo, al tiempo que valoraba la tradición. La eficiencia de las prácticas debía garantizarse tanto mediante los *nuevos progresos* de la técnica (lo que suponía el impulso a las escuelas especializadas) como mediante la experiencia *heredada* (art.

[141] Las distintas reflexiones, a lo largo de la tesis, en torno del par gemeinschaft-gesellschaft son deudoras del trabajo colectivo que desde 2006 realiza el quipo "Teorías sociológicas de la comunidad", dirigido por Pablo de Marinis. Agradezco los aportes de todos mis compañeros en este punto.

9, capítulo II). En consonancia con la valoración de un imaginario tradicional, se fomentaba el establecimiento de colonias familiares, capaces de administrar los peligros de dependencia que supondría tratar a las poblaciones afectadas por la crisis mediante ayuda social.

En este punto, nos encontramos con la complejidad que supone dar cuenta de una "nueva derecha" en la década del treinta, que a la vez que cuestiona ciertos supuestos del paradigma liberal en nombre de un imaginario "nacional" y "tradicional" (y en gran medida "católico"), no descarta por ello la modernización como horizonte de la acción estatal.

I.c El problema del desempleo: campo de lucha y determinaciones del campo. Nuevos lenguajes.

Al igual que lo que analizábamos para la crisis de 1913, en los debates sobre qué hacer con el desempleo entre 1932 y 1934 se vislumbran distintos programas en pugna por administrar la cuestión social. De este modo, por ejemplo, el programa socialista tenía como propuestas la disminución de la jornada de trabajo y los trabajos públicos. Asimismo, el socialismo tenía su propio diagnóstico sobre el desempleo, en el que el maquinismo habría generado una superpoblación relativa que el capital no podía absorber.

Por su parte, la CGT partía de la hipótesis del subconsumo como problema central, lo que requería de un incremento general de salarios y mejora de las condiciones obreras (por ejemplo, mediante la extensión de vacaciones). En lo que hace a la jornada de ocho horas, en 1933 la confederación obrera participó de un debate tripartito organizado desde el Estado que, sin embargo fracasaría (Iñigo Carrera, 2011; Villavicencio, 2008). En 1934, en su *Plan de Emergencia*, la central obrera presentaba la propuesta del seguro y renunciaban a participar de la JUNLAD por encontrarla enfocada exclusivamente a la asistencia o la represión como modos de intervención. En este sentido, llama la atención la escasa participación que los representantes obreros y los socialistas tuvieron en la Conferencia de Mendoza, que se proponía fundar una agencia capaz de construir desde el Estado una acción de coordinación sobre el mercado de trabajo, para lo que este ente debería estudiar y proponer acciones sobre las potencialidades del mercado interno (JUNLAD 1939: 15). Esto se condice con nuestra hipótesis respecto de que en estos años la emergencia de una estrategia de gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo se veía bloqueado por la configuración de fuerzas que sostenía la alianza que había realizado el golpe del treinta.

En este punto, resulta sugerente la tabla en que José Figuerola sistematiza, en una investigación sobre la desocupación de 1940 (DNT 1940: 53), las propuestas de intervención frente al paro forzoso de los diversos actores sociales. Mientras las JUNLAD y la UIA

acordaban sobre la necesidad de las obras públicas y de construcción de viviendas populares, la UIA también abogaba por una baja de impuestos para estimular la construcción privada. Estas propuestas resultan limitadas al compararlas con las alternativas previstas por la CGT que no sólo incluían obras públicas, sino también propuestas de desarrollo de la industria nacional, la intensificación del intercambio internacional, el seguro de desocupación, créditos para el ámbito rural, una política de salario mínimo, incremento de sueldos, suspensión de impuestos sobre bienes básicos y representación de la CGT en el organismo creado para controlar precios máximos (ley 12.591). El documento de Figuerola pareciera delimitar el espacio de una alianza posible entre los sectores obreros y agentes estatales dispuestos a consolidar una estrategia de gobierno directo sobre la economía que cristalizaría algunos años después. Pero no nos adelantemos.

A esta altura del recorrido el gobierno de la desocupación seguía siendo, en los hechos, marcadamente "liberal", se trataba de administrar los márgenes (mediante la asistencia o la represión) de un fenómeno pasajero y con causas exógeneas.

Al respecto, si bien resulta claro el combate entre distintos programas políticos (entre ellos, uno reformista-progresista y otro conservador), vuelven a ser llamativas las coincidencias que construyen un trasfondo de sentido común en el *saber sobre* los desocupados y la desocupación. Estos supuestos resultan relevantes pues establecen no sólo las coincidencias, sino las disidencias *posibles*, en tanto delimitan aquello (siempre fantasmático) que quedará por fuera del horizonte de lo enunciable.

Encontramos, en primer lugar, una común insistencia respecto de la asociación entre el desempleo y la vagancia, el vicio y la potencial violencia política. Ella recorre todo el espectro discursivo que incluye tanto el Partido Socialista como la CGT. La figura de la *Villa Miseria* o *Villa Desocupación* de Puerto Nuevo, se levantaba como amenaza ante la que era menester legislar e intervenir. Como decíamos más arriba, esta necesidad de actuar más allá de las libres fuerzas del mercado parece un sentido hegemónico del período, signado por la proliferación de herramientas de política pública: "Es en nombre de la misma libertad, de la libertad de los débiles, que debemos por la ley imponer límite al abuso que los fuertes pueden hacer al trabajo humano" (Cafferata DSD 1934 TII: 728).

Avanzar sobre la libertad en nombre de la libertad. Producir libertad a costa de ceder algo del juego del *laissez-faire*. Éste sería el modo en el que el arte de gobierno liberal intervendría sobre sí mismo, para lograr la "felicidad y salud" de la nación-población, pensada en analogía con el cuerpo y a través de metáforas de la medicina (y sólo incipientemente desde la

economía). De allí el lenguaje eugenésico –inquieto por la degeneración de la raza[142]- que también atraviesa todo el espectro ideológico de quiénes de algún modo u otro delimita y conforma la acción del Estado.

Si la figura del "extranjero" y el "vago" reunían las ansiedades de actores muy diversos y situados en posiciones estructurales antagónicas, otro tanto, aunque con menor énfasis, ocurría con el problema de la "empleomanía", esto es, la concentración de puestos por un solo trabajador. Objetivo dilecto de los ataques de Lorenzo Amaya, el sociólogo Alfredo Poviña también arremetería contra ello en el Primer Congreso de la Población de 1940, al tiempo que la propia CGT en el mismo año propondría un impuesto para gravar la concentración de cargos, cuya recaudación debía destinarse a obras públicas y viviendas populares (DNT 1940: 53).

Otro de los sentidos compartidos refiere a la necesidad de atender a los problemas del campo e incluso de reformar la estructura de tenencia de la tierra. Como cabe suponer, este enunciado implicaba distintas consecuencias en sus diversas formulaciones. Al respecto, resulta necesario retomar el interesante análisis que Artinian, Sacroisky y Tolón (2006) proponen sobre la ley de colonización, dado que indagan en la relación entre ella y los intereses de reproducción del capital. Entre las facultades del Consejo Agrario Nacional (CAN) autárquico creado mediante la sanción de la ley 12.636, se incluía la expropiación de tierras abandonadas, no explotadas o bajo explotación no racional orientada a su futura ocupación por colonos. Ahora bien, en el artículo catorce de la citada ley se establece claramente que debía pagarse una indemnización por ello. Ésta estaba estipulada a partir de una valuación fiscal que promediara el valor de la propiedad durante los diez años anteriores, siendo que hacia inicios de la década de 1940 los precios de la tierra alcanzaban uno de sus pisos históricos. Así, las tierras a expropiar eran aquellas cuya rentabilidad era inferior al valor fiscal de la indemnización (Artinian, Sacroisky y Tolón 2006: 32).

Como hemos visto, otro de los "acuerdos" irrecusables refería a la necesidad de impulsar obras públicas y de vivienda obrera, en particular en la "estación muerta". Al respecto, no eran pocas las referencias a los planes de Roosvelt en los EE.UU quien, por cierto, a comienzos de la década había visitado la Argentina.

Ahora bien, al analizar las gramáticas de lo decible y lo dicho en esta etapa, además de los acuerdos señalados, observamos la generalización de un vocabulario singular que tenderíamos a asociar con una "voluntad emancipatoria". Así, oímos en boca de funcionarios estatales

[142] También en una alocución de Alfredo Palacios, este refiere al porcentaje alarmante de conscriptos exceptuados por inútiles (DSS 1930-1932: 847).

comprometidos con el proyecto conservador enunciados sostenidos en la idea de universalización de los derechos e incluso su extensión en términos de "derechos sociales"[143]:

> Una somera lectura de los derechos y garantías individuales, tan cuidadosamente enunciados en la primera parte de nuestra Constitución Nacional, revela que está comprendido en el espíritu de ellos el derecho de todo habitante de la República, *a que el Estado le garantice su vida física y moral* (…) [y sus] derechos fundamentales a las mejores *condiciones de vida* (PCNAS Saavedra Lamas: 916, énfasis nuestro).

Tal como ha indicado Sonia Álvarez Leguizamón (2004), en su concreción, esta retórica de "derechos sociales" y aún de "justicia social", resulta por lo general traducida a "mínimos vitales". Por ejemplo, Juan Cafferata en el discurso de inauguración de la *Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social* prometía con vehemencia que la legislación social adecuada y científica, sumada a la "caridad cristina de la justicia social", lograba "aumentar el bienestar, la salud, la paz y la alegría de la familia argentina" (PCNAS, TI: 94). Pero luego, unas pocas líneas más adelante reducía esa gran promesa a un objetivo mucho más modesto: "un *mínimum* de subsistencia que el esfuerzo de todos debe garantizar a todos" (ibídem).

Más allá de esta reducción, clásicamente liberal, de la gran retórica de los derechos a "mínimos vitales", creemos que el análisis de esta superposición, contradictoria, de la intervención "defensiva" (de "la buena sociedad") y "expansiva" (de los derechos de sectores populares) no puede reducirse a un análisis de falsas "apariencias" y verdaderas "intenciones".

Para evitar este tipo de interpretaciones, resulta iluminador recurrir a Michel Foucault (2007) y su análisis del carácter bifronte del gobierno liberal. En ellas explica que el liberalismo es la respuesta al problema de la limitación del poder público, pero que el modo de resolver esa cuestión abrió dos caminos. Por un lado, el liberalismo francés rousseauniano que trataría de definir cuáles son los derechos naturales u originarios que corresponden a todo individuo, cuáles de ellos ha cedido y cuáles debe conservar en tanto "ciudadano". En este sentido, determinar cuáles son los límites que la acción pública del Estado no puede transigir; pero también, cuáles son las condiciones de ejercicio de esos derechos de ciudadanía que éste debe *garantizar*. Estamos aquí en el centro de la cuestión social y de la invención de lo social (Donzelot 1995), entendida como un conjunto de dispositivos capaces de transformar y producir ese ciudadano normal (por supuesto, trabajador). En este marco, la ley es resultado

[143] En este punto, insistimos en la necesidad de que el análisis de políticas sociales incluya una instancia más allá de la dilucidación de las intenciones de sus formuladores, y se pregunte por los discursos *por los que los expertos son hablados*. Esto es, los enunciados disponibles y circulantes en determinadas coyunturas, las jerarquías de saberes legitimados y los lugares de enunciación habilitados. Dicho de otro modo, tomar a las políticas sociales en tanto que *formaciones discursivas.*

de una voluntad política (jurídica y colectiva) que, como un Dios creacionista, produce ciertas formas del mundo. La contracara de esta moneda serían los dispositivos de normalización disciplinaria y la *producción* de esos individuos capaces de ser libres.

El otro camino (anglosajón) no parte del derecho del hombre, sino, justamente de la práctica gubernamental, limita la acción pública a partir de su *utilidad*. Desde esta perspectiva, la ley no resulta de una voluntad, sino de una transacción que separa los gobernantes y los gobernados, respetando el sentido de sus *movimientos*, que son los de sus intereses. La posibilidad misma de estos movimientos–pues este es el mundo del Dios relojero[144]- es lo que la ley debe garantir. En este sentido, la intervención está justificada no sólo para dejar en libertad esos intereses (y su comercio), sino también para garantizar las posiciones diferenciales que los hacen posibles. En efecto, se trata de un *juego* de intereses en y por la *competencia*. En este sentido, afirmaría Foucault que el utilitarismo como tecnología de gobierno no excluiría la "necesidad [...] de sostener el mercado y crear compradores por medio de mecanismos de asistencia (...)" (Foucault 2007: 85). Así, por ejemplo, resultará fundamental la existencia de un mercado de trabajo. Para ello, se requiere de *libertad* de trabajo. Sin embargo, es preciso que haya trabajadores, posiciones diferenciales capitalista/no-capitalista, a partir de las cuáles se desarrollará la dinámica del movimiento. Se necesita, a este fin, de

> Un número bastante grande de trabajadores, lo suficientemente competentes y calificados, y que carezcan de armas políticas para que no puedan ejercer presión sobre el mercado laboral. Y aquí tenemos una especie de bocanada de aire para un enorme legislación, una enorme cantidad de intervenciones gubernamentales que serán la garantía de la producción de la libertad necesaria, precisamente, para gobernar (Foucault 2007: 85).

La intervención en el mercado de trabajo conformando ciertos *derechos* y *seguridades* hace parte, aunque de modos distintos, tanto de la estrategia liberal-francesa como de la liberal-utilitarista. En la segunda, el "derecho" del que goza el trabajador es un *mínimum,* el que requiere para ser parte del juego de intereses y para que el mismo juego exista, pues es su movimiento el que garantiza el "bienestar general".

Michel Foucault renuncia a analizar estos dos caminos, sus articulaciones, sus superposiciones y sus colisiones a partir de una "lógica dialéctica", pues entiende que ésta reúne términos contradictorios en un elemento homogéneo que promete la resolución en una

[144] Simplificando, usamos las metáforas del deísmo y el teísmo en tanto la primera entiende que el conocimiento de dios es racional a partir de los mecanismos y leyes físicas que gobiernan el mundo. La posición teísta, por el contrario, postula un dios-voluntad y creacionista. Mientras el legislador "deísta" pretende ordenar las leyes según el orden natural del mundo, el legislador "teísta" pretende crearlo voluntariamente.

unidad. No habrá tal unidad, sino una lógica estratégica que funciona como la conexión de lo heterogéneo que permanecerá como tal.

En este punto, entendemos que el temprano análisis de Georg Simmel sobre la asistencia en el texto de 1908 "El pobre" resulta iluminador. Según explica el sociólogo alemán, la asistencia (que como tal *constituye* al pobre) en las sociedades modernas está atravesada por (por lo menos) dos lógicas. Por un lado, se asiste al pobre a fin de *defender* la sociedad de sus posibles acciones disruptivas. En este sentido, el pobre es *objeto* de la asistencia y no su *fin.* Por el contrario, se trata de la puesta en acción de medios colectivos para fines colectivos que trascienden la figura singular de éste o aquel pobre, constitutivamente indiferente para la acción pública. Esta *distancia*, entre los fines mediatos de la asistencia (proteger al todo social) y los fines inmediatos del pobre, refieren a una profunda despersonalización de la acción estatal que no atiende al pobre, sino a la *pobreza.* En esta acción el pobre no es reconocido en tanto que sujeto, ajeno a las acciones que el colectivo toma sobre él. Ahora bien, como lúcidamente interpreta Simmel: el pobre es también (desde 1789) *ciudadano*. En este sentido, forma parte constitutiva *y activa* de la sociedad que trata de defenderse de él y que lo toma como objeto externo. Este carácter ambivalente es inerradicable. Pero hay que comprenderlo: el pobre es ciudadano sólo en tanto deja de ser pobre. La posición de pobre (como objeto, como polo de la relación de asistencia) es incompatible con la de ciudadano. La ambivalencia que supone que un mismo individuo ocupe *ambas posiciones* es otro asunto. Interpelado como pobre, no se es acabadamente ciudadano.

Esta lectura de Simmel nos permite, retomando a Foucault, entender la paradoja que constituye la dinámica de las intervenciones defensivas (del todo social, bajo el signo del racismo de Estado) y extensivas (del derecho del trabajador) y su carácter inerradicable. Ninguna será la verdad callada de la otra, aunque ciertas coyunturas históricas supongan distintos énfasis. Tenemos algunos elementos para reflexionar sobre esta ambivalencia: la relación entre la intervención en el desempleo y la intervención en la pobreza. Sin lugar a dudas, analíticamente podríamos diferenciar ambos términos. Sin embargo, los campos semánticos en los que se configuran ambos problemas no hacen más que superponerse. El desempleo, en las condiciones de mercantilización de la vida es la amenaza de la pobreza, un estado simultáneo, o al menos previo. Pero ¿previo o simultáneo? La intervención europea y estadounidense procuró gestionar el riesgo de que el desempleo deviniera pobreza constituyendo la figura del "desempleado", como institución protegida (por seguros, servicios

de colocaciones). Ello también implicaba la estabilización de la condición salarial normal, a la que nos hemos referido. No sería ese el camino en la Argentina.

Ahora bien, retomando el hilo que dejamos hace algunas páginas, el sentido común en el que se construiría el decir sobre el desempleo en los debates parlamentarios de la década del treinta hacía de la intervención una cuestión tanto "defensiva" (de la sociedad) como "extensiva" (del derecho a condiciones de vida dignas[145]).

Pero recuperando la perspectiva estratégica que nos proponía Foucault, entendemos que el programa de extender la ciudadanía social no sólo forma parte de una estrategia liberal (francesa) del gobierno de las poblaciones. En el caso de la Argentina ella se articuló, de un modo *sui generis*, con la *racionalidad del catolicismo-social* que refiere a otro campo de memoria cuando habla en nombre de la "justicia social" o del "derecho al trabajo" (como Saavedra Lamas o Cafferata), pues estos se fundan en el derecho natural, trascendente a la condición humana y a la voluntad política. Estos conceptos se inscriben en el horizonte del "bien común" entendido como un orden armónico natural.

Queda por analizar el modo en que, a partir de la articulación de éstas diversas racionalidades y problemáticas, y dada la ausencia del lugar diferencial de "el desempleado", iban a gestionarse la garantía de esos "derechos" y "seguridades" de los trabajadores-sin-trabajo. La respuesta que se desarrollaría (conceptual y programáticamente) algunos años más tarde a esta cuestión sería la de "plena ocupación".

II. Los avatares peronistas.

Las transformaciones que las administraciones peronistas implicaron en el mundo del trabajo no resultan una novedad para nadie. Los años que fueron entre 1944 y 1955 transformaron radicalmente el perfil de las relaciones laborales. Ello fue notorio también en el ámbito rural, particularmente resistente a la normalización salarial y uno de los focos de preocupación de la década del treinta, según vimos más arriba. El *Estatuto del Peón* (decreto 28169) regulaba las condiciones del empleo salarial estable, mientras que la Ley 13.020 de 1947 actuaba sobre la condición de los trabajadores de cosecha y obreros de temporada, históricamente relegados de la legislación.[146].

[145] Esto se vincula a lo que más arriba decíamos respecto de Robert Castel (2004) y cierta "equivalencia funcional" que el autor encuentra entre la "propiedad" y los dispositivos de intervención social como modos de articular *libertad* y *seguridad.*

[146] Por cierto, el impulso de legislar sobre este ámbito era de más largo aliento y estaba vinculado con la movilización y la organización sindical del sector (Ascolani 2005). Luego de pequeñas medidas fragmentarias que durante la década del treinta habían implicado leves mejoras en las condiciones de trabajo (vgr. la policía laboral rural de Manuel Fresco), en 1942 las intervenciones se hacían más profundas, a través del "Estatuto del

Entendemos que entre 1944 y 1952 se produciría una inflexión cabal en el gobierno de las poblaciones a partir de la articulación de una forma singular de *racionalidad neocorporativa* que tendría impacto directo en el modo de gobernar el desempleo. Por cierto, muchos de los elementos conceptuales y de los dispositivos de intervención habían estado disponibles en la década previa. La vinculación de los actores económicos en el Estado para la intervención en la economía, la propuesta de actuar directamente en la generación de empleo, el horizonte de la "justicia social", la preocupación por la "productividad" y el "capital humano" fueron algunos de los elementos que encontramos en el análisis de la década del treinta. Sin embargo, la rearticulación del campo de fuerzas y la consolidación de una alianza de clases que incluía al movimiento obrero organizado (así como el objetivo de la independencia económica), conformarían una nueva "trama" en que resignificaría cada uno de esos elementos. Por cierto, en el marco de un programa que se orientaba a la plena ocupación como un objetivo a *producir*, a partir de la acción concertada de sectores interesados (capital-trabajo).

Es inevitable referirnos, brevemente, al contexto internacional en el que se inscribe el período que analizamos en este apartado, pues se trató de un momento clave en la conformación de los Estados llamados de "Bienestar", traccionados, ente otros factores, por la amenaza que se desplegaba tras la cortina de hierro. En lo que hace al problema del paro, el modo en que estos estados evitaron el riesgo de la revolución y conformaron una sociedad de bienestar, combinó las conocidas estrategias del seguro con un modo de intervención basado en la economía keynesiana y modos de negociación tripartita. Entendemos que el bienestarismo supuso una conjugación de (a) un nuevo *saber experto* capaz de intervenir *económicamente* sobre variables macroeconómicas (según su propia dinámica), (b) un sistema de negociación neocorporativa[147], que conformaba un sistema de acuerdos, y (c) la extensión de los esquemas de seguro ensayados desde fines del siglo XIX. La "traducción" argentina, escandida por su propia "tradición" y diversas luchas, tendría una singularidad: estos elementos no se conjugarían. Por un lado, se articularía una racionalidad de gobierno neocorporativa que intervenía *políticamente* en la economía a partir de un sistema de acuerdos y negociaciones colectivas. Por el otro, una racionalidad tecnocrática orientada a actuar *económicamente* en la

---

Conchabador" propuesto por Alfredo Palacios (Ley 12.789 de 1942). Esta ley organizaba una actividad que había sido central para el régimen social de acumulación basado en la agroexportación e implicaba una *formalización* y responsabilización ante el Estado de esa figura intermedia (a la que nos referimos más arriba), inscribiéndola en la lógica de una relación salarial. Pues bien, este estatuto junto con el del peón y con la ley de regulación del trabajo estacional, configuraban un marco de intromisión inédita en las relaciones laborales rurales que impulsaban una mejora en las condiciones de vivienda, de higiene y de estabilidad en el empleo. Todas estas disposiciones serían anuladas por la ley 22.248 de 1980, que reivindicaba como modo de organización de las condiciones de trabajo "los usos y costumbres" del cada lugar.

[147] Sobre la relación entre neocorporativismo, keynesianismo y bienestarismo *ver* Jessop (1990)

esfera de la producción (aunque a partir de objetivos programados políticamente), pero sin movilizar (al menos sin sobresaltos importantes) un sistema de negociación tripartita (racionalidad que analizaremos en el capítulo que sigue). Asimismo, el sistema de seguros tampoco llegaría a consolidarse en un área clave: el empleo.

IIa. El clima previo. Derechos, capital humano, mercado interno y seguro de desempleo. Algunos debates de comienzos de la década del cuarenta

El horizonte de la "justicia social" como programa, las intenciones de una gestión tripartita y las insinuaciones de una posible "armonía de clase" bajo los estandartes de la Doctrina Social eran elementos que ya aparecían en la escena nacional antes de 1943. Estos antecedentes no lograrían, sin embargo, reducir el impacto de la novedad que implicó que el movimiento obrero sindicalizado asumiera el centro de la escena política como actor fundamental de un proceso en un proceso de expansión de los derechos sociales.

Encontramos en Germinal Rodríguez (1954: 424 ss), un experto que actuaría en el peronismo, un buen ejemplo de la condensación de sentidos alrededor de "los derechos sociales". Así, por un lado en su discurso asume el lenguaje de los derechos en un sentido liberal rousseauniano (como indicábamos al final del apartado anterior), al inscribir su análisis de las causas del pauperismo y, en particular, de las formas de intervención en esta enfermedad social, en la declaración de derechos del hombre (que transcribe enteramente en su texto *Principios elementales de asistencia social*). No obstante, también son copiosas sus referencias a la Doctrina Social de la Iglesia, a la obra de San Vicente de Paul y aJuan Luis Vives, en las que inscribe su pensamiento. En este complejo movimiento de recuperación y resignificación cabe analizar las singularidades del *gobierno neocorporativo* de la fuerza de trabajo. Al respecto, a continuación señalaremos algunos de los debates inmediatamente previos que construyeron la matriz de enunciabilidad en la que emergería esta singular racionalidad política.

Capital humano

Ahora bien, si por un lado "el discurso de los derecho" sería retomado como problema a la etapa siguiente, otro tanto ocurriría con la cuestión del "capital humano". Al respecto, nos resultó iluminador el análisis de una conferencia de Gregorio Aráoz Alfaro[148] de 1942 dedicada a la necesidad de "cuidar el capital humano".

[148]Ilustre médico tucumano y funcionario experto en asistencia y medicina social, de filiación católica, parte también de ese espacio gris entre los reformadores liberales y los católicos a los que nos referimos más arriba

El médico comenzaba su alocución retomando la frase alberdiana según la cual gobernar era poblar, pero, agregaba, también "educar y seleccionar". Esta posición suponía una revisión de las políticas poblacionales previas. Así, entendería que aunque se había tratado de una experiencia poco exitosa en muchos sentidos (no había transformado a la Argentina en un espejo de los EE.UU, para decirlo sintéticamente), ello no había sido resultado de la migración española e italiana. Estas razas, aunque con conductas reprobables en su contexto de origen, habían demostrado laboriosidad, frugalidad y espíritu de iniciativa. Esto era muestra de que ciertos carácteres indeseables podían ser modificados en nuevos contextos. Las deudas del proyecto de poblar la Argentina estaban vinculadas a los problemas de educación, salubridad y asistencia social por parte del Estado. El proyecto, en este sentido, debía ser el de cuidar y mejorar la raza argentina (contra la amenaza de analfabetos, deficientes mentales e incapaces) para "lograr la definitiva grandeza" de la nación (en coincidencia con enunciados de la PCAS que hemos referido en el primer apartado del presente capítulo).

Resultan esclarecedores los términos en los que el médico formula su propósito: mejorar el capital humano es una tarea primordial para la economía nacional, para asegurar su riqueza, su poder y su bienestar. En virtud de ello, la política poblacional era indisociable de la política económica y social. Al respecto, se vislumbra una crítica lacerante a las clases dominantes y a sus lujos insolentes, a su preferencia por las diversiones y el juego, antes que por incrementar la verdadera potencia de la patria. El gran territorio fértil como base del progreso argentino resultaba una terrible falacia que desconocía que la verdadera riqueza no estaba en el humus de la Pampa Húmeda, sino en las manos que la labraban. Ello le había valido a la Argentina la *dependencia económica*, síntoma de la cual era la monstruosa metrópoli porteña y su contraste con el desfalleciente cuerpo del interior.

Según desarrolla Susana Ramella[149] (2002), Alfaro estaba particularmente influido por las perspectivas demográficas mercantilistas para las que el incremento poblacional era una condición para la riqueza de los Estados. Estas posiciones, originadas por el pastor alemán Johan Peter Süssmilch funcionario de Federico el Grande (1707-1767), articulaban *riqueza, trabajo y población* como las coordenadas fundamentales de la felicidad del Estado. Estas posiciones se habían generalizado en el debate argentino sobre el capital humano en la década del treinta y en la de comienzos de los cuarenta.

[149] En quien nos basamos en los siguientes párrafos.

Sin embargo, en el caso de Alfaro (como en otros), las posiciones mercantilistas estaban matizadas por otras. Por un lado, era muy sólida la afinidad de sentido de las teorías poblacionistas con un contexto signado por el diagnóstico de la despoblación, así como con las posiciones familiaristas de un catolicismo integral que por entonces tenía una gran capacidad de producir y generalizar sentidos[150]. Pero también, la preocupación respecto de la *cualidad* de la población se generalizaba entre los expertos -¿qué clase de población era deseable fomentar fuera por vía de la inmigración o por la de la natalidad? ¿cómo producir esta población deseable?-. Éstas preguntas abrían la puerta a las ideas demográficas *liberales* desde Robert Malthus, Charles Darwin, Thomas Doubleday, Carr Saunders, D'Arcy Wentworth Thompson hasta Herbert Spencer. Aunque todas ellas muy distintas, compartían una posición que, comparada con la mercantilista (y para jugar con categorías que ya hemos usado) podríamos denominar "deísta". En efecto, la acción de los expertos debía basarse en desentrañar racionalmente las leyes de crecimiento poblacional (involuntarias e ineludibles). De actuar, sólo podía intervenirse en el *medio*, fomentar algunas conductas a través de la educación y renunciar a las posiciones creacionistas, teístas y voluntaristas del mercantilismo. Cuánto de deísmo y cuánto de teísmo será un dilema que jalonaría el gobierno de las poblaciones en las décadas siguientes, como tendremos oportunidad de analizar.

En los términos de la discusión de comienzos de la década del cuarenta, el proyecto educativo iba a ser uno de los aspectos claves para la revisión del proceso migratorio fallido, cuyo déficit había estado causado, en gran medida porque el tráfico de influencias había suprimido la lógica meritocrática en la escuela y en la sociedad. La preocupación de Alfaro al respecto y sus alusiones a ciertos "correligionarios" nos hace sospechar que en gran parte lo que había ido mal con el mencionado proyecto había cristalizado, justamente, en la experiencia populista radical. Nuevamente, a ello abonarían los repetidos comentarios respecto de la necesidad de impulsar el empleo productivo, en oposición a los empleos públicos, que demasiado habían crecido ya (nuevamente, el problema de la *empleomanía*).

En este sentido, la educación no debería únicamente conformar un saber enciclopédico general ni producir más doctores, sino devenir un saber volcado a un proyecto productivo cuando no industrial[151]. Junto con este horizonte, el médico postularía como fin último del fomento del capital humano de la nación el garantizar un máximo bienestar material y espiritual posible a las *clases trabajadoras*. En ello tendría un papel central el Estado, tanto,

[150] Basta recordar la creación de la Acción Católica Argentina en 1931, el Congreso eucarístico de 1934 o en general la emergencia y consolidación del catolicismo integral a lo largo de la década (Malimacci 1993).

[151] A esta acción debían sumarse el fortalecimiento de la medicina social, de las políticas alimentarías y la coordinación de la asistencia social.

que debía aclararse que también los empresarios capitalistas debían hacer su parte, en el marco de una lógica fraterna y de armonía entre los poderosos y los débiles.

La reflexión de Araoz Alfaro se inscribe en el debate general de ideas que en 1940 había dado lugar al *Congreso Nacional de la Población.* Este congreso, organizado por el Museo Social Argentino y que se presentaría a sí mismo como la continuación de la *Conferencia de Coordinación del Trabajo* del año anterior, fue el marco de propuestas para el fortalecimiento no sólo de la población como fuerza de trabajo, sino también del consumo, es decir, del *mercado interno.* A caballo de dos épocas, este congreso a la vez que preanuncia algunos de los debates de la década siguiente, en particular respecto del gobierno *económico,* permanece aún signado por los ecos del pasado. Ejemplo de ello es por un lado, la reproducción del imaginario que idealiza el campo y la "chacra" como espacios de modernización, desconfiando de las grandes ciudades; y por el otro, la cuestión del "extranjero", que sigue siendo, según muestran las memorias del encuentro, motivo de preocupación y de revalorización del criollo y del indio. En cualquier caso, nos interesa indicar que aunque el "capital humano" resulta una preocupación "heredada" de décadas anteriores, la articulación de esta cuestión con la indicativa de fomento del "mercado interno" supondría su resignificación.

Mercado interno

Los proyectos de fomento cuanti y cualitativo de la fuerza de trabajo (como capital humano) y de fortalecimiento del *mercado interno* coagularía de un modo particular en el proyecto peronista. En este apartado nos interesa la cuestión del "mercado interno" y su configuración como problema a partir de la década del cuarenta. Este sería el marco, por ejemplo, del denominado "Plan Pinedo", propuesto en 1940, que comparte, en buena parte, el lenguaje "mercado internista" que iba marcar a fuego la década de 1945 a 1955. Sin embargo, al leerlo queda claro que la opción por la intervención estatal respondía a la excepcionalidad del contexto de la guerra y las limitaciones del comercio exterior que ello acarreaba. En efecto, el Plan se presenta como "simple" y niega una intervención directa del Estado en los negocios; por el contrario, su tarea será la de producir ciertos "fomentos". En sintonía con el discurso de Tomás Amadeo al inaugurar las sesiones del Congreso de Población ese mismo año, se teme y previene respecto de la creación de un Estado "monstruo".

Como deja muy en claro el Plan, tampoco se prefería la industria a la exportación[152], el contexto excepcional había recortado las opciones. Justamente, en sintonía con el arte liberal de gobierno, la acción estatal debía actuar ampliando las opciones posibles y en ello jugaba un papel central la disponibilidad de crédito y financiamiento. El objetivo era el de resolver el problema histórico de la falta de mercado de capitales. En este sentido, el economista se muestra tan contrario al ajuste, como a la alternativa de sostener el crecimiento económico a partir del déficit fiscal (al estilo keynesiano). Consecuentemente, no debían promoverse las producciones que disminuyeran las importaciones de quienes compraban productos nacionales, por el contrario había "que importar mientras se pueda seguir exportando" (Pinedo 1940: 13). En este sentido, pareciera seguir operando una distinción entre las industrias "naturales" y las "artificiales", que presuponen la división internacional del trabajo y el paradigma de las ventajas comparativas. El sistema de créditos previsto (a quince años en el caso de las industrias y a treinta en el de las viviendas), obligaba a los candidatos a mostrar solvencia. Incluso, uno de los horizontes era lograr que parte de la producción fuera exportable. Al respecto, según Pinedo "la iniciativa privada tiene todo el empuje, el ingenio, las aptitudes necesarias para hacerlo. Pero el gobierno debe ocuparse en crear las condiciones favorables" (Pinedo 1940: 54).

Desde nuestra perspectiva, estas propuestas se alejan de los proyectos industrialistas construidos en el imaginario de la "autarquía" (al estilo de la teoría de "la nación en armas" de Comar von der Glotz), que circulaban en las alternativas propuestas, por ejemplo, el General Savio (Llach, 1984). Antes que un horizonte de "nación", el Plan Pinedo está organizado alrededor de la idea de "mercado". En el contexto de guerra ese mercado parece devenir, por la fuerza de las cosas, mercado "interno"; pero no en vano se promueven alianzas estratégicas con Brasil y con el resto del continente, justamente, para ampliar este *mercado.*

Resulta interesante, en comparación con el gobierno tripartito que iba a caracterizar la intervención peronista en la economía, el hecho de que el directorio propuesto por el Plan, que debía asesorar al Poder Ejecutivo para traducir las orientaciones generales en política económica, contemplaba la participación de la UIA, mas no de la CGT. Nuevamente, los sectores obreros organizados eran excluidos.

[152] Por supuesto, el plan también contemplaría a los sectores agroexportadores, reproduciendo la política de las Juntas de comprar el excedente de producción no colocado en los mercados. Ahora bien, resulta sintomático que Pinedo refiere a la necesidad de que ello no implique la suba de arrendamientos. Ello parece mostrar que las políticas proteccionistas de los años precedentes (impulsadas por el mismo actor, por cierto) habían implicado una oportunidad de presionar aún más sobre el precio de los arriendos, en beneficio de los sectores terratenientes.

Finalmente, resulta interesante, como suele indicar la literatura sobre este tema, que entre los principales colaboradores del plan estuvieron Raul Prebisch y Guillermo Klein. Mientras el primero inauguraría, nueve años después, el discurso del estructuralismo económico en América Latina (una de las fuentes del denominado "desarrollismo"), el otro sería director del FMI por el área sudamericana entre 1960 y 1964 y el padre de Guillermo W. Klein (h), mano derecha del Ministro Martínez de Hoz. Sin querer adjudicar a los padres las trayectorias de los hijos, la divergencia de estos dos recorridos posibles resulta sintomática de la polisemia del propio Plan Pinedo.

Por lo demás, las "restricciones" del "mercadointernismo" y el "interevncionsimo" del Plan Pinedo (por ejemplo, la insistencia en la idea de desarrollos naturales que se contrapondrían con los artificiales) eran compartidas por otras posiciones favorales a la industrialización. En particular era el caso de Alejandro Bunge[153] (1940). Este economista -muy elogioso del Plan Pinedo, que veía como una excepción a la ausencia de una economía política estable- también recelaba la consolidación de un "Estado-Providencia". Ello, en consonancia con el principio de subsidiariedad de la Doctrina Social de la Iglesia. Asimismo, aunque se mostraba proclive a las estrategias de modernización movilizadas desde el Estado, insistía en el argumento de las industrias "naturales" vinculadas a la producción agropecuaria; sin por ello recuperar posiciones conservadoras de los treinta que idealizaban la vida rural (de los "desparramadores de trigo", en sus propios términos, Bunge 1940: 249). Ahora bien, aún con estos reparos, la posición mercado-internista de Bunge pareciera ser más radical que la de Pinedo, en particular en afirmaciones como la siguiente:

> Es indudable que no ha de poderse practicar una política que permita madurar en pocos años, hasta la medida posible y aconsejable, nuestra *independencia económica*, sin una *dirección central fuerte y bien y actualmente informada* sobre los hechos nacionales e internacionales (Bunge, A 1940: 260, énfasis nuestro).

La articulación entre desarrollo de una industria nacional, de un mercado interno, la consolidación de un Estado fuerte (y técnicamente informado) y el objetivo de la independencia económica resulta un acontecimiento discursivo de relevancia[154]. El ex director de Estadística del DNT (al que venimos siguiendo desde el primer capítulo) sería explícito, en

[153] Desde la perspectiva de Claudio Belini (2006) los bungistas romperán a partir de 1943 con la idea de "industrial natural"; idea que, sin embargo, continuaría operando, por ejemplo en el discurso de Juan D. Perón.

[154] Sin embargo, ello no debiera confundirse con una estrategia industrializadora al estilo del autarquismo militar. De hecho, Bunge reitera la idea de que las industrias a desarrollar debieran usar con eficacia bienes naturales.

particular desde la década del treinta[155] (momento en que es relegado a cierto ostracismo en lo que hace a la participación del aparato estatal): la crisis internacional era una oportunidad para lograr mayor independencia económica y financiera, para crear mercado y crear trabajo. La fórmula para ello incluía (aunque no exclusivamente) "gastar más".

Firme crítico de la demagogia, en 1940 Bunge sintetizaba las décadas previas de políticas económicas afirmando que el dirigente prototípico había reunido como fórmula: un tanto por ciento de habilidad electoralista + un tanto por ciento de *mentalidad pastoril* + un tanto de inescrupulosa sensulidad individual y partidaria + un tanto de voracidad fiscal. Esperanzado, entendía que la década del cuarenta supondría otra "composición" en la fórmula: un tanto por ciento de *sentido político* + un tanto de sentido social + un tanto de *mentalidad económica* + un tanto de espíritu de abnegación y sacrificio (Bunge 1940: 285).De la mentalidad pastorial y la voracidad fiscal a la mentalidad económica, de la habilidad electoralista al sentido político, de la sensualidad al sentido social. Dejando de lado las preocupaciones morales, muy propias de un ex-presidente de los Círculos Católicos, resulta potente el juego de palabras que nos propone. Las alternativas de gobierno económico de las décadas siguientes bien podrían distinguirse a partir de la diversa proporción de sentido político y mentalidad económica (punto sobre el que volveremos).

Justamente, para pensar estas singulares alquimias, nos interesa traer un tercer documento de 1940 (los anteriores son el Plan Pinedo y "Nuestra independencia económica y financiera" de Alejandro Bunge): el informe sobre desocupación elaborado por José Figuerola (recordemos, futuro redactor de los lineamientos del *Consejo Nacional de Posguerra* y del primer *Plan Quinquenal).* Este informe, prologado por el Director Nacional del Trabajo, Emilio Pellet Lastra, introduce presupuestos interesantes, como la necesidad de procurar la *estabilidad del empleo* y de mantener comodidades relativas y cierto "*standard*" de vida (DNT 1940:7). La delimitación de este espacio de "derechos del trabajo" estaba articulado con, una vez más, la necesidad de impulsar el proyecto industrializador. Éste debía pensarse como un camino definitivo, aunque sin forzar la industrialización en ramas que no tendrían arraigo. A pesar de esta coincidencia con Pinedo, el documento de la DNT deja entrever un tono del que el Plan carece y que, por el contrario, subrayamos en las reflexiones de Bunge: el sentido patriótico que supone una mayor industrialización nacional. El objetivo proclamado era la emancipación industrial sobre la base del sentimiento de argentinidad.

[155] Claudio Belini (2006) ubica el momento de profundización de la perspectiva industrialista y favorable a la intervención estatal en este proceso del grupo de la *Revista Argentina de Economía* en 1936.

Otro de los puntos a destacar del mencionado documento es que frente a la persistente preocupación por la inestabilidad de la ocupación[156] surgía la inquietud de actuar para garantizar la estabilidad. En ello se retoma un impulso de especialización en la división del trabajo, al que se había rehuido desde comienzos del siglo XX.

Finalmente, como hemos dicho más arriba este documento muestra una interesante singularidad, al listar las propuestas de lucha contra la desocupación de la JUNLAD, la UIA y la CGT, la enumeración de las alternativas de la confederación del trabajo sorprenden por su cantidad y variedad, por un lado, y por ser curiosamente semejantes a las que proponía el propio José Figuerola o Alejandro Bunge. Como veremos más adelante, en el *gobierno neocorporativo* de la fuerza de trabajo a las consignas de fomento al capital humano-población, de consolidación de los derechos sociales e impulso al mercado interno se sumaría la organización tripartita de la intervención como característica distintiva.

El seguro de desocupación

Otro de los debates retomados en 1944, y que hacían a la matriz discursiva del que la racionalidad neocorporativa sería síntoma, giró en torno del *seguro frente al paro forzoso*. En efecto, éste figuraría entre los lineamientos del Consejo Nacional de Posguerra y en el *Primer Plan Quinquenal* (a los que nos referiremos más abajo). Pues bien, estas propuestas encuentran antecedentes inmediatos en tres proyectos legislativos, uno de 1940, otro de 1941 y el tercero del año siguiente. Asimismo, constaría como una de las propuestas aprobadas por el Congreso Nacional de Población, aunque sin mayores repercusiones.

El proyecto presentado por el diputado del Grupo Parlamentario Socialista en 1940 (Juan Solari) proponía la conformación de una Comisión Nacional de Previsión Social que debía unificar y universalizar el régimen jubilatorio vigente, así como avanzar en la conformación de otras prestaciones, entre ellas el subsidio de desempleo. Solari volvió a presentar el proyecto en 1942, momento en el que logró cierta reputación y la media sanción (Lvovich 2005: 147). En palabras de Solari, había "llegado el momento de considerar la implantación de un seguro de desocupación" (DSD 1940 T.V: 115). Entre los antecedentes que justificaban

[156] Figuerola describe la desocupación a partir de fuentes patronales y obreras. Distingue entre cinco tipos de desocupación: 1) la desocupación cíclica (total o parcial), 2) la desocupación circunstancial, en virtud de crisis: es la relación entre personal desalojado e incorporado, 3) la desocupación latente son los que aparecen cuando hay ofertas firmas de trabajo (¿antecedente de las preocupaciones por el subempleo? 4. la desocupación que resulta por la reducción del tiempo de trabajo o desocupación parcial: anormalidad social (¿maquinsimo?), 5. la desocupación que resulta de situaciones especiales: construcción, servicios portuarios panaderos, frigoríficos. En el contexto de la guerra el problema de la desocupación volvía a concentrarse en el ámbito rural. En virtud de ello, nuestro experto diseña un interesante gráfico sobre la estacionalidad del trabajo en relación a los diversos cultivos.

este rumbo, se encontraban tanto las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como la creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación de 1934, una de cuyas funciones debía haber sido el estudio de un esquema de protección ante el riesgo de paro (pero a la que se negó sistemáticamente).

El proyecto de 1941, por su parte, fue presentado por la bancada radical (Fabián Onsari y Juan I. Cook, padre de John) y proponía la creación del Instituto Nacional de Previsión y Seguro Social, con una amplia representación tripartita. Éste debía en el plazo de cinco años unificar los seguros existentes y conformar un régimen de seguridad social universal de financiamiento paritario. Los riesgos a cubrir incluían enfermedad, invalidez, accidentes, vejez y el paro involuntario.

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

Comparando estos dos últimos proyectos (el de 1941 y el de 1942) emergen algunas interesantes coincidencias y diferencias. En primer lugar (1), ambos articulan una retórica vinculada a la "armonía social" con una fundamentación validada en los emergentes criterios expertos de las agencias internacionales (en particular de la OIT) y de experiencias exitosas. Si bien esto marca una continuidad respecto de etapas anteriores, a las típicas (exhaustivas) referencias a los antecedentes europeos se suma el *análisis de las experiencias del continente americano*.

Por su parte, es probable que la inclusión de antecedentes latinoamericanos se haya debido, al menos parcialmente, al impacto de la inauguración del Hospital Obrero de Lima en 1940, donde se reunieron especialistas de todo el continente, así como a la creación de la *Conferencia Interamericana de Seguridad Social* dos años después. En 1942 se reuniría por primera vez la conferencia, en Santiago de Chile, cuyas conclusiones figurarían entre los considerandos del proyecto radical. A diferencia de esta primera conferencia, el problema del desempleo sería central en el desarrollo del la *Segunda Conferencia* en 1947, instancia en la que se discutió tanto la colocación como el seguro de desempleo (Flier 2005). No podemos extendernos sobre este punto, pero el trabajo de Patricia Flier nos permite plantear dos puntos: a) la experiencia de la conferencias muestra que el seguro estuvo en el horizonte de posibilidades como modo de gestión del desempleo, es decir, que su falta de implementación es resultado de causas complejas que no pueden reducirse a su supuesta ausencia en el listado

de alternativas disponibles; b) la Argentina, junto a otros países de la región (como Uruguay), fueron pioneros en la adopción de seguros sociales en una etapa en la que éstos no fueron el resultado de una planificación centralizada, lo que resultó en una falta de coordinación y coherencia globales, con las que luego tendrían que lidiar[157]. Es decir, que la Argentina había sido laboratorio de "experimentación" con otros riesgos sociales, como la enfermedad o los accidentes de trabajo, pero retardaría el seguro de desempleo ya puesto en marcha en contextos cercanos (en Uruguay en 1934).

En segundo lugar (2), ambos proyectos de seguro comparten una suerte de impulso "estatizante" que implicaba un doble movimiento: centralizar y unificar las cajas existentes (de maternidad, de jubilaciones, de pensiones, etc.) y salir de la "transitoriedad" de las respuestas ante la cuestión social[158]. Es decir, concentrar los esquemas de gestión de riesgo y estabilizar las condiciones de vida. En particular, en un sentido que excedía al individuo trabajador y englobaba a toda la población (de allí su carácter universal) a través de la familia. Así, estaban sin dudas enmarcados en lo que hemos denominado *racionalidad social*.

Estos proyectos contrastan con lo que veíamos había sido la estrategia de la oligarquía improductiva a comienzos de siglo, particularmente reacia a la estabilización del mercado de trabajo y de la condición salarial. Este cambio de vientos podría interpretarse como el síntoma de una mutación más profunda al nivel de los objetivos del gobierno de las poblaciones y la emergencia de un proyecto de prosperidad económica nacional fuertemente sostenido en el mercado interno, ya en ciernes en la década precedente, como vimos.

En tercer lugar (3), ambos asignaban una doble función al Estado: (i) la constitución de una armonía entre los intereses de clases y (ii) la consecución de objetivos "biopolíticos" como realizar "la nación" mediante un incremento de su riqueza. El punto que refiere a la armonía de clases aparece en el discurso asociado al significante "solidaridad social", central en ambos proyectos. El régimen de seguridad social garantizaba beneficios tanto para los trabajadores -en términos de "tranquilidad"-, como a los patrones -en términos de eficacia del trabajo y garantía de reemplazo pacífico de la fuerza de trabajo por jóvenes pletóricos. Pero también el Estado se garantizaba un beneficio, en tanto consolidaba el orden y la paz interna necesarias

[157] Este destino de "laboratorio" se ha repetido en etapas más recientes, por ejemplo, con lo que hoy el campo llama las *conditional cash transfers*. En este sentido, insistimos, el problema de la traducción, al que nos referimos en la introducción, no debería tomarse de modo literal. La condición periférica de nuestros países no supone la unidireccionalidad en la circulación de ideas de política social.

[158] El proyecto radical se proponía construir un "sistema *permanente*, racional, científico y matemáticamente establecido" (DSD 1941, TII: 228), al tiempo que el proyecto socialista se quejaba de que "leyes contra las pestes abundan, pero falta la asistencia regular a la población" capaz de dar "soluciones *de fondo*" (DSD 1942, TI: 86).

para *capitalizar riqueza para el porvenir* (DSD 1941 TII: 233). El proyecto socialista, por su parte, retomaba este último tópico mediante el concepto de "capital humano" como principal riqueza del Estado, fundamental para garantizar una "raza fuerte y sana, base de la futura grandeza nacional" (DSD 1942 T.I: 867). Asimismo, en las justificaciones del proyecto se presentaba un desolador escenario futuro de rechazarse la propuesta, marcado por "conflictos sociales, que nunca favorecen a la colectividad y menos a las clases privilegiadas" (ibídem).

En cualquier caso, ambos proyectos eran síntoma de la consolidación de una racionalidad política que hacía de "la prosperidad económica nacional" un objetivo de gobierno. Esto impulsaba la producción y puesta en acto de un nuevo saber de gobierno económico que debía fomentar el *mercado interno.* En virtud de ello, las propuestas de consolidación de ciertas estabilidades y seguridades adquirían relevancia[159]. Asimismo, ambos presuponían la posibilidad de un gobierno de la fuerza de trabajo a partir de una "armonía de clases".

Sin embargo, como veremos, la coyuntura singular de esta etapa haría que una de las condiciones para organizar esa armonía fuera la supresión de la cuestión del seguro de la agenda del debate.

En este sentido, así como el seguro se discutía en el congreso, algunos actores de la "sociedad civil" levantarían su voz respecto de su necesidad. En particular, la Unión Industrial Argentina presentaba en 1941 su propio proyecto de seguro universal (Torcuato Di Tella). Sin embargo, entre los riesgos a cubrir, no se incluía el de desempleo. El proyecto, que proponía un seguro sin un financiamiento más que transitorio del Estado, no fue tratado en ninguna de las dos cámaras, aunque sería publicado un año después por el propio Di Tella (1943).

Ahora bien, en vistas a la histórica renuencia de los sectores industriales de avanzar en materia de seguridad social ¿cómo entender esta avanzada "progresista" del sector capitalista? La hipótesis de Daniel Lvovich (2005) al respecto resulta sugerente. Desde su perspectiva, la bandera de "seguridad social *universal*" sería levantada por los sectores de la burguesía nacional no en virtud de su compromiso con un proceso de industrialización planificado y estratégico, sino en vistas a los elevados costos que representaban las cajas por rama o industria. En este sentido, habría habido un enfrentamiento entre las organizaciones sindicales que defendían el sistema de cajas[160] y el sector patronal que (como interés inmediato) buscaba

[159] Una diferencia interesante entre ambos proyectos es que el socialista incluía de modo obligatorio a los trabajadores domiciliarios, mientras que el radical lo hacía tan sólo de modo facultativo. Tras esta diferencia, probablemente estuviera operando cierto ímpetu socialista por regular las zonas grises del mercado de trabajo y avanzar en la estabilización de la condición de salariado, sobre todo para las mujeres, parte importante del ejército de trabajadores a domicilio y preocupación histórica de este partido.

[160] Superada la posición pro-seguro universal de la Confederación General del Trabajo entre 1932 y 1940.

incrementar la productividad del trabajo (*vgr*. subiendo la edad de jubilación) y disminuir las prestaciones, de modo de reforzar su porción de ganancia. En este sentido, el pedido de "seguro social universal" no debiera ser visto, necesariamente, como una demanda popular.

Efectivamente, una de las inquietudes sobre las que insisten tanto Di Tella[161] como José Gonzalez Galé, encargado de un estudio preliminar, eran los excesivos beneficios de las cajas jubilatorias, el peso de sus subsidios en el presupuesto nacional y la temprana edad de retiro (50 años). El proyecto pretendía sacar del centro de la discusión al seguro de vejez, y poner en valor el de enfermedad, que habría sido desatendido, con consecuencias funestas para la productividad del trabajo. En este punto nos encontramos con una abierta retórica de defensa nacional que permitía sostener que "no bastan los cañones, los aeroplanos, los barcos ni los tanques: es necesario 'ante todo y sobre todo' contar con hombres. Y para proteger al hombre -elemento básico de la nacionalidad hay que vigilar cuidadosamente su estado de salud física y moral (…) Es evidente que existe ahí un problema que no puede ser desantendido. Un problema de *bienestar* social: de defensa nacional" (González Galé en Di Tella 1941: 11).

Entendemos que esa "defensa nacional" sería progresivamente distinta de la de las intervenciones de comienzo de siglo. El nuevo modo de robustecer la nación y garantizar su *potencia* (palabra clave en tiempos de la Segunda Guerra) era extender y fortalecer su mercado interno. No en vano eran estos los años en los que se recuperaba el concepto schumpeteriano sobre el *desarrollo* económico, esta vez en articulación con su antinomia: el *subdesarrollo*, potencial (y peligroso) aliado soviético en la naciente guerra fría. Primero, la OIT en 1942, pero con mucha mayor receptividad Harry Truman en 1949, nos lanzaba contra el *subdesarrollo* y hacia la prosperidad como defensa frente al comunismo. La prosperidad nacional devenía, una vez más, razón de Estado

Tras el golpe de 1943 y en los primeros años del gobierno peronista, la Unión Industrial Argentina volvería a levantar la bandera del seguro universal que cubriera los riesgos del trabajo. El argumento para hacerlo era la desigualdad que este régimen suponía entre distintos trabajadores, siendo preferible una prestación más modesta a la apetitosa pensión para pocos que recaía sobre los esfuerzos de la mayoría. Como veremos, esta posición sería resistida por el movimiento obrero sindicalizado y nos obliga a una mayor complejidad en nuestro análisis:

[161] Quien, por cierto, no sólo cuenta a Beveridge y Roosvelt entre sus inspiraciones, sino también a la Doctrina Social de la Iglesia, según consta en la bibliografía de su opúsculo de 1941. Aún cuando el *paro forzoso* no aparecía en el horizonte de problemas, probablemente porque aún era concebido como un riesgo que "cae, en cierto modo, bajo el control del hombre", Di Tella no dudaría, dos años después, en comparar su esquema al de William Beveridge (1943: 78).

tal como la colocación a comienzos del siglo, el seguro aparecía como una estrategia polivalente. En este segundo caso, particularmente resistida por los trabajadores.

Si el gobierno de la fuerza de trabajo iba articularse a partir de una *racionalidad neocorporativa,* orientada por el proyecto de independencia económica, en el caso del problema del desempleo ello no iba a articularse a partir del seguro, sino de la *plena ocupación*, entendida como razón de Estado.

IIb. Peronismo avant la lettre. El Consejo Nacional De Posguerra

Otro de los antecedentes fundamentales del primer gobierno peronista y la propuesta de seguro fue el Consejo Nacional de Posguerra (CNPG) del gobierno del General Farrel. Este consejo, bajo la mirada atenta de José Figuerola, redactó en 1944 el *Plan de Ordenamiento Económico-Social*, que pretendía ordenar la intervención estatal de modo de sortear la crisis internacional desatada por la guerra. Ello implicaba reforzar las herramientas de intervención ensayadas en la década anterior, orientándolas a lo que, enunciativamente, se presentaba como fines semejantes: "el bienestar social", "la solidaridad social" y la "felicidad de la nación". Los fines secundarios para obtenerlo eran "el equilibrio de las fuerzas productivas y elevar la renta nacional" (CNPG 1945 1980: 116). Esta (reiterada) cuestión del "equilibrio de las fuerzas productivas" implicaba la acción del Estado en el sentido de su *coordinación.*

En lo que refiere a la "cuestión social", el CNPG planteaba la necesidad de lograr que los patronos se compenetraran en la función social que el capital había de cumplir, alejándose de los esquemas liberales en los que se conformaba con ser "un simple instrumento de dominación económica" (CNPG 1945 1980: 114). Así, una de las preocupaciones que destila el mencionado plan es que "la indiferencia de los patronos que los ocupaban y del Estado que toleraba pasivamente tal situación, hacía de los asalariados *campo propicio para la expansión de ideologías extremas que dominaban las organizaciones sindicales*" (ídem: 114, énfasis propio). Retomando tópicos de la Doctrina Social de la Iglesia, se trataba de "conciliar la economía libre con un sistema más humano que el juego férreo de la oferta y la demanda, y de mantener el papel del Estado como fiel de la balanza Capital-Trabajo, evitando cuidadosamente toda absorción estatal" (ídem: 115).

Esta reivindicación del principio de subsidiariedad del Estado y la retórica alarmista frente a "expansiones ideológicas", nos llevan a preguntarnos si también en este período el desarrollo de la seguridad social cumple un papel ideológico-político en el sentido que Isuani asigna a estos términos (1985). Aun cuando haya en este punto continuidades respecto del paradigma de "defensa social" del que hablamos más arriba, el desempleo aparece re-semantizado como

problema en el marco de un plan estatal para expandir "las fuerzas económicas de la nación", en línea con lo que veíamos emerger desde la década del treinta.

Así, el consejo no sólo se planteaba como prioridad a la que atender la creación y promoción de un "sistema completo de seguro social" (CNPG 1945 1980: 115), sino también, lo que sería una novedad: "*dar ocupación a la totalidad* de la mano de obra disponible" (ibídem: 115). Nos encontramos, así, ante un acontecimiento discursivo de importancia, pues se trata de la formulación de la plena ocupación como objetivo central de gobierno y, como veremos más adelante, como el modo en que en la Argentina se expandirían los *derechos* y *seguridades* vinculados a la ciudadanía.

Ahora bien, esta política, que podríamos llamar de "integración social", tenía una contracara, pues también delimitaba una sub-población que quedaría del lado de la alteridad, como exterior constitutivo. El CNPG se proponía "mantener el máximo nivel de ocupación, evitando que haya población inactiva que, además de no producir, constituya una carga para la sociedad" (CNPG 1945 1980: 118). Más arriba veíamos como este tipo de enunciados operaba, por ejemplo, en el discurso de la JUNLAD.

Pues bien, este objetivo de plena ocupación (con su exterior constitutivo) implicaba el fortalecimiento de la intervención del Estado en el campo de la *economía*, por ejemplo mediante la *creación* de nuevas industrias, la nacionalización de otras (ya en tiempos plenamente peronistas) y la conformación de empresas mixtas.

Junto a esta forma de intervención se proyectaban otras, singularmente importantes en relación a lo que hemos desarrollado hasta aquí. Por un lado, atendiendo a la cuestión de la movilidad de la fuerza de trabajo, en virtud de la estructura fuertemente primaria de la economía, el plan del CNPG se plantearía como objetivo la *diversificación de industrias que evitara la expansión del monocultivo* y con ello la propensión a la desocupación en masa. Atendiendo al mismo problema, se planificaba fomentar la creación de trabajo estable en distintas regiones del país, procurando el asentamiento de nuevas poblaciones.

Por otro lado, el plan se proponía "reeducar a los artesanos y obreros, preparándolos para los nuevos sistemas y técnicas" (ídem: 115). Como vemos, entonces, se diseñaba una intervención estabilizadora del mercado de trabajo que actuaba a partir de ambos extremos: a nivel estructural, en las *condiciones* ocupacionales que determinaban la *irregularidad*, pero también a nivel de los individuos, propiciando la conformación de perfiles adecuados para los nuevos empleos estables. Este último punto, que reaparece en el objetivo de perfeccionar los conocimientos técnicos, se vincula con el paradigma productivista e industrialista que, aunque

estaba presente en etapas anteriores, cristalizaría con máxima claridad en el *Congreso sobre la Productividad y Organización del Trabajo* de 1955. A diferencia de lo que veíamos más arriba, el peso en la constitución de la "capacidad de producción del obrero" no recaería tan marcadamente en los cuidados de su salud y su cuerpo, sino en "la obra educativa" que "logrará un mayor y mejor rendimiento del trabajo, haciendo a los obreros más útiles a sí mismos y a la empresa" (ídem: 120). En este objetivo, tendrían un papel clave las escuelas técnicas.

Finalmente, en el segundo capítulo, el CNPG proponía la consolidación de "un amplio plan de seguridad social", capaz de "proteger biológica y económicamente a *todos* los habitantes del país frente a los riesgos sociales y profesionales" (ibídem: 120). Como veremos, los sueños de este magnífico seguro universal contra la enfermedad, la desocupación y la vejez, se transformarían en realidades más limitadas en términos de cobertura de riesgos y de poblaciones. En el espinoso recorrido de la formulación a la intervención, el seguro de empleo quedaría en el camino. A diferencia de otras latitudes no habría un lugar socialmente reconocido para aquellos que pudiendo trabajar no lograran hacerlo.

La cuestión de la desocupación sería abordada por el CNPG en un documento específico en 1945, bajo la redacción de Horacio Bonet Isla, Carlos Moyano Llerena, Enrique Petracchi, Vicente Agustín Sivori, Jorge Vicien, José Astelarra.[162] El punto de partida del documento daba cuenta de sus presupuestos: el bienestar económico de la nación dependía esencialmente de la magnitud de la producción y, por consiguiente, del consumo de sus habitantes (CNPG 1945: 1). Asimismo, la prosperidad o la depresión dependían de la posibilidad de ocupación de la totalidad de obreros aptos del país. Partiendo de ello, el documento se preguntaba por los modos en que la acción estatal podía perpetuar esta "plena ocupación", resultado no planificado del contexto de guerra y de la industrialización sustitutiva. A diferencia de ciertos resquemores y dudas de los expertos del treinta (generalmente preocupados por los males del "urbanismo"), los redactores del documento de 1945 partían de valorar y reconocer la transformación que había sufrido la Argentina a partir del proceso de industrialización.

Este documento del CNPG presenta un acontecimiento discursivo importante: la desocupación aparece como una dimensión económica compleja afectada por el

[162] Carlos Moyano Llerena, Jorge Vicien y José Astelarra eran bungistas y miembros de la *Revista de Economía Argentina*. Ello ayuda a explicar las reiteradas referencias al pensamiento de Alejandro Bunge. Además abona la teoría de Claudio Belini (2006) sobre la relación entre el proyecto industrialista de Bunge y la política económica peronista. Por cierto, como veremos después Moyano Llerena sería Ministro de Economía de Levingston, y un fuerte crítico del estructuralismo. Paradójicamente la genealogía del estructuralismo debiera incluir al mismo maestro: Alejandro Bunge.

comportamiento de otras. A partir de ello, la información estadística directa e indirecta (las extensiones de cultivo sirven para calcular población ocupada, por ejemplo) no funciona sólo como número agregado de individuos, sino como macrovariables económicas sobre las que se puede realizar proyecciones (en el caso del documento que analizamos respecto del año 1958 y 1988) e intervenir a partir de políticas económicas.

Así, según la comisión del CNPG, la ocupación dependía de dos grandes variables: la absorción de la nueva fuerza de trabajo, por un lado, y el mantenimiento de la ocupación de los ya ocupados, en el futuro contexto de la apertura económica que traería el fin de la guerra, por el otro. Ambas generaban una demanda de ocupación a la que sería menester responder. Ésta debía diferenciarse en lo que refería al ámbito rural y al ámbito urbano. Asimismo, debía distinguirse el comportamiento de las ramas productivas según el grado de dependencia respecto del mercado externo, y la flexibilidad o rigidez de las oscilaciones de la demanda interna o externa. Los sectores más vulnerables estaban vinculados a las agroexportaciones, pero también a los bienes industriales que dependían de la importación de máquinas o materias primas o aquellas que ante una eventual reapertura comercial sufrirían más la competencia externa.

A partir de delimitar las áreas posibles de intervención, que excluían a las ramas más dependientes de la demanda externa, resultaba que el 90% de los obreros trabajaba en sectores que dependían de la demanda interna. La alternativa para mantener la plena ocupación era, entonces, fortalecer el mercado interno: "llevado a sus términos más simples, el problema de la ocupación total se reduce a lograr que el consumo interno pueda absorber la totalidad de la capacidad de trabajo de la gente activa del país" (CNPG 1945: 21).

A diferencia de lo que veíamos para la década precedente, el ejercicio de delinear las medidas para evitar la posible desocupación en la posguerra partía de que el sector agrario no podía absorber más ocupación. Apuntando, entonces, a la industria y los servicios el modo de absorber la nueva demanda (primera gran variable que afecta el paro forzoso) se proponían nuevas inversiones de 400 millones en un plan de industrialización que debía contemplar el crédito amplio de fomento industrial minero, la instalación de fuentes de energía hidroeléctrica, la construcción de vías de comunicación para descentralizar industrias, una política de fletes más baratos, la desgravación impositiva para nuevas industrias en nuevas zonas, el perfeccionamiento técnico y enseñanza técnica, la preferencia de productos nacionales en licitaciones oficiales, un plan gradual para producir maquinarias y materias

primas hasta entonces importadas y la aplicación de un sistemas de fomento para las industrias de interés general.

En lo que refería a evitar la desocupación en el agro, la comisión de la CNPG proponía impulsar tratados de comercio para colocar las agroexportaciones, intensificar el trabajo en el campo, tomar medidas que tendieran al incremento del consumo interno y, como venía siendo el caso desde las Juntas de la década del treinta, garantizar precios que permitieran la continuidad del proceso productivo. Asimismo, se proponía evitar gravámenes, propender la mano de obra necesaria mediante un sistema de colocaciones, ayuda financiera a los productores con deudas, facilitar el acceso a la propiedad, regular arrendamientos en función de precios agropecuarios, desplegar un plan de obras públicas y, por último, diversificar la producción atendiendo a reducir la estacionalidad del trabajo.

Por otra parte, atendiendo a las especificidades del sector industrial, la comisión plantearía otra serie de medidas para evitar la desocupación en este ámbito. En primer lugar, debían tomarse medidas tendientes a morigerar la competencia externa; entre ellas: la reestructuración de tarifas, la puesta en marcha de políticas *antidumping*, priorizar el uso de divisas para importar máquinas y no artículos de lujo, así como, organizar un plan de reconversión gradual de industrias débiles a ramas más competitivas. Luego, debía prevenirse el impacto sobre la ocupación que la apertura comercial podía tender a partir de la disminución de importaciones; para ello se preveía un trato preferencial para tipo de cambio, el perfeccionamiento técnico para abaratamiento de costos, una política de subsidios (en casos extremos) y créditos, la garantía de cumplimentar los requerimientos de combustible y la ampliación de la flota mercante del Estado.

Finalmente, la comisión proponía medidas tendientes a absorber la desocupación que no pudiera evitarse con las medidas anteriores. Fundamentalmente, el Estado *debía crear trabajo* para aquella demanda que no pudiera ser absorbida por el sector privado. Ello no sólo para mantener la actividad de los trabajadores, sino también para evitar que mermara el consumo. El objetivo era también evitar la deflación[163]. Nuevamente, se consolidaba el horizonte de la *plena ocupación.*

Como puede observarse, el CNPG como órgano experto, conjugaba el problema de la desocupación con el de la consolidación de la *fuerza de trabajo-capital humano-población* y

[163] Quisiéramos apuntar que a pesar de las innovaciones que supone este documento, algunas cuestiones se mantendrían constantes en relación a los límites de enunciabilidad que analizábamos más arriba. Así, también en este documento se partiría de preferir la industrialización de bienes primarios (en este sentido, resuena aún la idea de "industrias naturales").

con el despliegue del *mercado interno*. Se desplegaba, así, el imaginario de la "nación", articulando "lo político" y "lo económico".

En términos de lo que decíamos en la introducción al retomar el análisis de William Walters (2000), el documento de la comisión de la CNPG de 1945 resulta un acontecimiento discursivo de cabal importancia: el pasaje de la mirada macro-social de la desocupación a la emergencia de una perspectiva económica. En este sentido, aún cuando la acción sobre los comportamientos morales siga siendo una preocupación, la especificidad de la acción económica es la de intervenir sobre resortes con impacto global y colectivo (las políticas aduaneras). Sin dudas, hemos visto algunos ejemplos de este tipo de razonamiento en décadas anteriores, sin embargo a partir de mediados de la década del cuarenta este tipo de intervención se generaliza como programa de gobierno.

Pues bien, más allá de las intervenciones del CNPG, el gobierno militar también avanzaría en otros ámbitos vinculados a la protección ante el riesgo de paro forzoso[164]. Por una parte en 1943, a instancias de la Secretaría de Trabajo a cargo de Juan Domingo Perón, se firmaba el Decreto 33.302/43 que extendía el derecho a indemnización por despido a toda la población trabajadora. En lo referido a la colocación, por otro lado, el decreto 35.188 de diciembre de 1944, firmado por Farrel y Perón, *cancelaban los permisos* otorgados a las agencias privadas[165]. Esta medida sería reforzada por el artículo 10 de la ley 13.591, que creaba la Dirección Nacional del Servicio de Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión y con un consejo de representación tripartita. Entre las funciones de esta dependencia estaban a) regular y coordinar la oferta y la demanda de la mano de obra; b) atender lo relativo a la estabilidad en el empleo; c) propender a la creación y manutención de fuentes de trabajo; d) atender las prestaciones de paro forzoso[166]. A fin de cumplir con el primer objetivo, la Dirección debía organizar en todo el territorio el servicio gratuito de colocación para los trabajadores y fiscalizar las actividades de las agencias de colocaciones de carácter privado sin fines de lucro. Asimismo, los empleadores estaban *obligados* a informar cualquier vacante producida o por producirse. Por otra parte, y en vistas a una planificación de más largo plazo, la Dirección debía encarar estudios que le permitieran determinar el

[164] Y del trabajo en general, en principio mediante la elevación al nivel de Secretaría de la dependencia estatal encargada de regularlo.

[165] Medida reforzada en 1954, cuando mediante una resolución del 30 de Junio Villaveirán suprime la autorización previa para la publicidad de demandas de personal, debiendo mediar en la publicidad la Dirección del Servicio Público de Ocupación

[166] Este último punto estaba en consonancia con el artículo quinto que planteaba la conformación de un seguro de desempleo, jamás puesto en marcha.

potencial de mano de obra y los desequilibrios cuali y cuantitativos entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo. Esto último se inscribe en una lógica de prevención del paro forzoso a partir de la planificación económica y la intervención a gran escala y no ya, meramente, de la puesta en relación entre el individuo-trabajador y el mercado de trabajo. Ahora bien, la singularidad de esta intervención es su carácter político-estratégico, que pretende intervenir *directamente* en la conformación de los *stocks* puestos en juego en el mercado. En este sentido, se trata de una *ratio* mercantilista para la que el mercado puede (y debe) ordenarse a partir de la voluntad política. Como veremos en el Capítulo 3, articulándose en enunciados comunes (el caso más claro es el de los antecedentes bungistas), en las décadas siguientes iba a desarrollarse una *racionalidad desarrollista*, que iba a actuar sobre la economía de un modo más mediado, que atendía a las singularidades de las *variables* económicas, y no meramente a una adecuación de *stocks*[167].

Parafraseando una sentencia de Alejandro Bunge, que ya hemos citado, las diferencias entre la *racionalidad desarrollista* y la *neocorporativista* se vincula a sus diversas alquimias, el distinto modo en que el *sentido político* se articulaba con una *mentalidad económica* (Bunge 1940: 285).Mientras que en la primera opera una acción económicamente informada, la segunda ordena *stocks* a partir de una voluntad tripartita y política.

Pero, ¿a qué nos referimos con esto de entender la intervención en la economía como una adecuación de *stocks*? Ella, aún en ciernes en 1944, se desplegaría cabalmente en la conformación del sistema que vinculaba el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI 1946) a los bancos nacionalizados y al sistema de créditos. Mediante éste, los ingresos por exportaciones se reasignaban al proceso de industrialización, que incluía la intervención en áreas estratégicas (energía, metalúrgica, química). El sistema de "ordenamiento de *stocks*" y reasignación de la renta extraordinaria que garantizaba la "plena ocupación" y salarios altos (como condición del acuerdo *neocorporativo*), dependía de la producción agraria, en manos de actores que *no* participaban del sistema de consensos. En este sentido, la acción sobre la economía era *inmediatamente* política, cifrada en una voluntad construida a partir de los principales *actores económicos.* El carácter político de esta intervención resulta del hecho de que ella moviliza un antagonismo constitutivo (Laclau Mouffe 1987) respecto de otros actores (oligarquía, capital extranjero) que quedan del lado de

[167] Aunque sin dudas, como hemos referido al analizar los documentos del CNPG, por esos años se desarrollaba un diagnóstico y unas propuestas *económicas* de intervención en la desocupación, no cabe olvidar que sería Miguel Miranda, un hombre de acción, un empresario, quien sería nombrado como director del Consejo Económico Nacional (con participación tripartita), luego devenido Ministerio de Hacienda

la “anti-patria”. A diferencia del discurso social de los reformadores (y de otros discursos expertos) el neocorporativismo introduce una lógica abiertamente confrontativa en la que, por cierto, se legitima. Este antagonismo permite, además, la delimitación del espacio “común” de la nación. Como toda comunidad, la “organizada” operaría a partir de una exclusión.

Volviendo al listado de la las funciones del Dirección Nacional del Servicio de Empleo, el paro forzoso, en la programática del Ministerio de Trabajo, debía ser tratado con variadas herramientas de política pública: fomento estratégico a la industria, esquema de seguro universal y capacitación, especialización de la fuerza de trabajo y un esquema público, obligatorio y nacional de colocaciones. A continuación veremos qué ocurrió con todo ello en los dos primeros mandatos de Perón al frente del PEN.

II.c. Los planes quinquenales. Arquitecturas y rediseños.

Durante el primer gobierno peronista se retomarían muchos de los tópicos desarrollados por el CNPG y, aún antes de ello, por los funcionarios conservadores de la denominada “década infame”.

En primer lugar, las formulaciones referidas a la importancia de “cultivar” el capital humano estuvieron a la orden del día. En efecto, no sólo vemos una preocupación evidente por la natalidad, sino también por el control de la inmigración en sentidos adecuados para “las necesidades del país” y de su raza, lo que implicaba cierta selección. De lo que se trataba, era de garantizar la vida y mejor vida de la población, siendo deber del Estado “preocuparse de ella y regularla conforme a los preceptos adecuados” de modo de “fomentar en todos sus aspectos la grandeza y prosperidad de la nación” (Presidencia de la Nación 1947: 61). Tal como veíamos para el caso del CNPG, en esta racionalidad hay fuertes resonancias respecto de la Doctrina Social de la Iglesia y los ideales de armonía social. Retomando la clásica postulación del catolicismo social, como una posición a la vez superadora del estatismo socialista y del individualismo liberal, Juan Perón presentaba su programa como la oportunidad de que “el individuo y el Estado se compenetren, comprendan y complementen”[168], de modo de coordinar la felicidad individual con la felicidad del pueblo. El “fortalecimiento” de la raza era condición para ambas. No es de extrañar, en este marco, la centralidad creciente de la cuestión de la capacitación de la fuerza de trabajo, que figuraría como un derecho en la constitución de 1949.

[168] En la exposición del plan de gobierno el 21 de Octubre de 1946

Ahora bien, como en otras etapas, asistimos a la curiosa articulación de esta retórica general de inspiración cristiana con un discurso experto, tecnocrático y especializado. Así, en la justificación del Plan se retomaban las experiencias de conformación de los Estados de Bienestar de la Posguerra (vgr. el Plan Beveridge, el Plan Wagner-Murray de EE.UU[169] y el Plan Marsh de Canadá), tanto como las indicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)[170]. Esta articulación entre un discurso tecnocrático-económico y la inspiración en el cristianismo como doctrina de gobierno configurarían de modo singular la intervención peronista, aunque con claros antecedentes en los católicos sociales de la décadas previas (según hemos visto, por ejemplo en el caso de Cafferata o Saavedra Lamas).

La administración de la fuerza de trabajo entre 1944 y 1952 iba a estar configurada a partir de la compleja articulación entre la *racionalidad neocorporativa* de gobierno, la matriz del *catolicismo social*, pero también conjugaría elementos propios de la *racionalidad liberal* de gobierno de las poblaciones.

Por una parte, hemos dicho que en la DSI según es formulada en la *Rerum Novarum*, y podemos extender esta afirmación a la *Qudragesimo Anno* de 1931, el principio de subsidiariedad que debe regir la intervención estatal supone la organización *natural* de la sociedad en corporaciones fundadas en la armonía social y la persecución de un "bien común" trascendente. En este sentido, esta racionalidad tiene afinidades de sentido con el *neocorporativismo*, según lo hemos definido. Ahora bien, el peronismo no desechó la noción liberal de ciudadanía ni de representación política parlamentaria de factura liberal (Glozman 2011). En efecto, la "trama" en la que se articulaba la *racionalidad neocorporativa* era bien distinta a la que iba a proponer el onganiato o a la que tensaba las luchas estratégicas en la década del treinta (entre liberales y conservadores). En virtud de estas diferencias, esta racionalidad no jugaría del mismo modo en un contexto y en otro.

Volviendo a nuestro análisis del *Primer Plan Quinquenal*, entre sus gráficos ilustrativos encontramos uno enteramente dedicado a la "previsión social". En él se consignaba como objetivo fundamental el establecimiento de un régimen capaz de cubrir la totalidad de la población contra los riesgos que atentaran contra las capacidades de ganancia y las posibilidades de vida. Esto supondría por un lado la supresión del régimen anterior y, por el otro, la adopción de un nuevo régimen obligatorio con dos campos de aplicación diferenciados: a) el destinado a la totalidad de la población y b) el destinado a ciertos grupos

[169] En este sentido, cabe recordar la admiración de J.D Perón al New Deal y a la figura de Roosvelt, ver Ruiz Jiménez (1998).

[170] En el mismo sentido, aparecía como objetivo explícito el plan concurrir a las reuniones internacionales sobre trabajo y previsión y adoptar medidas para cumplir puntualmente con los tratados sobre la materia.

determinados. Entre estos últimos, se distinguían los grupos perjudicados con incapacidades profesionales (permanentes o temporales) y aquéllos con incapacidades no profesionales (sugerentemente, incluía a los enfermos comunes y "la maternidad"). Esta delimitación de una suerte de población "inempleable" (parcial o totalmente, de modo permanente o tan sólo transitorio), resulta relevante en relación a la historia de las políticas de intervención en el mercado de trabajo en la que se enmarca este estudio. En particular, interesa la enumeración de las prestaciones a las que este sub-grupo debía tener acceso, pues no sólo incluía asistencia económica y médica (preventiva y curativa), sino también tratamientos reeducadores y readaptativos. La utopía de la "plena ocupación", en el límite, debía incluir a todos.

Entendemos que este afán omniabarcativo se vincula con el lugar asignado al *trabajo*, no sólo como derecho (volveremos), sino como modo de participación en el "proyecto nacional". Se trataba de un trabajo protegido por una serie de dispositivos de seguridad que configurarían lo que se ha denominado "ciudadanía social". Asimismo, en consonancia con la matriz del catolicismo social, el trabajo asumirá el lugar de "dignificación". Pues bien, queremos enfatizar que la figura del *trabajo* opacaría la del "empleo", en tanto esta última se conjugó (en otros contextos) a partir de su contracara (desempleo) como estatuto protegido. En virtud de procesos que analizaremos un poco más abajo, no iba a ser este el caso de la *racionalidad neocorporativa*, que iba a consolidarse alrededor de la máxima de "plena ocupación". El Estado, debía garantizar el *trabajo,* pues este era el modo de acceso a formar parte de la nación y la condición para cumplir con la misión humana. Como veremos en los Capítulos 8 y 9, este principio sería curiosamente reutilizado tácticamente en el proceso de flexibilización de las relaciones laborales a partir de 1991. Pero no nos adelantemos,

Separado el *residuum* de los grupos perjudicados e incapaces, el restante campo de aplicación del régimen obligatorio de seguros era la totalidad de la fuerza de trabajo ("capaz") que debía ser protegida de los riesgos de incapacidad permanente, del paro forzoso y de la muerte. Según el Plan, la desocupación involuntaria merecía **"**especial consideración del Poder Público" (Presidencia de la Nación 1947: 65), pues resultaba una de las causas más frecuente "y de mayor trascendencia social en orden a la incapacidad de ganancia" (ibídem: 66). Esta voluntad política por establecer un seguro de desempleo aparecería ratificada en 1949 por la ley (13.591) de creación de la Dirección Nacional de Empleo, que se proponía proyectar "un régimen legal y económico que permitiera proporcionar a los trabajadores los medios de subsistencia necesarios en caso de cesación o interrupción de su actividad profesional motivada por paro forzoso y la financiación del mismo" (art. 5º).

Para enfrentar el riesgo de paro en la población en general, nuevamente, a las prestaciones económicas debían sumarse intervenciones "readaptativas". En relación a ello, se consigna como objetivo "clasificar la mano de obra conforme a su valoración técnico-profesional y distribuirla según las necesidades de la producción" (ibídem). La especialización de la fuerza de trabajo como resultado del desarrollo de la industria y de la concepción económico-política del primer gobierno, hacían de la adecuación cualitativa entre fuerza de trabajo y empleo un interés de Estado. Justamente por ello, la Constitución de 1949 en su artículo 37.2 reconocía la capacitación como un derecho que garantizaba tanto la elevación de la cultura como la *aptitud* profesional.

La inquietud por el "capital humano" en su doble sentido (uno ligado a la "capacidad individual" y otro a la población como riqueza) sería retomada y profundizada en el *Segundo Plan Quinquenal*. La preocupación biopolítica por la regulación de la población resulta evidente a lo largo de todo este plan. Por un lado, se busca impulsar el crecimiento vegetativo de la población (nativa) con preeminencia sobre el crecimiento migratorio (en consonancia con lo que, según vimos habían sido las redefeniciones del debate demográfico en los treinta). Este objetivo es presentado como *condición* para el cumplimiento del programa propuesto, debiendo privilegiarse y estimularse la natalidad y disminuirse la mortalidad materno-infantil. La política migratoria, por su parte, debía ser cuidadosa respecto de la "incorporación de elementos humanos de fácil asimilación al medio nacional" (I.G.11), lo que implicaba explícitamente la "selección del aporte inmigratorio de acuerdo con sus características étnicas, ideológicas, morales, profesionales, intelectuales, económicas y físicas", tanto como su adecuación a las "posibilidades de absorción y grado de ocupación" (Presidencia de la Nación 1953: 34). Asimismo, la inmigración debía estar orientada a las zonas que más convinieran al país. Vinculado a esto último, y retomando la consigna de "ordenar *stocks*", el plan también se proponía establecer un equilibrio entre la población urbana y la rural, fomentando el incremento de habitantes en pequeños núcleos urbanos dedicados a industrias regionales[171].

Estos objetivos biopolíticos ponían a la familia en el centro de la escena como objeto preferente de la acción del Estado, como núcleo primario y fundamental de la sociedad. La mujer, dado el rol que se le asignaba en el hogar, aparecía como un agente fundamental para la realización de los objetivos nacionales y su destino debía estar atado a ellos. Aun cuando se favoreciera su participación activa en la vida económica, política y social, ello no debía ir en

[171] Además de ello, había una propuesta de el plan se proponía proteger a la población aborigen e incorporarla a la acción directa del Estado como parte de la vida general de la Nación. En esta propuesta resuenan las memorias de los debate de la década del treinta que hemos reseñado más arriba.

desmedro de sus funciones familiares (y nacionales, según vemos) específicas[172]. Ello en continuidad con los debates del treinta que, si se nos permite la metáfora, habían dado a luz una caja de maternidad en 1934.

Pues bien, en el Segundo Plan, el modo en que se conceptúan y ordenan todos estos objetivos es a partir de la noción de "capital humano", medio para lograr la prosperidad y la grandeza nacional. Efectivamente, en el Plan puede leerse que "a fin de obtener la unidad nacional mediante la organización integral del Pueblo, el Estado y las organizaciones sociales, económicas y políticas habrán de tener como objetivo general de sus acciones paralelas y concurrentes el de lograr un alto nivel de vida material y espiritual *para el capital humano* que compone la comunidad" (ídem: 31). Formulado en estos términos, la maximización del bienestar redundaba en la grandeza de la nación, *portadora* de ese capital-población. Como veíamos más arriba, resulta clara la búsqueda de armonización entre fines individuales (el bienestar *para* la población y *cada uno de sus miembros*) y globales (la grandeza de la nación *producto* de ese bienestar). Este es, justamente, el modo en que la DSI entiende el "bien común".

La intervención sobre el "capital humano" también activaría el diseño de dispositivos individualizantes, dispuestos a observar e intervenir en las "capacidades" singulares de cada trabajador. Muestra de ello es el Capítulo IV dedicado a la educación, en el que se indica que la escolaridad media básica debe apuntar a dos fines fundamentales: por un lado la formación de una cultura de contenido humanista y utilidad práctica, pero también debe propender a descubrir y *orientar las vocaciones* y *la capacidad creadora* (objetivo con evidentes resonancias pastorales). Al mismo tiempo que estas vocaciones deben estar acorde a las capacidades, deben adecuarse a las "necesidades del país conforme a su desarrollo material y espiritual" (ídem: 52). Se comienza a desplegar así un juego de concatenaciones: vocaciones según capacidades (individuales), y vocaciones según necesidades (nacionales). Vemos, entonces, una complejización en las operaciones de "ordenamiento de *stocks*".

En efecto, la respuesta a esta complejización no será, como lo es contemporáneamente, la asunción individual de la responsabilidad de fortalecer el propio capital humano, sino la intervención del Estado mediante las herramientas de la *planificación normativa*. Así, uno de los objetivos consignados en el capítulo dedicado al trabajo sería "establecimiento de

[172] Hemos visto que estas interpelaciones familiaristas son muy previas, pues estaban claramente presente en los debates higienistas de fines del siglo XIX. Así, por citar tan sólo un antecedente inmediato, en el decreto de creación del Consejo Nacional de Previsión Social entre los considerandos se afirmaba que "es necesario considerar en forma particular (...) la asistencia de la madre y el niño y las asignaciones familiares, por cuanto el hogar es la célula básica sobre la cual descansa el fortalecimiento de la raza" (Decreto 1424 abril de 1944).

correlaciones racionales entre la aptitud del trabajador y su ocupación, a fin de obtener los más altos índices de productividad y de retribución" (ídem 37).

En este punto, la colocación aparecería revalorizada como modo de intervención del Estado en el mercado de trabajo, aunque en un sentido casi opuesto al de comienzos de siglo, pues se enmarcaba en un plan que apuntaba a la estabilización ocupacional y geográfica. Ejemplo de ello serían las posiciones de Germinal Rodríguez, quien enfatizaba respecto de la necesidad de la estabilización del mercado de trabajo, así como de garantizar la reeducación de los desempleados (1952: 424 ss). Uno de los principales medios para alcanzar el objetivo central de la "plena ocupación" debía ser la intervención del Servicio de Empleo como organismo coordinador de la oferta y demanda de mano de obra en todo el país[173].

Pues bien, vemos que en lo que refiere a la intervención del Estado en el (doble) problema del "capital humano" (como potencia nacional y como *vocación* individual) encontramos claras continuidades entre ambos planes de gobierno. Sin embargo, se observa un aspecto fundamental de ruptura en el relato que hemos realizado: *el seguro de desempleo desaparece del horizonte de la previsión social después de 1949*. Como tantas veces antes, no pasó de ser una declaración de intenciones reformadoras plasmada en un documento oficial, pero ¿cómo explicarlo?

No pretendemos dar aquí una explicación exhaustiva, pero sí quisiéramos esbozar algunas hipótesis al respecto. Para ello debemos retomar la dinámica de actores a la que nos referíamos más arriba, al enunciar los antecedentes inmediatos al peronismo en el debate sobre el seguro. Vimos que la UIA tendría, al menos por algún tiempo una posición favorable al seguro universal. En la citada coyuntura, la discusión del seguro giraba en torno a la centralización y universalización del esquema. Frente a esta *gran* pregunta se tomaba posición. La alternativa del seguro de desempleo era una suerte de "sub-cuestión" atada a la posibilidad de "modernizar" el sistema, centralizarlo y desvincularlo del poder de los sindicatos. En este contexto la posición del movimiento obrero sindicalizado era clara respecto al rechazo de la universalización y a la defensa de las cajas. Ello no sólo en virtud de garantizar sus propios recursos de poder, sino también de evitar una política de "mínimos vitales" que parecía esconderse en el discurso de universalización de la UIA (y que hemos analizado al comienzo de este segundo apartado). Tras un primer momento de indefinición, el gobierno (en disputa) suspendería el debate de los proyecto de unificación, centralización y universalización de las cajas. Junto a este proyecto (como hemos dicho, configurado en

[173] Junto a este, otros medios propuestos serían la adecuación entre aptitudes del trabajador y empleo y la intensificación de la producción.

términos de régimen de seguridad social) desparecía, como *víctima colateral*, la propuesta de un seguro de desempleo. Así, paradójicamente el triunfo de la posición del movimiento obrero, terminó "cajoneando" la extensión del seguro a riesgos que por entonces no estaban cubiertos.

En un sentido complementario a lo aquí expuesto Gaggero y Garro (2009: 282 ss.) sostienen que la explicación de la (renovada) ausencia de seguro de desempleo debiera buscarse, en primera instancia, en la bonanza económica de los primeros años. Asimismo, luego de la crisis de fines de la década, debiera atenderse al carácter "disciplinador" que la desocupación habría cumplido en el sistema capitalista en un momento en el que el incremento de la productividad de la economía nacional se presentaba como un objetivo fundamental.

Este punto requiere de un análisis. Entendemos que el sistema de acuerdos sobre el que se recuesta la *racionalidad neocorporativa*, en el contexto de la disputa por las cajas, *obturó* la emergencia del seguro de paro, en una primera etapa. Ahora bien, resulta sugerente la hipótesis de Gaggero y Garro respecto de que a partir de la crisis de 1949 el desempleo iba a cumplir una *función* en el gobierno de la fuerza de trabajo. Impulsada por la contingencia de una sequía que había reducido los saldos exportables, la crisis de 1949 anunciaba lo que en 1952 (como veremos en el Capítulo 3) quedaría claro: los límites de la intervención *neocorporativa* fundada en el "ordenamiento de *stocks*". Empezaría a consolidarse la problematización de la economía, ya no como "*stocks*" y acuerdos entre actores, sino como un sistema complejo de variables. Entre ellas: "la inflación", "la productividad", "los saldos exportables", las "inversiones". Ello supuso una *inflexión* en el modo de problematizar el gobierno de la fuerza de trabajo, y en particular de la desocupación, que, sin embargo, no logró configurarse en una nueva racionalidad de gobierno económico, en virtud de factores sobre los que volveremos a comienzos del capítulo que sigue.

En cualquier caso, entre 1943 y 1952, a una primera etapa en la que el seguro de desempleo aparecía como mediación para la garantía de "derechos" y "seguridades", le seguiría la consolidación de la *plena ocupación* como modo alternativo (y verdadero) de extensión de la ciudadanía. En este sentido, en la Argentina la seguridad social no sólo dependería de la condición asalariada (lo que haría del nuestro un esquema continental, según la tipología de Esping-Andersen 1993), sino también, *sotto voche*, de la condición de *trabajo* (de estar *efectivamente* ocupado). Antes que derechos *del* trabajo (esto es, seguridades derivadas de la condición asalariada que contemplaran los momentos de paro forzoso), iba a operar una lógica de derecho *al* trabajo.

Resultados análogos, pero por motivos opuestos. Si más arriba decíamos que en su etapa de conformación, el abstencionismo del movimiento obrero en asuntos de seguridad social había sido uno de los factores vinculados a las limitaciones del seguro, para la segunda posguerra, serían justamente la participación y el triunfo de las posiciones obreras las que explicarían, al menos en parte, sus limitaciones.

Reflexiones preliminares:

A fin de sistematizar el recorrido genealógico, diremos que el período de conformación del mercado de trabajo desde mediados del siglo XIX estuvo signado por el diagnóstico de "falta de brazos", en virtud del cual se generaron estrategias represivas, por un lado y migratorias, por el otro. Sin embargo, a diferencia de otros contextos, este proceso de conformación de una población asalariada no supuso su fijación ni territorial ni a un oficio. Se conformaba, en cambio, un mercado irregular y poco especializado de mano de obra. Ahora bien, uno de los resultados clave de este proceso fue la reconversión de las estrategias *populares* vinculadas al trabajo casual (que permitían mayor independencia respecto del mercado) por otras que servían a la *reproducción del capital*. Los trabajadores no eran "atados" ni a un oficio ni a un territorio, pero sí a la *condición salarial.*

La crisis económica de 1913 traería el problema de la desocupación, que inquietó tanto a expertos como a ejecutores de política social. El diagnóstico hegemónico del período ponía como centro del problema la *irregularidad del trabajo* ("desempleo estacional" o "desempleo geográfico"). Sin embargo, observamos cierta ambigüedad en sus precisiones: ¿el problema era la *movilidad* asociada a la irregularidad o la falta de *ordenamiento* de una movilidad necesaria para las condiciones agro-exportadoras? Más allá de cuál fuera el problema, la estrategia de colocación tenía la polivalencia de servir para ambos diagnósticos. En virtud de ello, fue una de las propuestas más generalizadas, en desmedro del seguro, que hubiera supuesto la "descasualización" del trabajo.

En este período (1913-1929) veíamos que, al nivel del diagnóstico y de diseños, se desplegaba la *racionalidad (liberal) social*, cuya expresión más refinada conceptualmente iba a ser el concepto de "capital humano" de Alejandro Bunge. Los reformadores sociales pretendían instalar, sin mayor éxito, un debate respecto de la necesidad de avanzar en una industrialización, especialización y estabilización de la fuerza de trabajo. No obstante, el modo en que efectivamente iba actuarse sobre el problema del paro sería adyacente y coyuntural (asistencia, trabajos públicos). En virtud de ello, afirmamos que la administración efectiva del problema en este período fue más bien "manchesteriana". Así se configuraba un

modo singular del arte de gobierno del desempleo, que intervenía de modos puntuales y excepcionales, aunque movilizando herramientas y diagnósticos producidos desde una matriz (liberal) *social* de gobierno.

El motor de estas intervenciones fue un aspecto particular de la previsión social: el riesgo de la revuelta. Fantasma agitado tanto desde sectores conservadores, como liberales, católicos e incluso socialistas. En este sentido, su gestión quedaba asociada al paradigma de la "defensa social" en un sentido limitado, que no incluía la planificación respecto de las condiciones de vida del capital humano como potencia para el crecimiento de la nación.

En virtud de estas acumulaciones, la crisis de 1929 se encontraría con un saber experto ya desarrollado y capaz de comprender e intervenir sobre el desempleo en términos de una *racionalidad social*. Aún cuando el diagnóstico retomara en gran medida tópicos de la crisis previa (y modos de intervención análogos), también instalaba nuevas problemáticas: por un lado, asociadas a la generalización de los debates demográficos y del capital humano preocupados por la prosperidad económica de la nación; y, por el otro, vinculadas a la *adecuación* de las capacidades de los trabajadores a los empleos disponibles.

Por otra parte, veíamos como en la intervención en el problema del paro forzoso se consolidaban dispositivos de seguridad biopolíticos mediante las restricciones a la inmigración. Éstas buscaban contener el *riesgo* del desempleo operando, exclusión mediante, en la oferta de trabajo. En este sentido, el gobierno *social* del desempleo se conjugaba como *racismo de Estado.* Si los extranjeros, los vagabundos, las clases medias de empleados recientemente ascendidos y el "urbanismo" conformaban un espacio *distópico*, la *utopía* iba a ordenarse alrededor de la "chacra" e incluso del "indio" como figura propia reivindicada. En concordancia con ello, indicamos el peso que tendría la estrategia de "colonización" como respuesta casi mágica a la desocupación. Junto con ella, el despliegue de obras públicas haría parte del sentido común sobre lo decible en términos de propuestas de intervención, como en la etapa precedente había ocurrido con la "colocación".

Finalmente, analizamos como desde 1944, articulando elementos que habían emergido en contextos anteriores, se consolidaba una matriz *neocorporativa de gobierno de la fuerza de trabajo*, que incluía al movimiento obrero organizado. En ella tendría un lugar central la "plena ocupación", que iba a funcionar a la vez como fin y medio de gobierno. El horizonte utópico que éste desplegaría estaba vinculado a la persecución del "bienestar" y "la grandeza y prosperidad de la nación". Asociado a esto último, se profundizaría la preocupación

respecto de la producción de un "capital humano" y de un "mercado interno". En este sentido, si bien hemos visto que subsistían argumentos relacionados con el paradigma de la "defensa social" , el problema del desempleo pareciera no limitarse a una amenaza de revuelta, sino a un riesgo respecto de los nuevos y planificados objetivos: la expansión de la economía nacional. La lógica de la intervención del Estado en la economía partiría de entenderla como un juego estratégico entre actores económicos, por un lado, y como un conjunto de *stocks* a ser ordenados según una planificación normativa, por el otro[174].

En la década siguiente, la intervención estatal en la economía sería resemantizada en términos de "desarrollo", lo que supondría la emergencia de una racionalidad que intervendría *económicamente* en la economía, a partir de una redefinición del horizonte de la "defensa social" que no sería ya ni el de comienzos del siglo XX, ni el del peronismo, sino que estaría signada por la *Doctrina de la Seguridad Nacional*.

En estas nuevas redes discursivas se re-tejería la definición del problema del desempleo. Así, por ejemplo, en las sesiones preparatorias de 1962-1963 el senador Bernardo Astudillo (radical) presentaría un proyecto de "lucha contra la desocupación y la carestía de vida" cuyo onceavo artículo sostenía que "el programa de política económica y social (...) fomentará las inversiones privadas, nacionales y *extranjeras*, hacia los sectores que hacen a un *desarrollo integral y armónico de la economía, asegurando para el futuro el pleno empleo y proponiendo a un progresivo mejoramiento en la distribución del los ingresos sobre la base una vigorización en el crecimiento de la riqueza nacional*." (DSS Preparatorias 1962-1963: 427, énfasis nuestro).

Por cierto, en el recorrido de esta primera parte, la Argentina muestra ser un país de extrañas traducciones. Nada pareciera caer exactamente en "su" lugar, sino un poco más aquí o más allá. Una clase obrera que no reclama el seguro; un seguro que llegaría en plena flexibilización; las estrategias típicas de "descasualización" funcionando para "casualizar"; una burguesía que no piensa en la reproducción del capital a largo plazo; reformistas católicos que parecen liberales y socialistas que acuerdan con conservadores. Ahora bien, ocurre que los "expertos" que diseñaban políticas a partir de diagnósticos no sólo hicieron uso de categorías "endógenas" (vgr "desocupación geográfica"), sino de un arsenal de conceptos disponibles que estaban siendo acuñados por reformistas sociales de otras latitudes. Todas estas palabras parecieran hablar de "lo mismo" en uno y otro contexto, pero necesariamente

[174] A este respecto, debemos subrayar, nuevamente, el carácter de acontecimiento discursivo del documento del CNPG de 1945 que trata a la desocupación como una variable, cuyo comportamiento resulta afectado por otras.

querían "decir otra cosa", pues la "tradición", la estructura económica y las relaciones de fuerza en la que se insertaban eran distintas. Entre la "traducción" y la "tradición" pareciera jugarse la conformación de las racionalidades políticas de intervención en lo social.

Una reflexión central, aunque resulte banal a primera vista, es que la Argentina no conoció la articulación del "bienestarismo" que se desarrolló en otros contextos. Hemos dicho que este esquema articulaba políticas diseñadas desde un saber experto que interviene *económicamente* en la economía, orientado por un sistema de acuerdos estructurado a partir de una *racionalidad neocorporativa* y extendiendo el sistema de seguros (*racionalidad social*) que habían surgido desde fines del siglo XIX. Estos elementos no se desplegaron del mismo modo en la Argentina (aquí el "lugar" del keynesianismo lo ocuparía el desarrollismo y los seguros no cubrieron el desempleo) ni se *articularon* de la misma manera, en virtud de la dinámica que la lucha de clases adquirió en nuestro contexto y sus sobrederminaciones.

A partir de estos antecedentes, las formas de intervención que en los noventa pretenderían "desarmar lo social", necesariamente desarrollarían dinámicas distintas respecto de los países de origen de los programas (enlatados) que nos ofrecían los organismos de crédito. Sin embargo, nuevamente, llevarían "el mismo nombre". Nombres que ocultaban y mostraban al mismo tiempo. Síntomas de nuestro carácter periférico, y en este sentido, campos para la reproducción; pero también espacios para el *fracaso* de la repetición, en el límite, para la parodia, para la inversión y subversión de sentido: hace unos pocos años, el "mismo" *workfare*[175] que desarmó a la clase obrera norteamericana movilizó, en nuestros contextos, a un nuevo actor social (los "piqueteros").

En vistas a este complejo entramado de tradiciones y traducciones, esta tesis, que nació con una pregunta metodológicamente proba y ceñida a la especificidad de un recorte (las condiciones del *workfare* en la Argentina), derivó en un necesario ejercicio genealógico y arqueológico, sobre los saberes y racionalidades puestas en juego en la delimitación del desempleo. Aunque no es nuestro horizonte el reconstruir una historia lineal de estos saberes, de algún modo debemos ordenar nuestro material de archivo, para relatar nuestras indagaciones y las diversas capas de la memoria por las que nos perdimos. En vistas a ese orden, el apartado que sigue tomará los años que fueron entre 1952 y 1975.

[175] Éste fue el nombre que recibió la reforma anglosajona del Estado de Bienestar, en virtud de un juego de palabras entre *welfare* (programas de asistencia) y *work* (trabajo) (vgr. Jessop, 2002; Handler, 2003; Neffa y Gautié,1998). Bajo tal denominación, se incluyen los programas que requieren que los "beneficiarios", como contraprestación por la asistencia recibida, trabajen o se involucren en sistemas de entrenamiento, capacitación o intermediación laboral (Peck, 2001), es decir, participen en programas de *trabajo* o de fomento a la *empleabilidad* individual (Shragge, 1997: 18). Volveremos sobre este esquema al final de la tesis.

Parte II "Its the economy, stupid!"[176]: el discurso tecnocrático y la programación del gobierno del desempleo (1952-1974). De desarrollistas y neoliberales.

En el último capítulo de la Parte I pudimos observar la consolidación de un diagnóstico global y económico del desempleo que, a diferencia del período analizado en el primer capítulo, lograba articularse, también, como *modo de intervención* en el desempleo. Así, discurrimos sobre la centralidad del concepto de *capital humano,* que si bien refería al nivel de las capacidades y habilidades singulares de cada trabajador, fundamentalmente adquiría sentido en su vinculación a la cuestión de la población (que había que aprender a cuidar como el ganado, según Aráoz Alfaro) y la riqueza nacional. En virtud de ello, junto con la recuperación de dispositivos puestos en marcha en el período anterior (colocación, obras públicas y asistencia), orientados a lidiar con los efectos coyunturales de las crisis periódicas de empleo, aparecían nuevas intervenciones que actuaban directamente sobre la economía, en particular a partir del despliegue de un proyecto industrial. Veíamos, entonces, la consolidación del horizonte de "pleno empleo" como un objetivo del gobierno de las poblaciones que se asociaba con una intensa (e innovadora) programación económica. Sin embargo, también decíamos que se trataba de un modo singular de acción sobre la economía (política, antes que económica), que leíamos a partir de concepto de *neocorporativismo.*

Pues bien, la crisis de 1952, que a pesar de la importancia de la sequía de 1949 era quizás la primera de las grandes crisis cíclicas del nuevo régimen social de acumulación, introducía problemáticas que configuraban el contexto para nuevas emergencias programáticas. La mencionada crisis resultaba de la deficiente productividad del agro, que no se recuperaba después de la sequía de 1949, con el consiguiente impacto en las exportaciones y, con ello, en la obtención de divisas para pagar las importaciones necesarias que impulsaban la industrialización sustitutiva (bienes de capital). Esta crisis sería superada mediante el *Plan de austeridad* de 1952[177], pero dejaba planteados interrogantes de más largo aliento, vinculados a la sustentabilidad de la naciente industria y la productividad del trabajo. Uno de los síntomas de la crisis fue la inflación. Ante los embates ortodoxos, la gestión peronista no tenía

[176] Famosa sentencia de Bill Clinton.

[177] Frente a la primera crisis seria por estrangulamiento de la balanza de pagos del modelo sustitutivo de importaciones, la estrategia peronista para sortearla se apoyó en dos pivotes. Por un lado, el estímulo a la producción agropecuaria mediante la mejora de los precios relativos del sector rural y la mayor asistencia crediticia (a través del IAPI). Por otro lado, el fomento de inversiones y préstamos del exterior. Esto dibujaba un profundo cambio de rumbo en vistas a que suponía una modificación de la actitud del gobierno hacia dos sectores clásicamente antagónicos al proyecto justicialista: la burguesía terrateniente y el capital extranjero (Rougier 2007).

alternativas diagnósticas que se salieran del cauce monetarista y de la receta devaluatoria (que aplicaron). Sin embargo, la propuesta de acordar, mediante el sistema de consensos *neocorporativos*, una agenda para mejorar la productividad (y establecerla como condición de fijación de los salarios), puede ser leída como un bosquejo de una mutación en la *ratio* económica neocorporativista a partir de una articulación con un discurso tecnocráticamente informado que, en este período, no llegó a concretarse. En efecto, las resistencias sindicales a la convocatoria al debate sobre la productividad (impulsada por Gelbard en 1952) pospondrían esta discusión hasta 1955 (*Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar*), cuando ya era tarde.

Otro ejemplo de una mutación en la racionalidad económica que articulaba la administración peronista fue el cambio de posición respecto de los capitales extranjeros. Ello, en tanto bajo las condiciones de estrangulamiento externo y de inflación se requería de inversiones que ayudaran a abastecer la demanda de capitales. Otra alternativa, que articulaba cierta lógica de intervención neocorporativa con una acción económica sobre variables macro, fue el estímulo al ahorro y a la creación de un mercado de capitales internos desde 1953, que sin embargo no tuvo mayor éxito (Brennan y Rougier 2009).

Aquí también se pone en juego lo que William Walters (2000) llama el régimen de verdad asociado a la racionalidad keynesiana de pos-guerra, construido en un registro socio-económico abstracto desde el cual el gobierno económico no es una planificación y ordenamiento de *stocks*, sino la intervención informada (por la ciencia económica) en un sistema de variables interrelacionadas (consumo, inversión, crédito). Aunque algunos elementos de esta racionalidad estuvieron presentes entre 1943 y 1952, entendemos que estaban *subordinados* a la lógica neocorporativa que hacía de la economía un espacio a ordenar a partir de la *voluntad política.* El intento de superar esta subordinación -a partir del *Plan de Acción para el Equilibrio Nacional* de 1954, que pretendía redefinir la intervención del Estado en un sentido más mediado e indirecto- fue tibiamente recibido (Brennan y Rougier 2009).

Desde el campo del saber experto[178], cada vez más, las crisis serían leídas como el despliegue de algunas contradicciones estructurales del proceso de industrialización sobre las que cabía actuar (con medios *económicos*). Fundamentalmente, comenzaría a diagnosticarse el carácter dual de este proceso, que constaba de un sector tecnificado y muy productivo con escaso uso

[178] Referimos al lector al trabajo de Fiszbein (2007) quien estudia la emergencia de las posiciones estructuralistas entre 1949 y 1972, a partir de los debates en torno a la hipótesis del deterioro de las condiciones de intercambio, la inflación y las devaluaciones contractivas.

de la fuerza de trabajo (sector monopólico) y otro de uso más extensivo, pero menos productivo de ésta (sector competitivo). El problema del desequilibrio sería central en relación al empleo-desempleo, puesto que refería a la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo. En este campo, adquieren sentido los debates acerca de la existencia de una "masa marginal". El diagnóstico de este problema, como es usual, estaría recorrido por distintas tensiones, particularmente respecto del énfasis en elementos estructurales o culturales/comportamentales para explicarlo.

Análogamente a lo que planteaba por entonces la racionalidad keynesiana, aunque de un modo diverso (en virtud, por ejemplo, de nuestra condición periférica), la naciente perspectiva "estructuralista" haría del desempleo un *indicador de la actividad económica* de la nación. Ello queda claro en el estudio de los instrumentos concretos de análisis tales como, por ejemplo, la curva de Philips, según la cual el grado de estabilidad de precios (e inversión), y no la conducta de los sin trabajo, es el que determinan el nivel del ocupación. El desempleo era tomado como una macrovariable sobre la que el Estado (a partir de una programación política) debía intervenir *económicamente*[179] (*en* el mercado).

Así, el saber privilegiado para diagnosticar e intervenir en este período sería el de la economía. Este campo, en vías de profesionalización, aparecía hegemonizado por la cuestión del "desarrollo". Como veremos, éste se predicó de diversos modos, pues existieron distintas alternativas para diseñar la programación *económica* de la economía por parte del Estado. Sin embargo, para todas ellas el lugar del Estado y de la nación sería fundamental (aunque de un modo distinto que para la *racionalidad neocorporativa*). Asimismo, las cuestiones del desarrollo se relacionarían con las de la seguridad, en vistas a la Guerra Fría, y, en particular, a la amenaza geopolítica que implicaba la Revolución Cubana.

Ahora bien, aún cuando las posiciones desarrollistas configuraran el sentido común respecto de la intervención social y en el desempleo, el despliegue de esta forma de gobierno de la fuerza de trabajo estaría inmerso en un campo de intensas luchas. Por un lado, la relación conflictiva con el peronismo (y, por ello, con buena parte del movimiento obrero organizado), limitaron las posibilidades de articular la *racionalidad tecnocráctico-desarrollista* con la *neocorporativista,* como en el caso del bienestarismo, a pesar de los infructuosos intentos. Además de presentarse como obstáculo, esa otra alternativa de organización de las relaciones laborales aparecía como alternativa que limitaba el campo de acción estratégico.

[179] Un ejemplo clásico de esta intervención iba a ser el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) creado en 1946.

Por otra parte, como veremos, éstos también fueron los años de emergencia del *neoliberalismo* en la Argentina. Al igual que la precedente, también era ésta una racionalidad de gobierno fuertemente sostenida en el discurso *tecnocrático*, aunque articulando sentidos diversos. Si bien esta racionalidad se vería bloqueada como modo efectivo de gobierno de las poblaciones, creemos que dar cuenta de las condiciones de su emergencia resultará relevante para el análisis que proponemos en los capítulos siguientes. Además, también operaría limitando el campo estratégico del despliegue de la racionalidad desarrollista.

A fin de facilitar la lectura, sintetizamos el recorrido de esta segunda parte. En el Capítulo 3 nos concentraremos en el análisis de la racionalidad desarrollista y el modo en que ella cifra el gobierno de las poblaciones, particularmente de las desocupadas. En el Capítulo 4, por su parte, analizaremos las condiciones de emergencia y bloqueo de la racionalidad neoliberal. Esta organización, que tiene el fin de simplificar la exposición, no está ausente de inconvenientes, puesto que ambas posiciones enunciativas se configuran en sus relaciones de diálogo, oposición y superposición. Intentaremos, mediante notas al pie y otras referencias, dar cuenta de ello.

El Capítulo 3 se inicia con una introducción en la que se reseñan algunas de las propuestas de intervención en la desocupación (particularmente parlamentarias) más importantes del período. Con ello pretendemos mostrar el singular cambio de tono de los enunciados producidos y el modo que ello evidencia la mutación del régimen de producción de discursos sobre el paro, a partir de la emergencia de un significante nodal: el desarrollo *económico*. A partir de allí, el capítulo está organizado en dos apartados. El primero indaga en las capas discursivas y en las diferentes estrategias que conformaron al desarrollismo como racionalidad política. Con este fin, en primer lugar analizaremos el discurso desarrollista como discurso económico (I.a), pero también como estrategia geopolítica estrechamente vinculada a la cuestión de la seguridad (II.b y II.c). Ello nos dará oportunidad de insistir en el papel de "la nación" en este discurso, que entendemos fundamental. En el segundo apartado de este capítulo, analizaremos las configuraciones del problema de la "marginalidad" y sus relaciones con el desempleo. Para ello, propondremos un análisis genealógico que recorra las distintas capas de la memoria que tejen los sentidos (polivalentes) de este concepto. Así, daremos cuenta de las problematizaciones culturales/conductuales en la tradición sociológica y antropológica estadounidense (II.a), así como en el campo del estructuralismo económico y sociológico de América Latina y la Argentina (II.b) y en el discurso católico, tanto sociológico como doctrinario (II.c). Asimismo, en el tercer apartado (III), analizaremos los

modos en que la marginalidad como objetivo de intervención se articuló en los *Planes de Desarrollo* del Estado (CONADE) y el modo en que esta agencia diagnosticó y midió este problema y el del desempleo.

El Capítulo 4, por su lado, comienza con una ponderación de la genealogía del neoliberalismo que aquí proponemos, en relación con otros aportes actuales al tema. Luego, el capítulo se organiza en dos apartados. El primero indaga en las condiciones y acontecimientos de emergencia del neoliberalismo entre 1956-1966 y entre 1966-1974. Así, referiremos a algunos hitos en el campo de la economía y a algunas trayectorias que demuestran nuestra hipótesis acerca de la temprana emergencia y bloqueo de la racionalidad neoliberal (I.a). Luego, analizaremos la especificidad y las tenciones del discurso neoliberal en el marco de la propuesta de gestión del onganiato, así como las singulares articulaciones con la racionalidad desarrollista y la neocorporativista (I.b). En el segundo apartado (II), por su parte, analizaremos la tecnología desplegada (sobre todo por el onganiato) para intervenir en la marginalidad (el desarrollo comunitario). Hemos decidido detenernos en el análisis de las diversas racionalidades puestas en juego en este modo de intervención, puesto que entendemos que, de diversos modos y en virtud de complejas mediaciones, funciona al interior de distintas estrategias de gobierno. En particular, para nuestros intereses: en el gobierno desarrollista de las poblaciones y en el neoliberal. En virtud de ello, proponemos una mirada genealógica que recorre el sentido que este esquema adquirió en su versión colonial en la década del cincuenta (II.a), la versión estadounidense de la década del sesenta (II.b), el papel de los organismos internacionales en la producción y difusión de un saber experto sobre la base de esas experiencias (II.C) y , finalmente, el modo particular en que este esquema se "tradujo" en el contexto del onganiato y, en general, a fines de los sesenta en América Latina (II.d).

Para concluir con esta segunda parte, finalmente, propondremos algunas sistematizaciones que nos permitan seguir adelante en nuestro estudio.

Tal como hemos dicho en los párrafos precedentes, algunos de los énfasis de las problematizaciones respecto del gobierno de la fuerza de trabajo entre 1956 y 1962 continuaban los del *Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar* de 1955. Por ejemplo, en agosto de 1958, mediante el Decreto 3946, se creaba una Dirección de Déficit Laboral, cuyo objetivo era analizar la causas del ausentismo, los factores invalidantes, las potenciales readaptaciones, la incidencia de las mujeres en el empleo (y del empleo en la vida doméstica de las mujeres) y, finalmente, la incidencia de las enfermedades profesional y el carácter nocivo del trabajo en distintas etapas del desarrollo individual. Se trataba de una intervención igualmente preocupada por la productividad y la conformación de una fuerza de trabajo potente (capital humano). Otro emergente, más tardío, de esta inquietud sería el Informe del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) *Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social: situación presente y necesidades futuras* de 1968.

En lo que refiere a la problematización e intervención en el desempleo, la priorización respecto de la idoneidad del capital humano y su productividad no obstó para que la "cuestión del paro" tuviera su lugar en los primeros tiempos frondicistas. Sin embargo, a diferencia de otros períodos, y en vistas a que la desocupación hasta 1962 no estaría entre las preocupaciones urgentes, ella no aparecería traccionada por la lógica de la "emergencia".

En 1958 el Dr. Juan Carlos Manes, de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), presentaba en la cámara de Diputados, un proyecto de creación del Instituto Nacional del Desempleo y de un seguro frente al paro[180]. Esta institución[181] dependería de la Dirección Nacional del Servicio de Empleo[182] y debía tener entre sus funciones a) la asistencia integral del trabajador desocupado y su familia; b) la organización de un servicio nacional y gratuito de agencia de colocaciones; c) el desplazamiento geográfico y profesional de los trabajadores

[180] Las referencias al seguro comienzan en el artículo 9 y refieren al "desempleo involuntario" de aquellos que estuvieran en condiciones de prestar servicios y que hubieran aportado por un mínimo de seis meses al fondo de desempleo. El seguro excluía a jubilados, trabajadores de la administración pública, "la gente de mar", los menores de dieciocho años, las empleadas domésticas, trabajadores a domicilio, trabajadores rurales y "aquellos para los que el seguro resulte impracticable". Para las poblaciones incluidas, el seguro cubría el paro por 120 días y se podía extender otros tantos. La suma recibida no podría ser inferior al 75% de las remuneraciones del último sueldo, hasta un máximo de 3.000 pesos mensuales. Resultaba compatible con la indemnización. El derecho a recibir el seguro se suspendería en caso de que la perdida de trabajo se debiera a una situación de conflicto laboral o se hubiera intentado obtenerlo fraudulentamente.

[181] Su directorio estaría presidido por una autoridad designada por el PEN, por tres representantes de los trabajadores y tres de empleadores (elegidos por el mismo PEN a partir de una nomina ofrecida por las organizaciones representativas). El financiamiento del instituto sería tripartito con un 2% de contribuciones del salario obrero, un 1 % de los patrones y con los fondos del Tesoro Nacional recaudados mediante una estampilla de impuestos a hoteles, *boîtes*, restaurantes, etc.

[182] Creada durante el gobierno peronista y a la que nos hemos referido más arriba.

a zonas que requirieran mano de obra, de modo de planificar el empleo racional de la fuerza de trabajo; d) el estudio del mercado de empleo, sobre las necesidades presentes y futuras de la mano de obra, articulados con programas de distribución geográfica racional de las industrias y planes de inmigración de trabajadores especializados, y e) la reconversión y formación técnica desocupados o inválidos. El horizonte de la propuesta era el "de un programa tendiente a mantener el *pleno empleo* y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción" (DSD 1958, Tomo III, p. 2095).

Sin dudas, en este listado de funciones se observan una serie de continuidades respecto de formas previas de diagnosticar e intervenir sobre las poblaciones desocupadas (fomentar la movilidad, generar un sistema de información, etc.). Sin embargo, también vemos aparecer una terminología algo novedosa. En este punto, resulta interesante la argumentación en favor del proyecto, según la cual "la acción de los Estados Modernos converge resueltamente a la solución de todos los problemas sociales que afectan a la comunidad, *no pueden consentir que los efectos de las crisis cíclicas* que en el mundo se producen se traduzcan en hambre y miseria, sino que por el contrario, *deben preverlas y tomar, con la debida antelación, todas las providencias necesarias para impedirlas*" (ídem: 2097, énfasis nuestro). El desempleo aparece así como un fenómeno cíclico y estructural al que cabe enfrentar mediante herramientas de *programación estatal del desarrollo* que permitan liberar al pueblo "de la fatídica pesadilla de la inseguridad económica que todavía tortura su espíritu" (ídem). Esta articulación planificación-libertad resulta sumamente sugerente. Si bien la planificación económica ya estaba presente en la administración peronista, entre 1956 y 1975 el imperativo de la programación estatal de la economía devendría parte del sentido común a lo largo de todo el espectro ideológico[183], orientada cada vez más por una *ratio* que contemplaba, en su intervención, las especificidades de las variables macroeconómicas. En este sentido, a fines de la década del cincuenta y comienzos del sesenta serían marginales las posiciones *laissez-faire*. La consolidación de un régimen social de acumulación que incluía el despliegue de un mercado interno, así como la constatación de sus limitaciones estructurales en 1952, otorgaba a la intervención estatal en la economía un papel nodal. Tanto en los ciclos expansivos (y de inversión) como en los períodos de estrangulamiento externo[184] el Estado y sus nuevos

[183] Como tendremos oportunidad de observar, hasta Álvaro Alsogary se declararía a favor del desarrollo ante un presidente Kennedy preocupado por el golpe de Guido de 1962 y la opción por un camino de ajuste ortodoxo.

[184] Por cierto, la teorización respecto de estos procesos y su relación con la estructura dual de la economía argentina emergen en el período que analizaremos en este capítulo. Antes de 1968 la preocupación por estas cuestiones se basaba en una serie de intuiciones y conocimientos fragmentarios producto de la experiencia de sucesivas crisis. El desarrollo del saber económico sobre este punto, como suele ocurrir, supondría una

expertos estrella (los economistas) serían actores fundamentales. Ello supondría la consolidación de un nuevo saber hegemónico que articulaba economía y nación (sobre el que insistiremos en apartados posteriores).

Si 1958 parecía un año relativamente estable para "programar el desarrollo", el año siguiente, en cambio, resultaría un duro contragolpe de ardiente coyuntura. El año se iniciaría con una intensa actividad sindical (particularmente en el Frigorífico "Lisandro de la Torre") y seguiría con una importante escalada inflacionaria. Frente a ello, y atendiendo a acuerdos de ajuste recientemente asumidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se pondría en marcha el *Plan de Estabilización*, que generaría una depresión económica.

El contexto inflacionario serviría de arena para la emergencia de algunas voces disidentes respecto del camino desarrollista (sobre el que nos extenderemos en los siguientes apartados), pero que no lograban devenir hegemónicas. Entre ellas estarían las de la Cámara de Comercio que en 1959 a través de un artículo de *La Nación* (3 de Abril de 1959) reclamaba medidas de liberalización de la economía y un coto al "dirigismo estatal". Paradójicamente (o no tanto, según hemos visto en otros apartados) en ese mismo pedido de restringir el intervensionismo económico, la Cámara abogaría por una nueva ley integral de seguro social que incluyera el riesgo de desocupación. Poco tiempo después, ante la aprobación de la ley 11.729 (de origen parlamentario) que incrementaba el monto de las indemnizaciones por despidos sin causa justificada, la Unión Industrial Argentina se manifestaba contra esta medida y, en contraposición, retomaba la propuesta de seguro.

Pues bien, ¿cómo interpretar este aval patronal al seguro de desempleo? Por un lado, si recordamos el proyecto de Torcuato Di Tella de comienzos de la década del cuarenta podremos tener algunas pistas al respecto. En efecto, el *lobby* por el seguro contra el paro se inscribía en el programa más general de impulsar un seguro universal que quitara el control de las cajas a los sindicatos y que permitiera renegociar los aportes patronales, tendiendo a una cobertura (y unos "costos patronales") más exiguos. Por otra parte, la ley que incrementaba las indemnizaciones era criticada en tanto ella no contemplaba el "verdadero sentido social de la estabilidad del trabajador" (La Nación 23/10/1960 "Reiteran el pedido de veto a la Ley 11.729"). Así, éstas voces disidentes parecieran estar cuestionando la *racionalidad neocorporativa* como garantía del *pleno empleo*, que suponía acotar "las libertades" del

modificación en las condiciones estudiadas, pues se transformaría en una herramienta para el diseño de políticas económicas.

mercado de trabajo (dificultando el despido[185]), frente al cual preferían un esquema de seguros (probablemente, exiguos).

Nuevamente, observamos la relevancia de comprender las tentativas de intervención en el desempleo analizando con cuidado el campo de fuerzas en el que éstas se insertan, pues su sentido no es escindible de esa compleja relación de intereses y actores. Así, el mismo seguro que en otros contexto era rechazado (y volverá a resultar, como veremos) inadecuado y demasiado oneroso, en el marco de la nueva configuración estructural de intereses (y amenazas) era la alternativa preferida por algunos representantes de los sectores dominantes. Por cierto, finalmente, el gobierno frondicista vetaría la ley de indemnizaciones. Sin embargo, la propuesta del seguro tardaría algún tiempo en llegar al Parlamento[186] y sólo lo haría en el marco de una aguda crisis ocupacional. Probablemente, ello sea síntoma de la prioridad que estos grupos asignaban a *oponerse* a medidas que amenazaran la "libertad de contratación" y que hacían de la economía un ámbito de voluntad política, antes que a impulsar reformas en un sentido alternativo. Pareciera primar, nuevamente, la lógica de defensa de los intereses inmediatos de clase.

El desempleo ganaría centralidad en la agenda política a partir de 1963. Ello en virtud de dos cuestiones: por un lado, por el giro de la crisis económica entre 1962-1963 y, por el otro, por la mayor disponibilidad de datos estadísticos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) y la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE).

La mencionada crisis era parte de las caídas cíclicas a las que estuvo expuesto el modelo de industrialización (de la que había sido antecedente la de 1952). Los años que fueron de 1959 a 1963 habían estado marcados por una gran inestabilidad (sobre todo inflacionaria), y tomados en su conjunto habían sido años de estancamiento económico y merma, por primera vez en más de una década, del PBI *per cápita*. Por un lado, el plan devaluatorio y de ajuste implementado había implicado la caída de todas las variables económicas, salvo el precio de las *commodities* de la Pampa Húmeda. Asimismo, habían sido años de crecimiento de la

[185] El sector de la construcción lograría, poco después, sustituir las indemnizaciones por despido por un seguro bastante limitado. En junio de 1967 la "Revolución Argentina" aprobaba la Ley 17.258 que sustituía el régimen de indemnizaciones para la rama de la Industria de la Construcción, sustituyéndolo por un Fondo de Desempleo al que los empleadores debían aportar el 4% del salario básico de convenio. El argumento para ello era evitar que los trabajadores cayeran en las tentaciones de "opciones judiciales de laboriosa gestión y destino incierto", tan propios de una rama signada por la inestabilidad laboral. Al limitar el acceso a esta vía, se garantizaba cierto marco de previsibilidad que, junto con la merma en los costos laborales, podrían hacer disminuir los índices de evasión y significar un "estímulo a la contratación". Los empleadores, contratistas y subcontratistas, eran responsables de la relación laboral y de los aportes. Debían inscribirse, junto con los trabajadores, en el Registro Nacional de la Industria de la Construcción.

[186] Corresponde aclarar que nos ha resultado muy útil el análisis de la prensa realizado por Arturo Laguado Duca (2009) sobre este período.

deuda externa para financiar el déficit fiscal. Una vez superada esta primera instancia de ajuste, en 1960 volvería el crecimiento, y sobre todo la *inversión.* Sin embargo, ello supondría una presión sobre la balanza comercial, en tanto implicaba la importación de bienes durables (pues los bienes de capital eran escasamente producidos en la Argentina). Por otra parte, en 1960-1961 (por razones climáticas) fracasaba otra cosecha de trigo, lo que implicaba una restricción mayor de divisas (por la merma en las exportaciones). En el marco de un esquema de cambio fijo y la reducción de reservas, estos factores desencadenarían una crisis de liquidez, grave en sí misma y aun más en el marco de un fuerte endeudamiento. Estos elementos afectarían particularmente el mercado interno y la naciente industria; se trató de una crisis intensa con fuerte impacto en el empleo[187.] La salida involucraría, como era costumbre, una devaluación monetaria y un mejoramiento de las condiciones de exportación que beneficiaban a la burguesía pampeana y servían para reequilibrar la balanza externa (Belini y Rougier 2008: 204 ss). A ello le seguiría una progresiva baja de la tasa de desempleo, que repuntaría recién en 1966[188].

Entre las medidas tomadas en 1962 estaría, por ejemplo, la creación de un Centro de Readaptación Laboral, cuya denominación retoma lo que ya hemos dicho respecto de los diagnósticos de la época, cada vez más persuadidos del valor de la educación, de la tecnología y de la articulación de ambas como medios para el pleno empleo y el desarrollo.

Asimismo, en este contexto, la Unión Cívica Radical Intransigente se encargaría de poner nuevamente el tema en la agenda parlamentaria. Los senadores Asiudillo y Salamén presentaban un proyecto que declaraba "prioridad esencial en la acción del Estado nacional y los Estados provinciales, la lucha contra la desocupación y la carestía de vida" (DSS 1962-

[187] Según afirmaba Americo Ghioldi en la Cámara de Diputados de la Nación, las cifras eran de 400 mil a un millón de desocupados. Según los cálculos estaba desempleado un 7% de la Población Económicamente Activa, estimada en 7.5 millones (de un total de población de 21 millones). Aún con este cálculo ("optimista" desde la perspectiva de Ghioldi), la tasa de desempleo era superior a la de EE.UU que se calculaba en un 6% y que estaba generando alarma (DSD 1963 TI: 207 ss). Según las cifras dadas por la CONADE (1970), la tasa de desempleo para 1963 había llegado al 12%.

[188] La serie de datos según CONADE 1963, 1965,1966, 1969-1971:

Año	Desocupación
1963	12%
1965	8%
1966	9.5%
1969	6.8%
1970	5.6%
1971	4.5%

1963: 427). Como instrumentos de acción estatal proponían la fijación de precios de una canasta familiar básica. En un diagnóstico fuertemente construido en la matriz del discurso económico, se sostenía que la suba de precios se originaba en la fragilidad de la oferta de bienes, razón por la cual el problema de la carestía y el desempleo referían, directamente, al de la inversión productiva[189]. En este sentido, el fomento de "las inversiones privadas, nacionales *y extranjeras,* hacia los sectores que hacen a un *desarrollo integral* y *armónico* de la economía" era la llave para asegurar el "pleno empleo", así como para el progresivo "mejoramiento en la distribución del los ingresos sobre la base una vigorización en el crecimiento de la riqueza nacional" (ibídem, énfasis propio). En este sentido, la intervención en el empleo estaba mediada por variables *macroeconómicas* sobre las que el Estado debía y podía intervenir "económicamente"[190].

Por su parte, ante la misma coyuntura, Manuel Belnicoff de la Unión Cívica Radical del Pueblo, retomaba la propuesta de creación de una Dirección General de Servicios de Empleo del diputado Juan Carlos Manes[191] (*ver supra)* para organizar el mercado de trabajo con el fin de mantener *la plena ocupación y prevenir y compensar el riesgo de desempleo*. Entre sus actividades se incluían la reunión y sistematización de información sobre la oferta-demanda de empleo, las condiciones para lograr plena ocupación, brindar ayuda a los trabajadores y empleadores en la búsqueda de empleo, organizar traslado de trabajadores y, finalmente, cooperar para la mejor distribución de la mano de obra dentro de cada rama y región. Asimismo, la Dirección podía asesorar al sector público y privado para la instalación de empresas en distintas regiones y determinar la necesidad de introducir mano de obra extranjera[192]. En continuidad con la naciente preocupación técnica de las etapas precedentes, también debían promoverse cursos de capacitación y de reeducación profesional. Profundizando la estrategia de regulación y organización del mercado de trabajo, el proyecto

[189] Por cierto, era éste el modo en que el frondicismo-frigerismo justificaba el ingreso de capitales extranjeros.

[190] Resulta menester aclarar que en el esquema desarrollista, así como en el peronista, la inversión extranjera iba a cumplir un papel muy distinto al que cumpliría en el proyecto neoliberal. Volveremos sobre este asunto, pero en principio cabe recordar que el objetivo de ambas racionalidades estaba asociado al crecimiento de la *nación y del mercado interno*, y justamente ésta será una instancia repudiada por el neoliberalismo. Las inversiones extranjeras serán vistas como una solución posible a los problemas del desequilibrio estructural en el camino del desarrollo *nacional*.

[191] En lo que quizás pueda leerse en el horizonte del desarmado de la estructura institucional del gobierno peronista, el proyecto proponía la derogación de la ley 13.591 y la respectiva Dirección General de Empleo. Antes que tomar y resignificar las instituciones del período 1943-1955 se optaba por una refundación radical, aún cuando ella fuera redundante.

[192] Pareciera ser este un eco de las preocupaciones poblacionistas que vimos en la Parte I.

Belnicoff retomaba la (postergada) promesa de creación de un *seguro de desempleo*[193], que debía ser administrado por la Dirección.

La percepción del seguro suponía como obligación la inscripción en el Instituto de Desempleo, la asistencia a esta oficina dos veces por semana, así como la aceptación del empleo propuesto por el Instituto, salvo que la remuneración fuera menor a la del convenio colectivo respectivo[194.] Resulta interesante, en relación a los esquemas contemporáneos de gestión de la población desempleada, la detallada especificación respecto de las irregularidades e incumplimiento por parte de los desocupados, así como la obligación de presentar un certificado de desempleo en el que se explicara el motivo del despido, se consignara el cobro de indemnización si correspondiera, se indicara lo que cobraba en el cargo anterior y el tipo de puesto ocupado. Sin embargo, esta sospecha por el comportamiento de los desempleados y el diseño de dispositivos para observar su comportamiento, a diferencia de lo que veremos al analizar otros períodos, estaba articulada con una intervención *global* y sobre variables *macroeconómicas,* que hacen del Estado un programador económico. Expliquémonos.

En nuestro análisis del Capítulo 1 observamos que los reformadores de comienzos de siglo (*vgr*. Manuel Gálvez, Augusto y Alejandro Bunge) construían sus diagnósticos del desempleo tomándolo como un fenómeno *global* que no podía explicarse a partir de los comportamientos individuales (salvo para el caso del *residuum*). Ahora bien, también vimos que las *intervenciones* efectivas consistentes con estos diagnósticos fueron escasas, prefiriéndose en su lugar medidas coyunturales que trabajaban sobre todo sobre los *efectos* del paro (a través de empleos públicos, agencias de colocaciones, etc.). Por el contrario, vemos que en el proyecto de los senadores Asiudillo y Salamén, en el de Juan Carlos Manes y en el de Manuel Belnicoff, se proponen intervenir sobre las variables macro que *causan* el desempleo -

[193] El seguro no cubriría las perdidas voluntarias de empleo ni el despido con justa causa. El asegurado tenía derecho a un 50% del último sueldo y un 10% más por cada persona a cargo (esposa, hijo menor de 16 o discapacitado o viejos a cargo) hasta un máxima de 80% del último sueldo. El fondo del seguro era coparticipado en un 1% de remuneraciones de los trabajadores, un 1% de los patrones, más fondos resultantes de intereses y multas aplicadas. Asimismo, el Estado podría contribuir con parte del presupuesto nacional en circunstancias extraordinarias. El esquema excluía a quienes trabajasen en empresas con menos de tres empleados en relación de dependencia, los empleados como mano de obra familiar, el personal jerárquico no incluido en los convenios colectivos y los trabajadores que cumplieran menos de cinco horas (salvo en caso de trabajos insalubres). Otra de las condiciones para cobrar el seguro era haber cotizado por doce meses, corridos o no, y haber mantenido el último puesto de trabajo por lo menos siete meses.

[194] Se incluía la posibilidad de que el trabajador tuviera que aceptar un empleo fuera de su lugar de residencia, siempre y cuando el costo de los viáticos no supusiera una disminución respecto de su último salario ni que las nuevas condiciones moleste el descanso o la vida familiar. Asimismo, si es trabajador estaba especializado, el trabajo debía ser afín a la especialización. Observamos, nuevamente, como estamos frente a un régimen social de acumulación diverso al analizado en el Capítulo I y en el que la fuerza de trabajo (y su gobierno) cumplirían un papel distinto.

particularmente, sobre la inversión. Así, el saber sobre el *comportamiento de* estas *variables* (consumo, ahorro e inversión) será tanto (o más) importante que la acción sobre el *comportamiento de los desempleados*. Como veremos más adelante, el gobierno neoliberal de las poblaciones redefine los modos de esta articulación, su intervención "macroeconómica" será contraria a la programación y proclive a la liberalización y flexibilización, al tiempo que se resemantizan los dispositivos de intervención, menos proclives a un disciplinamiento meticuloso y más propensos a "fomentar" una responsabilización por el gobierno de sí. Ello será consistente con la pérdida de centralidad del Estado (nación) como motor de la economía, la redefinición de la inserción en el mercado mundial y la delimitación de la "empresa" como único actor económico relevante; tanto en el sentido lato -organizaciones económicas- como en el sentido en que somos compelidos a devenir empresarios de nosotros mismos. Pero no nos adelantemos.

Volviendo a las propuestas parlamentarias frente a la crisis de empleo de comienzos de la década del sesenta, en 1963 el diputado socialista Américo Ghioldi también propondría un seguro de desempleo, cuyo objeto era garantizar "la seguridad social a las personas que por falta de oportunidades de trabajo hayan perdido su ocupación y no encuentren otra" (DSD 1963, TI: 205). Pensado desde una matriz colectivizante, el proyecto se insertaba en un horizonte de acciones más amplio que, por medio de las oficinas de trabajo, *debía procurar trabajo a los desempleados*. Estos ofrecimientos de trabajo debían tener relación con el estado del mercado de trabajo, el salario vigente y las posibilidades de cada trabajador. De este modo, se recuperaba la vieja tradición obrera, que puede remontarse por lo menos a los Talleres Nacionales de las jornadas de Junio de 1848 en Paris, que hacía del trabajo un *derecho garantizado por el Estado*[195]. Como podemos observar, a diferencia del esquema del seguro, que garantizaba un *ingreso*, los Talleres Nacionales suponían la obligación de proveer también un *trabajo*. Aunque esta fuera la mejor salida desde la perspectiva del diputado Ghioldi, en vistas a la urgencia de la coyuntura, proponía, para los tres primeros años, la organización del seguro con carácter de emergencia[196].

[195] El proyecto del socialista Ghioldi se articulaba en el discurso de la "solidaridad" (Donzelot 2007), en virtud del cual se proponían mecanismos de control de las "transgresiones" que pudieran lesionar la confiabilidad del sistema. En este sentido, quien cobrara el seguro aún teniendo un trabajo, debería devolver la totalidad de lo cobrado. Asimismo, los trabajadores estaban obligados a aceptar las ofertas de trabajo que recibieran, a riesgo de perder el derecho al seguro.

[196] Durante los tres primeros meses el seguro representaría el 80% del salario promedio de los últimos doce meses. En el cuarto y quinto mes se cobraría el 70%, en el sexto y séptimo el 60% y en el octavo y noveno el 50%. En cada caso, según la carga familiar del trabajador, el seguro podía extenderse después de los diez meses, pero sin sobrepasar el 45% del salario promedio. El esquema incluía a los trabajadores mayores de dieciocho años en relación de dependencia, excluyendo a beneficiarios de jubilaciones, pensiones o seguro por accidentes

Aún cuando el seguro fuera propuesto por los sectores patronales[197] en los años previos y por representantes de sectores medios (UCR y PS) en el fragor de la crisis, nuevamente era rechazado de plano por los sectores obreros organizados. En efecto, en 1963, la CGT de los Argentinos incluyó entre sus reivindicaciones "*oponerse* a los intentos oficiales de instaurar el régimen del *Seguro Social*" (CGT 1963: 18). Ello, como vimos, en virtud de la defensa de las cajas sindicales. Por supuesto, este rechazo no suponía la falta de alternativas frente al paro. La central obrera mostraría interés en la cuestión del desempleo, en virtud de la cual convocaría unas *Jornadas Económicas* de debate de la coyuntura, a las que fueron invitados economistas de todo el espectro político[198]. Las conclusiones del encuentro asumían la importancia de eliminar "la desocupación y el subempleo", pero sin mencionar el seguro y apuntando a medidas económico de *nivel macro*. En relación a nuestro argumento, resulta importante que también estos sectores, al ser confrontados con el problema de la desocupación, recurrieran al saber experto de los economistas. Probablemente, en décadas previas esos paneles de especialistas hubieran estado ocupados por médicos.

El nuevo papel de los economistas estaría estrechamente asociado a la hegemonía del discurso desarrollista. Sin embargo, la consolidación de éste como sentido que orientaría el gobierno de las poblaciones, no implicaba la supresión de discursos antagónicos. Así el mismo diputado Ghioldi al que nos referimos más arriba adjudicaría la crisis de 1962 a "la política de los desarrollistas". Desde su perspectiva, ésta emanaba "del círculo de la nueva oligarquía político financiera que padecimos durante veinte años y que nos ha llevado a la presente dramática situación en que la clase obrera paga los privilegios, parasitismos, depravaciones y despilfarros en forma de encarecimiento de la vida, descenso del nivel de existencia, envilecimiento monetario y desocupación" (DSD 1963 TI: 207). El blanco de su argumento era el sentido "clasista" en que se había desarrollado el proteccionismo, como "proteccionismo capitalista" que se opondría a uno de cuño "socialista". Así, "si la ley Argentina ha de asegurar un *mínimum* de ganancias -que a veces es un *maximum* que les

---

de trabajo. En los periodos de emergencia social el seguro se financiaría con las cajas de jubilaciones y partidas del presupuesto nacional. Para los años siguientes, el poder ejecutivo debía procurar una financiación en base a la racionalización e inversión de un fondo de desempleo, preferentemente en industria de la construcción.
El proyecto de Ghioldi, como el de Bellicoff, también incluía el uso de una "libreta de ocupación", en la que se registraría mensualmente la permanencia en el puesto de trabajo.

[197] Veremos más adelante, que la propuesta de seguro reaparecería en el marco de la denominada "Revolución Argentina".

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

permite enriquecerse en breve tiempo- , a los empresarios que se ocupan de establecer una fábrica de azúcar (...) con cuanta más razón no ha de poder la ley Argentina asegurar al hombre que no tiene más recursos que el trabajo de sus brazos, un *mínimum* de remuneración para su esfuerzo" (ibídem). En estas afirmaciones (por ejemplo la vinculación proteccionismo-carestía de vida) resonaban las posiciones librecambistas clásica del socialismo y a la que nos hemos referido en los capítulos anteriores.

Ahora bien, más allá de la oposición de Ghioldi resulta interesante que, además del seguro (válvula de escape en "caso de urgencia"), el legislador proponía políticas anti-cíclicas, por ejemplo, la inyección de dinero en las poblaciones desempleadas como estímulo para el consumo. Decimos que resulta interesante en tanto esta alternativa, sostenida desde un campo que se plantea antagónico al "desarrollismo", podría, sin embargo, formar parte de un programa de ésta orientación o de uno keynesiano o, en alguna medida, peronista. Justamente por ello, entendemos que, más allá de sus diferencias y singularidades, estas posiciones conformaron una matriz de lo enunciable y lo visible que hacía viable ciertos enunciados, al tiempo que relegaba otros al ostracismo de los márgenes y que asignaba cierta jerarquía de valor a los que sí circulaban.

Al respecto, también resulta sugerente que Ghioldi reconoce que aunque el "sentido común" de su tiempo sostenía la necesidad de economías de pleno empleo, había *otros* actores ("muchas entidades empresarias, particularmente de EE.UU") que sostenían que cierto nivel de desempleo resultaba positivo para los negocios. En este sentido, cita un informe del senado de EE.UU en el que se afirmaba que la plena ocupación afectaba la inflación y los negocios, sosteniendo que *el óptimo de funcionamiento del mercado supone un desempleo de entre un 5 ó 6%*. Para Ghioldi, estas posiciones no representaban más que "la eterna e inhumana argumentación del capitalismo del siglo XIX" (DSD 1963 TI: 209, énfasis nuestro). Pero quizás fuera algo más que esa "eterna" argumentación; o al menos una resignificación fundamental de ella que cifraría el problema del gobierno de las poblaciones bajo un nuevo signo.

En cualquier caso, los actores y discursos de la época se inscribían, claramente, en los debates de la economía política. En virtud de ello, en las próximas páginas nos proponemos dos objetivos. Por una parte, analizaremos la emergencia de la racionalidad política desarrollista (y sus formas de articulación e intervención) que sostenía estas propuestas "macroeconómicas" de intervención. Por el otro, daremos cuenta de esas *otras* posiciones discursivas sobre el gobierno económico.

Pues bien, antes de este doble recorrido, debemos dar cuenta, brevemente, de la emergencia de la economía profesional en la Argentina, pues, después de todo, sería éste el lenguaje a través del cual se entenderían, malentenderían, desenterrarían y opondrían ambas racionalidades.

La economía como lenguaje estratégico

Según Manuel Fernández López (2001) los años entre 1955 y 1965 fueron la etapa de apogeo de la ciencia económica en la Argentina. En lo que refiere a nuestra problemática, podemos decir que fueron el contexto de emergencia del discurso tecnocrático como racionalidad de gobierno de las poblaciones en general, aunque aquí interese en particular el gobierno de las poblaciones desocupadas. Esta "hegemonización" del discurso autorizado sobre "lo social" trascendió el ámbito de la administración pública e incluyó, como hemos visto, a sectores sindicales que no dudarían en recurrir a estos nuevos expertos[199].

Tal como muestran distintos análisis (Markoff y Montecinos 1994, Babb 2002, Cabrera 2008, entre otros), los años de la post-guerra serían fundamentales en la conformación de una nueva figura, los *technopol*, y de una nueva *lingua franca*, la teoría económica, como modo de comunicación global. En principio, la conformación de un nuevo orden internacional a partir del acuerdo de Bretton Woods y del entramado de instituciones que buscaban garantizar las condiciones internacionales de estabilidad financiera (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), supuso el despliegue de una red de especialistas capaces de articular estas instancias con las administraciones nacionales. Tal como analizan Markoff y Montecinos (1994), ante la necesidad de financiamiento externo, comenzarían a funcionar una serie de rituales y reconocimientos en los cuales estos "nuevos economistas", formados en una cultura internacional, tendrían un papel fundamental. En alguna medida, el economista tendería a ocupar el lugar otrora reservado a abogados (atados a marcos normativos *nacionales*) y, a nuestro entender, sobre todo a los médicos sociales (se pasaba[200] del gobierno del cuerpo-nación al del mercado-nación).

Si bien la red institucional de estos nuevos actores, así como su *habitus* profesional, terminaría de consolidarse a partir de fines de la década del sesenta (Heredia 2004), tal como

[199]Como indicamos, ejemplo de ello fueron las "Jornadas Económicas" organizadas en 1963 por la CGT de los Argentinos en la que se invita a especialistas de distintas perspectivas para tener un diálogo en común en la nueva lengua.

[200] Es esta una expresión inadecuada, puesto que desde nuestra perspectiva estos pasajes nunca son lineales y absolutos. Por el contrario, la medicina-social seguiría cumpliendo un papel en el diagnóstico de la cuestión social, así como en las memorias discursivas que configuran su sentido. Ello de modos muy concretos a través de metáforas, conceptos, relaciones que subsisten.

expondremos en este capítulo, los años entre la Revolución "Libertadora" y el Cordobazo fueron centrales en la emergencia y consolidación del gobierno tecnocrático de las poblaciones.

Ahora bien, a pesar de su carácter "técnico", esta nueva racionalidad de gobierno sería escenario de disputas (políticas) por el saber económico legítimo. En efecto, si las primeras configuraciones de esta nueva razón tecnocrática iban a estar vinculadas al "desarrollismo", en estos años también emergería en la Argentina el neoliberalismo como alternativa de gobierno. Fueron estos tiempos fundamentales para la conformación de una tradición neoliberal en Argentina, tanto en lo que hace a la acumulación de un "saber experto", como en la articulación de una red institucional. Sin embargo, esta alternativa no llegaría a consolidarse, en tanto fue bloqueada por el sentido común desarrollista, que fundaba el diagnóstico de la crisis de empleo de 1962-63, a la que nos referimos al comienzo del capítulo. Esta derrota parcial y momentánea supondría otra acumulación importante para la "tradición neoliberal en Argentina", un "saber de las derrotas", sobre el que también volveremos.

La centralidad del discurso económico en la post-guerra estuvo estrechamente vinculada con la problemática estratégico-militar suscitada por la Guerra Fría. La cuestión del crecimiento económico y del bienestar sería un objetivo estratégico frente a la amenaza de la "propaganda comunista", así como de "la tentación fascista". Según expresaba Robert McNamara, en una sociedad modernizante "seguridad quiere decir desarrollo"[201], pues finalmente "la pobreza y la injusticia social pueden arriesgar nuestra seguridad social tanto como una amenaza militar" (McNamara 1969: 123). Serían por lo menos tres las racionalidades que se adjudicarían la capacidad de dar respuesta a esta amenaza: el keynesianismo-desarrollismo, el neoliberalismo y la Doctrina Social de la Iglesia. Nos concentraremos en las dos primeras, pero en vistas a la singularidad del campo simbólico de las políticas sociales en la Argentina[202], no será posible (ni deseable) desatender la tercera.

El despliegue de intervenciones de tipo keynesiano fue fundamental en muchos de los países centrales, mientras que el "desarrollismo" (en sus diversas vertientes) lo fue para los países periféricos. Sin embargo, esta no sería la única racionalidad económico-tecnocrática disponible. El milagro "alemán", por ejemplo, se basó en (y ayudo a construir) alternativas neoliberales de intervención. La deslegitimación del Estado posterior al nazismo había

[201] Sentencia compartida por un amplio espectro ideológico, por ejemplo la encíclica de 1967 *Populorum Progressio* de Paulo IV afirmaba que el desarrollo era el nuevo nombre de la paz.

[202] Por no detenernos a analizar la relación entre la doctrina económica peronista y la DSI (*ver* Cafiero 1961). O las afinidades de sentido entre esta última y el neoliberalismo (ver Zanotti 1986, 1993, 2004 y Murillo 2010).

generado un contexto en el cual el keynesianismo resultaba improbable. Desde la perspectiva del naciente *ordoliberalismo*[203], el nazismo había degradado la jerarquía legal del Estado al subsumirlo a mero representante de otra cosa, del *volk* (pueblo) o de la *gemeinschaft* (comunidad). El Estado había sido mero instrumento de una "esencia colectiva". Exorcizar a Alemania del nazismo suponía desarticular la matriz que lo había hecho posible y ella estaba estrechamente asociada a la postulación de una instancia supra-individual y sustantiva ("lo social"). El fundamento del orden debía alejarse de "la nación" y aun más de la "voluntad general". Desde la perspectiva neoliberal, la libertad económica era capaz de funcionar como propulsora de la soberanía política, como modo de aceptación y conformación performativa de la institucionalidad del Estado, en virtud de las reglas "marco". El desarrollo y crecimiento económico en Alemania produciría la soberanía política como espacio de construcción del consenso y de adhesión al orden político. El mercado, para esta primera experiencia de neoliberalismo, tenía un poder concreto de formalización que permitía hacer de él un espacio de legitimación del Estado e incluso de la sociedad. No se trataba simplemente de liberar la economía de sus ataduras (al estilo decimonónico), sino de fundar el orden político y social *en* el mercado, en la organización mediante sus mecanismos no conscientes y descentralizados (Foucault 2007).

En este mismo sentido, Frederic von Hayeck referirá a un "verdadero individualismo", que se reconoce en la tradición de John Locke, Bernard Mandeville y David Hume, así como en Adam Ferguson y Adam Smith, para contraponerlo a uno "falso", vinculado a la tradición racionalista cartesiana de Rousseau y de los fisiócratas[204]. El segundo tendía, y este era su principal pecado, al colectivismo. La primera perspectiva entenderá que "la sociedad" es el resultado de la acción humana múltiple y no del designio voluntario del Estado. Para ella no se requiere de individuos sabios ni buenos, sino de hombres egoístas que compitan. Esta matriz funda la economía política como pensamiento racional de la sociedad y al liberalismo como doctrina de la (producción de) libertad a través de la competencia. Ésta, por su parte, se basa en la desigualdad y se desarrolla (y debe desarrollar) en un marco normativo estable y conocido por todos (*rule of law*): "Nuestra principal conclusión es que un orden individualista

[203] El neoliberalismo alemán se denominó también *Escuela de Friburgo* u *Ordoliberalismo,* en virtud de la universidad que los reunía (en el primer caso) y de la revista *Ordo* que fundaron (en el segundo). No podemos extendernos aquí en los orígenes de esta teoría, estrechamente vinculados a la teoría subjetiva del valor de Menger, por cierto particularmente influyente en la Doctrina Social de la Iglesia. Sobre este punto *ver* Murillo (2010).

[204] Hemos trabajado esta contraposición en los capítulos antecedentes a través de la analogía con las posiciones "deístas" y "teístas".

debe descansar en la vigencia de principios abstractos y no en la imposición de órdenes específicos" (Hayek 1945: 18).

En este punto, la racionalidad neoliberal pretendía desvincular definitivamente el gobierno económico de la razón de Estado, minando las bases de la *Volkswirtschaft*[205]. Ahora bien, la relación entre gobierno económico y Razón de Estado ha sido históricamente compleja, pues "no hay que olvidar que ese nuevo arte de gobernar (...) lo menos posible [es] una especie de duplicación o, en fin, de refinamiento interno de la razón de Estado" (Foucault 2007: 38). Ello resulta claro no sólo en el caso de los fisiócratas y su Rey Economista, sino también en el caso de la economía política escocesa. Después de todo "la riqueza" a la que se refería Smith era de *las naciones*.

Sería justamente esta vinculación nación-economía la que los ordoliberales intentarían romper cuando impugnaban el concepto *Volkswirtschaft,* cargado por lo demás de significantes peligrosos como "pueblo, "nación" y "territorio". Desde la perspectiva del "verdadero individualismo", el nacionalismo resulta un veneno y el hermano gemelo del socialismo, "una inducción y un resultado de aquel mismo esfuerzo por lograr una sociedad conscientemente organizada desde las altas esferas" (Hayek 1945: 25). Desde la perspectiva de Von Mises la *Volkswirtschaft* (término sin equivalentes satisfactorios fuera de Alemania) dibuja una trayectoria directa que va de los impulsos imperialistas de Bismark hasta el Estado Totalitario del nazismo. Desde los comienzos de los tiempos, esta forma de entender la economía ha estado en pugna con el principio de la economía de mercado (Von Mises 1968: 320). Esta última motoriza el despliegue de un extenso aparato gubernamental dispuesto a *programar* la economía nacional y a sacrificar el interés individual[206] en virtud del bien nacional[207]. Nada de ello es necesario ni adecuado, pues en definitiva el comercio fue, antes que nada, comercio internacional. La autarquía que debe convertirse en horizonte político no es la de la nación, sino la de los individuos, lo que supondrá una ética de la libertad y responsabilidad individual.

Pues bien, esta alternativa neoliberal, que como veremos estaba disponible en este período dentro del "repertorio de posibilidades", no sería la que se generalizaría ni aquí, ni en el resto de América Latina, aunque, como también veremos, sí disputaría el territorio de delimitación e intervención de los problemas, ahora cifrados como "económicos".

---

[205] Traducción: economía política, en cuanto ella refiere a la organización política del Estado-Nación.

[206] Sobre la relación entre el neoliberalismo, el giro subjetivista y la perspectiva fenomenológica *ver* Murillo (2010).

[207] Por cierto, la racionalidad utilitaria-neoliberal es fundamentalmente distinta a esta dinámica sacrificial de la parte por el todo (Foucault 2007: 322 ss).

I. Desarrollismo se predica de diversos modos

Como hemos indicado, la promesa del "desarrollo" concentraba las mayores apuestas y funcionaba como significante vacío (Laclau 1996) a partir del cual se organizaba una distribución de ciertos enunciados en el campo de lo "evidente", mientras que otros quedaban rezagados a los márgenes. Si bien estas perspectivas iban a retomar muchos de los elementos de la *racionalidad neocorporativa*, según ella se conjugo en las décadas precedentes (vgr. el objetivo del "pleno empleo" y de la "prosperidad nacional"), iban a estar marcadas por el imperativo de *racionalizar* una intervención económica que había sido imprudente respecto de sus dinámicas.

Entre las promesas desarrollistas, hubo fundamentalmente tres significativas para la comprensión del "desarrollo" como problema en el horizonte político argentino: 1) la propuesta del Consejo Económico para América Latina (CEPAL), desarrollada fundamentalmente por Raúl Prebisch, 2) la de Frigerio-Frondizi y, finalmente, 3) la de la *Alianza para el Progreso*.

Uno de los hitos fundamentales en la historia del desarrollismo sería la difusión de la teoría de la declinación de los términos del intercambio propuesta por Raúl Prebisch hacia 1949. A diferencia de lo que sostenían las teorías clásicas, para esta explicación estructural, el avance tecnológico beneficiaba a los términos de intercambio de los países centrales. El subdesarrollo[208] era resultado de la estructura económica primaria, punto que contradecía la clásica teoría de las ventajas competitivas. Desde la perspectiva de Prebisch –que luego se consolidaría institucionalmente en el Consejo Económico para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL)– la solución era la industrialización mediante una estrategia de sustitución de importaciones ("desarrollo industrial hacia adentro"), en la que las divisas obtenidas por las exportaciones y la inversión directa externa sirvieran para importar los bienes de capital necesarios (Peet & Hartwick 1999: 40-41). La dependencia respecto de la productividad del sector primario como medio de obtención de divisas planteaba la necesidad de la modernización del campo y una extensa reforma agraria. Hacia 1959 Prebisch complejizaría su esquema y comenzaría a recomendar exportaciones de manufacturas, reelaborando su diagnóstico respecto del problema de estrangulamiento externo. Asimismo, desde CEPAL se fomentarían estrategias de articulación económica a nivel latinoamericano

[208] Hemos visto en el capítulo anterior que este término se generalizó a partir de un discurso del presidente Harry Truman en 1949.

(ALCAC) y la creación de organismos de asistencia (técnica y financiera) para el desarrollo (como el Banco Interamericano para el Desarrollo, BID, creado en 1959) (Gabay 2008).

La perspectiva desarrollista de Frigerio-Frondizi, por su parte, difería en varios puntos de la cepalina. En principio, Rogelio Frigerio[209] no se declaraba favorable a la reforma agraria, pues ésta no iba a implicar un aumento de la productividad, dado que la estructura de la tenencia de la tierra en Argentina había sido siempre capitalista. Tampoco compartía la primacía de las estrategias regionales (como la ALCAC) sobre el desarrollo nacional, pues "la suma de economías nacionales débiles y no integradas sólo conduce a reproducir a escala regional el estrangulamiento que nos aqueja a escala nacional" (Frigerio 1964: 99). Fundamentalmente, Frigerio rechazaba alternativas gradualistas, para fomentar la conformación de una industria de base. A partir de ello, era radical respecto de la necesidad de la inversión extranjera directa (aunque controlada) en la estrategia de desarrollo.

En este punto, todas las alternativas desarrollistas coincidían en que la expansión de la economía nacional no necesariamente antagonizaba con los países centrales, fuera por la política de inversiones o por la meta de lograr una industria "exportable" capaz de financiar su propio crecimiento, el desarrollismo estaba dispuesto a una relación más abierta con el mercado mundial (como también Perón lo había estado después de 1952).

La *Alianza para el Progreso*, a diferencia de las anteriores alternativas, surge desde "el centro", fuertemente impulsada por la dinámica de la Guerra Fría. La amenaza comunista había adquirido encarnadura real después de la revolución cubana y del accidentado viaje de Nixon por el continente en 1958, en el que había resultado blanco del intenso espíritu anti-estadounidense (Hirschman 1961). No casualmente, una de las fuentes de esta propuesta fue la denominada "teoría del despegue", expuesta por Walt Whitman Rostow (1960), asesor del Departamento de Estado entre 1961 y 1966, en un libro sugerentemente intitulado *The Stages of Economic Growth: **A Non-Communist Manifesto***. Allí, se diferenciaban cuatro etapas fundamentales en el proceso de modernización (sociedades tradicionales, etapa de transición, etapa del despegue económico y el camino de la madurez) y se exponía la necesidad de que los EE.UU participaran activamente para acelerar este proceso en los países del Tercer Mundo, de modo evitar la posible infiltración comunista.

[209] El recorrido de Frigerio resulta interesante. Militante del Partido Comunista en la década del cuarenta (al igual que José Beer Gelbard), sería el asesor económico clave de Frondizi y el hacedor del pacto electoral con Perón.

Otra de las fuentes teóricas de la *Alianza para el Progreso* fue la denominada "revolución de las clases medias", según fuera expuesta por Arthur Schlesinger[210].Desde la perspectiva de este asesor de la Casa Blanca, "el problema de la agitación política en América Latina" era resultado de "la lucha de América Latina para entrar en el siglo XX", es decir, del problema de la modernización de la sociedad. El principal obstáculo para ello era una "estructura agraria, económica semifeudal". Pues bien, el medio "más favorables, desde el punto de vista EE.UU", para romper con esta estructura sería la "revolución de clase media", instancia de acceso al poder por parte de estas clases. En el análisis de Schlesinger, estas revoluciones emergerían de una combinación de cambios tecnológicos, de iniciativa empresarial (provocada por el capital extranjero) y de doctrinas estatistas. La amenaza que se escondía en caso de fracasar esta "revolución de las clases medias" era la revolución de "trabajadores y campesinos", y éstas traerían "un Castro o un Perón". Frente a esta posibilidad, los EE.UU. debían "actuar muy pronto (...) para contrarrestar los esfuerzos cada vez más hábiles de los comunistas de aprovechar esta situación y reforzar las partes de la clase media antes de que su crédito se agote" (*Memo Foreign Relations of the United States, Volume XII, American Republics, Document 7*).

Esta intervención implicaba tomar distancia respecto de concepciones previas. Así, Schlesinger explicaba al presidente John F. Kennedy (JFK) que "durante los años cincuenta el gobierno de EE.UU., bajo la influencia perniciosa del Fondo Monetario Internacional, se comprometió a la vista en una serie de casos que el primer requisito era, no el desarrollo económico, pero la estabilización financiera". Los resultados de esta intervención habían sido "drásticos programas deflacionistas" que habían inducido "un estancamiento económico, la disminución de los niveles de vida y, finalmente, (...) una reacción totalmente previsible pro-comunista". Tal era el caso de la Argentina y de Arturo Frondizi, "políticamente contra las cuerdas" a partir de las políticas estabilizadoras[211]. En este sentido, era momento de "disociar la política de EE.UU. respecto de la del FMI y su aplicación mecánica de los recursos deflacionarios", pues éstas habían "retrasado la revolución de clase media" (ibídem).

Este distanciamiento respecto del FMI, suponía distanciarse, además, del "clásico" papel de América Latina en la división internacional del trabajo. "Nuestras políticas [escribía Schlesinger] se han orientado fuertemente en la tesis de que América Latina debería ser

[210] En un Memo dirigido a John Fitzgerald Kennedy, Mc George Bundy y el ya mencionado Walt W. Rustow. En lo que sigue, nos basamos en este Memo Foreign Relations of the United States, Volume XII, American Republics, Document 7. Acceso: http://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12/d7 26/04/2010. La traducción es nuestra. Todo este párrafo y el que sigue refiere a esta fuente.

[211] Referiremos a ellas más adelante.

esencialmente un productor y exportador de los productos básicos –una tesis que, por supuesto, gratificaba a la oligarquía terrateniente y convence a los apóstoles de la modernización que nos proponemos conseguir mantener América Latina en perpetua servidumbre colonial" (ibídem). Romper con esta premisa implicaba dar un paso fundamental respecto de las *cualidades de la intervención*, pues suponía "abandonar la posición doctrinaria" de sólo financiar a las empresas privadas, para pasar a financiar fundamentalmente a los Estados latinoamericanos.

Así, ante la amenaza comunista, la intervención imperialista en el continente iba a abandonar posiciones típicamente liberales y "Estado-fóbicas", en pos de garantizar el pertrechamiento nacional-estatal como frontera de contención de los procesos de radicalización del continente. El actor clave en esta estrategia sería la clase media, como clase modernizadora, que, a la vez, (se suponía) estaba por fuera de la lucha de clases[212].

En virtud de este carácter estratégico del desarrollo económico y, en términos más generales, del imperativo de la modernización, no resulta extraño el papel asignado a las fuerzas armadas en este proceso. Menos aún tomando en cuenta el papel asignado a la *nación*. Efectivamente, muchos de los sujetos interpelados por el desarrollo eran los "nuevos" Estados nación[213], lo que implicaba una compleja "integración nacional" y la superación de localismos parroquiales. Entre las maneras de fomentar esta integración, Howard Wriggings (1967) analiza cinco: (1) la construcción de enemigos externos, (2) el liderazgo político, (3) la construcción de una ideología nacional definida por objetivos y medios de alcanzarlo, (4) el despliegue de un proyecto de desarrollo económico y, finalmente, (5) la configuración de instituciones nacionales, tales como el sistema escolar, medios masivos de comunicación, los partidos políticos y burocracias nacionales modernas, particularmente *las fuerzas armadas*.

Retomando este último punto, resulta relevante la edición, y posterior traducción en Argentina, de un libro compilado por el sociólogo de Chicago y ex agente de inteligencia, Edward Shils: *Los militares y los países en desarrollo.* Este libro fue producto de un foro de intercambio sobre militarismo organizado por la corporación RAND en Santa Mónica en agosto de 1959 y traducido por el General Venancio Carullo en 1967[214]. En el prólogo de la edición local, se indica que la relación entre los militares y la nación otorga a los primeros en

[212] Paradójicamente, el desarrollo y el crecimiento de las clases medias, lejos de garantizar el *statu quo*, serían un factor importante para la radicalización política entre fines de los sesenta y comienzos de los setenta.
[213] Nacidos del proceso de descolonialización.
[214]Este general sería convocado junto con Javier Villanueva, Luis Machinea, Luis Floria, Natalio Botana y otros a formular el proyecto de desarrollo de CONADE-CONASE en 1971 en la Universidad de Tucumán (Perón, Juan 2004: 92).

un lugar fundamental en las cuestiones referidas al desarrollo económico. La idea general que recorre el libro es que la presencia de militares en países "en vías de desarrollo" no debiera pensarse como un síntoma "barbarismo" (a lo que estaríamos tentados si pensáramos comtianamente la modernidad en términos de un pasaje de la "sociedad militar" a la "sociedad industrial"), sino como un vehículo para la modernización (Shils *comp.* 1967: 10).

Tal como explica Edward Shils en su artículo ("Militares en el desarrollo político de los nuevos estados"), el desarrollo requería la integración nacional y la superación de localismos tradicionales. Puestos a determinar qué actores serían capaces de organizar esa integración, ni los intelectuales humanistas –populistas románticos- ni las clases empresarias estaban a la altura de las circunstancias. Ante este déficit de las élites civiles, la élite militar debía transformarse en el agente idóneo para cerrar la brecha entre la sociedad tradicional y la moderna (ídem: 41). En términos semejantes, Lucian W. Pye en el mismo libro se preguntaba si la intervención militar implicaba necesariamente un golpe al gobierno liberal y a las libertades civiles. Lejos de ello, "a pesar de todo nuestro apego a los valores democráticos (...) no sabemos qué es lo que requiere una sociedad para cambiar de bases tradicionales y autoritarias al establecimiento de instituciones democráticas e instituciones representativas" (ídem: 79). En las condiciones de las sociedades en transición, el ejército se caracterizaba por su estructura novedosa y fuertemente industrial tanto en su organización como en sus objetivos.

En este sentido, la ayuda militar norteamericana había resultado una fuerza modernizadora capaz de desplegar nuevas tecnologías y formas de organización. La revolución tecnológica-militar, a la que los países pobres no tenían acceso, pero habían conocido por el contacto con organizaciones de asistencia militar, había producido una toma de conciencia de las élites militares respecto del grado de subdesarrollo de sus economías. Sin lugar a dudas, entonces, el ejército resultaba un agente modernizante y un medio de modernización[215].

I.a. ... pero "Seguridad" de uno sólo

Por supuesto "el desarrollo" sería sólo uno de los componentes de la prevención del avance comunista en el tercer mundo, que debía incluir como agentes especializados no sólo a los

[215] Sin embargo, la valoración positiva del papel de los ejércitos en el proceso de modernización estaba fuertemente tensada por la dinámica de los antagonismos políticos. Así en el artículo "Militarismo y política e América Latina", Edwin Lieuwn -sin mayores justificaciones- refiere al *Coronel* Perón como un "dictador *fascista*", que habría sido depuesto por una movilización militar anti-despótica. En virtud de esta doble valencia de la institución militar (y su impulso industrialista e interventor), como posible agente modernizador, pero también como residuo fascista y corrupto (Perón habría huido con 700.000 dólares), resultaba necesario, desde esta perspectiva, *profesionalizar* las fuerzas armadas, intensificando su formación en los EE.UU.

economistas y programadores, sino también al ejército. Otro de los elementos fundamentales de la estrategia estuvo vinculado específicamente al papel *represivo* de las fuerzas armadas, a través de la Doctrina de la Seguridad Nacional. La articulación de ambos elementos no estaría exenta de contradicciones y tropiezos (Rouquié 1986: 155). En el mismo libro sobre desarrollo y Fuerzas Armadas que consignamos unos párrafos más arriba, puede leerse que, en tanto su misión era defender el territorio y los intereses nacionales, cuando éstos fueran amenazados por la violencia, no debía omitirse que aquéllas se convirtieran "en una suerte de fuerzas policiales" (Prólogo General Venancio Carullo, Shils 1967: 9)

La Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) se inscribió al interior de una mutación de la política de seguridad norteamericana[216]. Según expone Tapia Valdés (1980) hasta 1955 existía una separación clásica entre la política de defensa militar y la política exterior, la primera dependía del Departamento de Defensa, del Departamento de Estado y del Pentágono. A partir de 1955, sin embargo, bajo la preocupación por la "Seguridad Nacional", hubo una militarización de la política exterior que terminaría por borrar las delimitaciones posibles entre un ámbito de política *interna* de seguridad y un ámbito *externo* a ella. En esta misma mutación hubo una redefinición de la amenaza de agresión que pasaría de la hipótesis de la "guerra total" a la hipótesis de la "guerra limitada" y el desarrollo de "respuestas flexibles". En efecto, ante la amenaza que implicaba el holocausto nuclear, aun para la nación "vencedora", la guerra fría asumía la forma de "guerra limitada" o "guerra *proxy*", esto es, el enfrentamiento indirecto entre las potencias para neutralizar la posible expansión de la otra. En este sentido, los sucesivos movimientos independentistas, nacionalistas y sociales que brotaron con posteridad a la Segunda Guerra Mundial[217], devinieron un terreno para el enfrentamiento indirecto y local de los dos polos del poder mundial. La guerra fría resultaba una guerra contenida en los márgenes (López 2001).

Esta dinámica de enfrentamiento no podía sino desdibujar las fronteras entre la guerra civil-nacional y la guerra internacional. Los movimientos políticos-militares de la periferia devenían un interés central e interno de los EE.UU (Tapia Valdés 1980). Así, la doctrina

[216] Sin embargo, responde a la acumulación previa de algunos instrumentos y circunstancias. Entre ellos, ocupa un lugar central el Acta de Seguridad Nacional, promulgada en 1947. Esta ley daba al gobierno federal el poder para movilizar a los militares al tiempo que creaba el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), instituciones cuya función estaba directamente articulada con el nuevo papel hegemónico de EE.UU en el concierto internacional. También en 1947 se firmaba el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en Río de Janeiro, por medio del cual se avanzaba hacia una integración de los ejércitos Americanos, bajo la égida de EE.UU (Leal Buitrago 2003).

[217] Resulta interesante la hipótesis de Tapia Valdés (1980), para quien la efervescencia nacional y social posterior a la Segunda Guerra se debió, en alguna medida, a la extensión de los ideales de las potencias aliadas, de modo semejante a lo que había ocurrido con las guerras napoleónicas en el siglo XIX.

distinguía las funciones de los EE.UU y de sus aliados de la OTAN de la de los países periféricos sometidos a su influencia. Mientras los primeros debían asumir la responsabilidad de mantener el equilibrio estratégico y sus sistemas de alianzas, los países periféricos tenían la obligación de evitar que el "peligro comunista" ganara terreno en sus territorios.

La DSN tuvo dos fuentes, la Doctrina de la Contrainsurgencia (teoría del enemigo interno), desarrollada en Francia a partir de la guerra de Argelia y de Indochina, y la Doctrina de Seguridad Hemisférica desarrollada por EE.UU. El peso de esta última fuente sería cada vez mayor, en particular con posteridad a la Revolución Cubana. El principal medio de intervención sería la asistencia brindada en el marco los "Programas de Ayuda Mutua" de la Junta Interamericana de Defensa (JID), así como las misiones técnicas destinadas a supervisar el uso de esa ayuda. Otro de los mecanismos de intervención sería la conformación de un *Plan de Defensa Continental* y, a partir de 1959, el desarrollo de conferencias que nucleaban a las jerarquías de los ejércitos latinoamericanos.

Como toda doctrina militar, la DSN se estructuraba a partir de tres ejes fundamentales: 1) una concepción general de la guerra; 2) una concepción de la nación; 3) una concepción sobre la relación apropiada entre ejército y sistema político. En lo que hace a la concepción general de la guerra, se convalidaba el conflicto este-oeste, aceptando la integración de los ejércitos nacionales de la periferia a los dispositivos de defensa internacionales creados por los EE.UU, asumiendo como función principal el control ideológico de la población. En lo que hacía a la relación entre las FF.AA y el sistema político, la DSN implicaba una actitud radicalmente intervencionista que incluía la posibilidad de la toma total del aparato estatal (en particular a partir de la denominada Doctrina Nixon[218]). Finalmente, en lo que refería a la concepción de la nación, asumía la subordinación económica a los EE.UU en virtud de la subordinación estratégica, al tiempo que *se aceptaba la declinación del papel del ejército como actor central para el desarrollo económico y la industrialización* (López 1985).

Este último punto es central, pues refiere a la paradoja de que aún cuando la DSN pusiera a los militares en el papel de *nationbuilders* –cuya responsabilidad era la conformación de la nación como espacio de contención a la amenaza disgregante del comunismo–, al mismo tiempo, reducía su función a la de policía imperial, cuyo rol estaba supeditado a la estrategia

[218] Se llama así a la Doctrina formulada por Richard Nixon en 1969, según la cual era menester que EE.UU fortaleciera la asistencia militar a los países periféricos en la lucha contra el comunismo. Esto implicaba ciertos matices respecto de la posición previa de la Casa Blanca, comprometida con la estrategia del desarrollo y con una relación más compleja respecto de la discontinuidad de los regímenes democráticos. Esto queda plasmado en los memos referidos a la asunción de José María Guido, en los que cada vez parece menos problemático el hecho de que el vicepresidente hubiera accedido al poder mediante un golpe de estado.

panamericana. Este aspecto de la DSN resulta claro en lo que hace al tipo de financiamiento y ayuda otorgados. Tal como exponía McNamara (1968) "en virtud de la improbabilidad de un ataque convencional, equipamientos y asistencia mutaron para responder a la actual amenaza del *frente interno*" (1968: 28). A diferencia de las concepciones de defensa nacional de las décadas anteriores, que no implicaban un asunto exclusivamente militar, sino un elevado juicio sobre la potencialidad económica de la nación, la defensa del occidente cristiano supondría una especialización del ejército como máquina de terror. Fueron pocas las voces que se alzaron dentro del ejército para criticar esta progresiva desnacionalización y socavamiento de su rol en el proceso de industrialización (Rouquié 1986: 158 ss, Portantiero 1977).

Otro de los aspectos fundamentales de la DSN, con una profunda vinculación con el desarrollo ulterior de las formas de intervención del Estado, sería la articulación entre ejército y tecnocracia. En efecto, además del saber vinculado al terror, resultaba cada vez más relevante el saber vinculado a la eficiencia y economía de la acción estatal. La mutación al interior de las doctrinas militares suponía algo más que una paradójica desnacionalización y desindustrialización del ejército, implicaba también la emergencia y transmisión de nuevos modos de diseñar la intervención y un nuevo arsenal de metáforas a partir de las cuales actuar sobre "lo social". En este sentido, resulta muy sugerente el papel cumplido por Robert McNamara.

Robert McNamara fue Secretario de Defensa de los EE.UU entre 1961 y 1968, en plena guerra de Vietnam[219]. En su juventud, había formado parte de un grupo de brillantes jóvenes de las universidades más prestigiosas que durante la II Guerra Mundial había introducido mecanismos de control y gestión en la Fuerza Aérea de los EE.UU. Luego de la Guerra, junto con sus compañeros, McNamara pasó a trabajar para la empresa automotora Ford (1946-1968), donde incorporaría criterios analíticos y, sobre todo, matemáticos al proceso de toma de decisiones.

En su traspaso a la Secretaría de Defensa, McNamara aportaría una tecnología fundamental: la gestión por resultados. La idea fundamental de esta técnica era que el Estado debía pensarse como un dador de bienes y servicios para distintos grupos poblacionales. Es decir, pensarse *a partir* del *modelo de la empresa.* En tiempos neoliberales, como la segunda reforma del Estado, la profundización de este esquema supondrá tomar a ésta como modelo al tiempo que

[219] Asimismo, pocos años después sería el presidente del BM (1968-1981), pieza fundamental en la mutación de las formas de asistencia a las poblaciones pobres en general y desempleadas en particular. Sobre este personaje, entonces, deberemos volver más adelante.

se descarta la programación económica. Esto será clave para el pasaje de una planificación normativa a una planificación estratégica y flexible, que pondrá en marcha un sistema de monitoreo de resultados que sirvan de insumo para el recálculo táctico permanente (en sintonía con las transformaciones que había sufrido el arte de la guerra a partir de las tácticas de guerra de guerrillas, con las que un experto en Vietnam estaba más que familiarizado). La empresa será algo a emular y no sobre lo cual intervenir.

Según McNamara, la producción de los distintos bienes y servicios estatales debía gobernar la organización interna del aparato burocrático, constituido por líneas programáticas, cada una de las cuales resultaba en un producto con directa incidencia en distintas poblaciones. La base de cálculo del presupuesto nacional debían ser estos programas, como procesos productivos que requerían de ciertos insumos. Además, cada bien y servicio que producía el Estado debía ser cuantificado y medido a partir de un *set* de indicadores, de modo de poder analizar los impactos concretos de la acción estatal. Estos resultados debían contrastarse con el análisis de costos de cada programa (es decir, de cada uno de los procesos de producción), de modo de poder medir la eficiencia del gasto y generar alternativas optimizadas[220].

Así, el nuevo paradigma de seguridad tendría múltiples y diversos efectos en la gestión de las poblaciones. Por un lado, introducía el terror y sus consecuencias profundas en la subjetividad (Murillo 2008). Asimismo suponía una desnacionalización de las FF.AA y el desmantelamiento en su papel industrializador. Finalmente, sería como otra de las vías de difusión de la nueva racionalidad tecnocrática al interior del aparato estatal. Respecto de este último punto, cabe recordar que McNamara sería un actor clave en la reconfiguración del papel del BM en América Latina.

Ib. Seguridad y Desarrollo: ¿Estado y nación?

En la articulación de las estrategias desarrollistas y la Doctrina de Seguridad Nacional, parecía que la nación, y el Estado Nacional, se transformaban en un factor fundamental en el rechazo a la penetración de las doctrinas socialistas. Las "raíces profundas del ser nacional" podían servir de "antídoto" contra la "amenaza extranjerizante" de la U.R.S.S. En este sentido, el informe Schlesinger sostenía que "debemos demostrar nuestro respeto por las distintas culturas y tradiciones de las otras repúblicas americanas. Nuestras propuestas se derivan en última instancia de una visión generosa de las potencialidades espirituales diversas

[220] Volveremos sobre este tema más adelante al referirnos a la estrategia de "focalización", sin dudas construida a partir de esta misma matriz.

de un hemisferio unido" (*Memo Foreign Relations of the United States, Volume XII, American Republics, Document 7*).

La doble aceptación –del Estado, como instrumento de intervención y planificación económica, y de la nación, como entidad cultural con una idiosincrasia que debía respetarse– presentaba un interesante contraste respecto de la alternativa del milagro alemán, como hemos dicho, modo alternativo de gestionar la amenaza del totalitarismo (comunista y/o fascista).

Sin embargo, paradójicamente, tanto el "desarrollismo" como la DSN, al tiempo que construían la "nación" como reserva, disponían una serie de elementos que la horadarían por dentro. En términos de Juan Carlos Portantiero:

> La consolidación nacionalista y distribucionista del proceso de industrialización por substitución de importaciones que tiene lugar durante la década peronista, se articulaba ajustadamente con la doctrina militar predominante entonces en el ejército, basada en el concepto clásico de "Nación en Armas", en la hipótesis de guerra provocada por un enemigo externo. Ponía énfasis, por lo tanto, no sólo en la necesidad de autosuficiencia económica sino también en la necesidad de control nacional sobre el sistema de decisiones. Esto llevaba a reforzar los roles del Estado y a concebir la política económica como política de protección de la economía nacional como un todo (...). Hacia los años 60 esa doctrina cambia. Tras un periodo en que las Fuerzas Armadas se desintegran en pugnas internas, un nuevo proyecto, cuyas condiciones organizacionales son planteadas en 1962-63 reemplaza al anterior. A partir de las teorías norteamericanas sobre la contra insurgencia, la conexión entre Seguridad y Desarrollo pasa a ser la nueva clase estratégica. El enemigo se ha "interiorizado"; el enfrentamiento básico tiene lugar dentro de las fronteras. La función principal de las Fuerzas Armadas es garantizar la Seguridad. A partir de esto (...) el principio del control nacional sobre las decisiones económicas pasa a segundo plano: *no importa quien dirija el desarrollo; lo decisivo es que las estructuras de la nación se modernicen* (Portantiero 1977: 521)

Así, el desarrollismo de la *Alianza para el Progreso* suponía la integración de las economías nacionales en un proyecto panamericano que engendraba una serie de lazos de dependencia financieros (en virtud de los préstamos para el desarrollo de infraestructura del Banco Interamericano del Desarrollo o del *Eximbank* para financiar importaciones). Las estrategias "endógenas" de desarrollo, tanto la cepalina como la frondicista, también fomentaban la inversión directa del capital extranjero bajo la forma de empresas transnacionales, actores fundamentales para el desarrollo[221]. En este sentido, la relación nación-desarrollo no estuvo exenta de paradojas en ninguna de las versiones del desarrollismo (tampoco en la peronista).

[221] En efecto, la cita de Portantiero que consignamos en el párrafo precedente continúa: "Estos cambios en la orientación estratégica de las Fuerzas Armadas coinciden con el proceso de consolidación monopolista en las ramas más dinámicas de la industria. En su urgencia modernizante, las Fuerzas Armadas coinciden con el proyecto del "*establishment*", en tanto, si no se plantea la alternativa de que sea el Estado quien tome en sus manos los centros principales de acumulación, la empresa desarrollista deberá recaer forzosamente en los sectores privados más concentrados, los únicos que tienen capacidad para dinamizar un proyecto económico expansivo y eficiente. Este esquema funcionó, con tensiones mínimas, durante los primeros tres años de la "Revolución Argentina", tiempo de euforia en el que parecía desafiarse la posibilidad cierta de una elite tecnoburocrática-militar- empresaria" (Portantiero 1977: 521).

A pesar de su trayectoria nacionalista, las primeras acciones de Frondizi rápidamente contradijeron sus posiciones como opositor radical del segundo gobierno de J. D Perón. Si éste fue el caso de la denominada "batalla del petróleo[222]", la promulgación de la ley de inversiones extranjeras de 1958 lo confirmaría. Según explicaba Arturo Frondizi a John F. Kennedy, uno de los éxitos de su administración habría sido alejar la cuestión del desarrollo nacional del debate respecto de la nacionalización de las industrias (*Foreign Relations of the United States, Volume XII, American Republics, Document* 174). Rogelio Frigerio sería un factor clave para ello. Ex-militante del Partido Comunista, convertido luego al ideario "nacional", terminaría por echar mano de una fortísima inversión directa extranjera (y también de endeudamiento) en virtud de lo que definiría como un "nacionalismo de fines", que trascendía el limitado nacionalismo de medios. En nombre del desarrollo nacional se introduciría, como nunca antes en la Argentina, el capital extranjero[223]. En este sentido, tanto Perón en 1952 como Frondizi en 1958 muestran un *desplazamiento* (que los excede, y por el que más bien "son hablados) a nivel de las racionalidades de gobierno económico que pasan de supeditar la economía a la acción de la política a asumir las singularidades del medio económico como un dato que debe informar la intervención y adecuarla a éste.

Así, uno de los aspectos más interesantes de la estrategia de Frondizi-Frigerio fue su relación paradójica con las multinacionales. Si por un lado éste es el momento histórico en el que claramente entran al mercado local[224], por otra parte son identificadas como "enemigas" del desarrollismo, en tanto su objetivo era, precisamente, borrar las fronteras nacionales. El argumento para fomentar la entrada de capitales era la velocidad requerida para realizar transformaciones para resolver "problemas de naturaleza estructural", que no podían ser solucionados "con adiciones de elementos a la estructura existente", pues requerían

[222] Así se denominó el intento de lograr el autoabastecimiento, que terminó aceptando la intervención de la *Standard Oil*.

[223] En este sentido, el retomar el proyecto de la *California Oil Company* lanzado por Perón y admitir la inversión extranjera directa para la extracción de petróleo (que se extendería a otras ramas, como la siderurgia y la industria química), no implicaba claudicar las banderas del desarrollo nacional, sino, por el contrario, hacerlo posible. Desde el diagnóstico Frondizi-Frigerio, las condiciones desiguales del intercambio derivaban de la ausencia de una industria de base. Profundizar el desarrollo vertical del proceso de industrialización era una necesidad urgente para la que no podía contarse con el ahorro interno. Por otra parte, las innegables leyes de concentración del capital bajo la forma de monopolios internacionales había conformado un nuevo actor capaz de cuantiosas y rápidas inversiones. Si éstas eran las características del desarrollo capitalista, no resultaba posible oponerse, de lo que se trataba, por el contrario, era de "ver el problema desde una perspectiva nacional (...) operando en el sentido que esas leyes permiten, a los fines del desarrollo nacional" (Frigerio 1977: 113). Mediante habilidad política y respaldo social, era posible "aprovechar la fuerza del adversario con la técnica del yudo para hacer posible el desarrollo nacional" (ídem: 115).

[224] Entre 1958 y 1959 las inversiones pasaron de 14 a 209 millones de USD. Entre 1958 y 1962 hubo una inversión de 559 millones, según datos de la Unión Industrial Argentina (en Rouquié 1986: 191).

"cambiando la estructura" (cita). El pasaje del subdesarrollo al desarrollo debía ser rápido para ser efectivo y para evitar "dolores innecesarios" (Frigerio 1977: 120).

Por su parte, la DSN además de vulnerar las fronteras entre lo nacional y lo extranjero, reformulaba la distinción entre lo público y lo privado, al menos en tiempos de guerra. En efecto, el enemigo que enfrentaba esta doctrina, no sólo era interno, sino que era invisible, inabarcable e ideológico. Funciona bajo la forma de un riesgo ingobernable desde los dispositivos típicamente disciplinarios[225] como los ejércitos nacionales. A este respecto, las doctrinas de la contrainsurgencia fomentaban redes de "organización de los habitantes" de los territorios "asolados". Estas redes tenían un grado importante de autonomía y responsabilidad y estaban estructuradas en una pirámide "corta", evitando cargos intermedios de concentración estable de poder, que serían un objetivo sencillo para las "fuerzas enemigas"[226]. Una forma flexible y descentralizada de la intervención[227], en la que se complicaba la distinción entre el "Estado" y "la sociedad civil".

Ahora bien, había además un segundo sentido en el que la DSN vulneraba la distinción entre la esfera "pública" y la "privada"[228]. La ubicuidad del enemigo imponía una pregunta central para la DSN: ¿quién puede *devenir* un enemigo? ¿Cuáles son las condiciones que hacen de un trabajador, un estudiante o un campesino un potencial aliado soviético? En este sentido, la guerra era una guerra psicológica, en sentido fuerte, no sólo en virtud de la difusión de la propaganda como modo de "ganarse los corazones y mentes de la población"[229,] sino porque implica una preocupación por los comportamientos de los "habitantes". En efecto, la solidaridad de los "habitantes", resultaba un factor clave para la victoria de la insurgencia. Así, actuar sobre las condiciones de esta solidaridad era un objetivo militar. Entre ellas se encontraban la *marginalidad* y el *atraso*. Como veremos más adelante, esto supondría retomar y resignificar tecnologías de intervención social ensayadas en contextos coloniales, cuyas resonancias son, por cierto, sumamente actuales.

---

[225] En el uso de este concepto nos remitimos a M. Foucault (1991b).

[226] Sugerentemente, esta descripción que tomamos de Trinquier, R. es muy similar a la descripción que produce Richard Sennet de las instituciones post-fordistas (2003). En particular llama la atención la noción de "pirámide corta".

[227] "Esta organización permitirá la participación de la población en su propia protección. Hasta cierto punto, será capaz de participar en las tareas de las fuerzas del orden y llevar a cabo misiones simples de policía. Detección, vigilancia, y en ocasiones la detención de personas peligrosas a una gestión sin dificultad, y la transmisión de órdenes siempre será fácil y rápido" (Trinquier, R. 1964: 29, traducción nuestra).

[228] Distinción clásica de la modernidad burguesa, según fue estudiada, por ejemplo, por los historiadores de la vida privada.

[229] "Las tácticas militares y el equipamiento armamentístico están muy bien, pero son completamente inútiles si uno ha perdido la *confianza* de la población entre la que se está luchando" (Trinquier, R. 1964: xii, traducción nuestra).

Quizás el lector esté desconcertado respecto de nuestro recorrido por la DSN y su vínculo con la *racionalidad desarrollista.* Sin embargo, entendemos que resulta relevante comprender de qué y cómo se "defiende la sociedad" desde esta racionalidad de gobierno. Este es un aspecto cabal en el análisis de las racionalidades de gobierno: hemos visto cómo la racionalidad social conjugaba el riesgo de revuelta o de degeneración y cómo el peronismo se pertrechaba en la "nación" contra el imperialismo de Braden (al menos hasta 1952). Como veremos, los riesgos de la marginalidad y el subempleo amenazan la *modernización* como proyecto central del desarrollismo. Pues bien, éste no sería sólo un programa económico, sino fuertemente geopolítico, tanto como, aunque de otro modo, iba a serlo el neoliberalismo. En efecto, éste último requeriría, para su desbloqueo como forma de gobierno, la deslegitimación de la nación como ámbito de la programación económica. Paradójica y mediadamente, la articulación desarrollismo-seguridad actuaba en esa dirección.

II. Desarrollo, modernización y marginalidad. Nuevas coordenadas para pensar el "excedente" de fuerza de trabajo

De un modo cada vez más claro, el proyecto de desarrollo que impulsaba el despliegue de la racionalidad tecnocrática (tecno-económica, pero también tecno-militar) delimitaba el espacio semántico de una "nueva" preocupación para la sociología, la economía, la antropología y la psicología social: la marginalidad urbana. Al mismo tiempo, fijaba el foco que orientaría la intervención en este campo: *el comportamiento* de las poblaciones marginales.

En este apartado intentaremos dilucidar, por un lado, la superposición entre los tres términos (*residuum,* marginalidad y desempleo). Entendemos que el concepto de "marginalidad" es importante para nuestro estudio del mismo modo que el de "*residuum*" o el de "inempleable" (que analizaremos en el Capítulo 9). Todas ellas refieren a une misma operación discursiva que, según las distintas tramas en las que opere, adquiere connotaciones distintas. Estos conceptos apuntan a ese espacio *otro* del empleo normal, a esas figuras fantasmagórica (vagos y malentretenidos, microbios, miserables), siempre amenazantes. Sin embargo, un marginal es y no es lo mismo que un "inempleable". Aún cuando en el diagnóstico de los primeros emerja el segundo concepto, el término de "empleabilidad" es síntoma de la renuncia de las explicaciones estructurales y la asunción de estrategias de responsabilización. "Marginal" (aún en las miradas más culturalistas) se predica con "desarrollo" y, por ello, siempre con alguna forma de programación nacional estatal sobre la economía. Por el contrario, "empleabilidad" se predica con "mercado" y, por ello, con formas de intervención que atienden a las capacidades y comportamientos individuales. Para decirlo aun más

sintéticamente: el "marginal" es aún (al menos en parte) víctima, el "inempleable" es culpable.

Más allá de estas diferencias, sumamente relevantes, entendemos que (ahora sí, de un modo semejante) el diagnóstico culturalista-psicologicista de la marginalidad y el de la inempleabilidad cumplirían un papel central en la delimitación de la figura del "desempleo". Justamente, como este lugar estructural no existe como espacio institucional y socialmente válido (no es un espacio habitable), la "marginalidad" (luego la "inempleabilidad" y no la "desocupación") serían la contracara a partir de la cual se recortaría la condición salarial, con los consiguientes etiquetamientos.

El problema de la "marginalidad" emergía a partir del diagnóstico sobre "retraso" de las sociedades periféricas. Diagnóstico que se alimentaba de las narraciones clásicas de la teoría social sobre el pasaje de la *gemeinschaft* a la *gesellschaft*[230] (y con ello, de la religión a la ciencia, de lo común a lo individual, de lo indiferenciado a la diferenciación). Desde esta matriz, los procesos de transición traían el fantasma de la anomia y, por ello, el de las conductas desviadas. Construida desde una perspectiva ecológica, psicosocial y antropológica, la cuestión de la marginalidad parecía poner en el foco de atención los comportamientos y patrones culturales de quienes habitaban los mundos de la pobreza. Sin embargo, este mismo concepto también serviría como referencia a la estructura económica desequilibrada de los países periféricos y sus insuperables determinaciones materiales. En este sentido, el concepto de "marginalidad" fue escenario de intensas luchas por la significación.

A continuación, proponemos una breve indagación genealógica en la que pretendemos mostrar ciertas mutaciones derredor del concepto de "marginalidad". En efecto, como veremos, en la versión estadounidense de comienzos del siglo XX, éste era entendido como un problema de conductas individuales (y su desajuste a estructuras sociales y normativas). Por el contrario, en los debates latinoamericanos de fines de los sesenta, inscriptos en un lenguaje económico y sociológico, los aspectos *estructurales* serían cada vez más relevantes para su diagnóstico. Ello tendría una afinidad de sentido con los modos de intervención *macroeconómicos* a los que nos referimos más arriba. Sin embargo, como veremos, también a fines de la década del sesenta habría discursividades que re-introducirían aspectos más conductuales y personales para pensar el fenómeno.

[230] Sobre este tema ver de Marinis 2010 y Sasín 2010.

II.a. El marginal como la antítesis del "american dream". La versión estadounidense.

La noción sobre la que indagamos surgió en el contexto estadounidense de fines de la década del veinte, marcada por un doble carácter: social y psicológico. Probablemente los dos trabajos fundantes en este sentido hayan sido *Human migration and the marginal man* de Robert E. Park (1928) y *The marginal man, a study in personality and culture conflict* de su discípulo Everett Stonequist (1935) [231]. Ambos sociólogos de la por entonces consolidada *Escuela de Chicago* pensaban el problema de la marginalidad a la luz de los procesos de migración urbana de comienzos del siglo XX. El hombre marginal, para Robert Park, era el inmigrante que mantenía cierta condición de "extranjería" (en sentido simmeliano), perpetuamente entre dos culturas (la tradicional que había dejado y la moderna que no terminaba de abrazar), sin pertenecer enteramente a ninguna. Esta verdadera escisión del yo hacía del hombre marginal un ser en transición, y un espacio privilegiado para el estudio de los procesos de civilización y progreso (Park 1928: 893). Everett Stonequist añadía a este análisis la cuestión de la *nación* tomada como unidad, como pertenencia a memorias históricas en común, que sería justamente aquello de lo cual el hombre marginal estaba desanclado. Sin embargo, entre los hombres que vivían esta experiencia cultural había distintas gradaciones, desde aquellos que con una relación más bien simbiótica respecto del nuevo contexto urbano, hasta los fuertemente atraídos por valores de la cultura de recepción. El lugar de la marginalidad era constitutivamente ambivalente respeto de sus potencialidades de agencia: por un lado como síntoma de "desajuste" era proclive a generar conductas desviadas, pero también resultaba un espacio potencial para el despliegue de actitudes heroicas.

La perspectiva de Chicago reducía la cuestión de la marginalidad a términos conductuales, pero también aportaba una mirada "ecológica" al problema y, sobre todo, llamaba la atención respecto de las complejidades del proceso de modernización. Las grandes ciudades resultado de los procesos de migración no eran espacios sin fisuras en los que, sin más, la modernización estaría garantizada. Nada había de automático en este proceso. El pasaje de la *gemeinschaft* a la *gesselschaft* se mostraba más sinuoso que el relato lineal que había imaginado la sociología clásica. Rodeado del ruido y el movimiento de la gran urbe, se encontraba el hombre marginal, testimoniando las dificultades de *producir* un "hombre moderno".

[231] Texto precedido por "The problem of the marginal man" de 1935 publicado en *The American Journal of Sociology*, Vol. 41, No. 1 (Jul., 1935). Aquí nos basamos en el citado texto de Park y el artículo de 1935 de Stonquist.

Al respecto, en la década del sesenta las ciencias sociales norteamericanas retomarían (aunque seguramente nunca habían dejado) estas reflexiones, pero en nueva clave. Emergente de ello fue la clásica compilación de Myron Weiner *Modernization*[232]. Allí, en un artículo sugestivamente intitulado "The modernization of man", el sociólogo Alex Inkeles postulaba que la modernización del hombre era a la vez medio y fin del desarrollo. Esto suponía generar una serie de nuevas actitudes en los sujetos, entre las que se destacaban la disponibilidad para nuevas experiencias, la apertura para la innovación y el cambio, la capacidad de hacerse un juicio sobre asuntos variados y lejanos, la orientación de la acción al presente y al futuro antes que al pasado, la capacidad de planificación y cálculo, la valoración de la eficacia, el sentido de la dignidad individual propia y ajena, la creencia en la justicia distributiva, y, finalmente, la fe en la ciencia y la tecnología. Generar estas actitudes no sólo transformaría al "hombre moderno" en un trabajador más productivo en su oficio, sino también en "un ciudadano más efectivo en su comunidad y más satisfecho y satisfaciente como padre y marido en su hogar" (Inkeles, en Weiner 1966: 144). En un sentido semejante, el politólogo Myron Weiner indicaba la necesidad de impulsar, para el proyecto de desarrollo, un comportamiento empresarial y moderno ("*modern entrepreneurial behaviour*", 1966: 5). En esta tarea la tradición no resultaba necesariamente un obstáculo, en tanto siempre podía ser re-interpretada en términos modernos (incluso: "poner vino viejo en botella nueva facilita la aceptación del cambio", ídem: 7).

Respecto de los modos de producir esta modernización del hombre, el psicólogo David McCleland (en Weiner 1966), refería a algo que denominó "impulso de modernización". Basándose en investigaciones behavoristas, subrayaría la centralidad de lo que llamó el *n Ach factor* (*need for achievement*, esto es: necesidad de hazaña, proeza, logro) como impulso para la modernización. Ahora bien, este *n Ach factor* funcionaba, desde la perspectiva del autor, de modo análogo a un virus mental y, en este sentido, podía "contagiarse". Así, el autor narra una serie de experiencias exitosas en India en la que se intentó impregnar con este factor a un conjunto de pequeños empresarios. Este ánimo de superación requería de una fuerte autoestima, que no era propia de las posiciones dependientes y retribuidas positivamente por su obediencia (como por ejemplo los afro descendientes)[233].

Siguiendo la huella de la sociología de Chicago, la modernización era resumida como una cuestión psicológica de actitudes y comportamientos. Este mismo camino sería también el de

[232] Las citas a continuación son traducción propia.

[233] Estas apreciaciones que vinculan la cuestión de la "autoestima" y la "dependencia" a las condiciones de modernización serían centrales en las intervenciones sobre la pobreza durante los sesenta en los EE.UU y en América Latina. Volveremos sobre este punto al referirnos a la cuestión del desarrollo comunitario.

la antropología social estadounidense durante la década del sesenta. En particular, Oscar Lewis propuso el concepto de "cultura de la pobreza" para referirse a la falta de participación efectiva e integración de las poblaciones pobres en las instituciones de la sociedad. Así, desde esta perspectiva, una de las características centrales de la experiencia de la pobreza era el "fuerte *sentimiento* de marginalidad, de indefensión, dependencia e inferioridad" (Lewis 1966: 243, énfasis nuestro). Los otros y variados signos iban desde una endeble estructura del ego, la confusión de la identificación sexual, hasta un deficitario dominio sobre los impulsos y una fuerte orientación hacia el presente. Por otra parte, Lewis también recuperaría el "provincialismo" como una de las características de la cultura de la pobreza: "sólo conocen sus propios problemas, sus propias condiciones locales, su propio vecindario, su propio estilo de vida" (Lewis 1966: 247).

En un contexto donde la cultura tradicional se estaba convirtiendo en una preocupación política (O'Connor 2002: 115), Lewis construyó el concepto de" cultura de la pobreza ", que demostraría ser útil tanto para la aplicación de las políticas en los EE.UU. como en países del denominado tercer mundo. Este antropólogo y consultor de los organismos de asistencia, estaba decidido a socavar lo que él entendía como utopías escapistas que veían en las "comunidades" el reverso impoluto de las corruptas metrópolis modernas[234]. A pesar de sus "intenciones originales"-sumamente debatidas, en particular en relación con su formación marxista- el concepto "cultura de la pobreza" serviría para reinterpretar los fracasos en el desarrollo económico como desviaciones respecto de los patrones culturales modernos, sobre los que debería actuarse directamente. El desarrollo económico, desde esta perspectiva, dependía fuertemente de factores psicológicos, lo que significaba que la política social debía actuar sobre la conducta.

[234] Lewis desarrolló la noción de "cultura de la pobreza" a partir de una polémica con Robert Redfield, cuya mirada le resultaba romántica e incluso tradicionalista respecto de las sociedades *folk*.
Para describir las sociedades populares, Redfield se sirvió de clásicos temas sociológicos tales como la solidaridad mecánica de Durkheim o la *gemeinschaft* de Tönnies. Estas sociedades se caracterizaban por responder a los nuevos desafíos de manera convencional (Redfield 1947: 298) Las ciudades modernas, por otra parte, estaban relacionadas con un proceso de diferenciación, complejización, secularización, individualización y, también, de desorganización de las pautas convencionales de comportamiento (ídem: 307). Redfield pensaba estas dos sociedades (la *folk* y la urbana) como tipos ideales weberianos. En este sentido, las sociedades empíricas no correspondían exactamente a un tipo, por el contrario "en todos los asentamientos tribales hay civilización, en cada ciudad hay *folk* " (Redfield 1954: 59). Para este autor, la modernización había sido un pasaje complejo, que en muchos casos había provocado, luego de un encuentro perturbador de los pueblos "atrasados " con los valores occidentales, un retorno a valores sagrados vinculados a la comunidad de origen.
Esta utopía rousseauneana, a los ojos de Lewis, ocultaba la violencia, las perturbaciones y desajustes de las "comunidades tradicionales". Según Susan Rigdon (1988), "Lewis creía en el cambio" y "no tenía romanticismo alguno respecto de las sociedades tradicionales ni de la pobreza en general y tampoco temía lo que la urbanización, la industrialización y la tecnología podían producir en las sociedades tradicionales (...) pensaba más en términos de la transformación de las condiciones materiales "(1988: 43).

La generalización de la "cultura de la pobreza" como diagnóstico de época implicó ciertas pre-condiciones. En primer lugar, el funcionamiento de cierto consenso general respecto de que los EE.UU. se estaban convirtiendo en una sociedad sin clases con un sustrato (nuevamente, *residuum*) reducido de personas pobres (*underclass*); en segundo lugar, entre los cincuenta y los sesenta hubo un proceso de institucionalización de las ciencias de la conducta que hacían hincapié en el diagnóstico del "desajuste" para pensar la conflictividad social; en tercer lugar, se asistía a un refuerzo de los valores patriarcales como criterio de normalidad psicológica y social; y, finalmente, surgía por entonces el diagnóstico de la pobreza como elemento potencialmente disruptivo e incluso revolucionario, según hemos visto más arriba (O'Connor, 2002). En cuanto a este último punto, como explicaba Oscar Lewis en *Los hijos de Sánchez*, aunque en "nuestro país [EE.UU], no existe una amenaza de revolución (...) en los países menos desarrollados del mundo, los que viven en la cultura de la pobreza pueden organizarse en un movimiento político en busca de un cambio revolucionario fundamental, *esta es una de las razones por las que su existencia plantea cuestiones tan urgentes* "(Lewis 1968, énfasis nuestro). En el último apartado de este capítulo nos referiremos a los modos en que se intervendría sobre esta urgencia.

En síntesis, entonces, tanto la sociología de comienzos de siglo XX, como las teorías de la modernización y la antropología de la pobreza, presentaban la marginalidad urbana como un fenómeno básicamente (sub)cultural y conductual. Ahora bien, también durante la década del sesenta emergieron perspectivas que señalaron a la marginalidad no sólo como un resultado de las estructuras psíquicas (sometidas a ciertos procesos), sino de estructuras sociales y económicas (sometidas a otros). América Latina sería un semillero para estas teorizaciones.

II.b La marginalidad como una falla estructural (de la economía o de la personalidad): las miradas sociológicas y económicas de América Latina

Así, en 1969 CEPAL publicaba un texto importante en la historia local del concepto de marginalidad: *Social change and social development policy in Latin America.* Ese mismo año el centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL) publicaba *Marginalidad en América Latina. Un ensayo diagnóstico.* Al año siguiente, por su parte, el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) organizaba en Santiago de Chile un seminario sobre marginalidad urbana en el que participaron entre otros Roger Vekememans (DESAL, sociólogo belga y jesuita) y Gino Germani.

Según explica Jaime Campos (1971), los trabajos sobre "marginalidad" de CEPAL se caracterizaban por su tono descriptivo, antes que por la formulación explícita del concepto en

cuestión, mientras que DESAL sí habría propuesto algunas categorías abstractas para definirlo. Puntualmente, la "marginalidad" sería entendida como la falta de participación (pasividad) en la distribución de bienes (materiales, de prestigio, de poder) de la sociedad[235], así como la falta de participación (activa) en las instancias de decisión. En este sentido, nuevamente, la marginalidad implicaba *desintegración*.

El diagnóstico de G. Germani se insertaría en el seno de este debate y resulta importante para nosotros por varios motivos. En primer lugar, porque junto al nuevo lenguaje de la economía, las innovaciones en la racionalidad y la estrategia militar, en la Universidad de Buenos Aires, Germani fundaba la carrera de Sociología (1957), un aporte fundamental a los lenguajes expertos sobre lo social. Además, este sociólogo italoargentino ocuparía un lugar clave en la traducción de los debates sobre modernización. La sociología de Chicago, las teorías de la modernización, los debates latinoamericanos sobre marginalidad y aun la vieja narración *gemeinschaft-gesellschaft* serían introducidas en el horizonte de preocupaciones de los sociólogos argentinos por su singular fundador. Para ello basta ver las famosas fichas compiladas junto con Jorge Graciarena *De la sociedad tradicional a la sociedad de masas* (1958), en las que se incluyeron textos relevantes en relación al tema que nos ocupa. Por ejemplo, un informe de Naciones Unidas en el que se problematizaba la subutilización de la fuerza de trabajo en virtud del bajo nivel educativo resultante de su reciente incorporación a la ciudad y ciertas resistencias al cambio.

En particular, resulta interesante el propio texto germaniano, incluido en la compilación "Anomia y desintegración social", en el que el autor retoma la clásica narración sociológica del proceso de modernización. En él reseña la versión durkheimiana del pasaje de la solidaridad mecánica a la orgánica, la tönnesiana de la comunidad (voluntad esencial) a la sociedad (voluntad de arbitrio) y la más contemporánea distinción que proponen Von Wiese y Becker (1958: 18) de dos tipos ideales opuestos, la "estructura sagrada aislada" y la "estructura secular accesible". Del mismo modo, refiere a dicotomías similares desarrolladas por Georg Simmel, Charles Cooley, Edward Ross y desde el punto de vista empírico por Pitrim Sorokin, Robert Park, Robert Faris, Robert Burgess, William I. Thomas y Florian Znaniecki. Estas referencias apuntaban a problematizar los procesos de individuación y modernización, en tanto, en los casos en los que la personalidad social del "extranjero sagrado" o el "*marginal man*" no adquiriera las actitudes racionales propias de la nueva estructura secular, podían conducir a la desmoralización y la desintegración. La velocidad de

[235] Como vimos, para Oscar Lewis también resultaba central esta cuestión de la participación.

ciertos procesos de desarrollo implicaba, en estos casos, el riesgo de desarmonía social e individual.

A estos problemas regresaría G. Germani en su reflexión sobre la marginalidad social (publicada en 1973). En ese texto, adoptó una interesante definición de marginalidad según la cual ésta supone un déficit de participación activa y pasiva en aquellas esferas y roles que, de acuerdo a ciertos criterios particulares (sexo, edad, estado civil, estrato, ocupación), resulta la normalmente correspondiente a las poblaciones o individuos en cuestión. La posibilidad de esta participación dependería de normas, capacidades y accesibilidad de bienes. En este sentido, habría tantas formas de marginalidad como roles disponibles en los distintos subsistemas (productivo, de la cultura nacional, la cultura moderna, consumo, educacional, política, otras).

Germani retomaba en su definición de marginalidad factores psicosociales y culturales; incluso, reintroduciría la enumeración de las pautas de comportamiento moderno de la sociología estadounidense: previsión, puntualidad, responsabilidad, capacidad de ajuste, racionalidad instrumental. Asimismo, según el autor, la marginalidad cultural en América Latina estaba reforzada en tanto superponía la marginalidad de "lo tradicional" (respecto de "lo moderno") a la marginalidad de la "subcultura dominada" (en relación a la "cultura dominante").

Sin embargo, el sociólogo italoargentino no reduce el fenómeno estudiado a esa única dimensión, por el contrario, la entiende como un hecho complejo que cabe analizar desde sus tres dimensiones: 1) una dimensión socio-cultural, a partir de la noción de *expectativas* normativas; 2) otra en relacionada al acceso de estas poblaciones a los *recursos* necesarios para participar en distintas esferas y, finalmente, 3) las *condiciones personales* puestas en juego en la participación.

Así, la escasez de los recursos (segunda dimensión) dependería de factores demográficos y productivos (como la hipertercerización) y la existencia de una mano de obra excedente –"trabajadores superfluos"– ocultos en empleos de baja productividad[236]. Este subempleo (término que analizaremos en el Capítulo 7) estaba asociado tanto con la subutilización horaria de la fuerza de trabajo, como con su escasa productividad. En este sentido, la condición de "marginalidad" se vinculaba a *las condiciones del mercado de trabajo* y a la estructura productiva dual. Insistimos, sin embargo, en que a pesar del reconocimiento del papel de estos factores "estructurales", Germani recuperaría las resonancias behavioristas y

[236] Por cierto, hemos registrado una preocupación por esta cuestión ya en la década de 1930, momento en que observamos referencias al problema de la "empleomanía".

culturalistas con las que las reseñadas tradiciones estadounidenses habían impregnado el término.

En efecto, no cabía desatender a las condiciones personales vinculadas al fenómeno analizado. Ello suponía dar cuenta de aspectos idiosincrásicos y otros de orden sociocultural. En lo que refiere a estos últimos, desde la perspectiva de Germani la integración dependía de la asimilación de las poblaciones migrantes a la cultura dominante y moderna, punto vinculado al sistema educativo y a la generalización de ciertos patrones de comportamientos. La marginalidad, desde la definición de Gino Germani, suponía barreras culturales infranqueables que, a su vez, la reforzaban, en una dinámica que sería referida por otros como "círculo de la pobreza".

Participando en estos debates (y en la traducción germaniana de muchos de ellos), la mirada estructural desarrollada por José Nun (1969) definiría la noción de "masa marginal" partiendo de las categorías de "superpoblación relativa" y "ejército industrial de reserva"[237]. Desde esta perspectiva, en las condiciones del capitalismo monopolista no toda la superpoblación resultaba parte del ejército industrial de reserva al que refería Marx, en tanto no cumplía la misma función que la masa desempleada en condiciones de competencia.

La masa marginal era definida como una parte a-funcional, o incluso dis-funcional, de la superpoblación relativa del sector monopolista. Implicaba, por ello, un modo singular de pertenencia a la sociedad, en virtud del mercado de trabajo complejo y dual. Dentro del concepto de marginalidad se incluía una parte de los trabajadores del sector no monopolístico, trabajadores de las actividades terciarias, y los del sector comercial. Esta población, a diferencia del ejército de reserva, no era potencialmente contratable. Si bien era el correlato de la existencia del sistema, resultaba rechazada por éste. En este sentido, la marginalidad era un problema estructural producto de la dependencia tecnológica y la falta de un escape al exceso de fuerza de trabajo, equivalente, por ejemplo, al que las colonias habían significado para los países centrales.

Uno de los aspectos centrales de este diagnóstico estructural sobre la marginalidad era que estaba enmarcado en una teoría sobre la dualidad del mercado en general (el sector monopólico de capital extranjero y el sector nacional de baja productividad), y del mercado laboral en particular. Esta perspectiva discutía con la visión neoclásica de W.A. Lewis

[237] No nos proponemos hacer una reseña exhaustiva respecto de la cuestión de la marginalidad, sino en la medida que ello resulte pertinente para nuestro análisis. Reconocemos algunas ausencias, como las de la polémica con Fernando Henrique Cardoso, pero sobre todo la de Aníbal Quijano. Sin embargo, estos debates, interesantes y relevantes en sí mismos, nos apartarían de nuestro hilo argumental.

publicada en 1954 en "*Development with Unlimited Supplies of Labor*". Allí se presentaba un modelo según el cual, en una economía "en desarrollo", una oferta ilimitada de trabajo (del sector "marginal") a un salario real constante implicaba una creciente ganancia para el capital. En consecuencia, ello necesariamente impulsaba un proceso de reinversión y crecimiento que terminaba por absorber el sector de "subsistencia". Por el contrario, desde la perspectiva de Nun, los problemas de dualidad[238] eran estructurales y estaban íntimamente vinculados a los de la dependencia económica, a la baja productividad agraria, al desarrollo desigual y combinado y al estancamiento crónico de la economía.

Esta crítica a la hipótesis de W.A Lewis estaba marcada por el contexto de fines de la década del sesenta, que cuestionaba la ilusión respecto de que la industrialización traía aparejada automáticamente el pleno empleo. En efecto, la publicación periódica de las cifras de desempleo desde 1963 por parte del CONADE mostraba la distancia de la realidad respecto de este presupuesto (Canitrot & Sebess 1974). En esta "desilusión", y la posibilidad de teorizarla, cumpliría un papel relevante la publicación del artículo de Braun y Joy (1968) sobre las limitaciones estructurales del *stop and go*, como dinámica del crecimiento (go), periódicamente limitada por el desequilibrio de la balanza externa (stop). Con él se abría la polémica sobre la posibilidad de que economías como la Argentina mantuvieran pleno empleo más allá de condiciones temporarias, en la medida en que esto implicaba una presión sobre las importaciones (que estaban atadas a la expansión de una industria dependiente).

En sintonía con esta problemática, José Nun, en su estudio clásico sobre la masa marginal, refería a la vinculación entre ésta y la figura de los "inempleables" (1969: 101), es decir, el diagnóstico que asociaba este problema al de la educación o capacitación de cada trabajador. Al respecto, y en acuerdo con Germani, José Nun (*et al.* 1967) diferenciaría entre las (1) causas de la masa excedente, (2) su cristalización en ciertos grupos, y (3) el proceso de reclutamiento de la masa marginal en el mercado de trabajo. El peligro de no realizar esta distinción era tomar el tercer hecho (el orden en que los "marginales" acceden al empleo) como causa de la marginalidad, y suponer que la falta de calificación de la mano de obra excedente resultaba la razón de su existencia. Tal como afirmaba Gino Germani (1981) o bien se asume que la cantidad de empleos y bienes no depende de factores personales o se asume lo contrario. En el primer caso, sólo puede eliminarse la marginalidad actuando sobre el subsistema de producción, en el segundo sobre el de la personalidad (como veremos en los Capítulo 8 y 9, el neoliberalismo asumiría lo segundo).

[238] Volveremos sobre los debates referidos a la dualidad del mercado de trabajo y categorías como la de subempleo en el Capítulo 7, donde, en vistas a otra indagación genealógica, no extenderemos más sobre el punto.

En un estudio dirigido por José Nun en 1967[239] se sostendría que el orden de absorción de la fuerza de trabajo (para empleos que existían o no por fuerzas estructurales) dependía de 1) características individuales, 2) de los tipos de socialización y pautas culturales, 3) y de prácticas discriminatorias. En este sentido, los autores hacían una sugerente recuperación de la distinción entre pauperismo y pobreza, para indicar que en el contexto analizado la ayuda social no estaba (como en épocas victorianas) destinada a los pobres capaces de trabajar, sino a esa población pauperizada (y marginal) que era discriminada por el mercado de trabajo en vista a "fallas" individuales. Esta intervención no pretendía (pues no podía, se trataba de un problema en última instancia estructural) re-funcionalizar esas masas para el mercado de trabajo. Ellas resultaban, en principio, a-funcionales en términos del mercado. Sin embargo, podían devenir *dis-funcional en términos políticos* (Nun 1969). Era en virtud de esto último que se intervendría sobre ellas. Así, junto al diagnóstico de la marginalidad y estrechamente vinculado a su dimensión cultural, emergían estrategias de integración social no disruptiva de estos sectores, tales como el desarrollo comunitario y la promoción popular. Sobre ellas volvemos en el punto II del siguiente capítulo.

Como vemos, entonces, estos discursos, primero el de Germani y más claramente el de Nun, vieron en la marginalidad un fenómeno estructural, estrechamente vinculado a las condiciones del mercado de trabajo (desempleo y subempleo). Sin embargo, en el caso de Germani, ello no supuso desatender aspectos más "culturales" y "psicológicos" de la explicación. En este sentido, imbuido de la racionalidad desarrollista, lograba articular (en tensión) una perspectiva que necesariamente supondría una intervención *globalizante*, con otra que no descartaba (sino, por el contrario) intervenciones que trabajaran al nivel de las conductas y aspiraciones individuales. A continuación, analizamos otra matriz discursiva que, por esos mismos años, sería particularmente enfática sobre este punto, en vistas a no olvidar la singularidad y especificidad, aplastada por explicaciones totalizantes.

IIc. Sociología y doctrina católica. La marginalidad y la opción por los pobres

José de Imaz en 1974 publicaba un estudio sobre marginalidad (*Los hundidos)* que estaba basado en los datos censales de 1970. La investigación –emprendida "como un acto de

[239] Los textos citados fueron sumamente polémicos en el ámbito de las ciencias sociales, en virtud del financiamiento (Ford-UNICEF) del *Proyecto Marginalidad* (dirigido por José Nun) y su asociación con el Plan Camelot. Ver Milesi (2000).

servicio"[240] (de Imaz 1974: 3)- había sido financiada por la Universidad Católica Argentina y los derechos de autor habían sido cedidos a la Fundación Prodesa, para ser dispuestos a la caridad. Entre los antecedentes del Estudio reconocía a Bialet Massé, Alfredo Palacios, Alejandro Bunge[241], Gino Germani y el propio José Nun. Sin embargo, es probable que las acusaciones sobre ciertos "teoricismos", que sobrevaluaban los debates conceptuales por sobre la observación empírica, estuvieran dirigidos a este último autor.

La definición de "marginal" del sociólogo refiere al porcentaje de patriotas que están debajo de un "*minimum* vital". Más genéricamente, al grupo humano que se inserta anómalamente en la estructura social global. Este es un punto interesante, pues más que de una "falta" de integración se trata de un modo histórico de inclusión en el que los elementos de conflicto han primado sobre los funcionales (inserción traumática), marcando formas anómalas de interdependencia y una distribución desigual del poder. Por otra parte, desde la perspectiva del autor, la existencia de una marginalidad absoluta sólo funcionaba como un tipo ideal, registrándose en el terreno empírico solo marginalidades parciales, siempre en virtud de ciertas *expectativas* socialmente estimuladas. En este sentido, no se superponía marginalidad a pobreza, ni tampoco a clase. Por el contrario, se partía de la necesidad de un análisis multidimensional de este fenómeno que obstruiría el desarrollo pleno de las personas (con las resonancias que éste término tiene para la doctrina católica).

Analizar estas formas singulares de integración y sus barreras, suponía (retomando la sociología de la época) dar cuenta de los tres elementos que analizan las ciencias sociales: la persona, la cultura y la sociedad[242]. Según la definición propuesta, la integración pobre a la sociedad implicaría roles poco relevantes y pocos espacios de participación y decisión, así como un acceso limitado a bienes y servicios. El déficit respecto de la integración cultural suponía un bajo consenso de normas y valores, incongruencias en la percepción de símbolos y sentidos, así como la falta de comprensión y utilización de elementos instrumentales.

La intención del estudio, aun cuando parte de la riqueza de la vida humana, es la de producir una aproximación "matemática de base" sin la cual, a "esta altura de los tiempos" no puede haber implementación de política social alguna" (ídem: 14). Así, se procedió a definir en primera instancia un conjunto de indicadores que idealmente podrían definir situaciones de

[240] Este tono pastoral recorre el prólogo del texto, en referencias al "amor ruboroso que se disimula mal entre las cifras" (1974: 18) o a la necesidad de un nuevo Pentecostés para saber "donde conducir a los marginados" (ídem: 19).

[241] Interesante ejercicio de filiación entre Bunge y Perón, a partir de la ya citada figura de Figuerola.

[242] Semejantes, por cierto, a los que tomaba Germani.

marginalidad[243], para luego, en base a los datos realmente existentes[244], producir un listado de treinta y un indicadores[245], que serían ponderados en virtud de criterios que no terminan de justificarse en el texto. El ejercicio de su sistematización los reunía en las siguientes categorías: los que expresaban aspectos *subculturales*; los que referían a discriminaciones originadas en los detentadores del *poder económico*; los que eran resultado de una desequilibrada distribución de los *servicios sociales*; los que eran atribuibles a los bajos *ingresos monetarios*; los que resultaban de graves deficiencias en el tipo de *desarrollo económico*; finalmente, los originados en discriminaciones practicadas por el *Estado*. De este modo se atendía a dimensiones culturales, de poder, del mercado y de reconocimiento y redistribución del Estado. Según la síntesis propuesta por el propio texto, los indicadores se justificaban teóricamente en virtud de que estuvieran vinculadas o bien a "carencias participatorias" o a la "falta de poder último" de los sectores estudiados.

Ahora bien, a pesar de que el estudio critica la mirada psicologista y culturalista de la marginalidad[246], pareciera llegarse a conclusiones muy en sintonía con las estrategias del "desarrollo comunitario", que (como tendremos oportunidad de analizar más adelante) se concentraban en aspectos conductuales y simbólicos. Desde la perspectiva de de Imaz, sin embargo, estas formas de intervención no debían concentrarse en la modificación de comportamientos, sino en la garantía de una mayor participación de las poblaciones marginales (¿empoderamiento?). De Imaz no postula la modificación de patrones culturales como salida de la marginalidad, y resultan sugerente el cuestionamiento que formula sobre el

[243] Las dimensiones a ser observadas eran: el status personal, el ocupacional, el educacional, las condiciones de vivienda y las sanitarias, y la participación política. Los indicadores que no fueron incluidos en los 31: población incorporada prematuramente al mercado de trabajo (10 a 14), ocupaciones denigrantes, peones rurales con salarios por debajo del mínimo, personal dependiente no registrado, analfabetos, analfabetos por desuso, población con menor consumo de proteínas que el normal, población sin acceso a los alimentos básicos, subempleo disfrazado, población que no forma parte de ningún tipo de asociación acorde a sus intereses naturales.

[244] Este trabajo se realizó en diversos seminarios, en colaboración con una red de Universidades Nacionales.

[245] *Expresiones de aspectos subculturales*: hijos ilegítimos, nacimientos de inscripción tardía, inscriptos a partir de la amnistía de 1969, indígenas, repitentes, analfabetos de más de 18 años.
Discriminaciones originadas en los detentadores del poder económico: habitantes de espacios con desequilibrio poblacional por sexos, personal doméstico, dependientes rurales, personal de cosecha
Resultado de una desequilibrada distribución de los servicios sociales: vivienda sin servicios colectivos, partos sin asistencia médica especializada, mortalidad infantil sin asistencia médica, defunciones generales sin asistencia médica
Consecuencia de los muy bajos ingresos monetarios: vivienda con techo de paja, vivienda sin retrete, vivienda habitable vivienda con piso de tierra, mortalidad infantil, causales sociales de mortalidad infantil, causales sociales de mortalidad general, mortalidad por tuberculosis; morbilidad.
Fruto de graves deficiencias en el tipo de desarrollo económico: desempleados urbanos, desempleados por más de tres meses, subempleados, minifundistas, pobladores urbanos de villas de emergencia.
Discriminaciones practicadas por el Estado: nativos de países limítrofes
Otras: desgranamiento escolar (desertores escolares de cuarto grado), afectados por endemias.

[246] En diálogo con estas posiciones, se afirma: "no hay sociedades folk en la Argentina" (ídem: 30).

mandato de "integrar" a estas poblaciones hundidas, en tanto ello podría implicar el quebrantamiento de formas culturales y de un mundo ancestral, la "salida de una Arcadia pastoril" para "lanzarlos en un mundo competitivo" (ídem: 18). Este argumento, sin embargo, convive en tensión con caracterizaciones que refieren a la cantidad de marginales como una "aberración histórica", en el que parecieran resonar los imperativos modernizantes que consignamos más arriba.

Pareciera tratarse éste, como el de Germani, de un discurso jalonado por dos matrices discursivas: una más global-cuantitativa-socioeconómica y otra más cultural-comportamental. Partiendo de posiciones discursivas diferentes (el sociólogo italoargentino no se hubiera permitido la mayor parte de las declaraciones de intenciones de su colega), ambos producen discursos paradójicos en los que esa tensión no termina de resolverse. Probablemente no podía ser resuelta, en tanto resultaba de las condiciones de producción de enunciados sobre la "marginalidad". Según lo que hemos analizado, exceptuando el discurso de Nun (tejido en una matriz marxista), los enunciados producidos en América Latina entre los sesenta y los setenta portaban constitutivamente esta tensión.

Pues bien, si el texto de de Imaz combinaba los principios del catolicismo social con las novedades teóricas y metodológicas de la naciente sociología, habría otra forma del discurso católico que predicaría sobre la marginalidad. Así, el Episcopado Latinoamericano -reunido en 1968 en Medellín, Colombia, y en 1979 en Puebla, México- produciría dos documentos de alto impacto para todo el continente. En ambos la cuestión del desarrollo ocuparía un lugar destacado.

El documento de conclusiones de la Conferencia de Medellín quedó asociado en la historia a la radicalidad de la "opción por los pobres" y la "teología de la liberación". A la vez como eco y desborde del Concilio Vaticano II, los obispos latinoamericanos realizaban un mensaje a América Latina en el que se comprometían extensamente con su realidad social. En particular, con la de los pobres y los jóvenes. En este marco se insertaba el diagnóstico sobre la "marginalidad":

> América Latina parece que vive aún bajo el signo trágico del subdesarrollo, que no sólo aparta a nuestros hermanos del goce de los *bienes materiales*, sino de su misma *realización humana*. Pese a los esfuerzos que se efectúan, se conjugan el hambre y la miseria, las enfermedades de tipo masivo y la mortalidad infantil, el analfabetismo y la *marginalidad*, profundas desigualdades en los ingresos y *tensione*s entre las clases sociales, brotes de violencia y escasa participación del pueblo en la gestión del bien común (*Conferencia del Episcopado* Latinoamericano CELAM 1968: 6, énfasis nuestro)

Nuevamente, la marginalidad se inscribía entre las privaciones materiales y las que referían a un ámbito más personal, cuya gramática era *moral*. En ese sentido, la preocupación por las "tensiones sociales" sería un aspecto central del documento, en virtud de la propia concepción doctrinaria respecto del "bien común" como horizonte y la posibilidad de una sociedad armoniosa. Entre las tensiones consignadas estaban las de "colonialismo interno" y las de "colonialismo externo". Las primeras estaban originadas por "diversas formas de *marginalidad*, socioeconómicas, políticas, culturales, raciales, religiosas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales", por las "desigualdades excesivas entre las clases sociales" (ibídem), las crecientes frustraciones de expectativas, el ejercicio injusto del poder por parte de los sectores dominantes y la creciente toma de conciencia de los sectores oprimidos de esta acumulación de desigualdades. En un sentido muy semejante a lo ya analizado, la marginalidad era abordada como un problema cultural, social y económico.

Asimismo, el diagnóstico retomaba el repetido *topos* sociológico según el cual el "paso de una sociedad rural a una sociedad urbana" había implicado el pasaje de la "familia de tipo patriarcal" hacia la familia nuclear. Ello, a su vez, había implicado el crecimiento de la "inseguridad" y la "marginalidad social" (en un sentido próximo al de Park, ver apartado anterior). En este punto, la marginalidad quedaba asociada a una serie de conductas que rozaban no sólo lo inmoral, sino también lo pecaminoso (baja nupcialidad, nacimientos ilegítimos, desintegración familiar, sobre-erotización) (ídem: apartados 36 a 37).

En una clásica recuperación católica-social del valor singular de quienes viven en la pobreza (Simmel 1908), el Documento de Puebla de 1979 retomaba la "marginalidad", pero para hablar de sus "rostros muy concretos":

> Rostros de niños, golpeados por la pobreza desde antes de nacer (...) rostros de jóvenes, desorientados por no encontrar su lugar en la sociedad; frustrados, sobre todo en *zonas rurales y urbanas marginales*, por falta de oportunidades de capacitación y ocupación (...) rostros de indígenas y con frecuencia de afroamericanos, que viven *marginados* y en situaciones inhumanas (...)rostros de campesinos, que como grupo social viven relegados en casi todo nuestro continente, (...) privados de tierra, (...) rostros de obreros, frecuentemente mal retribuidos, (...), rostros de *subempleados* y desempleados, despedidos por las duras exigencias de crisis económicas y (...) de modelos de desarrollo que someten a los trabajadores y a sus familias a fríos cálculos económicos, (...) rostros de *marginados y hacinados urbanos*, rostros de ancianos, cada día más numerosos, frecuentemente marginados de la sociedad del progreso (CELAM 1979: 65-66, énfasis nuestro).

De este modo, la Iglesia Latinoamericana participaba en la construcción polémica de los sentidos del término analizado, de los que se servía no sólo para diagnosticar las condiciones del presente (y su malestar), sino también para diseñar los modos de intervenir en ella.

En el recorrido de este apartado hemos intentado dar cuenta de la centralidad del problema de la "marginalidad" en los diagnósticos de la cuestión social en el período abordado. Aunque recuperando-resemantizando memorias de larga data, "la marginalidad" despertaría el interés de la sociología académica, de la antropología, de la psicología, de la ciencia política, de la economía y del pensamiento social cristiano. Desde todas estas perspectivas, este fenómeno era a la vez un resultado y un obstáculo para la modernización y el desarrollo. Ahora bien, los diversos énfasis explicativos tendrían consecuencias prácticas en los modos de intervención. Las miradas culturalistas, a diferencia de las estructuralistas, enfatizarían en la acción al nivel de los sistemas de personalidad, los imaginarios y los comportamientos. Como veremos más adelante, ello supuso la puesta en marcha de nuevas formas de intervención, con base *comunitaria.*

Como era de esperar, la marginalidad sería una *cuestión de Estado,* estrechamente vinculada al problema de la subocupación y la desocupación. En el apartado que sigue, reseñaremos brevemente los modos de diagnóstico e intervención propuestos desde la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo fundamental en la producción de una nueva gramática sobre lo social.

III. CONADE. El corazón de la tecnocracia: el "desempleo" y la "marginalidad" como cuestiones para el desarrollo.

A partir de algunos antecedentes locales[247], y el impulso del clima general de ideas, en agosto de 1961 se creaba el Consejo Nacional de Desarrollo, cuya misión sería estudiar y proponer programas para el desarrollo. Este organismo atravesaría distintas administraciones, orientadas de modos diversos, lo que implicaría algunas reconfiguraciones de su papel. Sin embrago, mantendría un perfil estrechamente ligado a la racionalidad tecnocrático-desarrollista, conformada como estaba por expertos (economistas, sociólogos, ingenieros) "hablados" por esa matriz discursiva. Pues bien, a partir de una reestructuración organizacional, bajo la administración de Arturo H. Illia, se le asignaría, como una de sus funciones centrales, la de redactar planes nacionales de desarrollo.

[247] En 1958 en la provincia de Buenos Aires se constituía la "Junta de Planificación Económica", bajo la cartera de Economía a cargo de Aldo Ferrer. Una de las iniciativas más duraderas de la institución sería la publicación de la *Revista de Desarrollo Económico,* fuente fundamental para la difusión del desarrollismo. En 1961 un grupo de estos economistas fundarían el Instituto de Desarrollo Económico (IDES), a cargo del primer director de la Junta, Norberto González.

III.a Hacer: los planes de desarrollo

El primero de los planes[248] fue el *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*. En él, aparecería, aunque de modo incipiente, un diagnóstico fundamental para el período (según hemos consignado): el problema de la economía argentina era resultado del *estancamiento* posterior a un *crecimiento desequilibrado*. Entre los objetivos del programa se consignaba, con particular énfasis, "el mantenimiento de un nivel de *plena ocupación de la fuerza de trabajo*" (CONADE 1965: 114, énfasis nuestro). En virtud de ello, resultaba necesario optimizar la producción agropecuaria, hacer uso de toda la capacidad industrial instalada, procurar la integración industrial, sostener políticas de superávit comercial, propender una diversificación de exportaciones y producir inversiones en la infraestructura para el desarrollo. Quedaba claro que el modo de gestionar la desocupación-ocupación era a través de medidas de corte macroeconómico[249], que, además, debían orientarse a reducir el grado de dependencia externa. Esto es, el pleno empleo estaba atado al proyecto de una economía *nacional* más autárquica. En sintonía con ello, el plan retomaba las preocupaciones, que hemos revisado para períodos previos, respecto del "capital humano" (entendido como potencia de la economía nacional) y su desarrollo técnico-educativo. Ello en combinación con el necesario desarrollo del "capital fijo". En virtud de esta vinculación entre tecnología y fuerza de trabajo como claves para el desarrollo, la especialización y la educación técnica ocuparían un papel destacado en el listado de prioridades.

A partir de la "Revolución Argentina" en 1966 el CONADE sería nuevamente reestructurada, esta vez en virtud de una articulación entre los programas de desarrollo, los de seguridad y (en concordancia con lo enunciado en el párrafo anterior) los tecnocientíficos[250]. En función de estas innovaciones, la trama organizacional del sistema de planeamiento se complejizaría. Dirigida por el CONADE, la estructura pretendía una importante descentralización, por un lado *federal* –a partir de las Oficinas Regionales de Desarrollo en colaboración con el Consejo Federal de Inversiones (1959)– y también *sectorial* –a partir de la creación de distintas agencias cuyo propósito era recoger diagnósticos y programas de diversos sectores de la sociedad. Así, se avanzaba hacia un "planeamiento concertado" (CONADE 1971), en el que

[248] Al menos según pudimos recavar en nuestra indagación.

[249] Al comienzo del capítulo hemos visto que éste era también el sentido de muchas de las propuestas parlamentarias.

[250] Esta reestructuración respondía a las derivas del programa desarrollista que consignamos más arriba. Así, a partir de la ley 16.964 y la 16.970 se organizaba el Sistema Nacional de Planeamiento, que incluía el organismo de desarrollo creado por Frondizi articulado con el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) creado por Onganía. En 1968 se sumaba el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), parte del sistema de planeamiento.

el lugar de la tecnocracia resultaba singularmente relevante, a diferencia de lo que ocurría en la planificación *neocorporativa* (ver Capítulo 2 apartado II).

Esta red institucional también contaba con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Censo creado en 1968 (INDEC), cuyo antecedente más inmediato era la Dirección Nacional de Estadística y Censo de 1956, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de 1958, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de 1956, Instituto Nacional de Tecnología Industrial creado en 1958. Se conformaba, así, el "polo científico – tecnológico", cuyo antecedente más relevante era la Comisión Nacional de Energía Atómica, creada durante el gobierno peronista. Este polo, junto con las universidades nacionales, conformaría una herramienta clave para el despliegue de la racionalidad desarrollista.

Pues bien, para el estudio de los modos de diagnosticar y gestionar el desempleo, resultan centrales los dos principales programas redactados por el CONADE durante el onganiato (*Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974* y *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*). En ambos planes (aunque más claramente en los primeros) aparecería un diagnóstico del desempleo sostenido en los conceptos de "desequilibrio estructural" y la "marginalidad estructural".

Uno de los aspectos sugerentes del *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974* era el modo de consignar, a partir de un breve recorrido histórico, los antecedentes de política económica nacional. En particular, llama la atención la fuerte crítica a las posiciones liberales y la recuperación de algunos aspectos de la política económica peronista, en el marco de una férrea defensa de posiciones intervencionistas. Desde nuestra perspectiva, ello expresaba una de las corrientes político-económicas que disputaba el sentido de la "Revolución Argentina", encarnada en algunas figuras militares como el General Guglialmelli[251] (a cargo del CONADE a partir de 1971), que también se ponía en evidencia en la convocatoria de técnicos nacional-desarrollistas de prestigio (singularmente el caso de Aldo Ferrer y la estrategia de "argentinización" de Roberto Levinsgton). En este mismo sentido, ya en el *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974* participaron algunos técnicos de renombre, entre ellos Eduardo Zalduendo, Adolfo Canitrot, Javier Villanueva[252] y Enrique Arzac.

[251] Al referirnos, en la segunda parte de este capítulo, al papel "prefigurativo" de la corriente liberal, volveremos a referirnos a este personaje.

[252] El caso de Villanueva indicaba, además, la paradójica relación entre los intelectuales formados por el Instituto de Investigaciones Di Tella (creado en 1958) y la "Revolución Argentina", de una tensión con las facciones más católico-comunitaristas, y de cierta colaboración con las más tecnocrático-desarrollistas (Neiburg y Plotkin 2004).

En el diagnóstico historiográfico del Plan, se afirmaba que durante la etapa distribucionista (1945-1952) la política industrialista del gobierno peronista había contribuido a acentuar el fenómeno migratorio hacia las ciudades, sin que la expansión industrial fuera suficiente para crear la ocupación urbana necesaria. A partir de ello, sería el Estado quien se habría hecho cargo de la fuerza de trabajo excedente, expandiendo el empleo público e incurriendo en un creciente déficit fiscal. Ésta habría sido una de las causas fundantes de la creciente inflación. Sin embargo, en virtud de la orientación keynesiana general, la inflación no había causado gran preocupación. Esta estrategia, relativamente exitosa, sostenía el informe, había entrado en desequilibrio a partir de la crisis de 1952. Así se abría un período de transición (1952-1959) signado por diversos intentos de estabilización. A ella seguiría una estrategia integracionista (1959-1962), marcada por la baja capacidad de maniobra del Estado, el deficitario ahorro interno y la consecuente necesidad de recurrir a inversiones extranjeras de uso intensivo de capital con *muy baja capacidad de creación de empleo*. Junto a estas nuevas empresas monopólicas, se estructuraba un sector de industrias marginales crecientemente amenazadas en virtud de su escasa productividad, dadas las condiciones "protegidas" en las que habían nacido (CONADE 1970: 27 ss).

La extensión de las empresas monopólicas implicaba, entonces, la reducción de crecimiento de la tasa de empleo y la aparición en la Argentina del fenómeno del *desempleo estructural*, resultante de la escasez de capital necesario para crear ocupación en momentos en que se experimentaba un rápido incremento en los requerimientos de capital por hombre ocupado. A este fenómeno (estructural, insistimos) se había sumado el impacto de la política recesiva de coyuntura de los años 1962-1963, que había implicado una crisis seria de ocupación. Sin embargo, tal como explicaba el Plan, la desocupación se mantendría más allá de esa crisis, principalmente en el interior del país. Según el diagnóstico del CONADE, si las restricciones externas habían resultado la limitante fundamental al desarrollo durante la década del cincuenta, *el desempleo estructural había sido la característica negativa de la década del sesenta*, con la consecuente baja de los salarios reales desde 1959 y la profunda heterogeinización de la estructura salarial (CONADE 1970: 29-33).

Según el diagnóstico del Plan, a esta etapa negativa había seguido un ciclo de crisis y recuperación entre 1962-1967, marcado por una instancia inicial de políticas anti-recesivas y de desempleo, que se revertirían a partir de la recuperación de 1963. Luego, en el período 1967-1969, se habían establecido políticas tendientes a contener un problema estructural que había acompañado el despliegue económico de la segunda mitad del siglo XX: la tensión

inflacionaria. Así, "en la concepción de los responsables de la conducción económica, el programa de estabilidad monetaria aparecía como una necesidad inherente al desarrollo de una sociedad industrial moderna con alto nivel de capitalización y eficiencia" (CONADE 1970: 32). Resulta sugerente esta toma de distancia respecto del accionar de "los responsables de la conducción económica", en tanto resuenan en ella las disputas acerca de la orientación de la política económica. Esta hipótesis pareciera confirmarse cuando, a continuación, se sostiene que aquella "política se reveló como *conducente a reforzar el proceso de concentración industrial*, promoviendo el desarrollo de las industrias básicas y de capital, y a lograr incrementos de productividad eliminando las empresas ineficientes" (idem: 33). Así, la estructura económica dual resultaba de una serie de *políticas económicas*, entre las que se incluían las de los primero años del onganiato[253], que habían buscado la eliminación de un sector de baja competitividad, pero había generado mayor desocupación en la mano de obra y la supresión del empresariado nacional (CONADE 1970: 41). En este contexto proliferaba no sólo el desempleo, sino sobre todo el *subempleo*, en particular en ciertas regiones del país (ídem: 42). Esto configuraba un cuadro de *desempleo tecnológico* (ídem: 49).

En el diagnóstico que hemos reseñado, conviven posiciones afines al proyecto de desarrollo, con las nacientes preocupaciones inflacionarias, que servían como caballo de batalla para el planteo de proyectos alternativos, entre ellos el neoliberal (como veremos). Sin embargo, en su sentido más general, el plan se orientaba hacia la profundización de la programación estatal del desarrollo, que reconocía ciertos aspectos del gobierno *neocorporativo* de la economía, a la vez que señalaba sus límites.

Este diagnóstico se producía en el marco de una administración hegemonizada por el *big buissiness* y que contaba entre sus filas a simpatizantes abiertos del liberalismo (del clásico y del neo). La posible sorpresa frente a este hecho, en relación a lo que podría esperarse de una gestión que atendía a los intereses concentrados como la del Onganiato, se relativiza si recordamos los "desencuentros" entre la élite dirigente y los "reformadores" a comienzos de siglo. Del mismo modo, podríamos recordar las disputas de sentido que involucraron a prestigiosos funcionarios peronistas (como Germinal Rodriguez) respecto de las decisiones del PEN y de las expectativas del movimiento obrero. El funcionariado, más o menos tecnocrático, no debería ser visto como una mera herramienta (boba) en manos de una clase dirigente de la que, además, se presume sabe exactamente lo que le conviene (no siempre equivalente a sus intereses inmediatos). En este sentido, el fuerte impulso "desperonizador"

[253] Nos extenderemos sobre el Plan de Krieger Vasena más abajo.

de la dictadura iniciada en 1966 no obstó para que sus técnicos fijaran (con mayor o menor disimulo) en 1945 el origen de una estrategia que había que continuar, aunque, sin dudas, también corregir. Éstas son las especificidades del campo de los saberes expertos, irreductibles en su complejidad. Asimismo, no habría que suponer la adhesión ideológica de los redactores de los planes de CONADE al ideario católico-corporativista ni al ideario (neo)liberal, aún cuando ambos interpelaban (de modo complejo) a los dirigentes *políticos* de la Revolución Argentina. La construcción de un lenguaje propio y un campo delimitado de intervención organizado a partir de esa especificidad, supone un ejercicio de "distanciamiento" respecto de reyertas que quedan del lado de "lo político". Como veremos, hay quienes han entendido que esta actitud "profesionalista" de los economistas era una novedad de la primavera democrática (1983). Creemos que esa posición debería relativizarse. Tomemos, por ejemplo la siguiente afirmación:

> "Como consideración de orden general debe decirse que esta mayor intervención estatal no deriva de una concepción intervensionista apriorística respecto a la función del Estado en la economía, sino que es consecuencia de las condiciones estructurales específicas de la Argentina en 1970 y de la necesidad de producir un cambio en la orientación de su desarrollo, sobre todo industrial. Esta intervención sería mucho menor si sólo se pretendiese atender el objetivo de crecimiento y se dejara de lado los objetivos de redistribución progresiva de los ingresos y de afianzamiento de soberanía en el campo económico (CONADE 1970: 66).

En el apartado transcripto, la intervención económica lejos de un objetivo político –del que debiera alejarse suspendiendo la cuestión de la soberanía y la redistribución- resulta una necesidad técnica en vista a las condiciones estructurales del régimen de acumulación. Sin embargo, el despliegue de la racionalidad "desarrollista" (aún en su versión autoritaria) se mostraba inescindible de las cuestiones de la distribución y la soberanía. Ello no sólo en términos conceptuales, sino en vistas a demandas políticas muy concretas que configuraron la dinámica de la lucha de clases por esos años (a menos de un año del Cordobazo). Justamente uno de los "aprendizajes" que los expertos neoliberales extraerían de la experiencia de los sesenta era la imposibilidad de articular una estrategia de concentración regresiva del ingreso con el proyecto industrializador. Para terminar con el "peronismo" (en sentido amplísimo), había que terminar con las chimeneas.

Pues bien, volviendo al ejercicio de "revisionismo" historiográfico de los planes del CONADE, éste se formulaba en el marco de un re-direccionamiento de la estrategia. En particular, se observa una re-definición de la noción de "eficiencia", "en términos de la asignación de recursos y uso de tecnologías que eliminen la desocupación de la mano de obra –factor relativamente más abundante– y hagan máxima la productividad del capital –factor que más escasea" (CONADE 1970: 59). Esto suponía *graduar* las tecnologías de uso

intensivo del capital y otorgar prioridad a las que hagan uso intensivo del factor humano. A partir de estas bases (por lo demás, críticas al *Plan Krieger Vasena* de los primeros años, sobre el que volveremos), la estrategia propuesta tenía tres orientaciones 1) expandir las ramas con uso intensivo de la mano de obra, 2) distinguir sectores en los que importaba más la productividad y eficiencia de aquellos en los que resultaba más relevante la absorción de fuerza de trabajo; 3) la "puesta en marcha de programas de educación y vivienda destinados a readaptar a trabajadores desocupados para su incorporación a nuevas ocupaciones y a favorecer la movilidad geográfica" (ídem: 59). Como puede observarse, la concreción del objetivo del pleno empleo no era algo que iba de suyo a partir del desarrollo económico, sino que requería de un esfuerzo planificador e interventor del Estado para re-equilibrar los desequilibrios estructurales (entre, ellos los geográficos, centrales para una racionalidad que pensaba la nación[254]). Así, entre las medidas propuestas para gestionar los problemas de desocupación estructural y de subempleo regional, se listaban la descentralización industrial, el re-equipamiento de empresas y la educación y la mejora de los servicios de bienestar social para los trabajadores, así como el despliegue de medidas fiscales y de incentivos (en el mediano plazo).

Por su parte, en el Plan de CONADE de 1971 se insistiría en el papel de la heterogeneidad estructural como causa del desempleo, acentuando el aspecto regional del fenómeno (había tres zonas de desarrollo: una dinámica, una atrasada y otra desértica). A esta heterogeneidad "geográfica", se sumaba la ya analizada dualidad que planteaba la concentración monopólica. En virtud de todos estos factores, se reforzaba la preocupación por la desocupación[255], cada vez más lejos de ser un problema de los individuos que no conseguían trabajo, tanto en sus causas como en sus efectos. Por el contrario, "uno de los más graves problemas que debe enfrentar la economía argentina es el desempleo y el subempleo de los recursos humanos de que dispone" (CONADE 1971: 34).

Nuevamente, el paro se asociaba al carácter cíclico del desarrollo y el tipo de tecnologías incorporadas desde fines de los cincuenta. Ambos factores habrían determinado que "mientras en los años de baja actividad económica los niveles de desocupación alcanzaron considerable magnitud, las recuperaciones posteriores no permitieron llegar a niveles cercanos al pleno

[254] Y no exclusivamente "la ciudad" como parecía ser el caso analizado en el capítulo 1.

[255] Como contrapartida, uno de los objetivos del Plan era establecer una política de pleno empleo que favoreciera la promoción de los trabajadores, creando oportunidades crecientes de ocupación y de formación profesional, y que asegurara una mejor distribución de los recursos humanos a efectos de alcanzar el adecuado equilibrio en el mercado de trabajo.

empleo" (CONADE 1971: 34). En 1970 los niveles de desempleo y subempleo[256] eran de 6.9% según el INDEC (4.5% de desempleo abierto y 2.4% de subempleo), este último se incrementaba en "zonas marginales".

Los modos de intervención propuestos en el Plan de 1971 eran ya conocidos: estudiar la posibilidad de un seguro de desempleo[257], procurar una infraestructura que facilitara la movilidad de la fuerza de trabajo, desarrollar la formación profesional técnica y construir una red de información de oportunidades de empleo (ídem 167).

Un ámbito en el que sí habría propuestas innovadoras de intervención, sería el de gestión de las *poblaciones marginales*. Tanto en el Plan de 1970, como en el del año siguiente, aunque las poblaciones marginales no aparecen definidas abiertamente, se observan alusiones indirectas. Así, en una enumeración abierta de los "grupos marginados" se incluye a aborígenes y villas de emergencia (CONADE 1971: 199), mientras que en otros apartados pareciera referir a una dimensión espacial en virtud de la predicación sobre "zonas marginales y deprimidas". Para ellas se pondrían en marcha programas de desarrollo de comunidades (ídem: 78). En el marco del Plan de 1971 se distinguen cuatro formas que puede adquirir esta intervención: (1) *asistencial*, orientada a la solución de estados carenciales graves derivados de situaciones sociales, económicas, físicas o patológicas; (2) *promocional*, cuya búsqueda es proporcionarles a los grupos o individuos en estado "carencial grave", o que soportaran "situaciones de inferioridad relativa", oportunidades de acceder a niveles de bienestar semejantes a los del resto de la sociedad; (3) *de integración*, que dirigidas al desarrollo de pautas y mecanismos grupales e intergrupales de readaptación e incorporación de grupos o personas marginados por razones culturales o económicas, y finalmente; (4) *recreativa*, direccionadas al bienestar, a la formación de la personalidad y el desarrollo e grupos e individuos que o bien carecen de posibilidades propias o no han incorporado dentro de sus pautas culturales la recreación (CONADE 1971:199).

Como puede leerse en la enumeración anterior, la intervención en esta sub-población se inscribía mucho menos en el lenguaje económico y global, en relación a lo que veíamos respecto del las acciones orientadas al desempleo, y mucho más en el lenguaje de la asistencia

[256] El plan distingue entre subempleo "visible" y "no visible". El segundo existe cuando el tiempo trabajado es igual o un poco inferior al normal, pero la actividad se realiza en un sector cuya productividad es de por sí extremadamente baja. El subempleo visible, por su parte, refiere a las situaciones en que se cumplen (involuntariamente) menos horas que la jornada normal (35 horas).

[257] Aspecto reforzado por el denominado "Decreto de políticas nacionales", en el que se plantea como tarea "estructurar progresivamente y poner en vigencia un sistema integral de seguridad social, con prestaciones que atiendan la cobertura de los eventos de la vida humana: matrimonio, maternidad, obligaciones de familia, educación; salud, *desempleo*, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, vejez, invalidez y muerte" (CONADE 1971: 231, énfasis nuestro).

social. Aunque notoriamente marcado por los debates de la reconceptualización del trabajo social –que resuenan en estas interpelaciones a la "promoción" o a la "recreación" –, se trata de un tipo de acción orientada a los márgenes, a las poblaciones limininares: a quienes quedan fuera del juego principal del capitalismo (la compra-venta de la fuerza de trabajo).

Volveremos en otro apartado sobre esta organización de la intervención social para estas subpoblaciones que quedaban a la vera del camino, cuando analicemos la emergencia del desarrollo comunitario en el marco de la paradójica articulación, superposición y antagonismo de racionalidad tecnocrática desarrollista, tecnocrática neoliberal, neocorporativa y católico-social en Argentina entre 1966-1973.

Por cierto, el problema de la marginalidad estaba asociado al del desempleo (esa condición imposible) y, sobre todo, a la preocupación por las formas "atípicas" del trabajo que quedaban reunidas bajo la categoría del "subempleo". En este punto, resulta coherente que junto con estas programaciones, CONADE haya desarrollado dispositivos de observación y explicación de las condiciones del mercado de trabajo. Sobre ellas nos extendemos en los párrafos que siguen.

III.b Medir: las encuestas de desempleo:

En 1963 CONADE puso en marcha la administración de una encuesta cuatrimestral (abril-julio-octubre) que se proponía medir el empleo y el desempleo[258]. En principio incluyó sólo Gran Buenos Aires, pero a partir de octubre de 1964 también incluiría Tucumán, Gran Mendoza, Rosario y Córdoba. Para este estudio, se definía a la población económicamente activa (PEA) como el total de personas físicamente aptas para trabajar en una ocupación económicamente productiva y que ofrecían sus esfuerzos para hacerlo (CONADE 1965a: 5). Se retomaba, así, la vieja definición de "*willing and able*" de los tiempos isabelinos. Se contaba como período de referencia la semana previa a la encuesta y se definía como desocupados a aquéllos en condiciones de ocio *involuntario* por falta circunstancial de oportunidades de empleo, compitiendo real o potencialmente en el mercado de trabajo. Según se puntualizaba, la línea de demarcación entre la población activa y la no activa era la *competencia* en el mercado (ídem: 6), es decir, la aspiración a obtener empleo. Esta competencia, que refería a un comportamiento subjetivo del individuo, devenía visible a

[258] Este estudio sería realizado entre 1970-1972 por el INDEC, sobre la base de los anteriores. Este relevamiento, serviría de base para la elaboración de la primera "línea de medición de la pobreza", aspecto que abordaremos más adelante. Desde 1972 se trabajaría en el diseño de un instrumento más complejo de medición, que además del empleo/desempleo/actividad, recabaría datos sobre ingresos. En 1974 se producía la primera medición de la *Encuesta Permanente de Hogares* (EPH), que retomaba la tradición conceptual y metodológica desarrollada desde 1963.

través de la *búsqueda activa*. De este modo se reducía la indefinición y subjetividad que podía suponer la distinción conceptual[259].

En un documento de análisis de la encuesta de 1965 se enumeraban los diversos modos posibles de relevamiento respecto del empleo y el desempleo, tales como los registros de las oficinas de colocaciones, de los sindicatos o de las oficinas del seguro de desempleo. Esta última se descartaba en virtud de la inexistencia del seguro, mientras que las dos primeras no proveían información fiable. Así, se optaba por una encuesta a hogares, antes que una por empresas, en virtud de que éste era el modo de también visibilizar formas no salariales de trabajo (por cuenta propia o familiar), y fenómenos tales como el subempleo (justamente, los que interesaban en vistas al problema de la "marginalidad").

Resulta interesante que en la elaboración de las distintas definiciones se observa un meticuloso trabajo de comparación respecto de estándares internacionales, por ejemplo la "Resolución sobre estadísticas de la fuerza de trabajo, del empleo y del desempleo" de la OIT de diciembre de 1954, la de las sugerencias para censos futuros de las Naciones Unidas (1953) o las del Departamento de Trabajo de los EE.UU (1963). En este sentido, se constata una preocupación temprana respecto de la conmensurabilidad de los datos con los de otros países, que se profundizaría en las décadas siguientes, a partir de la evolución de los sistemas de medición estadística (como veremos más adelante, en particular en los casos de medición de la pobreza Capítulo 6, apartado II.c).

En otro informe (de abril de 1965) y en vistas a lo que ya eran tres años consecutivos de realización de la encuesta, CONADE proponía un balance, algo más general de los principales resultados obtenidos. Así, se registraba una importante recuperación (y "tonificación del mercado de trabajo") en relación al pico de desempleo de 1963 (8.8%), año marcado por "la recesión" (CONADE 1965b: 31). Entre las preguntas más interesantes de este informe (para nuestra tesis) se encuentran las referidas: 1) a determinar las ramas que más impulsaban la recuperación del mercado de trabajo, 2) a definir las variaciones del tiempo medio del empleo, 3) a caracterizar un fenómeno cada vez más relevante en los diagnósticos, como sería

[259] Este aspecto, aparentemente menor resulta relevante para interpretar adecuadamente el problema del desempleo, pues (como hemos insistido) por sus características este riesgo, a diferencia de otros, tiene una relación inmediata con la "voluntad" y las sospechas sobre ella. Por cierto, puede suponerse que un empleado que pide licencia por enfermedad miente o que un trabajador es poco cauteloso respecto de los accidentes o que exagera sus secuelas. Sin embargo, en ambos casos el saber médico podía establecerse como mediación objetiva y científica entre el trabajador y el empresario. En el caso del paro ello resulta más complejo pues requiere de un seguimiento mucho más oneroso para comprobar que *realmente* el trabajador busca trabajo.

el "subempleo", y 4) a establecer una determinación de los perfiles de los desempleados (sexo, edad, nivel educativo, categoría ocupacional anterior y parentesco)[260].

A partir de estos interrogantes, se llegaba a la conclusión de que no sólo había disminuido la tasa de desempleo[261], sino el tiempo medio de permanencia en el desempleo (de 142.8 a 110.2 días). Según explicaba el informe, este segundo dato resultaba particularmente relevante ante la posibilidad de desarrollar un *seguro de desempleo* (CONADE 1965b: 35), lo que resulta un síntoma respecto de la existencia de debates en torno a este punto y su articulación con la producción de saber experto.

La tonificación del mercado de trabajo, había estado fundamentalmente impulsada por la recuperación del sector terciario, en virtud de los límites de captación de mano de obra de los sectores más dinámicos de la economía (industrias trasnacionales), que hacían un uso intensivo de tecnología. Asimismo, se observaba una tendencia a que la tasa de subempleo se estabilizara (a pesar de la caída del desempleo), punto que, en el marco de la racionalidad desarrollista, resultaba un problema importante, pues implicaba la subutilización de recursos disponibles (y de su potencialidades para el crecimiento de la economía). Se temía, entonces, que la disminución de la tasa de desempleo abierto fuera, en realidad, una "transferencia entre las categorías de subempleo y desempleo". Esta preocupación por los "subocupados" sería compartida por muchos expertos latinoamericanos. En el Capítulo 7 retomamos este concepto y los debates en torno a él[262].

Respecto del perfil de los desempleados, había una fuerte representación de jóvenes varones (e hijos), de trabajadores manuales (calificados y no calificados) con bajos niveles educativos. En virtud de la baja incidencia del desempleo entre los jefes de hogar, no se trataba de un fenómeno que horadara tanto los ingresos, sino más bien la "capacidad de ahorro" de los

[260] Por supuesto, esta preocupaciones se condicen con los datos relevados por la encuesta, entre los que se encontraba: edad, sexo, nivel educativo, categoría ocupacional anterior, parentesco, cantidad de horas y días trabajados, ocupación principal, causa de abandono del trabajo anterior y tiempo de búsqueda de trabajo.

[261]

Período	Desocupación
Julio 1963	8.8 %
Abril 1964	7.5 %
Julio 1964	7.4 %
Octubre 1964	6.3 %
Abril 1965	6.0 %
Julio 1965	6.1 %
Octubre 1965	4.6 %

Fuente CONADE 1965b

[262] Por estos mismos años, aunque el debate había comenzado ya a fines de la década de los cincuenta, en los Estados Unidos se discutía el problema de la segmentación de los mercados de trabajo. Volveremos sobre este punto al realizar una genealogía del concepto de "trabajo informal" en el Capítulo 7. Sin embargo, queremos consignar que la experiencia de medición (y análisis) de CONADE se inscribe, también, en los ecos de este debate, al que realizaría no pocos aportes.

hogares. En este sentido no era un fenómeno que se inscribiera en la gramática de "la urgencia"[263], pero sí agravaba limitaciones estructurales del régimen de acumulación, en virtud de la relación entre capacidad de ahorro y de inversión en una economía.

Como vemos, tanto la preocupación por el "subempleo" como por la "marginalidad" eran inquietudes respecto de los límites del desarrollo y del régimen social de acumulación, los reductos a los que no parecía llegar el "pleno empleo" como modo de inscripción en una sociedad, cuya organización estaba fuertemente vinculada a la programación estatal. Sobre ellos, la intervención sería económica, pero también moral, en vistas a que, después de todo, no era tan simple como soplar y hacer naciones modernas, el "hombre moderno" debía *producirse*. Sin embargo, por esos mismos años emergía una racionalidad que descreería del papel pedagógico del Estado. Para ellos no habría mejor maestro que el mercado.

[263] Esta tendencia es la que se modificaría en los noventa, produciendo el desempleo como emergencia. *ver* Capítulos 8 y 9.

CAPÍTULO 4 Las profecías de Cassandra: condiciones de emergencia y bloqueo del neoliberalismo en la Argentina.

En la literatura especializada pareciera haber un extendido consenso respecto de iniciar la historiografía del neoliberalismo en la Argentina a partir de la última dictadura militar. Hay buenas razones para ello. Mariana Heredia (2004) ha expuesto claramente los motivos por los que resulta adecuado marcar una *discontinuidad* entre los economistas liberales tradicionales (entre los que incluye a Alvaro Alsogaray[264] y a Juan Alemann) y los economistas liberales-tecnócratas tal como habrían surgido a partir de la década del sesenta. Las trayectorias educativas y profesionales de estos "nuevos" economistas incluían, casi excluyentemente, posgrados en los EE.UU, así como un despliegue de nuevos entramados institucionales, los denominados "tanques de pensamiento" que prorrumpieron en la década del sesenta y setenta (FIEL en 1964, Fundación Mediterránea en 1969, CEMA 1978). La relación entre los "nuevos" economistas que actuaron en la dictadura inaugurada en 1976 y los anteriores habría estado marcada por cierto recelo entre unos y otros.

Aun cuando haya argumentos para sostener esta discontinuidad, en esta tesis sostendremos una hipótesis algo distinta. Desde nuestra perspectiva, el arte neoliberal de gobierno de las poblaciones en Argentina emergió tempranamente (y algo embrionariamente) como alternativa a fines de la década del cincuenta, y tuvo una larga trayectoria de acumulaciones y fracasos durante las décadas que siguieron. A lo que se asistiría a partir de 1976 sería más que a la *emergencia*, al *desbloqueo* de este arte de gobierno.

Entendemos que, antes del desembarco de los "Chicago Boys", existía en la Argentina un elenco más o menos rotativo de expertos económicos neoliberales que intercambiaron funciones como Ministros de Hacienda, como representantes consulares o financieros de la Argentina ante los EE.UU, como funcionarios del Banco Central e incluso como funcionarios de organismos internacionales de crédito[265]. Verdaderos hombres clave (Corbalán 2002),

[264] No compartimos la caracterización de A.Alsogaray como un liberal tradicional, tal como expondremos más adelante.

[265] Las figuras salientes serían en primer lugar las de Adalberto Krieger Vasena (miembro de la Misión Financiera Argentina en los EE.UU en Junio-Septiembre 1956, Ministro de Economía entre 1957- 1958 y luego entre 1967-1969, Vicepresidente Ejecutivo para América Latina del BM entre 1973-1978) y Álvaro Alsogaray (sobre quien nos explayaremos en el cuerpo del texto). A ellos podrían sumarse las de José María Dagnino Pastore (Ministro de Economía entre 1969-1970 y luego entre 1981-1982, uno de los fundadores de FIEL), Roberto Alemann (Miembro de la comisión que negoció la deuda en EE.UU en 1956, Ministro de Economía entre 1961-1962 y 1981-1982, Embajador en EE.UU entre 1962-1964), y, finalmente Adolfo Diz, primer graduado latinoamericano de la *Escuela de Chicago*, fue discípulo directo de Milton Fridman, intentaría desarrollar un programa neoliberal en la Universidad de Tucumán, sería uno de los directores ejecutivos del FMI entre 1966-1968, Representante Financiero de Argentina en Europa entre 1968-1973, Presidente del Banco Central entre 1976 y 1981.

capaces de entenderse en la *lingua franca* bajo la que se establecían nuevos consensos estratégicos (Markoff y Montecinos 1994, Cabrera 2008).

Asumir esta hipótesis tiene fundamentalmente dos consecuencias. En primer lugar, cuestiona el carácter de mera "implantación" de las recetas neoliberales a partir de 1976 (pero fundamentalmente de 1991), para sostener, en cambio, que se verificó un ejercicio complejo de "traducción" de las recomendaciones nacidas desde los diversos centros de poder (BM, BID; FMI, PNUD, etc.), articuladas en una *tradición local desarrollada por décadas*. Como veremos, las singularidades de esta última dotarían al arte neoliberal de gobierno de características algo distintas a las que tuvo en otros contextos[266].

Por otra parte, de lo dicho se desprende una pregunta fundamental: ¿cuáles fueron las condiciones de bloqueo del arte neoliberal de gobierno durante tantas décadas? La respuesta a esta pregunta tiene una complejidad que no puede ser abordada en esta tesis, pero sobre la que, sin embargo, deberemos decir algunas cuestiones, pues este bloqueo resultaría fundamental para la reconfiguración de las formas de gobierno de la fuerza de trabajo y, en particular, de la fuerza de trabajo desocupada.

Retomando la hipótesis que esbozamos más arriba, al referirnos a las condiciones del "milagro alemán", entendemos que uno de los factores clave que bloqueó (de diversos y paradójicos modos) el desarrollo del neoliberalismo fue "la agenda de la nación" o, en otros términos, "la agenda del desarrollo nacional". Otro factor central fue el estado de la lucha de clases (vinculado con lo anterior), pero al que sólo podemos referirnos superficialmente. Según lo que hemos visto más arriba, tanto el proyecto del desarrollo como el de la seguridad, implicaban la delimitación de una nación y un Estado como modos de conjurar el "peligro comunista". Ahora bien, por las paradójicas dinámicas de la historia, si bien ello supuso un límite (en términos también epistémicos, como veremos) al despliegue de la racionalidad neoliberal, el proyecto de seguridad y desarrollo impulsaba procesos que corroían a ambos (Estado y nación) desde sus propios huesos. En nombre del desarrollo, se trasnacionalizaría la economía (proceso de internacionalización del que la reforma financiera y la crisis de la deuda del 82´ serían punto de llegada, antes que punto de partida). Asimismo, en nombre de la seguridad *nacional*, el ejército renunciaba al desarrollo impulsado por el Estado para cumplir el papel de policía imperial. Sobre el desbloqueo del arte neoliberal de gobierno volveremos más adelante.

[266] Tal es el caso del desarrollo comunitario que analizaremos más adelante.

En gran medida, la de 1955 fue una suerte de "restauración liberal-oligárquica". El deseo de volver a la Argentina previa a 1943 o, mejor aún a la de 1930, parecía animar a muchos de sus protagonistas. El denominado *Plan Prebisch*, a pesar de las innovaciones teóricas ya producidas por su autor en CEPAL, se inscribía dentro de la ortodoxia de los planes de austeridad económica. Sostenido en un sombrío diagnóstico de la política económica peronista[267], sus recomendaciones apuntaban a resolver los problemas de desequilibrio en la balanza comercial y de pagos, devaluación mediante. A fin de detener la inflación como "tarea específica del gobierno" se intentó corregir el déficit fiscal y la tasa de creación de dinero, se proponía una disminución del empleo estatal, así como la *racionalización* y privatización de algunas empresas del Estado. Además, se produjo una liberación de precios, intentando mantener controlados los salarios, lo que impactó negativamente en el salario real. Asimismo, se impulsaron medidas de apertura de Argentina al comercio internacional y mayor participación en los mercados de capitales. En este contxeto se firmaría en 1956 el acuerdo de Bretton Woods que sellaría el ingreso del país al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. Al año siguiente, Argentina sería, también, uno de los países del "Club de París" (Grechunoff y Llach 2003, Rapoport 2000). Se desandaba, así el camino andado por el gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo (*ver* Capítulo 2, apartado II).

El 25 de Marzo de 1957 el Ministro de Hacienda, Roberto Verrier, se decidía a profundizar el camino de la "liberalización" de la economía mediante un nuevo *Plan de Austeridad*. El plan preveía la eliminación de los subsidios al transporte, combustible y electricidad, la reducción de la planta estatal, la suspensión de los aumentos salariales a trabajadores del Estado, el aumento de impuestos, la importación libre de bienes de capital y maquinaria, el congelamiento salarial y la adopción definitiva del sistema de libre empresa[268]. Sin embargo, el plan nunca fue puesto en marcha y el ministro sería reemplazado por Krieger Vasena[269]. Desde la perspectiva del Departamento de Estado de los EE.UU., esto implicaba que "las soluciones económicas *deseadas* [presumiblemente por el propio DE] estaban subordinadas a

[267] Los "expertos" de CONADE revisarían esta línea, como hemos visto.

[268] Según el memorandum del Departamento de Estado de EE.UU: *Foreign Relations of the United States, Foreign Relations of the United States, 1955-1957 Volume VII, American Republics: Central and South America, Document* 230. Acceso en: http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v07/d230.

[269] Años más tarde elogiado por Ronald Regan como el mejor y más capaz economista de América Latina, según *Memorándum de Foreign Relations of the United States, 1969-1976 Volume I, Foundations of Foreign Policy*, 1969-1972, Document 2.

la volatilidad del clima político"[270] (*Foreign Relations of the United States, Foreign Relations of the United States*, 1955-1957. *Volume VII, American Republics: Central and South America*, *Document* 230).

Esta imposibilidad de avanzar en el camino de la liberalización absoluta de la economía indicaba que, aún cuando algunos sectores y sus representantes intelectuales (vgr. Federico Pinedo) sostuvieran posiciones próximas al "liberalismo" y la ortodoxia "clásicas", parecía poco probable un mero *regreso* al pasado que ignorara las transformaciones estructurales de la economía nacional. El liberalismo, como arte de gobierno, pero también como utopía, *debía renovarse* para estar a tono con los nuevos tiempos.

Los aires de cambio no tardarían en llegar, y vendrían del otro lado del Rin. La experiencia del "milagro alemán" tendría impacto en los medios liberales locales e incluso dentro de los gabinetes ministeriales de la década del sesenta. El liberalismo de Friburgo proporcionaba tanto un "diagnóstico" para el presente como una "programación" de la política económica. Así, por ejemplo, en la traducción local, el lugar que para los ordoliberales ocupaba el Tercer *Reich* o la URSS, sería ocupado por Juan D. Perón; del mismo modo, el lugar ocupado por las desviaciones intervensionistas keynesianas que, a pesar de tener "las mejores intenciones", conducían indefectiblemente al totalitarismo, podría ser ocupado alternativamente por el desarrollismo frondicista o cepalino (Von Mises 1979: 54, sobre Perón, A. Alsogaray 1969: 52ss, sobre Perón y Frigerio). Como sus colegas alemanes, austriacos y estadounidenses, frente a la hegemonía keynesiana, los neoliberles argentinos desarrollaron un estilo militante y altisonante de enunciación, como predicadores en el desierto. Sin embargo, como veremos, no habría que exagerar la marginalidad de su prédica.

I.a El acontecimiento Von Mises

En diciembre de 1958, la Universidad de Buenos Aires aprobaba el primer plan de estudios de una Licenciatura en Economía Política, que, así, se separaba de la carrera de contador público. Poco más de un año después, el 2 de Junio de 1959 Ludwig Von Mises[271] era presentado por el Decano de la Facultad, William Lesley Chapman, en una serie de seis multitudinarias conferencias en el auditorio del edificio de la Avenida Córdoba. Los encuentros fueron convocados y reseñados por el periódico *La Prensa*. Entre los puntos subrayados por esta

[270] Enunciado claramente previo a la *Alianza para el Progreso*, a las recomendaciones de Schlesinger y a la administración Kennedy, que hemos analizado.

[271] Economista neoliberal de la Escuela Austriaca. Su obra más relevante fue *Human action*, un tratado de praxeología. Tuvo gran influencia en el pensamiento neoliberal argentino. Tal fue el caso de Álvaro Alsogaray, Alberto Benegas Lynch, Horacio García Belsunce, etc. Supimos de esta visita gracias al trabajo de archivo realizado por Laguado Duca (2009).

cobertura periodística se encontraban la centralidad que, desde la perspectiva de von Mises, tenía el problema de la inflación en la coyuntura Argentina (*La Prensa,* Martes 2 de Junio de 1959), y su diagnóstico respecto de que la legislación obrera y el intervensionismo estatal habían funcionado como obstáculos para la generación de riqueza y desarrollo (*La prensa,* Martes 2 de Junio de 1959). Tres semanas después de las conferencias era nombrado como Ministro de Economía el ingeniero Álvaro Alsogaray, encargado de "frenar la inflación". Alsogaray era un reconocido seguidor del neoliberalismo, particularmente influenciado por los pensamientos de von Mises, Wilhelm Röpke[272] y Jaques Rueff[273]. En el apartado que sigue nos detendremos brevemente en la trayectoria de este actor.

Antes de ello, cabe preguntase acerca de las condiciones que trajeron a Ludwing Von Mises al auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en una serie de conferencias que proponemos leer en términos de "acontecimiento". El profesor austríaco fue invitado por Alberto Benegas Lynch (padre), miembro fundador del Centro de Estudios sobre la Libertad (1956), institución constituida a imagen de la *Foundation for Economic Education* (FEE) de EE.UU, que por entonces estaba siendo constituida como uno de los primeros "tanques de pensamiento" neoliberal (previo aun al mítico grupo de Mont Pelerin[274]). El autor de *Human action* no sería el único referente del pensamiento neoliberal invitado por el Centro. Un tiempo antes, en Abril de 1958, Leonard Read, fundador del FEE dictaba una serie de conferencias en Buenos Aires[275]. Otras de las figuras invitadas habían sido el propio Federich von Hayek y Wilhelm Röpke[276].

El sentido de ambas conferencias (la de von Mises y la de Read) estaba políticamente marcado, lejos de presentarse como una instancia técnica, indiferente a la candente coyuntura:

> Imagínate en uno de los lugares jardín de la Naturaleza, pero sufriendo por una docena de años la cruda acción policial tal como la que el pueblo de Argentina tuvo que padecer bajo el *dictador* Perón (Read 1958: 9, énfasis nuestro).

[272] Wilhelm Röpke fue parte del *ordoliberalismo,* aunque también reivindicado como "propio" por la escuela austríaca. Fue el fundador de la *Economía Social de Mercado,* cuyo propagandista local más reconocido sería Alsogaray.

[273] Miembro de la escuela francesa de neoliberalismo económico, fue asesor de De Gaulle en múltiples oportunidades y co-creador del plan de austeridad Rueff-Pinay en 1958, que inspiraría a Adalberto Krieger Vasena algunos años después.

[274] Mont Pelerin es una asociación internacional de economistas y filósofos, conformada en 1947. Entre sus miembros fundadores estuvieron Frederich Von Hayek, Milton Fridman, Ludwig von Mises y Karl Popper. La *Foundation for Economic Education* fue una de las instituciones que financió el primer encuentro de la Sociedad de Mont Pelerin (junto con la Universidad de Chicago y la *London School of Econmics,* entre otras *ver* Mirowski & Plehwe 2009). Sabemos que Álvaro Alsogaray y Kieger Vasena participaron de alguno de estos encuentros.

[275] Conferencias editadas ese año en castellano y en inglés. Accedimos a la versión inglesa, editada bajo el título *Thoughts for Today and Tomorrow.*

[276] Visitas de las que hasta el momento no hemos podido encontrar mayores datos.

> Mi presentación ante el seminario fue realizada por Raul Lamuraglia, Presidente del Centro, líder empresario y distinguido patriota argentino. Juan Domingo Perón, en el libro que escribió luego de su caída del poder, lista al Señor Lamuraglia primero entre los responsables de su destierro[277] (Read 1958: 10).
>
> Los países socialistas se han arrogado el término democracia. Los rusos llaman a su propio sistema de la Democracia Popular; probablemente sostienen que el pueblo está representado en la persona del dictador. Yo creo que un dictador, Juan Domingo Perón en Argentina, recibió buena respuesta cuando se vio obligado al exilio en 1955. Esperemos que a todos los otros dictadores, en otras naciones, se le conceda una respuesta similar (Von Mises 1959: 54, ultimo y dramático párrafo de la quinta conferencia[278])

En las citas seleccionadas resulta relativamente claro que las intervenciones de estos representantes del neoliberalismo[279] estaban articuladas en un entramado de luchas políticas. Al respecto, es interesante notar la relevancia que le otorgaron a la "cuestión sindical" en ambas conferencias (elemento central de lo que llamamos gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo, cuyo camino se trataba de desandar). Así, por ejemplo, en el prólogo a las conferencias en 1959, Leonard Read sostiene que en la Argentina "los sindicatos ejercen una influencia más opresiva que en los Estados Unidos" (1958: 9). Asimismo, en su cuarta conferencia, el fundador de FEE realizaba una crítica radical a la teoría del valor-trabajo, como fundamento teórico en el que se sostenían las distorsivas intervenciones sindicales que se justificaban en "lo poco que recibe el asalariado por su trabajo" (1958: 72).

En un sentido semejante, en sus conferencias, von Mises desarticulaba teóricamente la relación entre precio de la fuerza de trabajo y necesidades del trabajador, para supeditarlo

[277] En el texto de Abelardo Ramos *La era del peronismo*, también se incluye a Benegas Lynch (padre) entre los círculos de civiles que participaron del derrocamiento de Juan Domingo Perón.

[278] En los dos contextos (claves para la historia argentina) de "relanzamiento" del texto de Von Mises, en 1979 (con un prefacio escrito por Margit von Mises) y en 1995 (con una introducción escrita por Bettina Bien Graves) se aprecia un importante énfasis de la relación entre la conferencia y su coyuntura política. En el prefacio de 1979, la esposa de von Mises recordaba que "*we arrived in Argentina several years after Peron had been forced to leave the country. He had governed destructively and completely destroyed Argentina's economic foundations. His successors were not much better. The nation was ready for new ideas, and my husband was equally ready to provide them*" (idem: xv). Por su parte, ya en plena década de reformas neoliberales en Argentina, Graves diría que "*when government assumes authority and power to do more than this, and abuses that authority and power, as it has many times throughout history—notably in Germany under Hitler, in the U.S.S.R. under Stalin, and in Argentina under Peron—it hampers the capitalistic system and becomes destructive of human freedom. Dictator Juan Peron, elected President in 1946, was in exile when Mises visited Argentina in 1959, having been forced out of the country in 1955 (...) Although Peron was out of the country, he had many supporters and was still a force to be reckoned with. He returned to Argentina in 1973, was again elected President and, with his new wife Isabelita as Vice President, ruled until he died ten months later. His widow, Isabelita, then took over until. her administration, charged with corruption, was finally ousted in 1976. Argentina has had a series of Presidents since then and has made some strides toward improving her economic situation. Life and property have been accorded greater respect, some nationalized industries have been sold to private buyers, and the inflation has been slowed*". Por un lado, la construcción de Perón como un dictador análogo a Stalin o a Hitler (las dos expresiones de aquello a lo que *cualquier* forma de intervencionismo necesariamente tiende), pero también, en el caso de la última cita, la interesante construcción del relato de una historia "exitosa" en términos de liberalización.

[279] Von Mises, junto con Hayek, es uno de los principales vínculos entre el ordoliberalismo y el neoliberalismo norteamericano, sobre el que volveremos más adelante.

exclusivamente a la *productividad*. También en coincidencia con Leonard Read, desde la perspectiva del economista austriaco, los sindicatos resultaban un factor explicativo de la inflación, en tanto habían devenido un poder coercitivo (casi como el Estado) capaz de imponer su voluntad de salarios distorsivos mediante huelgas (de modo análogo al que el gobierno establece salarios mínimos).

Entendemos que esta preocupación por la *productividad* del trabajo es distinta a la que hemos visto en el caso del segundo gobierno peronista o de los primeros años desarrollistas. Éstos últimos consignaban el problema como uno de la economía nacional, en tanto la baja utilidad del factor trabajo podía implicar un límite de las condiciones del esquema general de crecimiento y desarrollo, y de las políticas de pleno empleo y bienestar. Por el contrario, desde la perspectiva neoliberal, la relación entre productividad-salario refería a la necesidad de diferenciación individual de los individuos en competencia y, antes que un suerte de cláusula "ad hoc" para hacer viable el pacto "capital-trabajo", pretendía desmontarlo de raíz. De allí la denegación de las instancias colectivas de negociación, como los sindicatos.

Para el argumento neoliberal, la consecuencia de la suba del precio del trabajo que suponían las presiones sindicales era, justamente, el incremento del desempleo y la consecuente política de devaluación para bajar los salarios *reales*, que terminaba en una espiral inflacionaria. Esta estrategia de "devaluación" aparecía como un modo indirecto de bajar los salarios reales, un "engaño" del keynesianismo. El único modo de lograr pleno empleo, desde la perspectiva de Mises, era con un mercado liberado, pues como cualesquiera mercancía, la fijación del precio por la libre competencia haría que se equilibren la oferta y la demanda. Además, el economista austriaco argumentaba en favor de una de-sustancialización del capital y el trabajo como agentes económicos y su sustitución por la figura del "consumidor" como verdadera figura que gobierna (inconsciente e indirectamente) el mercado ("los verdaderos jefes en el sistema económico son los consumidores" 1959: 20).

Así, vemos que junto a la amenaza de la "cuestión sindical", y estrechamente vinculada a ella, se levanta el fantasma del intervencionismo. Un argumento interesante que compartieron ambos conferencistas fue que *cualquier* acción directa sobre el mercado, esto es, la manipulación de cualquier precio, suponía un impacto en todos los demás y la necesidad de extender la intervención a cada vez más mercancías. A partir de ello, las diferencias entre las distintas formas de acción sobre la economía ("política", al estilo neocorporativo, o "económica" al estilo desarrollista) resultaban irrelevantes, pues la aspiración y tendencia a

controlar la *totalidad* del mercado subyacía en todas ellas[280]. Entre el fabianismo, el nazismo, el fascismo, el keynesianismo, el Estado de Bienestar, o, en el ámbito local, el desarrollismo y el peronismo no había diferencias sustanciales, pues en todos los casos se trataba de la misma *tendencia,* contraria a la que garantiza una sociedad libre: la conformación de un mercado sin restricciones como modo mecanismo impersonal para la organización de la sociedad. La intervención del Estado (en cualquier grado) suponía poner *una* voluntad por sobre las dispersas e infinitas voluntades del consumidor, disparando un juego irrefrenable de intervenciones complementarias que necesariamente tendían al socialismo.

Los modos de gestión del problema del desempleo y la cuestión sindical también fueron un tema abordado por von Hayek en un texto traducido y publicado en la Argentina de esos años por Benegas Lynch[281] (1961). Allí, se explicaba que el Estado debería asumir la tarea de reducir el desempleo cíclico *"tanto como fuera posible*" a partir de una apropiada política monetaria. Sostener un sistema de seguros obligatorios implicaba, desde esta perspectiva, una distorsión inaceptable de las remuneraciones de distintos sectores, el subsidio de las actividades de menor estabilidad a costa de las más estables y, sobre todo, la imposición de salarios incompatibles con un elevado nivel de empleo (nótese que no se dice "pleno empleo"). En este sentido, "la razonable solución de tales cuestiones [el paro] en una sociedad libre consiste en que el Estado provea solamente un mínimo uniforme a todos los incapaces de mantenerse por sí mismos" (Benegas Lynch, *La Prensa* 10/2/60 "Libertad: la verdadera política obrerista"). Esta readecuación del Estado a las funciones que le competían en el problema del desempleo, implicaba un necesario recorte del poder de los sindicatos, y su limitación a la gestión del riesgo de desempleo mediante esquemas mutuales o equivalentes, tal como hacían antes de la monopolización estatal de los seguros.

La posición de estos referentes neoliberales no obstó para que, en nuestro contexto, asociaciones patronales de orientación claramente liberal, y neoliberal en algunos casos, se mostraran favorables a la introducción del seguro de desempleo (*ver capítulo anterior*). Ello en virtud de una histórica lucha por el control de la supresión del poder sindical de "las cajas", a través de la instalación de un seguro (mínimo) general, que incluyera el hasta entonces desatendido riesgo de paro. Nuevamente, vemos que la "traducción" de los términos pensados en y para otros contextos está lejos de ser "literal", articulándose en un campo social escandido por su propia dinámica y sus propios antagonismos. En el marco de luchas sociales

[280] "Communism or socialism or Peronism, or whatever the intervention is called" (Read 1958: 59)

[281] Benegas Lynch trataba la "cuestión sindical" en una editorial del diario *La Prensa* (10-2-60 "Libertad: verdadera política obreristas") con amplias citas a la *Acción Humana* de Von Mises.

en la Argentina, la *generación de un seguro estatal* era un modo de recorte del poder de los sindicatos.

Además de las conferencias del propio von Mises y de Lionel Read, incluimos dentro de la misma serie de acontecimientos la fundación de la Asociación Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres[282] (ACIEL) en 1958. Esta entidad reunía a la Sociedad Rural Argentina, La Bolsa de Comercio y la Unión Industrial. Si bien se presentaba como una organización de intereses, mostraba ya un impulso de desarrollar alternativas teórico-prácticas de corte neoliberal. Así, por ejemplo, solicitaría a Álvaro Alsogaray que invitara a Ludwig Erhard, autor del milagro alemán, a dar conferencias a Buenos Aires (Jauretche 1973: 8).

Ahora bien, en esta serie de acontecimientos no sólo estuvieron presentes las influencias alemanas, también hubo frentes de irrupción asociados a la *Escuela de Chicago*. En efecto en 1962 se pondría en marcha una proyecto entre la Universidad de Cuyo y la Universidad Católica de Chile ("Cuyo Project") para crear un polo de formación neoliberal. El hombre clave en ello sería Arnold Harberger[283], quien acordaría con el decano Corti Videla el arribo de cuatro especialistas (dos de ellos chilenos), así como el financiamiento de estudios de posgrado en la propia Universidad de Chicago (habría un total de veintisiete becas). Asimismo, en esos años el primer Chicago Boy latinoamericano, Adolfo Diz, inauguraba un plan de estudios de orientación neoliberal en la Universidad de Tucumán.

Estos avances en el ámbito académico no llegaron a plasmarse en una expansión de los economistas neoliberales en puestos de la administración pública. Ello en razón de los bajos salarios estatales y académicos, que no lograban retener a los profesionales formados, quienes preferían migrar hacia trabajos mejor remunerados en el FMI o el BM (Biglaiser 2010). En este sentido, sería clave el despliegue de los "tanques" (CEMA o Fundación Mediterránea) algunos años después como modos de garantizar económicamente las líneas de investigación que interesaban a esta escuela, así como puestos de empleo capaces de satisfacer las expectativas remunerativas de los especialistas.

En la delimitación de esta serie de acontecimientos hemos buscado analizar el momento de irrupción (fines de la década de los cincuenta y comienzos de la del sesenta) de la racionalidad neoliberal de gobierno en la Argentina como alternativa disponible, aunque poco

[282] Tal como indica Mariana Heredia (2004), ACIEL es un antecedente de la Fundación de Investigaciones Económicas de Latinoamérica (FIEL).

[283] Este economista había sido uno de los actores fundamentales de la conexión *Escuela de Chicago*-Universidad Católica de Chile, y sería el encargado del diseño de los programas curriculares de la Escuela de Economistas de Gobierno creada en 1994 por Domingo Felipe Cavallo (Biglaiser 2002: 86).

exitosa. En continuidad con este objetivo, en el apartado que sigue revisaremos someramente la trayectoria de un personaje importante en su despliegue, cuyo papel cuasi pedagógico en la difusión del neoliberalismo pone reparos a su clasificación como un "liberal clásico".

I.b De traiciones, desencuentros e insistencias: el trayecto "Álvaro Alsogaray"

Tres semanas después de las conferencias dictadas por von Mises en la Universidad de Buenos Aires, Álvaro Alsogaray asumía como Ministro de Economía y de Trabajo, bajo la complacencia (entre otros) de la ACIEL. Desde nuestra perspectiva, la figura de Álvaro Alsogaray, tiene una fuerte centralidad para comprender la *tradición y acumulación* de la alternativa neoliberal en la Argentina. Proponemos concebirlo como una bisagra entre los economistas liberales "nuevos" (reunidos alrededor del FIEL, CEMA, FM y estudiados por Heredia 2004, Cabrera 2008, Canelo 2004) y los economistas liberales "tradicionales" del estilo de Federico Pinedo. Pero sobre todo, su propia trayectoria es la de una compleja articulación y acumulación que va desde la solitaria militancia como adalid de la "Economía Social de Mercado", hasta la consagración como asesor presidencial de lujo en los noventa. Desde un anti-peronismo confeso, hasta transformarse en alquimista de la extraña articulación entre neo-populismo y neoliberalismo.

En lo que hace a su formación, se nutría sobre todo de los aportes de la Escuela Austríaca y Alemana. Aun cuando no hubiera realizado cursos de posgrado en el exterior, resulta claro que estaba orientado por los debates del campo de la academia internacional. Ahora bien, como muestra Heredia (2004), el paso por las universidades norteamericanas no sólo dotaría a los "nuevos" economistas (a partir de los setenta[284]) de un saber experto, les otorgaría una abultada red de contactos, sobre todo con las agencias internacionales. Pues bien, el papel de Álvaro Alsogaray en el entramado de relaciones entre los distintos gobiernos de facto de los que participó y los Estados Unidos lo transformaron, sin dudas, en un hombre clave[285], a pesar de carecer de la experiencia de formación en el extranjero.

Graduado en ingeniería de la Universidad de Córdoba, así como de la Escuela Militar, ocupó la Subsecretaría de Comercio bajo la presidencia de Eduardo Lonardi y la de Industria con

[284] Por cierto, algunos de los economistas "fundadores" habían pasado por escuelas extranjeras. En el capítulo anterior nos hemos referido a Alejandro Bunge, que estudió en Alemania y fue influido por la escuela histórica.

[285] Para citar algunos ejemplos, el embajador estadounidense se refiere a Alsogaray como un Ministro con decisión, imaginación y valor (en *Foreign Relations of the United States, Volume XII, American Republics, Document* 188). Asimismo, un documento desclasificado de la CIA lo presenta como una suerte de resistencia interna de un gobierno que había perdido el rumbo: "*Guido's Minister of Economy, Alsogaray, has sought strenuously and with some success to impose a mild austerity program, to improve the climate for private investment, and to obtain foreign assist-ance. His methods, however, have antagonized influential political and military elements and his room for maneuver is dangerously narrow*" (en *Foreign Relations of the United States*, Volume XII, *American Republics*, Document 195).

Eugenio Aramburu (1955). En 1959 asumía como funcionario de un gobierno "desarrollista" signado por el fantasma de la traición, de la que su propio nombramiento como ministro era un testimonio acabado. Su asunción al frente de la cartera de economía posponía las expectativas del *Programa de Avellaneda* de la UCRI a cambio de un horizonte mucho más sombrío. Entre imperativo y amenaza, el objetivo era "pasar el invierno".

La figura de la "traición" no es arbitraria, pues hasta las elecciones legislativas de 1991 las intervenciones liberales (neo o clásicas) en la economía no lograron ser parte de una plataforma electoral, es decir del "contrato" entre electores y representantes. Fueron políticas llevadas adelante por gobiernos autoritarios, o bien el resultado de la ruptura de promesas electorales. El programa estabilizador no lograba presentarse como un horizonte político con capacidad de seducción, probablemente en virtud de la creencia de que era una alternativa incompatible con el desarrollo[286] (una promesa, sin dudas, más tentadora). El horizonte de una "sociedad de mercado" no lograba funcionar como utopía (a pesar de la militancia de, por ejemplo, Álvaro Alsogaray). Volveremos sobre las intenciones de construirla como un horizonte deseable en el capítulo que sigue.

Por diversos motivos, la figura del "traidor" resulta sugerente para pensar la administración de Frondizi. Por un lado, su fama de político maquiaveliano, la misma que le permitió llegar a la presidencia, terminaría por dejarlo sin apoyos y apresurar su caída[287]; por otra parte, como toda traición, las suyas abrieron camino a una serie de paradojas: "renegando de su pasado socializante y antiimperialista, Frondizi se convirtió a la libre empresa; librepensador y laicisista, declaró su fe católica y apoyó la enseñanza libre. Severo antiperonista, resultó electo por los votos peronistas" (Rapoport 2000: 503). Así, factores que resultan claves en la reconformación estructural de la Argentina por esos años llegaron de la mano del actor menos pensado. En nombre del desarrollo nacional[288], desembarcarían los capitales multinacionales como nunca antes en la Argentina y se darían los primeros pasos hacia la Doctrina de la Seguridad Nacional, mediante el *Plan Conintes*. Como ya dijimos esto alejaba, quizás por

---

[286] Observación realizada por Arthur Schlesinger a J.F Kennedy en *Foreign Relations of the United States, Volume XII,* American Republics, *Document 7.* Acceso*:* *http://www.history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12/d7 21/04/10*

[287] Incluido el propio Departamento de Estado que, a pesar de algunas vacilaciones (que no compartió la CIA, por ejemplo), evaluó que lo mejor sería reconocer el gobierno de José María Guido. Entre los elementos sopesados estuvo el "pacto con Perón".

[288] "El desarrollo de nuestra economía engrandecerá a la Nación, pero también engrandecerá el ámbito espiritual y material del hombre argentino. (...) Queremos una Nación de hombres y mujeres felices; de niños y jóvenes sanos de espíritu y de cuerpo cuya educación les provea de todos los medios para enriquecer su cultura y sus aptitudes vitales. Queremos que las condiciones materiales de la existencia permitan la consolidación de una sociedad unida por fuertes vínculos morales y espirituales de su tradición cristiana" Mensaje leído ante el Congreso de la Nación reunido en asamblea legislativa (en Frondizi 2008 : 108).

siempre, al ejército de su vocación industrialista, para transformarse en un eslabón de la policía imperial.

Pues bien, el complejo entramado de "traiciones", el contexto inflacionario y la creciente conflictividad social, terminaron por debilitar a la dupla Frondizi-Frigerio, a pesar del ortodoxo *Plan Integral de Estabilización* puesto en marcha a fines de diciembre de 1958. Sin seducir ni a propios ni a ajenos, rodeado por el "partido militar", Frondizi terminaría aceptando sus condiciones: una política más represiva respecto del sindicalismo[289], la puesta en marcha de un plan de estabilización (incluso más) ortodoxo y el alejamiento de Rogelio Frigerio de su puesto de asesor.

En este contexto, la designación de Alsogaray era una señal para los altos mandos militares, con los que el ingeniero estaba vinculado por su hermano, y para los EE.UU, reticentes a la figura de Frigerio, que solían vincular al "izquierdismo"[290]. Sin embargo, su papel se vería bastante limitado a contener la inflación mediante el *Plan de Austeridad*, entre Junio de 1959 y Abril de 1961. Entre las reformas intentadas se encuentra el avance en la "racionalización" del Estado mediante programas de retiro voluntario y pago de indemnizaciones, el pase a manos privadas de las empresas que dependían de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (creada bajo el peronismo) y la privatización del sistema de transporte colectivo de la Ciudad de Buenos Aires (Gerchunoff y Llach 2003: 227 ss). A pesar de los "éxitos" en la estabilización de la inflación, y en virtud de las diferencias con Frondizi y Frigerio (que seguía influyendo en las decisiones de gobierno), Alsogaray terminaría sus funciones en abril de 1961, sucedido por Alemann[291].

Ahora bien, poco tiempo después, el ingeniero tendría una segunda oportunidad, como Ministro de José María Guido, tras una brevísima intervención de Federico Pinedo. Tampoco sería ésta la instancia de "desbloqueo" de las políticas neoliberales de intervención. En dos años se sucedieron cuatro ministros de economía (entre los que estaba Martínez de Hoz), todos los cuales compartían la prioridad de contener el déficit público y la emisión monetaria.

[289] Sector al que había realizado numerosas "concesiones", en virtud del pacto con J.D. Perón, tales como el reestablecimiento de la Ley de Asociaciones Profesionales, una suba del 60% del salario real y la amnistía a los presos políticos.

[290] Después del golpe de 1962 el departamento de Estado de EE.UU fijaba como uno de los ítem de su plan de acciones seguir las actividades de Frigerio y la posibilidad de que se organizara con "elementos civiles y militares de la extrema izquierda" (*Foreign relations*, VXII, *American Republics*, Doc. 189)

[291] Roberto Alemann también iba a alejarse por discrepancias ideológico-técnicas, en virtud de la expansión de la emisión de dinero para dar respuesta a las obligaciones del Estado frente a las indemnizaciones pautadas como resultado del despido de 54.000 agentes cesanteados de ferrocarriles argentinos en la denominada "batalla del transporte".

Estas políticas generarían una profunda recesión a partir de 1962, con un importante aumento del desempleo (al que ya nos hemos referido).

Pues bien, aun cuando las crisis profundas hayan funcionado en muchas oportunidades como catalizadores para las reformas estructurales, éste no sería el caso de la Argentina en 1962, por varias razones. Por una parte las medidas de "pasar el invierno" carecían de legitimidad política a nivel nacional, lo que se manifestaba en la denominación de Alsogaray y Alemann como "los hombres del FMI" e incluso su ridiculización pública mediante caricaturas. Pero también funcionaría como obstáculo el contexto internacional, signado por las promesas de la *Alianza para el Progreso*. En una conversación privada con Kennedy, Alsogaray hizo un resumen de las políticas económicas generales, destacando su estímulo a la iniciativa privada y la libertad respecto de la intervención gubernamental y la actividad; frente a ello, la respuesta del presidente estadounidense fue por lo demás cauta. Según documentos de la *Foreign Office* expresó cierta preocupación respecto de que las políticas propuestas fueran "demasiado conservadoras, prudentes y deflacionarias" y satisfacieran "los intereses y deseos de los grupos privilegiados y de los banqueros, pero no a las necesidades de todo el pueblo" (FRUS Volumen XII, AR, Document 191).

En otro de los documentos desclasificados de la *Foreign Office*, en el que se dirimían los argumentos para prestar o no apoyo al gobierno de José María Guido, entre los motivos para mostrar cautela se encontraba como quinto punto que el gobierno era "conservador y en el campo económico tiende a ser ortodoxo", y no parecía haber indicios de "reforma social y la mejora inmediata de las condiciones económicas y sociales de las clases bajas". Asimismo, "se mostraban menos inclinados que el gobierno anterior para llegar a un acuerdo con el peronismo y tratar de integrarlos en el marco democrático" (*Foreign Relations of the United States, 1964-1968 Volume XXXI, South and Central America; Mexico, Document* 136)[292]. En el contexto de una fuerte efervescencia social asociada a la resistencia obrera, las luchas estudiantiles y con el trasfondo de la revolución cubana como amenaza, la política estadounidense para la región aún articulaba seguridad con democracias (recortadas).

En la trayectoria que aquí estamos describiendo el gobierno de Arturo H. Illia funcionó como un "interregno" democrático, aunque no por ello falto de contradicciones y tensiones sociales múltiples. Aunque por un lado se restituyeron posiciones vinculadas a cierto nacionalismo económico (tal fue el caso de la revisión de los contratos petroleros), sería el propio Illia quien el 7 de julio de 1964 firmaba un convenio de asistencia militar con EE.UU en el que la

[292] En este punto discrepaban los diagnósticos y estrategias de intervención del Departamento de Estado y de la CIA, que probablemente nunca estuvo demasiado comprometida con el proyecto desarrollista.

potencia se comprometía a brindar asistencia y equipos de defensa, y la Argentina se comprometía a darles un uso acorde a los objetivos de defensa estadounidenses (García 1991: 28)[293].

Alsogaray sería un violento opositor al gobierno de Illia y su "populismo yrigoyenista". El golpe de estado de 1966 y el gobierno de Onganía lo pondrían nuevamente frente a una oportunidad histórica, esta vez como Embajador en EE.UU[294] entre 1966-1968. El representante del gobierno de facto explicaría que "la experiencia del país demuestra que el sistema político democrático no podría resolver con éxito los problemas del país. No va a ser fácil resolver los problemas económicos del país. Se espera que la economía seguirá deprimida en un futuro próximo, para que luego, una vez que el nuevo gobierno haya sido capaz de restablecer la confianza, los inversores argentinos repatríen sus fondos de los bancos suizos y que las inversiones y los intereses extranjeros comiencen a invertir" (*Foreign Relations of the United States, 1964-1968 Volume XXXI*). La prioridad era la conformación de una sociedad de mercado, la democracia sólo era un objetivo en tanto ella resultara viable. En definitiva, como hemos expuesto más arriba, desde la perspectiva neoliberal (que retomaba a Alexis de Tocqueville, en este punto) la verdadera democracia no era la de la mayoría, sino aquella que respetara las diferencias individuales y garantizara su libre competencia (*vis a vis*, el mercado).

Por estos años, Alsogaray parecía haber desarrollado una delimitación mucho más clara teóricamente de la "agenda neoliberal de gobierno"[295]. Así, en su presentación al gobierno norteamericano[296], el ingeniero prometía que "el nuevo gobierno se esforzará por establecer una economía moderna de la libre empresa teniendo plenamente en cuenta las obligaciones sociales. No se trataría del modelo deciminónico de libre empresa, sino uno similar al que

[293] En ese mismo año, los militares argentinos tendrían un importante papel en las Conferencias de Ejércitos Americanos y, en la V Conferencia de *West Point*, el comandante de primera división del ejército Juan Carlos Onganía exponía las bases de la DSN para Argentina.

[294] Así: "*Alsogaray, will be given the job of coordinating all international economic relations, working with the Minister of Economy and the Foreign Ministry*" (*Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXXI, Document 138)

[295] Ello quedaría plasmado pocos años después en *Bases para la acción política futura.* Algunas de las ideas centrales del texto eran: 1) la centralidad del problema de la inflación ("como la más grave de las amenazas sociales de nuestro tiempo" 1969: 27); 2) el papel del mercado como método de planificación de la economía y "en parte, también de la sociedad" (1969: 29); 3) la consecuente crítica a la burocracia programadora y a las posiciones demagógicas del desarrollismo; 4) la delimitación del papel del Estado como productor del marco de competencia ("mecanismo ordenador y regulador conocido [capaz de] resolver la mayor parte de los problemas de la vida diaria sin necesidad de intervenir detalladamente en cada uno de ellos" (ídem: 29); 5) el principio de subsidiariedad del Estado (ídem: 40). Otra de los puntos interesantes del texto es la caracterización de la política como ámbito polémico y emocional (ídem: 43); en contraste con el lenguaje razonable y universal de la economía. En este sentido, Alsogaray incluía un texto sumamente didáctico de Luigi Einaudi en el que los principios neoliberales se exponían a partir de ejemplos del sentido común.

[296]Por entonces más orientado por la doctrina Nixon que por la Alianza para el Progreso de John Kennedy.

existe, por ejemplo, *en Alemania occidental*" (*Foreign Relations of the United States, 1964-1968 Volume XXXI, Document 136,* énfasis nuestro). En este mismo sentido, en otra reunión sostendría que el modelo a seguir era la "economía social de mercado" (ídem, *Document* 143).

Este singular personaje, cuya trayectoria estaba lejos de haber llegado al cenit de su relevancia pública e histórica, encontraría en el Onganiato unas coordenadas sociohistóricas para desplegar sus diagnósticos y preocupaciones neoliberales. Como veremos a continuación, en la conformación de la tradición neoliberal, los años que fueron de 1966 a 1972 serían centrales, pero no exclusivamente en la acumulación de victorias (muy parciales), sino, fundamentalmente, en la acumulación de derrotas.

Ic. De neoliberales, cursillistas y desarrollistas: la acumulación del onganiato

No sería Álvaro Alsogaray el encargado de diseñar y ejecutar la política económica del Onganiato. El actor fundamental en este proceso sería Adalberto Krieger Vasena, a partir del Plan de 1967.

En su clásico análisis del estado burocrático autoritario, Guillermo O´Donnel (2009) describe tres orientaciones ideológicas que habrían convivido tensamente en los años de la denominada "Revolución Argentina". Por un lado, la de "los paternalistas", cuyo exponente más claro sería el propio Onganía, portadores de una visión corporativa de la sociedad, impregnados por el catolicismo integral, recelosos respecto del liberalismo (político y cultural) y también del *big business.* Por otra parte, estarían "los nacionalistas", orientados por un proyecto de desarrollo nacional fundado en el imaginario industrialista de las FF.AA, hostiles al comunismo y al liberalismo como fuerzas extranjerizantes, así como a las empresas trasnacionales (ETs) y que propugnaban formas de movilización de las masas no partidocráticas. Esta posición habría sido representada por Roberto Levingston. Finalmente, "los liberales" del gobierno, cuyos exponentes eran los hermanos Alsogaray y Alejandro Lanusse. Este sector era proclive a impulsar el desarrollo de una economía capitalista, en particular asociado a las ETs.

Aunque interesante por muchos motivos, entendemos que esta tipología deja fuera otras racionalidades políticas, o que las reduce de modo de hacerlas por momentos irreconocibles. Este es el caso del desarrollismo. En efecto, como hemos intentado sostener, una de las oposiciones más intensas en la década del sesenta fue entre "desarrollistas" y "liberales". Esto, por su puesto, en virtud de antagonismos que no podían expresarse al interior del aparato estatal, dada la proscripción del peronismo. Ahora bien, la relación nacionalismo-

desarrollismo, resulta sumamente compleja, como también intentamos mostrar. En este sentido actores centrales en el despliegue de la economía de "Revolución Argentina" (RA), como fueron Juan Enrique Guglialmelli o Aldo Ferrer predicaban un desarrollismo cuyo nacionalismo era distinto al de, por ejemplo, Roberto Levingston. Mientras los primeros podían incorporar el capital externo en sus estrategias (caso del frigerista Guglialmelli) o a los organismos internacionales técnicos y de crédito (en el caso de Aldo Ferrer), las posiciones más estrictamente nacionalistas eran recelosas de estas alternativas "extranjerizantes".

Más allá de las singularidades de estos debates, queda la pregunta respecto de las condiciones que hicieron posible la articulación tan paradójica (e insistimos, plagada de tensiones) de todas estas posiciones. En este punto, nos parece sugerente la hipótesis de O´Donnel respecto de que aquello que permitió la articulación fue el común antagonismo respecto de la "politización" y la emergencia "conflictiva" de los distintos problemas sociales. La transformación de "lo político" en problemas de nivel administrativo, a ser gestionados técnicamente, sintonizaba bien con todas las posiciones (y confinaba la matriz de gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo del peronismo al ámbito de lo *indescible*). Otro tanto ocurría con la reformulación de la participación popular en términos que la alejaran de los partidos y de la noción de ciudadanía. En este sentido, como veremos en extenso en el último tramo de este capítulo, la interpelación al ámbito de lo comunitario como lugar de gestión del conflicto sería otro de los nudos de sentido sobre los que se estabilizaría la articulación que analizamos. En efecto, el principio de subsidiariedad en el que se sostiene la interpelación a las comunidades como ámbito de administración de las contradicciones tiene resonancias tanto cristianas como liberales.

Ahora bien, como muestra O´Donnel la dirección de esta paradójica articulación sería hegemonizada, sobre todo en los primeros años, bajo la dirección de la gran burguesía vinculada a la trasnacionalización de la economía. En ese proceso ocuparían un lugar los "expertos" del Ministerio de Economía.

Luego de un breve período de Jorge Salimei[297], vendría la gestión de Adalberto Krieger Vasena y su plan de normalización. Ahora bien ¿era Krieger un experto liberal o neoliberal? En el interesante ranking de reformas neoliberales en la Argentina propuesto por Glen Biglaiser (2010), el Plan de 1967 suma seis puntos, tan sólo uno menos que el de Martínez de Hoz, pero la mitad que el *Plan de Convertibilidad* de 1991. En efecto, se trata de una pregunta de difícil respuesta, en virtud de que Krieger se apartó de las recetas clásicas de "enfriamiento

[297] Empresario católico con escasa formación académica, miembro del grupo SASETRU, protagonista de una escandalosa y oscura quiebra en 1980. Jorge Salimei era miembro del grupo Ciudad Católica.

de la economía". Así, la aceptación del esquema por parte del FMI estuvo más vinculado al prestigio del Ministro en los medios financieros internacionales, que a su punto de partida diagnóstico, pues éste no asociaba la inflación a la expansión monetaria producida para financiar el déficit público, sino a un problema de costos. Por ello, si bien se repitió la fórmula de la devaluación, habría una batería de medidas complementarias que incluso sería posible asociar al keynesianismo (Vercesi 2001).

La principal medida del plan, y probablemente de mayor impacto, junto con la devaluación, fue la política de retención a las exportaciones agrarias. Este modo de acceder a recursos tenía varias consecuencias. Por un lado, la posibilidad de extender la inversión pública en una infraestructura capaz de impulsar la industrialización, pero también la contención del precio de los alimentos en el marco de la devaluación. A estas medidas, se sumaron la disminución de gravámenes de importación (para la industria), la desgravación de las inversiones en vivienda, la apertura de líneas de crédito, la liberalización del mercado de cambios y la racionalización del gasto publico. En lo que hacía a este último punto (gasto público), el discurso eficientista y modernizador fue uno de los caracteres más salientes de la gestión del ministerio. A nivel de la relación con la fuerza de trabajo, los anuncios más importantes fueron el congelamiento salarial (luego de un aumento) y la suspensión de los convenios colectivos de trabajo. Estas medidas estaban orientadas a controlar el precio de la mano de obra y se complementaban con el congelamiento tarifario y los acuerdos voluntarios de precios ejecutados por el Dr. Moyano Llerena.

En síntesis, el carácter *heterodoxo* del plan de normalización resulta inobjetable. Un significante generalizado para describirlo es "pragmático". Se trataba de un plan que, aunque retomaba algunos principios liberales (vinculados al déficit y la racionalización del Estado), no se oponía a la intervención estatal mediante inversiones, ni a su papel como gestor de la relación capital-trabajo. Como tendremos oportunidad de analizar en capítulos subsiguientes, en futuros contextos la "heterodoxia" volvería a ser el camino posible para la introducción de medidas "ortodoxas".

Ahora bien, si bien la heterodoxia resulta clara, también es cierto que el propio ministro dijo haberse inspirado en la experiencia de Francia de 1958, *el Plan Rueff-Pinay*, versión francesa de la avanzada neoliberal y bibliografía obligatoria del mencionado Álvaro Alsogaray. Por otra parte, resulta clara la orientación del tipo "teoría del derrame" que supone la tesis (fundamental para el plan) de que el momento de la acumulación (el tiempo económico) no puede ser el mismo que el de la distribución (posición que antagonizaba con las premisas del

gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo en su versión peronista). Asimismo, en virtud de su actuación a cargo del ministerio y la reputación que de ello devendría, sería luego vice-presidente para América Latina del Banco Mundial, organismo clave en la difusión de recetas afines al neoliberalismo.

En este sentido, el de Krieger Vasena es un importante hito en la tradición neoliberal en la Argentina en tanto enseñó una importantísima lección, justamente, la de la *heterodoxia.* Finalmente, heterodoxo sería también el *Plan de Convertibilidad* de 1991. El camino de la liberalización más radical (al estilo del invierno que Alsogaray interpelaba a pasar) había mostrado muy rápidamente sus límites, mientras que el de Krieger sería un experimento mucho más "exitoso". Del mismo modo, se repetía la interesante paradoja de que las intervenciones "liberales" aparecían envueltas en una suerte de caballo de troya nacionalista, con todas las diferencias que separan al nacionalismo de Frondizi-Frigerio del corporativismo de Onganía[298].

Más allá de la "orientación ideológica" y sus desvíos de la ortodoxia, el plan fue una táctica favorable al gran capital en desmedro, no tanto de los sectores populares, sino fundamentalmente de la burguesía pampeana y las clases medias bajas urbanas. El hecho de que se tratara de un proceso de redistribución contra los sectores pampeanos –a los que se intentaba modernizar– fue uno de los factores que signaría su suerte. Otro de los aspectos fundamentales que marcaría su interrupción fue la superficialidad de la crisis que lo antecedió e impulsó. La rápida superación de la crisis económica y política permitió, por un lado, la recomposición de fuerzas de los sectores relegados (cuya expresión fue el Cordobazo) e implicó, por otro, una escasa legitimidad para la represión abierta de sectores sociales que no eran (aún) visibilizados como una amenaza radical al orden. Fundamentalmente, había en el horizonte otra alternativa capitalista viable que hacía difícil creer en la inevitable caída en el caos en caso de fracasar el plan kriegerista. Por el contrario, la crisis previa al golpe de 1976 (de una adhesión más "ortodoxa" al neoliberalismo) iba a ser una crisis hegemónica mucho más aguda, que convocaría fantasmas lo suficientemente espeluznantes como para que una parte importante de la población adhiriera a respuestas represivas (O´Donnel 2009).

La ausencia de enemigo absoluto daba cierto carácter transitorio al onganiato y al plan kriegerista. Ello iría cambiando a partir del "Cordobazo" (1969), momento clave en la radicalización de la lucha social en Argentina. Más allá de sus consecuencias en el largo plazo, en el corto, impulsó la renuncia de Krieger Vasena y la asunción de Dagnino Pastore

[298] En este sentido, resulta más que interesante la comparación con el Estado Burocrático Autoritario brasilero y el liberalismo de Castelo Branco que propone Guillermo O´Donnel (2009).

como Ministro de Economía. El flamante funcionario era el director de la Fundación de Investigaciones Económicas de Latinoamérica (FIEL), uno de los más importantes *think tanks* neoliberales de las siguientes décadas, fundado en 1964 y con una extensa red de relaciones con actores nacionales (Sociedad Rural argentina, Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de Comercio, Bolsa de Comercio) e internacionales (Fundación Fullbright, Universidad de Harvard, Universidad de California, etc.). Su gestión al frente del Ministerio (que volvería a encabezar en 1982) estuvo signada por la continuidad respecto de la anterior. Otro tanto podría decirse de Moyano Llerena, que le seguiría en 1970 (bajo la presidencia de Roberto Levingston), un economista liberal de la escuela clásica de Oxford pero también influido por el pensamiento social de la iglesia.

Según Moyano Llerena, Onganía nunca había entendido la política económica de Krieger, no en virtud de una ideología propia (de la que habría carecido), sino en virtud de la influencia de Guglialmelli, y a través suyo, del propio Rogelio Frigerio. Resulta interesante el modo en que, al igual que en el caso de Alsogaray, para Moyano Llerena el desarrollismo representa la "corriente que estaba en contra", como "una autarquía populista" e incluso como un modelo pan-soviético[299] (Vercesi 2001).

Ahora bien, a pesar de estas enormes distancias (y esto nos da la idea de los niveles de disputa *al interior* de la Revolución Argentina), el principal competidor del Dr. Moyano Llerena como candidato a ocupar el cargo de Ministro había sido, justamente, Juan Enrique Guglialmelli. Esta decisión fue dirimida en una reunión convocada por Roberto Levingston y que quedaría registrada por el propio Guglialmelli. El encuentro fue convocado para decidir cómo proseguiría la política económica de la "Revolución Argentina". Entre los asistentes estuvieron Juan Enrique Guglialmelli, José Rafael Trozzo, Tomás Manuel Anchorena, Moyano Llerena, Roberto Alemann, Elvio Baldinelli, César Bunge, José María Dagnino Pastore, Carlos Blaquier, Horacio García Belsunce y Carlos García Martínez[300].

El documento producido a partir de esta reunión (*120 días en el gobierno*) resulta sumamente interesante pues nació de las entrañas mismas del aparato gubernamental y plasma tanto las discursividades en tensión, los sentidos hegemónicos presupuestos en el discurso, así como

[299] Diría años después Moyano Llerena en una entrevista a Verseci (2001) "No, no tenía ninguna idea. No pierda tiempo en la ideología de Onganía. En cambio, busque la ideología frigerista, que si bien no existía, él tenía todo un cascarón que todavía lo tiene. Escribe artículos en 'La Nación", etc. Son cosas que no resisten el menor análisis. No tiene nada detrás. Era una autarquía populista. Tenía que hacer la industria básica, que era un proyecto de tipo soviético, la industria del acero, la petroquímica, el papel... una vez que lo hicieron, se le acabó la doctrina".

[300] Estos tres últimos, futuros miembros del Club de Azcuénaga o Club Perreux, tanque neoliberal que cumpliría un papel importante como apoyo civil al golpe de 1976.

los límites marcados por ciertos preconstruídos más allá de los cuales, en ese momento, no podía avanzarse. Nuevamente, las gramáticas de lo enunciable que relegaban ciertos discursos a la periferia.

Todas las intervenciones refieren a que el campo de las posibilidades estaba dividido en dos: desde una perspectiva, las alternativas eran las del "país pastoril" o el "país desarrollado", desde otra "la inflación" o "la estabilidad". Más allá de los posicionamientos, todos los discursos debían afirmar (mediante distintas argucias discursivas) ambos "valores": el de la estabilidad y el del desarrollo. Asimismo, resulta una coincidencia interesante de todas las intervenciones la necesidad de racionalizar el gasto público. Ello exceptuando la posición del "frigerista" Guglialmelli, quien aclaraba la necesidad de sostener una alta (pero eficiente) inversión pública.

La *plena ocupación* también funcionaba como uno de los presupuestos, que se vinculaba desde algunos discursos al problema de la "confianza" en la estabilidad y el crecimiento. Otro de los consensos era el de "no volver al pasado, en lo que refiere al aumento masivo de salarios" (Guglialmelli 1970: 24), así como la necesidad de salir de la negociación colectiva y bajar el gasto de seguridad social. En este sentido, el norte del pleno empleo no debía movilizar una estrategia *política* ni *neocorporativa* de la fuerza de trabajo (al estilo del primer peronismo), sino un *gobierno económico de la economía*[301].

Dagnino Pastore abonaba esta orientación económica argumentando que la población asalariada que se beneficiaría de un aumento en los salarios (directos o indirectos) no tenía capacidad ni de ahorro ni de inversión, y en este sentido no serían un factor de crecimiento económico. Nuevamente, la teoría del derrame lograba imponerse en las explicaciones económicas. Otro argumento en contra del aumento de los (por entonces retrasados) salarios era que el impulso "artificial" al consumo de los sectores salariados podía implicar, para García Belsunce, no "una eficiencia en función de costos y precios competitivos, [sino] en función de necesidades subsidiadas" (ídem: 27). Recordemos el precepto neoliberal sobre el que nos había instruido Alsogaray (en este punto discípulo de Luigi Einaudi): la fijación de precios debe flotar de acuerdo a la demanda; y no toda *necesidad* es demanda, esta última supone los *medios* para participar en el mercado.

Ahora bien, la figura de Guglialmelli (y esto es lo que él mismo intenta decirnos en su texto) aparece como una disonancia en el concierto de voces liberales. Así, una de sus primeras intervenciones fue para señalar que faltaban en la convocatoria "sectores del nacionalismo,

[301] A pesar del carácter redundante de la expesión, ella resulta apropiada para distinguir entre esta forma de gobierno y el gobierno *político* de la economía.

del desarrollo, *incluso del peronismo*" (ídem: 41, énfasis nuestro). Una vez establecidas estas ausencias, su alocución –sostenida en citas de autoridad a Raúl Prebisch y a la encíclica *Populorum Progressio*– estuvo orientada a criticar el destino "pastoril" de la Argentina, trayendo para ello, paradójicamente, la figura del "milagro alemán" cada vez más alejado del Plan Morgenthau[302]. El abandono de este Plan, según reconocía el general, se había debido a las tensiones sociales que iba a generar. En este sentido, era normal que el desarrollo trajera disputas en la distribución del ingreso, en tanto despertaba expectativas y potencialidades. Terminante (y profético), el general sostenía que "seguramente en la edad media sólo tenían inquietudes los patronos, pero en este momento, ya no se puede evitar que la tengan los demás (...) y si queremos tranquilidad absoluta, entonces tenemos que hacer de este país un gran cementerio" (ídem: 46).

Frente a este avance retórico, José Rafael Trozzo[303] retomaría la palabra para deshacer algo del camino "antidesarrollista" que hasta allí se había construido, y sostener, en cambio, que:

> Esa eliminación de una política pastoril no puede dejar de ser compartida por nadie (...) La colocación del país como líder de América Latina y en *una posición autosuficiente*, tampoco puede ser discutida. Para ello es necesario el *desarrollo de la industria pesada*, una infraestructura adecuada. Pienso que tampoco eso puede ser discutido. Sencillamente entendíamos que de lo que se trata ahora es ver las primeras medidas de la política económica para afrontar *la crisis coyuntural* en que nos encontramos (ídem: 47, énfasis nuestro).

Esta extensa cita nos permite sostener que, a pesar de los diversos avances que hemos consignado, el neoliberalismo como modo de gobierno de las poblaciones estaba aún bloqueado por una serie de enunciados y prácticas aún incuestionables y vinculadas, genéricamente, a lo que hemos llamado la "racionalidad desarrollista". Salvo por las excepciones de la coyuntura, el camino era el de la nación y el pleno empleo. La designación de Aldo Ferrer como sucesor de Moyano Llerena y el giro "nacional" que intentaría la "Revolución Argentina", son otras muestras de ello.

El desbloqueo del neoliberalismo como arte de gobierno requería, aparentemente, de un contexto de crisis hegemónica más agudo y de una gran deslegitimación del rol del Estado.

[302] Así fue denominado el plan (diseñado por el Secretario del Tesoro de EE.UU, Henry Morgentauh) en 1944, que dividía políticamente a Alemania y que impulsaba su desindustrialización. Sin embargo, el plan sería abandonado por las potencias imperialistas, en vistas a la experiencia alemana de entreguerra, en la que las crisis económicas habían consolidado el avance del nacional socialismo. Desde la perspectiva de Guglielmelli, el abandono del proyecto industrialista al que Alemania, finalmente, se había negado, era equiparable a una castración, pues "la industrias básicas - si me perdonan los señores- significan a los pueblos lo que los elementos viriles del vacuno" (ídem: 43). En cualquier caso, este plan resulta interesante, en tanto en él se disputaron posiciones que querían hacer de Alemania un país principalmente agricultor y pastoril y otras, aún en ciernes, que hacían del "desarrollo" una estrategia de "seguridad".

[303] Empresario católico del *Opus Dei*, Presidente del Banco de Intercambio Regional, cuyas cercanías a la dictadura de 1976 le permitieron evitar los controles del Banco Central y realizar diversas operaciones fraudulentas que terminarían en la escandalosa quiebra del banco y su huída a México.

Sin embargo, el saber acumulado entre 1956 y 1974, a partir de la emergencia y bloqueo de una racionalidad política neoliberal, debe ser tomado en cuenta en el análisis, pues ello configuraba una memoria de las derrotas en base a la cual los expertos de otras décadas (muchos de ellos, repetidos) extraerían valiosas lecciones. La fundamental: la apuesta por una redistribución regresiva del ingreso que "recuperara" la relación de fuerzas previas a 1943 era incompatible con un proyecto industrialista. La presencia del sindicalismo obrero, aun en condiciones de proscripción política, fijaba un límite ineludible. En este sentido, como tendremos oportunidad de analizar en el próximo capítulo, el neoliberalismo posible en la Argentina estaría mucho más vinculado a la financierización de la economía que a la reconversión (al estilo alemán) de un proyecto industrial. Menos *Escuela de Friburgo* y más *Escuela de Chicago*, iba a ser la consigna de los economistas a partir de 1976. Entonces, el desbloqueo de la racionalidad neoliberal de gobierno implicaría mutaciones profundas a nivel del gobierno de la fuerza de trabajo, en particular del desempleo. Antes de avanzar con lo que sigue, concluiremos esta segunda parte de la tesis analizando una tecnología de gobierno por entonces emergente cuya acumulación sería resignificada (pero también reutilizada) en el marco del futuro gobierno neoliberal de los desocupados.

II. El caso del Desarrollo de la Comunidad

En lo que hace al camino que venimos de recorrer, el "desarrollo comunitario" será el modo hegemónico de intervención en las poblaciones "marginales", según estas fueron definidas sobre todo por las perspectivas culturalistas. Asimismo, como política pública en la Argentina, fue un espacio concreto (e insistimos, paradójico) de articulación de racionalidades distintas: la tecnocrática desarrollista, pero también neoliberal, y la católica-integrista (a su modo particular, neocorporativa).

Si esta tesis tiene como uno de sus objetivos desentramar el dominio de memoria de las políticas neoliberales de gestión de las poblaciones desocupadas (y singularmente del *workfare*), este apartado viene a alertarnos sobre el "perpetuo regreso" del programa de "empoderamiento" de las poblaciones. En efecto, las condiciones del gobierno *activo* son de larga data y, además, presentan una interesante y singular articulación y traducción de sentidos en el caso argentino. Nuevamente, nos parece productivo distinguir las *condiciones de emergencia* de las del *desbloqueo* o *generalización* de una técnica de intervención en las poblaciones. Entendemos que contemplar las condiciones en las que una forma de intervención *fracasa* o no logra generalizarse más que marginalmente, puede decirnos algo

del momento en que acontece su desbloqueo, pues nos habla, en definitiva, de las *resistencias* a las que se enfrentó y que, según sabemos, tienen un carácter constituyente.

A continuación, describiremos las principales tradiciones tecnocráticas vinculadas al Desarrollo Comunitario (la colonial inglesa, la francesa y la estadounidense), el papel de los organismos internacionales en el relevamiento y difusión de las experiencias de desarrollo comunitario (DC) y las singularidades del DC en su versión Argentina, en virtud de la articulación con la tradición católica. Este apartado, por cierto, sigue el camino ya iniciado por el estimulante trabajo de Cardarelli y Rosenfeld (1998).

IIa. La versión colonial

Uno de los ámbitos de emergencia de la tradición tecnocrática del "desarrollo comunitario" (DC) fueron las intervenciones de la *Colonial Office* británica en Asia y África a partir del *Mass Education Report* de 1944[304]. El desarrollo de la comunidad era una estrategia educativa que pretendía trascender las limitaciones de la educación formal y de la alfabetización, mediante la promoción de capacidades de autogestión y el fomento de ideales de "ciudadanía activa". Por otra parte, también se proponía incentivar la formación de líderes locales, capaces y fiables, que pudieran servir como vínculo entre los técnicos y las poblaciones, impulsando el desarrollo. La estrategia estaba fuertemente asociada a contextos rurales "atrasados", en términos del discurso del desarrollo, y al imperativo de modernización de las actitudes que vimos más arriba[305]. Desde la perspectiva de la Oficina Colonial, el contenido de las intervenciones del DC debía elaborarse de acuerdo a las necesidades y actitudes de las poblaciones locales, para poder así penetrar efectivamente en la vida cotidiana y facilitar el paso "a la modernidad." Como lo expresó esta agencia, el DC fue una estrategia esencial para "conquistar los corazones de la gente", impulsando que la propia población colonizada se convirtiera en el principal agente de su desarrollo.

La preocupación por el desarrollo comunitario no puede entenderse por fuera del contexto colonial en el que emergió, y al que deberemos referirnos muy brevemente. La crisis internacional de 1929 sería campo fértil para debatir respecto de la necesidad de que las colonias tendieran a una auto-sustentabilidad económica, más allá de su papel como mercado de bienes a la metrópolis. Estas preocupaciones, sumadas a los nacientes nacionalismos de las décadas del treinta y del cuarenta, y a la creciente demanda internacional respecto de las

[304] Esta sección se basa en la siguiente bibliografía: Kark (2008) Passmore (S / D), Bhattacharyya; Jnanabrata (2004); Popple, Keith y Quinney, Anne (2002) y Abedin, Najmul (2000)

[305] Por ejemplo al analizar el capítulo de Alex Inkeles (1966). *Ver supra.*

precarias condiciones de vida coloniales, fueron impulsos clave para reformular los términos de gobierno de las poblaciones en las colonias. Ello sobre el telón de fondo de la transición hacia la hegemonía de una potencia mundial (EE.UU) no colonial (en el sentido clásico de la palabra) y el conflicto Hindú, que había servido como demostración práctica de las consecuencias que podían tener tantos años de indiferencia ante la degradación de las condiciones de vida. El "humor explosivo" de las colonias debía ser administrado. La respuesta a la amenaza potencial que representan los movimientos insurgentes provocó una redefinición de la relación metrópolis-colonias en términos de "cooperación".

La novedad fundamental de los planes de DC no sería ni la alfabetización ni el uso de la propaganda para intervenir en la opinión colectiva, sino el enfoque de la participación activa de la población como objetivo fundamental de la intervención. El diagnóstico del DC, en sintonía con la discursividad desarrollista que hemos analizado, partía de problematizar la apatía y la pasividad como un obstáculo del desarrollo, que debía superarse (en términos de Margaret Read) ayudando "a la gente a salir adelante por sus propios medios "(en Kark 2008: 114). El desarrollo dependía, desde esta perspectiva, de su interiorización como aspiración deseable y deseada. Esto requería de la puesta en juego de dispositivos que tradujeran los valores occidentales en términos locales, a fin de construir el ideal de la ciudadanía activa. El DC implicaba, entonces, una suerte de "reforma moral" capaz de construir un sentido de "individualismo altruista", que fomentara la iniciativa empresarial y la innovación, así como la cooperación[306].

En gran medida, el CD se plantea en términos de lo que podría considerarse como tecnologías de "producción de subjetividad"[307], como orientaciones para el desarrollo psico-social al interior de estrategias de desarrollo económico. El espacio de lo comunitario no era tomado como un reservorio de la tradición con el que se debía romper (en términos de la narración de la sociología clásica), sino como un ámbito de intervención *para* la modernización. En el mismo sentido, los conocimientos tradicionales tampoco debían ser descartados. Por el contrario, había un fuerte énfasis en hacer de ellos herramientas capaces de resolver los

[306] Resulta notable la resonancia respecto del *n Ach factor* de David McClelland (1966), al que nos referimos más arriba.

[307] En este punto debemos indicar algunas diferencias respecto del trabajo clásico de Rosenfeld y Cardareli (1998). Las autoras conciben el período de la década de 1950 como desarrollo comunitario de "microparticipación adaptativa". El concepto es muy sugerente, sin embargo, entendemos que en alguna medida subestima la complejidad del DC antes de los años sesenta. En efecto, aunque las autoras diferencien a los regímenes de 1960 a partir de la incorporación de la capacidad de formación y metodologías asociadas a los procesos socio-educativo, estos eran aspectos ya presentes durante las décadas anteriores.

problemas planteados por la modernización, particularmente en lo referido a la desestabilización social.

El programa colonial de DC caería en el olvido poco después de que el Partido Laborista perdiera las elecciones de 1951. Desde la perspectiva de los expertos, una parte importante del fracaso de estos programas había sido la resistencia o apatía de los pobladores locales. Más probablemente, era ya demasiado tarde para que una apertura a la participación evitara el colapso del régimen colonial. La legitimidad del imperio había sufrido daños irreparables. El desarrollo comunitario, como alternativa relativamente exigua (en términos materiales y de poder) para abordar los problemas sociales a partir del propio esfuerzo de la población local, sería *bloqueado* por un contexto en el que parecía "demasiado tarde" para soluciones "transformistas" (Gramsci 1998). Sin embargo, en el contexto posterior a la caída del muro de Berlín, en un mundo ya ganado por la empresa "libre", veríamos la rápida re-emergencia y proliferación del DC bajo nuevos nombres: empoderamiento, desarrollo local o del capital social, aunque esta vez en el marco de otras estrategias económicas en las que la empresa asumiría el lugar de motor económico en desmedro de la Nación.

Junto con la británica hemos encontrado otra tradición colonial vinculada al desarrollo comunitario. Nos referimos a la tradición francesa de la *animación social*, término que habría aparecido por primera vez en 1945 en un decreto de la Dirección de Educación Popular del Ministerio de Educación (Labourie de 1988 en Ucar Martínez 2002: 1). La animación sociocultural surgió a fines de los años cuarenta como un modo de intervención en las poblaciones marginales de las colonias francesas, a través de "centros sociales". El marco más general en el que se desplegaba esta técnica era, nuevamente, el programa de modernización y urbanización de las colonias francesas en Asia y África. Según consignaba un experto galo en un documento de Naciones Unidas de 1952, ni las formas tradicionales de pensar ni las estructuras sociales heredadas podían ser transformadas de un día para el otro. La voluntad de transformarlas demasiado a prisa implicaba importantes riesgos. Por ejemplo, empujar un proceso revolucionario que acentuara los desequilibrios, allí donde se pretendía fomentar una evolución gradual. Los centros de animación social, entonces, debían funcionar como espacios educativos de "acción moral" a través de los cuales los problemas de "desintegración" causados por el proceso de urbanización y la separación de la "comunidad tradicional" podían ser administrados. Al igual que en el caso de la *Colonial Office*, la animación sociocultural francesa nacía con la pretensión de operar en el ámbito de la

subjetividad, a fin de "ajustar" la personalidad y los conocimientos tradicionales a un contexto de modernización.

Resulta evidente la afinidad de sentido entre estas inquietudes y los diagnósticos sobre la "marginalidad" que hemos reseñado más arriba.

IIb. La "american way". El programa de Community Action

Otra de las tradiciones del DC fue el programa *Community Action* puesto en marcha en los EE.UU en la década del sesenta. Este sería una de las líneas más importantes de la "Guerra contra la Pobreza" orientada a dar respuesta a esa "otra América"[308]. Tal como describe Alice O'Connor (2002), el énfasis otorgado a los programas de acción comunitaria como forma de combatir la pobreza era el resultado de la negociación compleja entre distintas agencias gubernamentales. Paradójicamente, lo que O'Connor llama "el primer esfuerzo concentrado para poner en uso las nuevas herramientas analíticas de la economía[309] en el tratamiento del problema de la pobreza", resultaría en un híbrido y complejo diagnóstico que abría la puerta a otro tipo de expertos, en particular, aquéllos conectados con una perspectiva sociológica de acción comunitaria y con el diagnóstico conductista de la "cultura de la pobreza"[310].

Los *programas de acción comunitaria* (PAC) definían a la pobreza como un estado psicológico y cultural en el que el Estado federal debía actuar, catalizando las iniciativas locales, "empoderando" a las comunidades a devenir activas y participar en la planificación y ejecución de políticas públicas (O'Connor 2002:159). Al igual que las intervenciones coloniales a las que nos referimos, los PAC fueron una respuesta a los disturbios populares, más concretamente a los levantamientos de los *ghettos* negros en 1960 (ídem: 178)

A pesar de que estos programas constituyeron, probablemente, el antecedente más inmediato y claro de la influencia de la política social estadounidense en las estrategias de promoción comunitaria del tercer mundo, este país contaba con una larga trayectoria previa de intrevención comunitaria en "lo social". Tal había sido el caso de Jane Addams y la iniciativa de las casas de residencia (*Settlement House Movement*). Estas prácticas prefiguraban el espacio local-comunitario como un ámbito de encuentro entre las clases trabajadoras y mujeres de clase media "expertas vocacionales en pobreza". Estas formas de acción social

[308] Nos referimos al libro *The other America* de Harrington (1962) que describía el mundo de la pobreza estadounidense y que tendría un gran impacto cultural en la década de los sesenta y setenta.

[309] Entre ellas las desarrolladas por Robert McNamara.

[310] "La cultura de la pobreza" es, sobre todo, un *tipo de comportamiento*. Oscar Lewis afirmaba que "las personas que viven en la cultura de la pobreza tienen un fuerte sentido de la marginalidad, el abandono, la dependencia". A pesar de la diferencia entre estos autores, resulta interesante que también las sociedades *folk* de Redfield estaban definidas por un tipo de conducta: "El comportamiento en la sociedades *folk* es tradicional, espontáneo, poco crítico" (Redfield 1947: 300).

(generalizadas entre fines del siglo XIX y comienzos del XX) partían diagnósticos sobre la *desorganización industrial* que retomaban análisis económicos como los de William Beveridge. Informadas por un *ethos* normalizador, el objetivo era no sólo organizar el espacio territorial de los barrios, sino el ámbito de las *relaciones laborales*.

Ahora bien, la naciente escuela sociológica de Chicago, a la que ya nos hemos referido, criticaría, justamente, este *ethos* normalizador de las primeras formas de acción comunitaria. Fundamentalmente, se cuestionaría la "pasividad" asignada a las poblaciones objeto de la intervención. Según Isaac Thomas, por ejemplo, los asentamientos resultaban imposiciones artificiales de agentes extraños a la comunidad. En contradicción con ello, el sociólogo subrayaba la importancia de que el impulso de reorganización, así como los liderazgos, surgieran del propio seno de la comunidad. Esta crítica, sumada a la visión subjetivista sobre el problema de la marginalidad urbana, a la que también nos hemos referido, deslizarían el diagnóstico de la "desorganización industrial" al de la "desorganización psicológica". El diagnóstico estructural y económico (de Jane Addams) perdía terreno frente a una interpretación que presentaba la pobreza como un síntoma de desorganización social e individual. En este marco, la "comunidad" era el nombre no sólo de aquello que se había perdido en el proceso de urbanización (principalmente a través de los procesos migratorios), sino también el lugar donde debían encontrarse las soluciones. Estas ideas respecto de la desorganización y reorganización de la comunidad tendrían un impacto inmediato en las intervenciones sociales, pero también consecuencias de largo alcance en la política social, principalmente en la reorientación del objeto de intervención. Se pasaba de la regulación de las *condiciones de trabajo* hacia la *organización comunitaria* y la integración social (O'Connor 2002: 51-55).

A partir de estas redefiniciones críticas, en la década del treinta numerosos sociólogos entrenados en Chicago participarían en uno de los grandes hitos de la tradición comunitaria de intervención estadounidense: el *Chicago Area Project* diseñado por Clifford Shaw. Estos proyectos pretendían prevenir la delincuencia juvenil mediante el fortalecimiento de las instituciones comunitarias y la generación de solidaridades locales, haciendo hincapié en las soluciones que nacían de los propios barrios marginales, antes que en las ensayadas por expertos. Principalmente, el objetivo era (re)construir la comunidad como un mecanismo de control social, pero no mediante una rehabilitación de la filantropía, sino a través de esfuerzos de "los locales".

Si bien la Gran Depresión de los treinta implicaría una redefinición del diagnóstico sobre la pobreza, pero esta vez en un sentido más económico y estructural, muchos antropólogos y sociólogos continuaron trabajando desde una pesrpectiva más "cultural" este problema[311]. Como hemos visto, este diagnóstico devendría sentido común experto en la década de los sesenta, de la mano de los análisis de Oscar Lewis. Sobre sus bases se articularían los programas de acción comunitaria, implementados a partir de 1964 y la "Economic Opportunity Act" de Lyndon Johnson, que impulsaba la creación de centros comunitarios sostenidos por trabajo voluntario de los propios vecinos de barrios marginales (aunque también por fondos federales).

Como veíamos en el caso de las tradiciones coloniales, las intervenciones comunitarias estadounidenses fueron un campo de lucha en el que las intenciones adaptativas se encontraban con contestaciones al orden vigente. El espacio comunitario fue reivindicado por la contracultura de los sesenta, recuperando, en muchos casos, las mismas experiencias y tradiciones que hemos reseñado, pero con un signo contrario. En este sentido, las intervenciones comunitarias resultaron siempre ambiguas. Por un lado, los programas de empoderamiento de la comunidad fueron financiados por organismos que difícilmente podríamos denominar contra- hegemónicos –como la Fundación Ford (vgr en 1961 *Gray Area Projects*) y la *Russel Sage Foundation* (*vgr* en los cincuenta los experimentos con jóvenes delincuentes de Leonard Cottrell). Pero, por otra parte, también esta articulación se pondría en juego en experiencias como las de Saul Alinsky en la década de los treinta, cuya "organización comunitaria" tendría un carácter mucho más político que terapéutico.

II.c Organismos Internacionales, traducción y transferencia de ideas.

Para entender el modo en que el desarrollo comunitario entraba en el horizonte latinoamericano deberemos hacer énfasis en el papel desempeñado por las agencias internacionales en la transferencia de estas ideas.

En 1954 el Desarrollo Comunitario era incorporado en el discurso de las Naciones Unidas, pero recién en 1955 aparecería como una recomendación en la Resolución 585, según la cual las regiones económicamente más atrasadas podrían utilizar "la energía latente del pueblo en actividades orientadas a mejorar la situación de las comunidades a través de sus propios esfuerzos" (Resolución 585 ONU 1954). Al año siguiente, la ONU produjo un documento muy importante para la literatura sobre DC: *Community Development and Services*, en el que

[311] No podemos extendernos aquí en este problema, ver O´Connor (2002). Hemos trabajado más extensamente sobre la tradición comunitarista estadounidense en Grondona (2009b).

este se redefine como "los procesos por los cuales los esfuerzos del pueblo se suman a los de su Gobierno para mejorar económica, social y estructuralmente la comunidad, y para integrarse a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional "(Res. 585, de la ONU en 1955:51). Una de las palabras clave en esta definición es, sin lugar a dudas "integrar". Este significante trae un nuevo conjunto de conceptos que articulan el DC con el problema de la "marginalidad", al que nos referimos extensamente. La integración de los marginados al desarrollo, a partir de sus propios esfuerzos, sería el principal objetivo. Según el mismo documento "este complejo proceso implica, por tanto, dos elementos esenciales: la participación del propio pueblo en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo lo más posible en su propia iniciativa, y la provisión de servicios técnicos y otras medidas que fomenten la iniciativa, la autoayuda y la ayuda mutua, y aumenten su eficacia" (ídem).

En la recepción del DC por parte de los organismos internacionales también se incorporó la idea de que esta dinámica de intervención resultaba una forma de promover la transición de las sociedades tradicionales a las modernas, a través de la creación de un "espíritu comunitario" de responsabilidad e iniciativa. Encontramos, como en los casos anteriores, el problema de la apatía de las poblaciones "atrasadas". Así: "los barrios bajos siguen siendo el producto de la apatía individual o colectiva, que impide la aplicación eficaz de los recursos tanto locales como externos" (ONU 1963: 80). Una vez más, era necesario intervenir en una *transformación de la subjetividad*. Esta idea sería reforzada en 1972 en un documento de la ONU en el que se propone el DC como una manera de cambiar las actitudes y prácticas frente al desarrollo económico.

Por otra parte, encontramos expresiones muy similares en los documentos del Banco Interamericano del Desarrollo, según las cuales en América Latina "no están interesados en las innovaciones [...] prefieren continuar su existencia precaria bajo formas tradicionales" (BID 1966: 2). De acuerdo con el mismo documento, esto resultaba un obstáculo importante, ya que no podía haber desarrollo sin *aspiraciones de desarrollo* y sin un sentido de responsabilidad sobre el propio destino.

Ahora bien, el carácter ambivalente de este modo de intervención también aparecería en el discurso de las agencias internacionales (BID 1963 y 1972). El DC resultaba un arma de doble filo, pues si bien podía servir para gobernar la "frustración de las aspiraciones del pueblo" ante la imposibilidad de concretar las expectativas crecientes, también podía "conducir a la inestabilidad política", si no se administraban bien las tensiones sociales o si no se alcanzaban resultados realmente efectivos (Moore BID en 1966: 90) En este sentido, si el

DC no mostraba mejoras concretas, aumentaría las frustraciones y conduciría a "una auténtica explosión" (Ware en BID 1966: 282).

Junto con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), otro de los principales promotores del Desarrollo Comunitario sería la Organización de Estados Americanos (OEA), institución clave a partir de la *Alianza para el Progreso* desde 1961. En este sentido, hubo un intelectual que jugó un papel importante en la traducción y difusión del DC en los medios técnicos y académicos, nos referimos a Ezequiel Ander-Egg. Este trabajador social y sociólogo –fuertemente influido por la Doctrina Social de la Iglesia, y por Louis J. Lebret, *alma mater* de la encíclica *Quadragesimo Anno*– sería un punto de referencia para los organismos internacionales relacionados con el tema. Así, la edición 1964 de su texto *Metodología y práctica del desarrollo comunitario*, muy popular entre las los trabajadores sociales argentinos, fue prologado por el Jefe de Desarrollo Comunitario y Bienestar Social de la OEA. Esta sería una de las vías de articulación entre las versiones tecnocráticas y católicas del desarrollo comunitario, a continuación analizamos otras.

IId. El Desarrollo comunitario en América Latina y en la Argentina. Las complejidades de la traducción.

El DC en la Argentina no se institucionalizó en la estructura de la APN (Administración Pública Nacional) durante los cincuenta, ni a partir de la *Alianza para el Progreso*. Aunque sus antecedentes parecieran remontarse a la *Primera Conferencia de Bienestar Social* realizada en diciembre de 1961 (Laguado Duca 2009: 129), habría que esperar algunos años para su incorporación en la programática social. Este "retraso" se debió, probablemente, al hecho de que la Argentina no tuvo una reforma agraria y el campesinado, actor fundamental en esta estrategia emergida en los contextos de descolonialización, no era un actor político de relevancia. Asimismo, las singularidades del gobierno *neocorporativo* de la fuerza de trabajo desde 1943, habían implicado *otros* modos de "participación" en el sistema de deciciones.

El desarrollo comunitario en nuestro contexto fue una política diseñada para actuar sobre las poblaciones marginales *urbanas*. Fue institucionalizado a través de la ley de 1967 (17.271) que creó la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad. Esta ley se proponía "promover y desarrollar una conciencia en la población que se orientará hacia la participación efectiva en la vida comunitaria" (art. 16, apartado 1), y "desarrollar, implementar y administrar programas y organizaciones de desarrollo comunitario sobre la base de la planificación nacional, proveyendo de asesoramiento en la materia" (apartado 3), así como

"fomentar la participación ciudadana en las cuestiones sociales, coordinando las acciones de entidades privadas y el Estado para obtener el uso más apropiado de los estudios existentes y su orientación hacia los programas de desarrollo comunitario" (párrafo 17).

De acuerdo a Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld (1998), el DC sintonizaba particularmente bien con la ideología del gobierno militar. La dictadura de 1966-1970 tenía tanto una intención de modernización como una concepción autoritaria de la administración de poder. Según un estudio discursivo de Alain Rouquié (1986), el imaginario del onganiato fue construido alrededor de dos significantes principales: "comunidad integrada" y "modernización". Por tanto, las alternativas comunitarias de intervención resultaban un modo oportuno de construir participación sin los inconvenientes que planteaba la participación política, dada la proscripción de peronismo. Por su puesto, esta conjugación *sui generis* de la racionalidad *neocorporativa* se enfrentaba con el obstáculo, importante, de que a pesar de infructuosos intentos, el movimiento obrero respondía a un líder en el exilio. Así, la articulación entre la matriz neocorporativa, la liberal y la desarrollista hacen del onganiato un periodo sumamente interesante para analizar, con algunas de las herramientas aquí propuestas, en futuros trabajos.

Guiados por una concepción tecnocrática de la intervención estatal, la comprensión general de esta administración fue que el desarrollo de la Argentina debía orientarse a partir de un saber experto, evitando las trampas de la partidocracia. Si, en este sentido, el DC estaba en sintonía con la matriz de la "Revolución Argentina", también lo estaba en otro, pues como modo de intervención también resonaba al interior de otra tradición discursiva y práctica constitutiva de este período: nos referimos a la tradición católica.

Juan Carlos Onganía, que podría ser descrito como un católico integral, había participado activamente en los Cursillos de Cristiandad[312] y había intentado generalizarlos como práctica de formación en el ejército. Asimismo, el gobierno estuvo conformado por miembros de diversos grupos católicos, como el Ateneo de la República, Ciudad Católica, Asociación de Dirigentes de Empresarios Cristianos y el clásico *Opus Dei*. Entre los miembros del gabinete hubo varios miembros del grupo Ciudad Católica[313], versión local de *Cité Catholique*, de

[312] Esta práctica había sido iniciada por Eduardo Bonin en la década de 1940 en la España franquista.

[313] Organización creada en Francia por Jean Ousset (ex asistente de Charles Maurras, ideólogo de *Acción Français*) y Jean Masson. De acuerdo con las directivas de su líder, este grupo replicaba el esquema organizativo de los grupos izquierdistas de Indochina, es decir, pequeñas células descentralizadas de no más de ocho o doce miembros, que discutían y escribían sobre diferentes temas. Con el fin de adquirir homogeneidad y unidad, imprimían el boletín *Verbo*. Tenían vinculación con los grupos militares de contra-insurgencia en Argelia y con la *Organization de l'Armée Secrète* (OAS). En efecto, la versión argentina de este grupo fue iniciada por Georges Grasset, ex líder espiritual de la OAS.

orientación ideológica anti-marxista y contra-revolucionaria. Uno de sus primeros adscriptos fue el general Juan Francisco Guevara y su primer director, el ingeniero Roberto Mateo Gorostiaga. Ambos serían parte de la "Revolución Argentina" y jugarían un rol importante en el diseño de sus intervenciones comunitarias. Juan Guevara[314] en 1965 fundaría el *Movimiento Nacional Comunitario*, inspirado en el comunitarismo de Luis Sánchez Agesta, responsable de la franquista "Ley Orgánica del Estado" de 1967, que sustituyó la constitución liberal con la organización de los ayuntamientos. Después de todo, también la estructura organizacional del régimen de Onganía estaba inspirada en un modelo neocorporativo, pero que, a diferencia del peronismo, se contraponía absolutamente al parlamentarismo y al sufragio universal (Verbisky 2008).

Por su parte, Roberto M. Gorostiaga, ideólogo de la consagración de la Argentina al Sagrado Corazón de María, fue Subsecretario de Asistencia y Participación Comunitaria. A su vez, Gorostiaga dejaría el cargo en 1967 para ser reemplazado por Santiago de Estrada, miembro de los Cursillos de la Cristiandad, y embajador en el Vaticano, luego Ministro de Seguridad Social de la dictadura de 1976. Otro de los "expertos comunitaristas" del onganiato fue Guillermo Borda, reconocido abogado católico, cuya designación trajo tensiones en el ala más liberal de la administración (particularmente A. Alsogaray). Éste último fue Ministro del Interior y uno de los más fervientes anticomunistas del gabinete, principalmente conocido por ser responsable de la intervención de la Universidad de Buenos Aires en 1966 y por la ley anti-comunista de 1967, que castigaba la propaganda marxista con hasta ocho años de prisión.

Como indica la designación de estos singulares funcionarios, hubo una fuerte inspiración falangista y católica en el gabinete del onganiato, y en particular en su propuesta comunitarista. En este sentido, la propuesta del DC[315] no resultaba una traducción literal de tradiciones coloniales (ni siquiera de las recetas de los organismos internacionales), sino que necesariamente suponía una reescritura a partir de las complejas y diversas tradiciones con las que coyunturalmente se articuló. En nuestro caso esa fue la tradición católica-nacionalista, signada, como todas las que hemos visto hasta aquí, por una intensa ambivalencia.

Esta tradición católica-nacional-comunitarista (y de un neocorporativismo anti-liberal), como

[314] Juan "Tú" Guevara, por cierto primo de Ernesto, había traducido el texto central de Ousset *Marxismo-leninismo*, prologado por el cardenal y arzobispo de Buenos Aires Antonia Caggiano.

[315] Después de 1970 el DC ya no sería una prioridad, en virtud de la crisis política iniciada tras el "Cordobazo" y la conformación de un escenario político marcado por la organización de guerrilla urbana. Como en el caso de la *Colonial Office*, probablemente fuera tarde para salidas "transformistas". No obstante, durante la tercera administración de Perón, la promoción comunitaria se re-introdujo como tema de agenda (en el ministerio de López Rega), y una vez más durante la dictadura que comenzó en 1976. Ninguna de estas re-emergencias, sin embargo, tendrían la misma ambivalencia que durante la década de los sesenta.

hemos dicho, tenía fuertes inspiraciones españolas, parte también del entramado que sería "traducido" en la programación argentina de las comunidades. Allí estaban, por ejemplo, las Cátedras Ambulantes[316] españolas (nacidas en 1946), a cargo de la Sección Femenina de la Falange, modo de intervención en los medios rurales menos comunicados[317]. Como parte más estructural del régimen franquista, la "animación sociocultural" formaría parte del proyecto español de desarrollo a partir de 1957 -momento en que, debido a una serie de informes internacionales, el régimen iba a preocuparse por el crecimiento económico. A partir de entonces, aparecerían temas semejantes a los que veíamos en las tradiciones anteriores, en los que se subraya la necesidad de impulsar un proceso de "integración", "modernización" y "participación". Es decir, nuevamente estamos ante las extrañas alquimias de la producción de discursos, y un antecedente inmediato de la articulación catolicismo nacional-desarrollo-tecnocracia-comunitarismo.

De la singular afinidad de sentido entre las perspectivas tecnocráticas-desarrollistas (vgr. CONADE) y las católicas-conservadoras con "lo comunitario" como ámbito de gestión de la pobreza, nacía una articulación estratégica (no planificada ni intencional) a partir de la cual estas posiciones enunciativas, que se enfrentaban en muchos terrenos, lograban consolidar un sentido común sobre la intervención en la marginalidad. Insistimos en que esta tecnología de intervención sería reeditada y significada en el gobierno neoliberal de las poblaciones, pero desligándose de toda resonancia "nacionalista" y aún "nacional", y conformándose, más bien, en una instancia de relevo de "lo social" como modo de lidiar con las paradojas del orden imaginario moderno (libertad e igualdad) y sus condiciones materiales (propiedad).

Ahora bien, como hemos expuesto anteriormente, la acción comunitaria y el desarrollo comunitario son intrínsecamente ambiguos. Así, junto con este comunitarismo conservador o tradicionalista y el tecnocrático, la Argentina, y América Latina en general, serían también testigos de la emergencia de otro tipo de acción comunitaria, no necesariamente autoritaria (falangista) como la que observamos en el onganiato, aunque también ligada a la Iglesia

[316] Sugerentemente, las "cátedras ambulantes" fueron una reapropiación estratégica de una iniciativa de las "Misiones Pedagógicas" de la Segunda República. Esta ambivalencia, que parece perseguir al DC como su sombra, reaparecería en el despliegue de la tradición *doctrinaria* vinculada a esta forma de intervención.

[317] Gracias a una tropa de vehículos acondicionados, los miembros de la Cátedra (médicos, maestras, profesoras, funcionarios del Ministerio de Agricultura, etc) iban trasladándose de pueblo en pueblo, donde realizaban diversas actividades pedagógicas. Así, se impartían materias como enseñanzas del hogar, cultura general, política, religión, alfabetización, utilización, desarrollo comunitario y cooperativismo (Noval Clemente 1999). Esta forma de intervención sería retomada por las Mujeres de Acción Católica que en 1959 creaban los "centros de formación familiar y social" para promocionar a las mujeres (Salas 1984 en Úcar Martínez 2002).

Católica[318]. En efecto, la *Conferencia de Medellín* de 1968 convocaría a la conformación de Comunidades Eclesiales de Base. Ello suponía una recuperación y reinterpretación del principio de subsidiariedad. Según éste, "no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar (...) tampoco (…) quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar"[319] (*Quadragesimo Anno*).

El de subsidiariedad es uno de los principios fundamentales de la DSI, que permanece hasta la actualidad. Sin embargo, a lo largo de sus más de setenta años de historia, ha referido o más bien, articulado, diversos esquemas de gobierno, es decir, distintos modos de administración de las poblaciones. Pareciera que en 1931 el principio estaba atado a un esquema en el que la subsidiariedad recaía en grandes actores *corporativos*, como los sindicatos, las organizaciones empresarias e incluso la propia Iglesia[320]. Por el contrario, y en virtud del cambio de tiempos, en la encíclica de *Mater et Magistra* de 1961 el principio de subsidiariedad aparecía vinculado al problema del desarrollo. Allí se afirmaba que el objetivo de que los "ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan protagonistas de su propia elevación económica, social y cultural" (*Mater et Magistra*). Esta definición resulta curiosamente similar a la de DC dada por las Naciones Unidas en 1957 (Memo 585, *ver supra*). Asimismo, algunos años después (en 1965), en el documento *Gaudium et Spes* del Concilio Vaticano II, la necesidad del "desarrollo comunitario", en un registro singularmente semejante al que veíamos más arriba, sería planteado con la mayor de las claridades:

> (…) Recuerden los ciudadanos que es derecho y deber suyo -que el poder civil ha de reconocer- el contribuir según su posibilidad al *auténtico progreso de la propia comunidad*. *Sobre todo en los países en vía de desarrollo*, donde se impone urgentemente el empleo de todos los recursos. Ponen en grave peligro el bien común los que retienen improductivos sus bienes o -que dando a

[318] La apelación a la "participación" en las comunidades o, en términos más amplios, en "la sociedad civil", tiene una larga tradición doctrinal. El antecedente más remoto de lo que en sentido estricto se conoce como DSI es la *Rerum Novarum*. En efecto, ya en ese texto se trasluce la relevancia de las instancias intermedias, luego desarrollado en la encíclica de 1931 *Quadragesimo Anno*, como "principio de subsidiariedad" (Grondona 2008b, 2010b).

[319] La cita continua: "Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de *función "subsidiaria", el orden jerárquico entre las diversas asociaciones*, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación". (*Quadragesimo Anno:* 40 énfasis propio)

[320] En este sentido, entendemos que los Círculos Obreros organizados en la Argentina a fines del siglo XIX y comienzos del XX por el padre Grote (y que dirigiría luego Alejandro Bunge) responden a una lógica algo diversa a los de las "comunidades eclesiales de base" de los sesenta. Mientras los primeros se inscriben en una lógica de organización corporativa de actores, basada en la idea de "armonía social", los segundos lo hacen en el marco del *territorio*. Esto último en estrecha vinculación con las teorizaciones sobre el problema de la "marginalidad".

> salvo el derecho personal de emigración- privan a su comunidad de las ayudas materiales o espirituales de que tiene necesidad (*Gaudium et Spes*, 151, énfasis nuestro).

Como mencionamos más arriba, la inquietud por los países pobres y el reconocimiento del papel de las "comunidades" en el propio proceso de modernización sería retomada en 1968 por los prelados del Consejo Episcopal Latinoamericano en el encuentro de Medellin[321]. En este marco, el DC es expuesto en términos de lo que hoy denominaríamos "gobernabilidad". Así, se parte de la premisa de que "el desarrollo es el nuevo nombre de la paz"[322] y que el subdesarrollo es una injusta situación que promueve tensiones que conspiran contra ella. Así, se proponía la generalización de "pequeñas comunidades sociológicas de base" como modos de activar la participación de las poblaciones en su propio desarrollo.

De este modo, pareciera haber una redefinición del principio de subsidiariedad en términos que se alejan de lo que llamamos más arriba "gobierno neocorporativo", para rearticularse en términos de "gobierno territorial", en particular, de *zonas* marginales que, producto del proceso de "modernización" y migración interna (nacional o limítrofe) comenzaban a configurarse. El desarrollo re-aparecía como una cuestión de *actitudes*, de configuración subjetiva de sujetos *para* el desarrollo. Así, el DC resulta un nuevo modo de gobierno y constitución de sujetos, en el que la Iglesia tendría un papel clave, en particular como promotor de las "comunidades de base", suerte de tejido integrador de las sociedades[323].

---

[321] No podemos extendernos en este tema, pero cabe indicar que los encuentros de Medellín (1968) y Puebla (1979) fueron ecos latinoamericanos del Concilio Vaticano II. Sin embargo, los registros de ambos encuentros resultan bastante distintos. Una lectura atenta del *Documento Final* de Puebla, que no podemos reflejar aquí, nos muestra que en muchos pasajes hay una intención de limitar lo que empieza a aparecer como una excesiva "apertura". Testimonio de ello fueron las revisiones doctrinarias del Documento, en particular la del marxismo y el psicoanálisis. Otro indicador de ello son los subtítulos de cada uno de los documentos: el de 1968 era *Presencia de la Iglesia en la Transformación en América Latina*, mientras que el de 1979 sería *La evangelización en el presente y en el futuro de América Latina.*

[322] Interesante intertextualidad con la mirada de MacNamara sobre la relación desarrollo y seguridad. *Ver supra.*

[323] "La vivencia de la comunión a que ha sido llamado, debe encontrarla el cristiano en su "comunidad de base": es decir, una comunidad local o ambiental, que corresponda a la realidad de un grupo homogéneo, y que tenga una dimensión tal que permita el trato personal fraterno entre sus miembros. Por consiguiente, el esfuerzo pastoral de la Iglesia debe estar orientado a la transformación de esas comunidades en "familia de Dios", comenzando por hacerse presente en ellas como fermento mediante un núcleo, aunque sea pequeño, que constituya una comunidad de fe, de esperanza y de caridad. La comunidad cristiana de base es así el primero y fundamental núcleo eclesial, que debe, en su propio nivel, responsabilizarse de la riqueza y expansión de la fe, como también del culto que es su expresión. Ella es, pues, célula inicial de estructuración eclesial, y foco de la evangelización, y actualmente factor primordial de promoción humana y desarrollo" (CELAM 1968: 183-184). Las comunidades de base comenzaron como una experiencia "espontánea" en algunos países de América Latina, particularmente en Brasil. Serían consagradas y aprobadas por Pablo VI, al tiempo que se propondría, a partir de allí, estudiarlas e integrarlas a las estructuras formales de la Iglesia. El fomento de las estructuras de base estaba íntimamente vinculado a lo que, desde la propia Iglesia se presentaba como una crisis de gobierno de las estructuras verticales. En este sentido, la preocupación por la "amenaza roja" que se escondía tras del muro era explícita en los textos oficiales, en particular en los referidos a la juventud. Ahora bien, la estrategia "aperturista" sin dudas, implicaría "rellenos estratégicos" que acercarían a muchos jóvenes cristianos al marxismo más allá de las "intenciones" de las cúpulas. Ello condujo a una revisión la estrategia en 1979.

El llamado a la participación y desarrollo comunitario, como llaves del proceso de modernización, vuelven a vincularse, como en el discurso colonial, con la cuestión educativa, pero, en este caso, con lo que se denomina "educación liberadora", sin dudas vinculada a la tradición de la pedagogía del oprimido[324] y con un sentido que se planteaba como emancipador.

En particular la Argentina también conocería experiencias de intervención de contenido emancipatorio. Un año después de la reunión de Medellín, el Episcopado argentino en el denominado Documento de San Miguel (1969), suerte de eco local del encuentro, se alinearía claramente con lo propuesto por CELAM, interpelando a la creación de las comunidades de base en los sectores populares. Estas, además de sus actividades propias, deberían contribuir a vitalizar y fortalecer la organización comunal. Ello permitirá asegurar la integración de todos los ciudadanos en la vida provincial, regional y nacional.

Así, el DC como tecnología de gobierno de las poblaciones era el escenario de una intensa lucha por la significación, en la que posiciones tradicionalistas-católicas se encontraban con tecnócratas del desarrollo, con curas tercer mundistas o con trabajadores sociales en plena revisión teórica. Como vemos, también en estas latitudes la intervención comunitaria se mostraría sinuosamente polisémica. En efecto, para 1979, en la nueva reunión de la CELAM en Puebla, comienza a quedar claro que la estrategia de las comunidades de base es un camino plagado de peligros[325]:

> En algunos lugares, no se ha dado la adecuada atención al trabajo en la formación de Comunidades Eclesiales de Base. Es lamentable que en algunos lugares intereses claramente políticos pretendan *manipularlas y apartarlas de la auténtica comunión con sus Obispos* (Puebla, Conclusiones 630).

De acuerdo a las experiencias coloniales, estadounidenses y ahora también las latinoamericanas, el desarrollo comunitario como estrategia de gobierno de las poblaciones no resultaba viable en contextos de alta movilización popular. Había que esperar algunas décadas para ver el modo en que esta podía operar en contextos de fuerte *desmovilización* política. La

[324] Así: "Nuestra reflexión sobre este panorama, nos conduce a proponer una visión de la educación, más conforme con el desarrollo integral que propugnamos para nuestro continente; la llamaríamos la "*educación liberadora*"; esto es, la *que convierte el educando en sujeto de su propio desarrollo*. La educación es efectivamente el medio clave para liberar a los pueblos de toda servidumbre y para hacerlos ascender "de condiciones de vida menos humanas a condiciones más humanas", *teniendo en cuenta que el hombre es el responsable y el "artífice principal de su éxito o de su fracaso*". (CELAM 1968: 66-67, énfasis nuestro).

[325] "No han faltado, quizá por eso, miembros de comunidad o comunidades enteras que, atraídos por instituciones puramente laicas o radicalizadas ideológicamente, van perdiendo el sentido auténtico eclesial" (Puebla, Conclusiones 630).

racionalidad neoliberal, en su cruzada de desmantelamiento de la nación, vería en ella una herramienta de intervención sumamente productiva. Así lo anunciaba von Hayek:

> El verdadero individualismo afirma el valor de la familia y todos los esfuerzos comunes de la pequeña comunidad y grupo, que cree en la autonomía local y en las asociaciones voluntarias, y que verdaderamente descansa en el argumento de que gran parte de la acción coercitiva del Estado puede llevarse a cabo en mejor forma, mediante una colaboración voluntaria más acentuada. En esto no puede haber mayor contraste con el falso individualismo, que desea disolver todos estos grupos pequeños en átomos sin más cohesión que las normas coercitivas impuestas por el Estado, convirtiendo todos los lazos sociales en relaciones prescriptivas; en vez de utilizar al Estado principalmente como una protección del individuo contra los poderes coercitivos de grupos más pequeños (Hayek 1945: 21)

Comunitaria, entonces, iba a ser la estrategia de (auto)intervención en la marginalidad. Ello resultará relevante para nuestro análisis en tanto, en vistas a la falta de delimitación del lugar del "desempleo" como un espacio material y socialmente habitable, hemos dicho que éste se superpondría con las figuras de la marginalidad. El *workfare* propondría a los "sin trabajo" que se "empoderaran" en proyectos comunitarios que, además, les ayudarían a desarrollar una mayor empleabilidad (aunque, como veremos, para empleos inexistentes). En este sentido, pareciera funcionar una "traducción" del desarrollo comunitario en términos neoliberales que, por cierto, volvería a tejer curiosas articulaciones discursivas, nuevamente, con el discurso social católico.

Reflexiones de medio tiempo. Armar la trama.

En este segunda parte estudiamos la configuración de la racionalidad política desarrollista y el modo en que, a partir de ella, se diagnosticaría e intervendría en el problema del desempleo. Asimismo, nos referimos a la racionalidad neoliberal, por entonces emergente, y su bloqueo temporario, en vistas a los conflictos, sentidos comunes y aspiraciones que la hacían inviable.
En este recorrido nos volvimos a encontrar con los debates respecto del seguro, la colocación y la capacitación del capital humano, al tiempo que veíamos la relevancia que iban a adquirir las intervenciones no sólo sobre los efectos de la desocupación, sino sobre sus causas y no ya desde la *voluntad política*, sino atendiendo a la sinuosidad del movimiento de variables (y actuando según su dinámica). Ello suponía, como mostramos, el despliegue de la economía como saber experto privilegiado. Sin embargo, esto no estaría reñido con la proliferación de acciones tendientes a modificar los comportamientos y expectativas de los "sin trabajo", en direcciones no solamente pedagógicas, sino fuertemente morales. Observamos un ejemplo de ello al analizar la tecnología del desarrollo comunitario orientado al terreno, recientemente descubierto, de "la marginalidad".

"Marginalidad", "desarrollo comunitario", "seguro", "colocación", "capacitación", "capital humano": ¿qué es lo que todos estos términos *verdaderamente* significan? Entendemos que estos significantes (como las mercancías) no llevan escrito en la frente lo que son, sino que por el contrario se comportan como verdaderos jeroglíficos sociales. Pues bien, ¿cómo descifrarlos? Ellos adquieren sentido como parte de una *trama*, compuesta siempre por una multiplicidad de elementos y las diversas relaciones entre ellos. De este modo, por ejemplo, el diagnóstico de la "marginalidad" adquirirá un sentido en la serie que conforma con las nociones de subdesarrollo-modernización-desarrollo, otro muy diverso en la que podría conformarse a partir de los conceptos de capitalismo-dependencia-explotación, uno tercero en la serie humanismo-bien común-desarrollo integral, y, finalmente, también otro en la serie globalización-desigualdad[326]-flexibilidad. Del mismo modo que la tecnología del seguro supondrá sentidos diversos en la estrategia sindical de la CGT de los Argentinos o en la búsqueda de reducción de las indemnizaciones de los sectores patronales; o que el problema de la "productividad" resultaba otro en el congreso convocado por Perón en 1955 y en los desvelos hayekianos.

Estas tramas, entonces, configuran las condiciones estructurales en la que los distintos elementos cobran significación, en virtud de relaciones de diferencia y equivalencia con otros (también presentes en cada una de las tramas). A partir de ello, el valor de cualquiera de estos términos (y podríamos agregar otros, como el de "inversión extranjera") no puede deducirse a partir de su mera aparición. A diferencia de lo que le gustaría al buen burgués, estos elementos no están sujetos a la ley de la propiedad privada. Por el contrario, son *disputados* por distintas tramas discursivas que pretenden hegemonizar ciertos sentidos. Cuando los tomamos "sueltos", como si fueran una piedra que encontramos en una playa desierta, es menester agudizar la mirada y revelarlos como fósiles, descubriendo las luchas de las que son y fueron escenario a través de los trazos desprolijos de sus distintas capas sedimentarias.

En estas luchas intervienen diversas estrategias informadas por intereses divergentes y relaciones de fuerza cambiantes. Por supuesto, estas pugnas no se resuelven en términos teóricos, sino políticos, en tanto lo que siempre están poniendo en juego, antes que cuestiones de reconocimiento, son cuestiones de redistribución (de bienes materiales, culturales y simbólicos). Para seguir con la metáfora de la guerra, entendemos que toda estrategia supone avances (retrocesos y retiradas) que resultan en "efectos colaterales" incalculados e

[326] Como veremos en el capítulo 7, en esta serie el problema de la "desigualdad" se reduce a la falta de participación en instituciones.

incalculables que, paradójicamente, terminan siendo "refuncionalizados" por estrategias antagónicas[327]. Tomemos un ejemplo:

Como hemos visto el desarrollismo en su versión frigerista impulsaba las inversiones extranjeras. Ello en el marco de lo que se denominaba un "nacionalismo de fines" que suponía el uso soberano de esas divisas para impulsar una programación económica desde el Estado. La promoción de este imaginario que vinculaba el desarrollo nacional con los capitales extranjeros, probablemente haya tenido un papel importante, como capa arqueológica de la memoria colectiva, en el discurso neoliberal de los noventa que impulsaba estas inversiones como parte de *otra* estrategia. Sin dudas, la deslegitimación del Estado y de la nación como elementos clave para garantizar el bienestar (producto de otras memorias), conformaría una mediación ineludible entre un momento y otro.

En este sentido, hemos planteado el concepto de "traición", para dar cuenta de los paradójicos acontecimientos que hacen que, más allá de las intenciones puntuales, los actores menos esperados produzcan "avanzadas" que, retrospectivamente, resultarían centrales para la consolidación de estrategias opuestas. Tomemos otro ejemplo: según hemos visto, el despliegue del paradigma de Seguridad Nacional terminaría horadando la soberanía de la nación en una de sus instituciones elementales, justamente, el ejército. Lo mismo puede decirse del "desarrollo comunitario", resemantizado como "*empowerment*", que en esa otra estrategia sirve para desmontar lo que en el desarrollismo venía a salvar (el proyecto de economías nacionales de pleno empleo). En este sentido, pareciera posible hablar de enunciados y acciones que funcionan como una suerte de "caballo de Troya" que, movido por problemas de coyuntura, termina albergando las prácticas y los sentidos menos pensados.

Pues bien, entendemos que la conformación de los distintos discursos sobre lo social, y en particular sobre el desempleo, puede ser analizada tomando éstas (y otras) herramientas analíticas con las que hemos venido trabajando: traducción, tradición, traición, experimento y trama[328].

En primer lugar, como hemos visto, en virtud de nuestra condición periférica, los saberes sobre el desempleo resultan[329] (en parte) de un diálogo con saberes producidos en otras latitudes, generalmente en países centrales. Ello supone siempre un proceso de *traducción*

[327] A ello refería Foucault con el concepto de "polivalencia táctica de los discursos" o con el de "relleno estartégico".

[328] No pudimos resistir la tentación del cacofónico trabalenguas. Proponemos estas herramientas como resultado del estudio de los documentos abordados, así como del marco teórico que nos orienta y que hemos ido desplegando, en particular en la introducción. Específicamente, nos basamos en las teorizaciones althusserianas respecto del papel de la "sobredeterminación" y en la perspectiva arqueológica de Michel Foucault.

[329] De distintos modos, pero consistentemente en todos los periodos analizados, hemos observado este elemento.

que, como tal, es necesariamente creativo y rehúye de cualquier forma de la transcripción literal, en vistas a las relaciones de fuerzas y a las disputas con otras posiciones en las que cualquier ejercicio de traducción se inserta. En este sentido, en segundo lugar, la traducción se articula en una *tradición*, siempre inestablemente producida, pues no existe fija como una cosa, sino que es el resultado de un acto de producción que construye "un legado" (siempre resemantizado). Así, las traducciones se articulan con memorias propias del campo, que operan sobre ellas resignificándolas.

Por su parte, los conceptos de *traición* y *experimentación* refieren a dos modos en los que la "novedad" del acontecimiento emerge en cierto horizonte discursivo y de prácticas[330]. Ambos generalmente movilizados por coyunturas urticantes y urgentes, hablan de las condiciones de posibilidad de los cambios de rumbo. Como hemos dicho, por "traición" nos referimos a las acciones que producen una discontinuidad en ciertos sentidos a partir de la introducción de un discurso *otro* que termina habilitando un avance de una estrategia distinta. Tal sería el caso de las inversiones extranjeras, pero también de los planes de ajuste de 1952 o 1962 en los que, en virtud de una crisis coyuntural se habilitan posiciones contrarias al horizonte del desarrollo o de la expansión de la nación. Sin embargo, estas acciones también pueden ser resignificadas por otras posteriores que "reconduzcan" a la primera estrategia. Así, mientras el *Plan de austeridad* de 1952 quedó casi olvidado en la historia y sepultado tras *el Segundo Plan Quinquenal* (que "retomaba" el rumbo), el *Plan Rodrigo* (volveremos) fue el comienzo de una mutación radical en el régimen de acumulación (nacido, vaya paradoja, de las entrañas del gobierno peronista).

La *experimentación*, por su parte pareciera desarrollarse en momentos de expansión de una racionalidad política cuando logra interpelaciones ideológicas y posibilita adhesiones consistentes en la población. Retomando a Durkheim, podríamos decir que estas adhesiones pueden funcionar movilizando la "deseabilidad" o el "temor" (o ambas). En este sentido, cabría distinguir las experimentaciones del primer gobierno peronista –por ejemplo mediante la nacionalización de los depósitos y la creación de un sistema financiero al servicio de la industrialización y del pleno empleo– de la experimentación de la dictadura pinochetista que, como veremos, ensayaba el primer esquema *workfare* al sur de Río Grande.

[330] Por cierto, no pretendemos ser exhaustivos, simplemente estamos sistematizando algunas de las herramientas con las que hemos trabajado hasta aquí.

Pues bien, los distintos elementos[331] que resultan de estos procesos (traducción, tradición, traición, experimentación) sólo devienen legibles analizando las distintas *tramas discursivas y prácticas* (de otros elementos y relaciones) en las que adquieren sentido. Parte fundamental de entender estas *tramas* es comprender la relación que unos discursos mantienen con otros (oposición, relevo, superposición).

Finalmente, entendemos que el análisis de todas estas dimensiones nos permite asir un nivel más estructural que refiere ya no a la organización de cada discurso, sino al régimen de producción de enunciados que gobierna lo decible para un campo. Así, en distintos momentos históricos habrá cosas que "pueden o *no* pueden decirse" si uno está dispuesto a predicar sobre ciertos objetos. Escuchábamos algunos párrafos atrás un futuro adalid de la patria financiera, José Trozzo, comulgar piadosamente con los principios del desarrollo que "no podían dejar de ser compartidos por nadie". No es nuestro asunto indagar en las almas para encontrar cinismos ni falsedades, sino entender esa afirmación como un síntoma de fuerzas que operan sobre el decir más allá de las intenciones y los secretos que albergan los corazones de quien la dice. En este sentido, los regímenes de producción de discursos que organizan jerarquías entre ellos y reducen algunos a la "irracionalidad" (y otros a la imposibilidad) suponen luchas por la hegemonía. Los decires, como los presos, son siempre políticos.

En el capítulo que sigue analizaremos el período 1976-1983 y las mutaciones del régimen de producción de enunciados sobre lo social (y en particular sobre el desempleo) que en él se generaron.

[331] Con "elementos" nos referimos a conceptos que funcionan en el diagnóstico asignando causas sobre las que actuar, o delimitando poblaciones sobre las que intervenir, pero también a los diseños de tecnologías de conducción de la conducta como el seguro o el empoderamiento. Estos elementos se articulan en diversos dispositivos de intervención.

Parte III El desbloqueo de la racionalidad neoliberal de gobierno de las poblaciones. De traiciones y heterodoxias.

Introducción

En la Parte II de la tesis nos enfrentamos al análisis de un campo discursivo que, aun cuando estuviera tensado por una racionalidad *otra* (la neoliberal), se mostraba hegemonizado alrededor de ciertos significantes: "desarrollo", "pleno empleo", "nación". Veíamos que, frente a ellos, la avanzada neoliberal tenía que replegarse y aceptar el peso de las evidencias, aunque sin mayor fe (por ejemplo, en el proyecto industrializador). Pues bien, en esta Parte III veremos como esos significantes devienen "inconfesables". En ello mediaría, sin dudas, la siniestra experiencia que significó el terror de la última dictadura militar y la instalación cotidiana de una muerte crecientemente denegada por un imaginario (cada vez más consumista) que no admite ni dilaciones ni carencias (Murillo 2008). Pero, por otra parte, supondría también la movilización de nuevas interpelaciones y utopías de gobierno[332] capaces de ser interiorizadas por los sujetos bajo el signo de la deseabilidad (Durkheim 2002). En efecto, el nuevo modo de gobierno emergente, supondría/produciría nuevos sujetos.

En este proceso, casi todos los elementos que fuimos analizando (tecnologías, significantes, dispositivos) cambiarán su sentido. Reentramados en otros discursos, con diversas relaciones entre sí, inaugurarán un nuevo régimen de producción de enunciados. Por supuesto, ello no supondría una linealidad progresiva, sino avances, retrocesos, redefiniciones y acontecimientos insondables para una mirada que espere encontrar acumulaciones prolijas. Así, por ejemplo, veremos que el alfonsinismo sería un tiempo del "ya-no" para el horizonte de la "plena ocupación", pero de "tampoco-aún" para la racionalidad neoliberal cifrada en una sociedad de empresas. Probablemente por ello, se trata de un período tan interesante para el análisis, jalonado por intereses cada vez más descarnados que se *disputan,* con la mayor de las claridades, la hegemonización de un nuevo régimen social de acumulación. Serán estos años de batallas y de derrotas, seguramente también acumuladas en saberes que funcionarían en nuevas estrategias.

Nuevamente, a fin de facilitar la lectura de esta sección, delinearemos el mapa que la organiza. Como indicamos, en esta tercera parte de la tesis tomaremos dos períodos clave en

[332] Por utopía de gobierno, nos referimos al horizonte de sentidos que articula la transformación (subjetiva, cultural) que orienta la intervención (Dean 1999) y al que ya hemos referido.

el despliegue de la racionalidad neoliberal y, como veremos, en el gobierno neoliberal de las poblaciones: el período 1974-1983 (Capítulo 5), por un lado, y el que fue de 1983-1989 (Capítulo 6), por el otro.

En el Capítulo 5 analizaremos, en primer lugar, (I) la crisis de la tercera administración peronista y la deslegitimación del Estado como actor programador de la economía, tanto en su versión *neocorporativa* como en la *desarrollista*, proceso que se profundizaría durante el alfonsismo. Ello supondrá, en primer lugar (I.a), dar cuenta del proyecto económico social de esta tercera administración peronista y del lugar que en él ocupaban las cuestiones del desempleo y de la marginalidad. En este sentido, analizaremos las resonancias respecto de décadas anteriores (en particular, del desarrollismo analizado en el Capítulo 3). Luego (I.b), analizaremos el lugar del *Plan Rodrigo* en el desbloqueo del arte neoliberal de gobierno (cuyas emergencias analizábamos en el Capítulo 4) y el modo en que éste podría ser leído a la luz del concepto de "traición" con el que hemos trabajado en las páginas precedentes.

En el punto II del Capítulo 5, nos adentraremos en el estudio de la dictadura 1976-1983 como momento de desbloqueo del gobierno neoliberal de las poblaciones. Por un lado (II.a), consignaremos y analizaremos con detalle las conceptualizaciones e intervenciones en el problema de la desocupación, pero además, (IIb) analizaremos algunas mutaciones más generales a nivel del gobierno de las poblaciones en la Argentina, así como (IIc) la red institucional y de actores que posibilitaron el mencionado desbloqueo. Asimismo, (IId) sistematizaremos algunos de los rasgos más generales de la traducción local de la racionalidad neoliberal.

Por su parte, en el Capítulo 6 nos ocuparemos del retorno de la democracia y de la administración radical entre 1983-1989. Para ello, en primer lugar (I), analizaremos el reposicionamiento de clases y actores que supuso la última dictadura y con las que se encontraría la administración alfonsinista, y las transformaciones del orden mundial en las que se inscribían. Luego, nos detendremos en el estudio de saberes expertos vinculados al diagnóstico sobre el mercado de trabajo (II.). Así, por un lado, (II.a) tendremos oportunidad de analizar el ocaso del desarrollismo en la teoría económica y la (re) emergencia de la "heterodoxia" como posición enunciativa; y, por el otro, (II.b) daremos cuenta del despliegue de los saberes especializados en la pobreza (centrales para la problematización del mercado de trabajo, según veremos con detenimiento en el Capítulo 7). Finalmente (III), daremos cuenta de los debates parlamentarios referidos a la cuestión del desempleo, en los que podremos

observar la tensión entre ciertas “conquistas” de la racionalidad neoliberal en el discurso, pero también de resistencias que marcaban límites de su hegemonía.

CAPÍTULO 5 De la ilusión del tercer peronismo al gobierno neoliberal de las poblaciones (1974-1983).

El período que abordamos en este capítulo estuvo signado por dos crisis sumamente relevantes en la historia del neoliberalismo como modo de gobierno de las poblaciones en la Argentina. En primer lugar, la crisis de 1975-1976 que en el corto plazo activó el plan de ajuste de Celestino Rodrigo ("Rodrigazo") y que en el mediano funcionó no sólo como factor desestabilizante en términos políticos, sino como una "amenaza" frente a la cual el destino de ajuste era el camino más deseable. En segundo lugar, la crisis económico-financiera de 1982-1983 que puso en cuestión ese camino de ajuste y a los agentes que lo habían diseñado: los denominados *Chicago Boys*. En ambas coyunturas hubo un aumento del desempleo y una reintroducción de este problema en la agenda pública.

I. El fin de una época, del proyecto nacional y popular al "Rodrigazo"

El regreso del peronismo al poder supuso una importante concentración y exacerbación de demandas. El *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación* fue un complejo intento de dar cuenta de algunas de ellas, en particular las que articulaban a la CGT y la CGE en un proyecto de "capitalismo nacional". Los antecedentes inmediatos del "pacto social" fueron las *Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos* de diciembre de 1972 (firmada por la mayor parte de partidos y organizaciones con excepciones tales como la "Nueva Fuerza" de Álvaro Alsogaray) y el *Acta de compromiso nacional* de mayo de 1973 (firmada por la CGT y la CGE en las vísperas del regreso de J.D. Perón). En este sentido, las propuestas referidas al desempleo retomaban la *racionalidad neocorporativa* que hemos analizado en el Capítulo 2.

El tono de estos documentos antecedentes era crítico respecto del proceso de desnacionalización que se habría iniciado en 1967 y del discurso tecnocrático[333] ("fuente de errores y fracasos", Presidencia de la Nación 1973: 61). Este discurso había supuesto una valoración de las formas (y su adecuación técnica) por sobre los contenidos políticos, verdadero horizonte que debiera orientar la planificación ("justicia social", "impulsar la calidad de vida", "democratización real de la riqueza", "reconstrucción del Estado", "independencia económica", finalmente: "liberación nacional")[334]. Sin embrago, el *Plan*

[333] La Revolución Argentina había tenido contratos con FIEL que José Gelbard suspendió.
[334] Significantes que aparecen en el *Acta de Compromiso Nacional* de la CGT-CGE del 8 de Junio de 1974.

Trienal propugnaba el fortalecimiento técnico y operativo del Estado[335] (observable ya en el *Segundo Plan Quinquenal*), aunque reivindicando el carácter *político* de la planificación. Ello en vistas a que suponía el acuerdo entre actores sociales movidos por distintos intereses, sin descuidar la responsabilidad estatal por el bienestar del conjunto. Según el plan, el Estado debía posicionarse en un papel de regulador, planificador, pero también, productor. Entre las medidas propuestas estaba la nacionalización de los depósitos, la creación de una junta de granos y de carnes (nacionalización del comercio), la redistribución regional de los recursos de modo más justo y la intervención directa (o el fomento mediante subsidios) en empresas testigo o estratégicas. En este sentido, se enunciaba la compleja tarea (más aun teniendo en cuenta el contexto) de articular la *racionalidad neocorporativa* con una racionalidad técnicamente informada (de las singularidades del movimiento económico).

De este modo, la cuestión social se inscribiría en el marco de la *cuestión nacional*, en tanto bien común orientado por una justa distribución de la riqueza, cuyo objetivo era llegar al 52% de participación del asalariado en el PBI.

El horizonte del Plan era, nuevamente, el pleno empleo[336] (que se pretendía alcanzar en 1977), como modo de distribución del ingreso y de aumento del consumo. Esto implicaba no sólo una política salarial en la que se involucraba al capital y al trabajo, sino una política que aportara a "favorecer a los grupos rezagados que exhiben (...) niveles de vida que configuran situaciones agudas de *marginalidad*" (ídem: 51, énfasis nuestro). Estas situaciones diferenciales y de desigualdad habrían sido, desde la perspectiva del plan, el resultado de la debilidad de las organizaciones sindicales de las ramas perjudicadas (diagnóstico cifrado en una *racionalidad neocorporativa*, en tanto sería la falta de capacidad de presión de estas poblaciones la que sellaba su destino). Respecto de estos sectores marginales, se proponía incluirlos en la seguridad social (ídem: 50) y también actuar mediante el área de Promoción Social en su integración socio-política[337]. En este punto, se retomaba uno de los puntos centrales del *Acta de compromiso* de 1973 de "eliminar la marginalidad social mediante la acción efectiva del Estado" (ídem: 312). En relación a los debates que analizábamos en el Capítulo 3, observamos que esta tercera gestión peronista parecía proponer intervenciones colectivas en la marginalidad, pero no sobre la base de intervenciones afines al movimiento de

[335] También mediante una racionalización de la administración y la conformación de un cuerpo técnico eficiente y organizado.

[336] Este incluía un porcentaje de desempleo friccional inerradicable.

[337] De la lectura de los documentos resultan claras las resonancias respecto del programa de "desarrollo comunitario" al que nos referimos en el capítulo anterior.

macrovariables (o, al menos, no solamente), sino más bien a partir de su inclusión en el sistema de consensos que ordenaba el gobierno de la economía.

Otra de las posiciones (desprotegidas) delimitadas en el discurso (además de la de los "asalariados marginales") sería la de los "desempleados" (que representaban un 6,2% en abril de 1973) y de los "subempleados" (o desempleados disfrazados[338] urbanos de un 2,5%), cada uno de los cuales sería objeto de intervenciones por parte del Estado. Fundamentalmente, el impulso a las empresas de uso intensivo de mano de obra y el incremento de productividad de las mismas. En particular, se proponía un fomento a la construcción por medio de los planes de vivienda (retomando, así, dos de los lineamientos del plan de CONADE de 1970). Sumadas a esas intervenciones, el Estado debía procurar la capacitación y recapacitación de los "desocupados y desplazados por factores tecnológicos o estructurales" (ídem: 135). Asimismo, se reactivaría el Servicio Nacional de Empleo y los programas de movilidad que facilitaran el traslado de los trabajadores a regiones con mayor demanda de fuerza de trabajo.

La absorción del desempleo y el subempleo implicaba cumplir no sólo objetivos sociales (asegurar un ingreso adecuado y *estable*), sino también económicos, en virtud del "aprovechamiento integral de los recursos disponibles" (ídem: 55). En este punto, también se recuperaban los compromisos del "Acta... de 1973", cuyo tercer objetivo era "absorber de forma total y absoluta la desocupación y el sub-empleo de los *trabajadores argentinos*" (312, énfasis propio). Ahora bien, aunque el plan tomaba como antecedente el "Acta…" también planteaba una resemantización interesante, que obviaba la aclaración sobre el carácter "argentino" de los trabajadores. Lejos de cualquier posible resonancia que retomara las memorias del *racismo de Estado* de la década del treinta, el plan de 1973 iba a mostrarse amigable a la posibilidad de abrir la inmigración, en vistas a que, según su diagnóstico, el futuro iba a implicar un problema de *escasez* de mano obra (viejo problema del mercado de trabajo argentino, según vimos en el Capítulo 1) y la necesidad de abrir las fronteras, así como de incorporar más mujeres ("en las mismas condiciones que el hombre") a las ramas más dinámicas de la economía (ídem: 56).

Un dato relevante para nosotros es que los documentos preparatorios del plan mencionaban la creación de un *seguro*. En las *Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y partidos Políticos* de diciembre de 1972, se proponía "cubrir adecuadamente la eventualidad del desempleo mediante la creación de un fondo especial" (Presidencia de la

[338] La tasa de subempleo se desprende de convertir en equivalente de fuerza de trabajo desocupada las horas disponibles por el total de subempleados (la diferencia entre 35 horas semanales y el promedio de horas efectivamente trabajadas).

Nación 1973: 299). En el *Acta de compromiso nacional* de 1973, por el contrario, no se proponía este esquema, sino que se declaraba prioridad "la acción inmediata para *eliminar* el desempleo" (ídem: 314), fomentando las ramas productivas en las que se hiciera uso intensivo de la mano de obra. El seguro de desempleo tampoco aparecería entre las propuestas de extensión de la seguridad social del *Plan Trienal*, que sí se proponía alcanzar otros riesgos como el puerperio. Aunque volveremos sobre los debates en torno al seguro más adelante, nuevamente en este período, el objetivo del pleno empleo pareciera haber obturado la puesta en marcha del seguro.

El gobierno en disputa

El *Plan Trienal* recuperaba la crítica al liberalismo desarrollada por el peronismo clásico, desde una perspectiva del catolicismo social (Cafiero 1974), apostando a la "armonía" de clases en el marco de un proyecto industrialista. En este sentido, el Ministro de Economía elegido, José Ber Gelbard representaba a la burguesía nacional (agrupada bajo la Confederación General de Empresarios desde 1952), actor fundamental del "pacto social" (y enfrentada a la UIA, representante de los sectores concentrados). Sin embargo, retomar el programa del peronismo clásico devendría imposible, pues los tiempos habían cambiado en relación a los del *Primer* y el *Segundo Plan Quinquenal*.

La coyuntura económica internacional estuvo marcada por la salida de EE.UU del patrón oro (en 1971), el aumento del precio del crudo en 1973, así como por las mutaciones globales del paradigma sociotécnico y la organización del trabajo[339]. Estos acontecimientos, con otros, producirían un marco de "desestabilización" social general. Por un lado, la movilidad de los flujos financieros internacionales (que en la Argentina habían penetrado fuertemente desde el

[339] Esta implicaba profundas innovaciones tecnológicas en el contexto más amplio de una mutación al nivel del régimen social de acumulación que incluyó otras innovaciones al nivel del desarrollo de las fuerzas productivas, tales como la biotecnología y el descubrimiento de nuevos materiales, que inscribían de un modo particular a América Latina como "nuevo reservorio". Asimismo, a nivel de las relaciones sociales de producción, se produjeron diversas transformaciones al nivel de la organización y gobierno de la fuerza de trabajo genéricamente reconocida con el nombre de "post-fordismo".
El complejo electrónico resulta relevante en la estrategia de gobierno de la fuerza de trabajo, en tanto reconstituye los ámbitos de trabajo. Así, "la oficina", posibilitará desestructurar las grandes concentraciones de trabajadores, gestionando una especie de nueva forma de trabajo a domicilio (teletrabajo). De esta manera, la reorganización del trabajo posibilita transformaciones tecnológicas y éstas a su vez reorganizaciones del trabajo que tienden a una nueva forma de gobierno de las poblaciones. El complejo electrónico, por otra parte, posibilitará una serie de transformaciones en la vida cotidiana que funcionarán en el mismo sentido: aislamiento, individualización, pasivización, despolitización y gobierno indirecto de las poblaciones a través de "formas encallecidas de la cultura" (Murillo 2001b).
Por cierto, estas transformaciones resultan ilegibles por fuera de la dinámica de la lucha de clases y de la crisis del modelo fordista-taylorista del gobierno de la fuerza de trabajo. La bibliografía sobre este punto es copiosa, la respectiva que aquí adoptamos esta influida, sobre todo, por los trabajos de Benjamin Coriat (1995) y de Allesandro De Giorgi (2006).

desarrollismo) generaba nuevas fuentes de riesgo y desestabilización de las economías. Ello se veía acetuado por el aumento de los costos de la energía, que implicaban una "importación" del proceso inflacionario de las economías centrales a la vez que un exceso de masa dineraria (renta petrolera) disponible en un mercado de capitales más flexible (que impactaría en la "crisis de la deuda" en 1982, como veremos en el capítulo que sigue). Finalmente, la financierización de la economía, se articulaba con la reducción de la masa total de empleo y la flexibilidad en los nuevos modos de organización del trabajo. Sería éste el contexto en el que en Chile se produciría el golpe a Salvador Allende (como primer experimento de una estrategia) y la toma de control del Ministerio de Economía por parte de los *Chicago Boys*. También el contexto en el que en el mundo, aunque particularmente en Europa, comenzaría a desarrollarse el debate respecto de la flexibilización laboral (que analizaremos en el Capítulo 8), en el marco de un nuevo régimen de gobierno de la fuerza de trabajo.

Un poco a contramano de esos vientos, el plan económico de Gelbard -inspirado en Orlando A. D´Adamo, un ingeniero forestal con participación en la CGE- retomaba las ideas de desarrollo nacional, pero con un sentido más político que técnico. A partir de ello, no se privilegiaría, como en el modelo frondicista, la inversión externa (limitada a partir de la "Ley de Entidades Financieras" de 1974), sino la del *ahorro interno*. En este sentido, la inversión no iba a ser impulsada por una distribución regresiva del ingreso (teoría del derrame, según la cual los más ricos invierten más y, por ello, generan mayor riqueza), sino por una distribución en favor del asalariado.[340] En este sentido, se operaba un gobierno de las variables *macroeconómicas*, aunque en otro sentido.

Aún con un horizonte de "armonía de clases", el *Plan Trienal* y la política económica llevada adelante por Gelbard implicaba poner en riesgo intereses de sectores concentrados. Además, el aumento del precio de los insumos importados ponía en riesgo el acuerdo de congelamiento de precios y de salarios. Algunas medidas, como el subsidio cambiario, estuvieron orientadas a compensar esas presiones, pero al precio de incrementar el déficit fiscal.

En la perspectiva de Rougier y Fiszbein (2006) lo que sostuvo al "pacto social" (CGT-CGE) frente a todas estas presiones fue la amenaza que representaba Montoneros (y la lucha armada en general) como alternativa política de colectivización de la economía. En este sentido, el horizonte de una alternativa revolucionaria (que no existía antes de 1969) habría hecho "admisibles" intervenciones probablemente rechazadas en otro contexto. En términos

[340] Ahorro reconducido a la inversión mediante la asunción por parte del Estado de un papel activo en la distribución de crédito (nacionalización de los depósitos).

políticos, la orientación de los lineamientos económicos seguidos implicaba el fortalecimiento de la "columna vertebral del peronismo" y de sus representaciones "burocráticas", privilegiadas por sobre otras corrientes nacidas al calor de la resistencia y que habían actuado pocos años antes en el "Cordobazo", que habían supuesto la articulación con sectores obreros no peronistas.

En el marco del afianzamiento del poder sindical y del imaginario peronista vinculado al mundo del trabajo, se sancionaba el 6 de Junio de 1974 la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), una deuda pendiente en la legislación argentina que carecía de Código de Trabajo. El proyecto había sido redactado por Norberto Centeno, un abogado laboralista con una extensa trayectoria militante en el sindicalismo. En el recinto, sería expuesta por el Afrio Pennisi. Se trató de una legislación que avanzaba en el terreno de los derechos laborales. Sin embargo, paradójicamente, también abría caminos normativos que en otras estrategias servirían a la flexibilización *de facto*[341]. Tal era el caso de la introducción de modalidades alternativas a la del contrato por tiempo indeterminado, como el contrato de trabajo a plazo fijo (Art. 102 a 104), el contrato de trabajo de temporada (art. 105 a 107) y el contrato de trabajo eventual (art. 108 a 109). Asimismo, las sanciones disciplinarias y los procedimientos de despido (contenidos en el Titulo X, Capítulo V) no contemplaban una activa participación tripartita, sino un fuerte decisionismo por parte de los empresarios. Otro de los caminos normativos que, en futuras estrategias, resultarían afines a los objetivos de la precarización del trabajo fue el inaugurado por el artículo 31 que, a pesar de la prohibición durante el anterior gobierno de Perón (*ver* Capítulo 2), claudicaba ante la realidad de las agencias de empleo privadas, cuya legalidad reconocía. Además de este reconocimiento (implícito) el artículo establecía que los trabajadores contratados por terceros serían considerados empleados directos de la empresa que utilizara su prestación. Ambas empresas, usuaria e intermediaria, deberían responder solidariamente ante todas las obligaciones emergentes de la relación laboral y de la seguridad social.

En la exposición del proyecto, Afrio Pennisi explicaba que con este artículo 31 se buscaba regular una situación que había motivado una preocupación no sólo aquí sino en otras latitudes (*vgr.* Alemania y Francia)[342]. En una actitud "pragmática", el texto proyectado no hacía más que asumir una realidad incontestable que se debía regular, procurando dar ciertas certezas al trabajador y evitando, tal como solía ocurrir en muchos casos, que todos los

[341] Veremos la importancia de este concepto en el Capítulo 7 y, particularmente, en el 8.

[342] No podemos extendernos en este punto aquí, pero toda la justificación de la LCT supone un ejercicio de inscribir el proyecto de ley en la tradición-traducción de la legislación internacional sobre el tema.

derechos "devinieran ilusorios" (Anales de Legislación XXXIV-D: 3226). Había que renunciar a los purismos e idealizaciones (en los que el trabajo eventual no existía) y legislar de modo de garantizar que sus condiciones fueran justas. La reforma de la dictadura a la LCT, a la que nos referiremos en el capítulo que sigue, intervendría de un modo clave sobre las agencias de intermediación laboral[343].

Ahora bien, retomando el hilo temporal, la muerte de Perón haría incluso más inestable el equilibrio que sostenía la política del *Plan Trienal* y al "neo-laborismo", con su revalidación de los actores sindicales frente a los de otros sectores, por ejemplo de la "Tendencia Revolucionaria del Peronismo"[344]. A la muerte de Perón (2 de julio de 1974), se sumaría el cierre de los mercados de los europeos para la carne argentina en el mismo mes de julio. Con poco margen para sostenerse en las nuevas condiciones y en vistas al protagonismo adquirido por sectores reacios al ministro y sus políticas, José Gelbard renunciaba en octubre (de 1974). En su lugar, asumiría Alfredo Gómez Morales, responsable del *Plan de Austeridad* de 1952, al que nos referimos en la Parte II. Tras algunos intentos de controlar las variables económicas mediante "mini devaluaciones" y con nuevos frentes de conflicto (por la "Ley de arrendamientos y aparecrías rurales", así como por el incremento del ausentismo en las fábricas, entre un 20 y un 30%), Morales renunciaba a comienzos de 1975. Lo sucedía Celestino Rodrigo.

El Rodrigazo: ¿la solución final?

Las medidas de lo que se conoció como "Rodrigazo"[345] incluyeron una megadevaluación de 150% del peso en relación al dólar comercial, un aumento del 100% en servicios y transportes y un incremento de cerca del 180% en combustibles. Por su parte, el aumentos salarial para hacer frente a la nueva estructura de precios era de sólo de un 45%. El equipo económico que trabajó con Celestino Rodrigo en el plan estaba conformado por tres actores clave en el

[343] Como veremos, esta cláusula, que sería derogada por la dictadura de 1976, iba a ser luego restituida por el gobierno democrático en 1985. A pesar de ello, también en tiempos democráticos las agencias de empleo privadas serían una de las principales vías de precarización del trabajo, mediante su "casualización" (neologismo que indica que devino casual).

[344] Esta corriente estaba formada, entre otros, por la Juventud Peronista (territorial y universitaria), la Unión de Estudiantes Secundarios (UES) y el Movimiento Villero Peronista. Por cierto, estaban vinculadas a las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP) y a Montoneros. La victoria de Héctor Cámpora era asumida como propia por este sector, enfrentado a la "burocracia sindical".

[345] En lo referido a este plan, nos basamos en el trabajo de Restivo y Dellatorre (2005).

despliegue del neoliberalismo en la Argentina: Pedro Pou[346], Monsueto Ricardo Zinn[347] y Nicolás Catena[348].

La de Rodrigo sería una política de *shock* distributivo a favor de los sectores concentrados, quienes no tardaron en prestarle su apoyo (así lo hizo Martínez de Hoz, Fortabat, Perez Compac y Techint, *ver* Fiszbein Rougier 2006: 97). La búsqueda de "sincerar la economía" implicaba, más que nada, un deterioro (intencional) del salario real, que horadaba el sistema de acuerdos sobre el que se había articulado la *racionalidad neocorporativa*. Esta estrategia se insertaba en un contexto signado por el fenómeno de la *stagflation* (estancamiento e inflación) que rompía con la tendencia de crecimiento sostenido de la economía entre 1965-1974. Como en el resto del mundo, la articulación de fenómenos de estancamiento en el crecimiento e inflación desafiaban los marcos diagnósticos desplegados por la perspectiva keynesiana, pero también por el desarrollismo.

En el marco de este proceso los economistas neoclásicos lograrían reubicarse al interior del campo académico (Perera 2006). En el plano local, también habría reconfiguraciones en este ámbito, a las que nos referiremos. Asimismo, en la opinión pública se comenzaban a redelinear los objetivos que debían orientar la política económica. Por ejemplo, en el número del 25 de marzo de 1975, la *Revista Mercado* publicaba un ensayo de von Hayek sobre la inflación moderna en el que comenzaban a aventurarse consignas aún escandalizadoras: "la tarea consistirá esencialmente *no en salvaguardar los empleos existentes*, sino en alentar la creación de nuevos empleos (*temporarios o permanentes*) para aquellos que *inevitablemente* perderán el que actualmente tienen" (18, énfasis propio). Como veremos en el desarrollo de los capítulos siguientes, el carácter *performativo* de esta formulación resulta apabullante: pone en cuestión el estatuto mismo de la relación salarial como ella había sido producida desde hacía décadas. Claro que, como hemos insistido, no en todos los contextos del mismo modo, pues el lugar asignado al desempleo, como condición protegida o no, sería un factor clave que diferenciaba distintos esquemas. En este sentido la "deconstrucción" de la sociedad del pleno empleo estable tendría consecuencias particulares en nuestro país, pues ello no supondría caer

[346] Egresado de la *Escuela de Chicago*, futuro presidente de CEMA y presidente del Banco Central.

[347] Antiperonista confeso, que comenzó su carrera en Siam-Di Tella, había trabajado en el Ministerio de Industria durante el Onganiato y como miembro del equipo de Aldo Ferrer, futuro asesor de Martinez de Hoz, miembro de la UCeDE, partícipe de las privatizaciones de YPF, ENTEL y SOMISA, creador del tanque neoliberal Fundación Carlos Pellegrini, de la iniciativa *Junior Achievement* y consultor de los Macri en Sevel.

[348] Egresado de la Universidad de Columbia, co-fundador junto con Miguel Roig, primer Ministro de Economía de Carlos Menem, del CEMA en 1979.

en el "desempleo"[349] (al menos no del mismo modo que en Europa) sino, probablemente, en un espacio más parecido al de la "marginalidad" (en cualquiera de sus sentidos, menos el de José Nun, que supone mediaciones conceptuales más complejas).

En el mismo artículo de la R*evista Mercado*, Hayek objetaba el diagnóstico keynesiano que asociaba el desempleo a la debilidad de la demanda; por el contrario, se explicaba que el desempleo era una *función normal* de un mercado de empleo que trasladaba su mano de obra de sectores que no la requerían a otros que sí. En virtud de ello, resultaba menester su libre funcionamiento, a fin de re-encontrar el equilibrio perturbado. Cuanto más extensas hubieran sido las intervenciones artificiosas sobre su funcionamiento, más doloroso sería el proceso que conduciría a su nuevo equilibrio, nos advertía Hayek (aunque, después del asalto al Palacio de la Moneda, ya lo sabíamos). Sin embargo, se trataba de un camino necesario, un "inevitable período de transición". Frente a ello, debía convencerse a la opinión pública de que la situación no permitía ya "preservar el pleno empleo y una organización satisfactoria de la producción"[350], hacerlo sólo podía conducir a peores distorsiones y un renovado autoritarismo[351].

La aclaración hayekiana sobre el carácter transitorio del desempleo en el camino hacia la modernización económica no resulta un detalle menor. Tal como explica Canitrot (1981), la concepción ideológica del mercado sin restricciones como asignador óptimo de recursos e ingresos resulta inseparable del supuesto de que éste, dejado al equilibrio de la libre flotación de precios, se estabiliza en el pleno empleo. Justamente, esta visión del mercado orienta hacia el "sometimiento a reglas tan objetivas e impersonales como las de la naturaleza", resultando "un sustituto racional al ejercicio de la represión" (ídem: 7). En este sentido, aceptar que los planes de "lucha contra la inflación" implicaban el crecimiento permanente del *desempleo estructural* suponía negar la estabilidad del mercado y su papel optimizador. En consecuencia, el desempleo, según las promesas neoliberales, sería o bien temporario (en virtud de la reconversión productiva), o bien responsabilidad de los desempleados, en virtud de sus

[349] Aún cuando en 1991 se cree el seguro. Dadas las condiciones del mercado de trabajo en que este emergió, así como las condiciones de su diseño, éste sería muy distinto al que insistirían en reformar las sociedades europeas o la estadounidense.

[350] Queda bastante claro de dónde sacaba sus ideas Horacio García Belsunce, uno de los ideólogos económicos del gobierno militar: "La consecución del pleno empleo es uno de los objetivos más caros a la economía de desarrollo. Es una meta deseable, *como lo es la de la ocupación de todos los otros factores de la producción* pero se ha erigido en bandera de ciertas políticas, olvidándose que aun en el auge existen empresas o zonas transitoriamente deprimidas y que, inversamente, la coyuntura depresiva admite cierta dosis de prosperidad en determinadas actividades o zonas. Este desnivel es precisamente el que permite encarar la política de transferencia de mano de obra de los sectores improductivos a los productivos y asegurar así una movilidad en el factor laboral" (1982: 74, énfasis propio).

[351] Recordemos que "autoritarismo" se predica de varios modos. El que preocuparía al neoliberalismo es el que actúa sobre la posibilidad de ser individuos diferenciados en competencia libre (el mercado).

capacidades y conductas (allí emergería la obsesión por la "in/empleabilidad" a la que nos referiremos en el Capítulo 9).

Desde la perspectiva de David Harvey (2007), el neoliberalismo no fue tanto una estrategia de resolución de este problema de *stagfaltion* (pues el modelo neoliberal no se caracteriza por mejorar el crecimiento), sino una *estrategia para la recomposición de la relación de poder interclases*, puntualmente, para la recomposición de la clase dominante a través de una redistribución regresiva del ingreso después de las experiencias del "liberalismo embridado"[352]. Esta restauración del poder de clase, sin embargo, no suponía que las clases dominantes fueran las mismas que durante las décadas precedentes. En este proceso de restauración/conformación de una nueva clase dominante, la acumulación de poder (y renta) por parte de la élite financiera global no se basaría ya en el crecimiento del producto bruto interno ni, por consiguiente, de las economías nacionales. Por el contrario, se (re)inauguraría una acumulación por "desposesión" en la que se reproducían ciertos aspectos de la denominada acumulación originaria (Harvey 2007: 159). Esta desposesión operaría mediante la fragmentación[353], por ejemplo, del mercado de trabajo (proceso al que nos hemos referido y al que volveremos).

A partir de este marco, creemos que resulta claro que el "Rodrigazo" se inscribe en la historia de los derroteros del neoliberalismo en la Argentina. Así, un cronista de cierto renombre se asombraba desde una columna de la *Revista Mercado:*

> Pocas veces los argentinos se han sentido tan confundidos, tan desconcertados, como en estos últimos días. Su estado de ánimo se explica en parte por el cambio brusco y total de las reglas económicas, pero obedece, en el fondo, a una razón más profunda: al hecho de que ese cambio haya sido precipitado por un gobierno peronista. Se intenta pasar de un sistema cuyo eje era la distribución de los ingresos a un sistema cuyo eje sea la acumulación del capital (Grondona, M. *Revista Mercado* Junio 19 de 1975: 11).

El texto continuaba, haciendo referencia a las mutaciones permanentes del peronismo que, sin embargo, habría mantenido una constante: su carácter populista (ora de izquierda ora de derecha). El *Plan Rodrigo* (aunque "valiente y realista", ibídem) impugnaba precisamente esta imagen, en virtud de la cual el peronismo dejaba de ser un punto de referencia fijo y confiable. Lejos de celebrar esta novedad, el cronista se concentraba en la crisis de confianza y estabilidad que de ella resultaba, en virtud de una alteración de "*sub*-stancias", que en el análisis del abogado derivaban en problemas cuasi-metafísicos.

[352] De "brida": freno del caballo con las riendas y todo el correaje que sirve para sujetarlo a la cabeza del animal (*Diccionario de la Real Academia Española Online*).

[353] Sobre el impacto de este proceso en los movimientos sociales ver Seoane, Taddei y Algranati (2006).

Vemos aparecer, así, nuevamente la figura de la "traición" (*ver* conclusiones de la Parte II), como elemento fundamental que hizo avanzar la agenda neoliberal en la Argentina, en tanto un gobierno popular "traería" los vientos neoliberales. En ella tendría un papel clave Ricardo Zinn, *alma mater* del plan. En este punto, el texto publicado en 1976 (*La segunda fundación de la república*) por el Secretario de Programación y Coordinación Económica resulta esclarecedor respecto de los supuestos que sostenían la política de ajuste de 1975.

En el diagnóstico de Zinn, la Argentina era víctima no de una "crisis", sino de un proceso de "decadencia" que, desde el sufragio universal (masculino) de 1912 marcaba el declive de su economía. La pérdida de esta "solidez que venía de la tierra" (1976: 22) había sido el resultado de "políticas suicidas" y de un populismo "desenfrenado" que había exacerbado un consumo *subsidiado*, haciendo que el pueblo devorara a la nación (ídem: 39). Frente a este escenario, el sinceramiento de la economía llevada adelante en 1975 justamente buscaba pasar *de la decadencia* a *la crisis,* como una instancia redentora que purificaría la economía de quienes habían crecido a expensas de un proteccionismo enfermo, haciendo de la quiebra un mecanismo de depuración. Se trataba de un proceso de destrucción creativa. que debía revertir etapas de quietismo pernicioso (1916-1930), de comodidades distorsivas y estatistas (1930-1943), de demagogia (1943-1946), y de un populismo permisivo, astuto y pueril que había dopado al pueblo, transformándola en una masa abyecta inducida a un delirio ocioso (1946-1955). El populismo, como abuso patológico del pueblo, había producido una multitud insectiforme de *comportamientos animales,* solamente conjurable mediante la fundación de una democracia de conducta humana ética.

Otro aspecto importante del pensamiento de Ricardo Zinn estaba vinculado a su posicionamiento geopolítico y la convicción de que Argentina estaba en el área de influencia de los EE.UU, debiendo abandonar las perspectivas pasadas que reivindicaban ese "espacio selvático" del "Tercer Mundo" con el que nada teníamos que ver (ídem: 71). Esto implicaba, además, superar las posiciones nacionalistas articuladas en términos de autarquía, para comenzar a pensar en las coordenadas de la *interdependencia* (por entonces "descubierta" por la Comisión Trilateral, y poco después por el Banco Mundial, *ver* Corbalán 2002, Murillo 2005, 2008). En tanto nuestra pertenencia era a "occidente", ello implicaba tomar parte de la Guerra Fría y comprometernos con la guerra contra el comunismo (pues, "ignorar la guerra, es perderla", Zinn 1976: 90)[354].

[354] Junto con esta matriz discursiva vemos aparecer los típicos juegos de equivalencia que identifican a Fidel Castro con José Gelbard y Rogelio Frigerio, enemigos en una "guerra que no tiene tregua" (Zinn 1976: 95). El mundo estaba demarcado por un antagonismo (Laclau y Mouffe 1987) con dos posiciones habitables: la de la

Las transformaciones a las que debía someterse a la Argentina en esta *segunda fundación* no eran exclusivamente económicas, sino fundamentalmente culturales. Este es un punto sumamente relevante, que veremos reaparecer, por ejemplo, en el pensamiento de Martínez de Hoz (*ver infra*), y que hace a la mutación del gobierno de las poblaciones, en tanto refiere a la dimensión imaginaria que moviliza cualquier forma de intervención.

En primer lugar, había que revertir el imaginario que postulaba que el éxito material era pecaminoso[355] (Zinn 1976: 110). En segundo lugar, la política debía dejar de ser un terreno de antagonismos y retóricas, para convertir a las elecciones en actos de consumo y a las plataformas políticas en "proyectos para consumidores" (ídem: 134). Había que recuperar el sentido de responsabilidad individual de protección de la salud y el bienestar mediante *comportamientos ecológicos y sanos*, que superaran la "orgía demagógica" (ídem: 147) que había implicado la extensión de la seguridad social y habían corroído las bases productivas (ídem 177). En sintonía con lo que Sonia Álvarez Leguizamón denomina "discursos minimistas" (2005), Zinn admitía que debía asegurarse un ingreso decoroso, pero con límites máximos que evitaran transformarlo en un anestésico que desincentivara el trabajo. En este punto, el autor del "Rodrigazo" se adelantaba a las críticas de las políticas *welfare* de EE.UU que devendrían hegemónicas en los ochenta, responsabilizando a este esquema de estimular el ocio.

De un modo claro y directo, el autor indicaba que para hacer competitiva a la economía (a) debían ajustarse los salarios reales y la seguridad social y (b) *suprimirse la estabilidad del empleo*, en virtud de que éste desarticula los mecanismos psicológicos de preocupación por la eficiencia individual (ídem: 190). Aunque bajo otras lógicas argumentales, que (paradójicamente) retomarían elementos de la *racionalidad neocorporativa*, el proyecto flexibilizador de los noventa coadyuvaría a ese objetivo (ver Capítulo 8).

En consonancia con el *ordoliberalismo*, Zinn hacía de la *libertad* el valor fundamental ante el cual los otros debían subordinarse (igualdad, bienestar). Este valor era el propio y distintivo de la humanidad, como don preciado y modo de participar en la naturaleza divina. Como hemos visto en el capítulo anterior, la articulación entre posiciones libertarias en el plano económico y católico-sociales en el plano ético se repiten en el gobierno neoliberal de las poblaciones, particularmente en su "traducción" argentina. Hecho que también constataremos en los reformadores de la década de los noventa.

---

libertad-cristiandad y capitalismo, por un lado, y la del esclavismo-ateo-marxista que garantizaba la "seguridad del hormiguero", por el otro.

[355] Resuenan aquí las memorias protestantes del padre de Zinn, un pastor evangélico alemán.

Ahora bien, la libertad requería ciertas condiciones de marco: en principio, la iniciativa privada y un horizonte de paz social ("vivir sin miedo", ídem: 190). Ninguno de estos dos factores estaba garantizado, razón por la cual debían operar "transformaciones profundas"[356] antes de institucionalizar el sistema de libertad, lo contrario sería "un acto de suicidio y un regalo al enemigo" (Zinn 1976: 195). Quedaba delimitado, de este modo el papel de las fuerzas armadas en esta segunda refundación: a) erradicación de la subversión; b) saneamiento de la economía (con las connotaciones analizadas) y c) depuración de la escena política y sindical de todos los protagonistas *culpables* de la situación de 1975.

Este último aspecto de la reflexión de Zinn es un indicador de que escribe ya desde el fracaso (relativo) del "Rodrigazo". En efecto, la respuesta al plan encabezado por Celestino Rodrigo fue una huelga y movilización general de los sindicatos y de la CGE que desató la renuncia del equipo económico y del poderoso Secretario de Acción Social, López Rega. Ante ello, se sucederían nombramientos en el Ministerio de Economía que intentaban reconstruir el recortado poder de los sindicatos y el sistema de alianzas que articulaba la *racionalidad neocorporativa* (Pedro José Bonanni, Emilio Mondelli y Antonio Cafiero). Sin embargo, los tiempos de la crisis económica y política se acelerarían hasta el golpe del 24 de Marzo de 1976, cuyas políticas económicas y sociales cambiarían por muchos años el perfil de la Argentina, en la dirección deseada por Zinn.

Decimos que el del "Rodrigazo" fue tan sólo un fracaso relativo en la implementación de una agenda neoliberal en la Argentina en tanto, si bien hubo un aumento de 180% de los salarios en virtud de la protesta social, éste fue absorbido por la inflación, iniciando con ello una tendencia al declive de la participación del salario en el PBI (tendencia que llegaría hasta nuestros días). Asimismo, hay un aspecto fundamental en la experiencia de 1975 que no puede ser dejada de lado y que hemos consignado: la reaparición de la "traición", una dinámica histórica singular mediante la que los "contenidos" más insospechados aparecen bajo las "formas" más paradójicas. En experiencias posteriores, sin embargo, estos contenidos (la agenda neoliberal) ya no se presentarían en antagonismo con su forma (la tradición populista, el discurso peronista), sino como su continuación y realización, a partir de un mecanismo de "conversión" política que fundará un nuevo lugar de enunciación posible. Así,

[356] Resulta curiosa la repetición de un enunciado desde posiciones tan distintas como la de Arnaldo D´Adamo y Ricardo Zinn respeto de la necesidad de "crear mercado". Sin embargo, en ambas estrategias discursivas refiere a procesos contrapuestos. En el caso de este último "achicar el Estado para agrandar la nación", es decir, desregular e integrar a una economía interdependiente. Desde la perspectiva del *Plan Trienal*, crear un mercado implicaba sostener el consumo y el ahorro interno. En años posteriores la definición de "mercado" sería hegemonizada por esta segunda perspectiva.

por ejemplo, curiosamente, reencontraremos la misma culpabilización del movimiento sindical respecto de la crisis inflacionaria de 1975 en Armando Caro Figueroa (PJ), uno de los reformadores de las décadas siguientes (en el Capítulo 8). Y, por cierto, el cronista al que nos hemos referido más arriba tendría menos preocupaciones metafísicas respecto de las *sub*-stancias.

Los debates parlamentarios al calor del Rodrigazo: el seguro en la agenda peronista

En este contexto de profunda crisis económica y política encontramos dos propuestas parlamentarias que retomaban la idea del seguro, presentadas de modo casi simultáneo una en la cámara de senadores y la otra en la de diputados[357].

En agosto de 1975 el diputado radical de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Massolo, proponía un "seguro nacional de desocupación con la finalidad de brindar protección social a quienes por falta de trabajo no encuentran ocupación" (DSD TIV: 2858). Éste se debía organizar con "carácter de emergencia", en virtud de las cifras realmente alarmantes de desocupación que, según el gobernador (Víctor Calabró), en la provincia de Bs. As sumaban un total de entre ochocientos mil y un millón de trabajadores.

Los beneficiarios propuestos para el esquema eran trabajadores de más de dieciocho años que trabajaran en relación de dependencia, no recibieran ni jubilación, ni pensión ni retiro, ni resarcimientos por accidente de trabajo. Ahora bien, el derecho al seguro corría a partir de cumplirse la mitad de meses en paro correspondientes al total de los contemplados en la indemnización por despido. Asimismo, debía procurase posibilidades de empleo a los beneficiarios. Los ofrecimientos de ocupación deberían tener una "relación razonable con las posibilidades del mercado de trabajo", con el "tipo de tareas que desempeñara el interesado" y con "las normales retribuciones que percibiera". Si, en estas condiciones, se rechazaba un ofrecimiento de trabajo, cesaba el derecho al beneficio. Finalmente, el beneficio percibido sería escalonado: durante los tres primeros meses era el equivalente al 80% del promedio del último año, los dos meses siguientes un 70%, luego un 60% por otros dos, y un 50% por dos más. A partir del décimo mes el beneficio no podía exceder el 45% del salario promedio del último año trabajado.

[357] Aunque los que analizaremos a continuación fueron los únicos (e infructuosos) proyectos de seguro que encontramos en nuestra indagación de archivo, también encontramos el 12 de septiembre de 1975 en la cámara de senadores un pedido de informe del senador Carlos Humberto Perette (UCR) que firman Afrio Pennisi (FREJULI), Luis Salas Correa (FREJULI), Edgardo Murgía (FEJULI), Carmelo Peroni (FREJULI), Francisco Cerro (FREJULI) y Hipólito Solari Irigoyen (UCR) en el que se consulta sobre las medidas adoptadas frente a la crecida cantidad de cesantías y suspensiones de trabajadores en distintas ramas de actividad (DSS 1975 TIV: 2487). Como veremos este último Senador presentaría un proyecto de seguro algunos años después, en cuya justificación reseñaría todos los proyectos de seguro que hemos revisado en nuestro recorrido.

Respecto del financiamiento del seguro, se preveía que "durante el período de emergencia" se financiaría con los recursos de las cajas de previsión social y sumas del presupuesto (ídem: 2858). Pasada la emergencia, se conformaría progresivamente una caja especial.

Dentro de los argumentos sostenidos para justificar el proyecto nos interesa el modo en que en ellos funcionan ciertos presupuestos. Así, Massolo afirma que "sería ridículo admitir el argumento que se ha esgrimido, según el cual una ley de seguro sería legitimar el desempleo". También, más adelante sostenía que "la política de pleno empleo es indudable" y que el seguro propciado importaba "una *asistencia de emergencia* y a la vez actúa de válvula de seguridad que funciona después que aquélla no se ha logrado integralmente". La polifonía manifiesta en ambas formulaciones (se está rebatiendo otra posición, con la que se entra en diálogo) indica dos cuestiones: 1) a pesar de los avances retóricos y estratégicos del neoliberalismo a los que nos hemos referido, "el pleno empleo" como programación económica seguía formulándose como objetivo "natural"; 2) para cierto sentido común, el seguro no era una medida "legítima" y sólo podía justificarse en virtud de a) su emergencia, b) su complementación con políticas (económicas) de plena ocupación. En el horizonte del debate, la puesta en marcha del seguro podía implicar la renuncia a un mercado de trabajo incluyente, razón por la que había que aclarar, y así lo entendía Massolo, que el proyecto no buscaba substituír este objetivo, sino complementarlo. Esto resulta coherente con las resistencias de la CGT al seguro que hemos reseñado en los capítulos previos.

Ahora bien, pareciera que la crisis de 1975 abría ciertos resquicios en este sentido común sindicalista, en tanto el mencionado senador santafecino Afrio Pennisi, de extracción metalúrgica y que ya había presentado la LCT en el senado, propondría (también en agosto) la implementación del seguro de paro. Se trataba de un esquema algo más incluyente, pues cubría a mayores de catorce años que "pudiendo y queriendo trabajar hayan perdido su ocupación" (DSS 1975: 1666). Respecto del monto del seguro, "en ningún caso serán inferiores al equivalente del salario mínimo vigente durante el período en que se tenga derecho al beneficio" y se comenzaba a cobrar ya a los quince días de la pérdida de la ocupación. Como en el proyecto radical, tampoco era posible rechazar una oferta de empleo "conveniente y acorde a sus aptitudes" sin renunciar al derecho. A esta obligación, se sumaba la de someterse a cursos de capacitación o readaptación profesional que pudieran organizar la caja o autoridades administrativas (punto d, art. 9), para lo que se crearían "institutos técnicos" acordes. Ello, en sintonía con la inquietud por el cuidado del capital humano y su especialización, según veíamos en el Capítulo 2 y en el 3.

El proyecto de Pennisi también contemplaba la contraprestación de los trabajadores en "obras públicas de carácter nacional, provincial o municipal o en servicios públicos que demanden empleo o actividad de carácter *transitorio* cuando así lo autorice la autoridad de aplicación". En estas formas de contraprestación, propias de lo que algunos llaman el Estado como Empleador de Última Instancia, se sumaban otras de fomento a la contratación *privada* de los desempleados. Así, adelantándose treinta años al "Plan Joven" o al "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados", el empleador tendría a su cargo el pago de la parte de la remuneración que excediera la suma que el trabajador percibía como "subsidio"[358].

Nuevamente, el marco en el que se justificaba la aceptación del seguro era el de la emergencia, pues "si bien es cierto que nuestra legislación [probablemente, en referencia a la LCT] ha consagrado conquistas irreversibles en materia laboral, la misma no prevé situaciones de *emergencia o coyunturales* como las que en la actualidad nos afectan y por tanto". En su argumentación, el senador se ocuparía de aclarar que no se trataba de una "solución cabal", sino de "un paliativo" capaz de aliviar la consecuencias de "la fatídica pesadilla de la inseguridad económica en que la coloca la realidad de un despido, ante la disminución de la oferta de trabajo" (DSS 1975: 1666, énfasis propio).

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

Sin embargo, no iba a ser aún tiempo de seguro de desempleo en la Argentina, probablemente por el convulsionado contexto en el que estas cuestiones se debatieron o quizás porque el horizonte del pleno empleo parecía aún asequible y se entendía que la aceptación de esta institución podía facilitar los despidos. El seguro llegaría junto con la flexibilización, en un proceso de "traducción" de las reforma laborales europeas (particularmente la española) que para los años ochenta redimensionarían (es decir, achicarían) las protecciones que durante el auge de los "Estados de Bienestar" se habían puesto en marcha para lidiar con el riesgo del paro. Paradoja interesante, en estas latitudes el seguro llegaría justamente cuando comenzaba

[358] Los trabajadores cubiertos por el seguro también estaban protegidos por las asignaciones familiares. El financiamiento del seguro sería tripartito. Los aportes del tesoro derivarían de un impuesto del un por mil de todos los depósitos bancarios. La administración del seguro estaría en manos del Fondo Nacional de Seguro por Desempleo, ente autárquico administrado por seis representantes patronales a propuesta de CGE, seis obreros a propuesta de la CGT y tres del PEN. Entre las funciones de este organismo se destacaban el estudio y planeamiento del mercado de empleo, la promoción de programas de enseñanza, de capacitación técnica, de rehabilitación y de reorientación profesional. Asimismo, debía registrar, regular y coordinar en forma permanente y sistemática la oferta y demanda de trabajo.

a estar bajo sospecha, y probablemente en virtud de ello, nacería ya sospechado (de generar efectos perversos y distorsivos o de fomentar "trampas" para acceder a él, como veremos).

II. Neoliberalismo y terror, la mutación en el gobierno de la fuerza de trabajo

Emergencia y desempleo: las lógicas de la intervención transitoria

Una de las características diferenciales de las formas contemporáneas de la intervención en las poblaciones desempleadas (al menos hasta 2009) es su *transitoriedad*. A partir de 1991, la figura de los "programas de emergencia ocupacional" sintetizó la noción de que tanto el desempleo como la intervención estatal estaban fomentados por la lógica de la *emergencia*, por un lado, y la *reconversión*, por el otro.

Sin embargo este horizonte de sentido no surge exactamente en la década del noventa, aún cuando en transcurso de ésta haya devenido un sentido común generalizado. Hemos visto que en los debates parlamentarios reseñados en el apartado anterior (y en otros previos) que la *emergencia* funcionaba como legitimación de la intervención. Sin embargo, las propuestas que hemos analizado referían al diseño de un seguro, es decir, una institución que se proponía expandir el ámbito de la ciudadanía social, creando nuevos ámbitos de estabilidad.

Pues bien, la transitoriedad como *forma de la intervención* (y no ya como caracterización de una crisis) también es bastante previa a la década de los noventa. Así, en febrero de 1983 la casi-saliente dictadura creaba un programa de "beneficio social" [359] de hasta seis meses para trabajadores en relación de dependencia (inscriptos) que hubiesen perdido su empleo por motivos de fuerza mayor durante el año 1982 (criterio singular de "focalización"). En virtud de la prioridad de "dar trabajo", al igual que el proyecto de seguro de Pennisi que analizamos más arriba, contemplaba la transferencia del subsidio a empresas dispuestas a contratar a un beneficiario. Asimismo, intimaba a que los beneficiarios aceptaran el empleo que les pudiera ofrecer el Ministerio de Trabajo.

En la nota al Poder Ejecutivo que acompañaba el proyecto de ley que creaba el beneficio (Ley 22.752 de 1983), se aclaraba que no se trataba de la instrumentación de "un seguro de desempleo, sino una medida de *carácter temporario*, tendiente a contemplar la situación de desamparo de aquellos trabajadores que han quedado desocupados durante el período mencionado" (*Anales de legislación*, tomo XLIII-A: 68, énfasis propio). No conformes con haber establecido esta aclaración, se reiteraba "que la medida en gestión es de carácter

[359] Se trataba de un beneficio fijado en cuatro millones doscientos mil pesos para trabajadores casados o con hijos, y de dos millones y medio para los solteros. La fuente de financiamiento eran impuestos aplicados a los plazos fijos (2%) y un gravamen al juego (también, del 2% de los premios).

excepcional y *temporaria*, ya que la solución de los problemas relacionados con el desempleo debe encontrar su solución de manera *permanente* a través de dos canales fundamentales: la *reactivación del aparato productivo*, por una parte, y por la otra el adecuado funcionamiento de los *mecanismos de readaptación profesional* de los trabajadores y de los servicios de empleo, medidas cuyo logro requiere no sólo la acción del Estado, sino también la *participación de los sectores empresarios y de trabajadores de todo el país*" (*Anales de legislación*, Tomo XLIII-A, p. 68, énfasis propio). La intervención del Estado era, así, una acción (excepcional) junto a otras: la de las empresas y los trabajadores.

Las especificaciones respecto de la transitoriedad del dispositivo, parecieran intentar reducir ciertas confusiones que podría acarrear el título de "seguro". En efecto, en una entrevista realizada por Juan Carlos de Pablo un mes antes de la oficialización de la medida[360], el Ministro de Bienestar Social (Adolfo Navajas Artaza) se ocuparía en varios pasajes de aclarar que se trataba de un "subsidio" y no de un "seguro"[361]. Resulta relevante el hecho de que el esquema se financiara con impuestos (2% a los plazos fijos y 2% a los premios de juegos de azar) y no con contribuciones patronales y/u obreras, en tanto ello respondía a un intento de desvincular el problema del desempleo de la regulación capital-trabajo. En este sentido, si hemos enfatizado que la acción excepcional del Estado era una junto a otras, esta forma de "estar juntos" ya no supondría el gobierno tripartito de las condiciones de trabajo que habían constituido una condición "protegida" del empleo.

En el mismo reportaje, el Ministro también se ocupaba de desligar el subsidio de presuntas presiones de la CGT Azopardo ("colaboracionista"). Según se subrayaba, otra de las distancias entre el esquema propuesto y el del seguro sería su monto. Los seguros de desempleo en EE.UU y Europa habían generado una "industria del seguro" y una proliferación de casos de "evasión" y "elusión"[362], pues al representar o superar el equivalente del salario mínimo resultaban demasiado *atractivos*. En el caso argentino, por el contrario había un acuerdo (que supuestamente incluía a los sectores del trabajo) sobre la inconveniencia de un subsidio de esas características, en tanto *desalentaría* la búsqueda de

[360] *El cronista comercial*, 3 de enero de 1983, también publicada en De Pablo (1986).

[361] "Se comienza a hablar no del seguro de desempleo, sino de un subsidio para los desempleados, para los sin trabajo" (De Pablo 1983: 189)

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

empleo[363]. El subsidio debía ser transitorio, *mínimo* ("la suma menor posible", De Pablo 1986: 193), y estar vinculado a una Bolsa de Trabajo, de modo de "no ser atractivo para nadie"[364] (ídem: 190). Asimismo, se establecía que los candidatos al beneficio no sólo debían presentar documentación que acreditara despido, sino también dos testigos dispuestos a dar fe de la condición de desocupación.

Resulta necesario preguntarnos en virtud de qué fundamentos se construía este "deber ser" de las intervenciones en el desempleo y esta incipiente[365] "sospecha" respecto de los desocupados "beneficiados" con el subsidio. Ello supondrá revisar la racionalidad política neoliberal que configuran estas intervenciones, punto al que nos dedicaremos en los capítulos que siguen. Podemos adelantar, sin embargo, que se trata de una intervención sobre los *comportamientos* que opera a través de una acción sobre el *medio* en que éstos se desarrollan y no de un modo directo sobre ellos (por ejemplo, mediante una prohibición o prescripción). En su diseño, la política social buscará antes que nada lidiar con el hombre económico que habita en cada uno de nosotros y *estimular, fomentar, desalentar* o *evitar el desaliento.* Sin dudas, esta estrategia de intervención iba a recuperar tecnologías puestas en funcionamiento en otros contextos (insistimos con el ejemplo del desarrollo comunitario), pero a diferencia de ellas, no se articularían ya en el marco de una programación global de la economía por parte del Estado, sino en su relego como "garante de marcos". En efecto, podríamos pensar que la acción neoliberal es siempre (sea mediante la conformación de un cuerpo legal que organiza el juego de la competencia, o mediante la puesta en marcha de intervenciones de estímulo-desaliento de los comportamientos individuales) una acción sobre los *marcos*. En este sentido, los expertos neoliberales, al decir de Nikolas Rose (2007), estarán más imbuidos de una racionalidad formal (que sabe intervenir indirectamente en la acción por comprender su lógica), antes que en las especificidades sustantivas de las temáticas sobre las que intervendrán (*vgr*. el desempleo). Probablemente de allí venga la fantasía gerencialista según la cual, no hay mejor funcionario que un buen administrador de empresas. Después de todo,

[363] Horacio García Belsunce (1982), economista ultraliberal, miembro del Grupo Perroux o Grupo Arenales, involucrados en el golpe de 1976, formularía críticas análogas al seguro de desempleo, responsable de prolongar la situación de aro forzoso, antes que de evitarlo (1982: 103ss).

[364] Se reproducía, de este modo, el principio de "menor eligibilidad" clásico de la política social desde los *workhouses* tras la reforma de las leyes de pobres en 1834, mediante el que se buscaba hacer de la asistencia una elección de última instancia.

[365] Decimos incipiente en comparación a las sospechas que se encuentran en programas más recientes de atención al desempleo, en los que difícilmente esperaríamos encontrar afirmaciones tales como la del Ministro: "no creo que haya tantos argentinos que mientan" (De Pablo 1986: 191)

como hemos indicado en el capítulo anterior, el neoliberalismo es (al menos para von Mises) "praxeología", la ciencia que estudia la estructura lógica de la acción humana.[366]

En otro registro, también resulta interesante analizar la polivalencia que pareciera recorrer el carácter "temporario" de las intervenciones propuestas en el desempleo, en tanto esta condición es asumida tanto por el proyecto "nacional y popular" de Afrio Pennisi como por la propuesta de la Junta Militar ¿Frente a qué permanencias resultan momentáneas y paliativas las alternativas de subsidios o del seguro? Estas "permanencias" o "equilibrios" –momentáneamente puestos en jaque por la emergencia del desempleo– son conceptualizados de modos antitéticos en uno caso y otro: en uno, se trata de una economía nacional fuertemente impulsada por la intervención estatal y ciertas formas del pacto capital-trabajo; en el otro, de la consolidación de una economía de mercado con agentes económicos autointeresados y en competencia. Mientras en un caso la superación del desequilibrio dependía de la intervención del Estado en la economía y el reajuste de ciertas variables, en el caso de la intervención neoliberal la superación del desequilibrio implicaría la progresiva prescindencia del Estado en esa esfera. Una vez superada la recesión y "saneado" el mercado, la responsabilidad por el desempleo iba a caer exclusivamente en las capacidades de los trabajadores. Los desocupados no aparecían como víctimas sociales, sino como "trabajadores en tránsito" (Foucault 2007: 171).

Pues bien, a fin de comprender las condiciones de emergencia de este gobierno transitorio de las poblaciones desempleadas y las distancias respecto de los sentidos puestos en juego, por ejemplo, en el *Plan Trienal*, deberemos reponer algunas de las derivas fundamentales que hacen de la última dictadura militar una etapa de mutaciones profundas.

El futuro ya está aquí...mutaciones en el gobierno de la fuerza de trabajo

Según muestra el trabajo de Eduardo Basualdo (2010), el actor más fortalecido por la política económica entre 1976-1982 sería la oligarquía diversificada -que tendía a organizarse a partir de nuevas formas de la propiedad (conglomerados o grupos económicos). Ello en detrimento tanto de las empresas locales independientes (componentes clásicos de la CGE) como de las empresas trasnacionales que habían sido claves en la segunda etapa de industrialización (1958-1976). Ahora bien, junto con esta reestructuración radical del bloque dominante (en el que la oligarquía diversificada se posicionó respecto de la burguesía nacional, pero también de las empresas trasnacionales), habría una redistribución entre el capital y el trabajo.

[366] Foucault (2007) ya marcó la afinidad de sentido entre el neoliberalismo y la teoría weberiana.

El fracaso de las dictaduras anteriores había radicado en intentar desactivar la conflictividad de los sectores populares a la vez que se expandía la industria. Justamente, la novedad de la que se inauguraba en 1976 sería la estrategia de restablecer el orden capitalista modificando drásticamente su estructura económica y social (Canitrot 1981, Ferrer 1979, Schvarzer 1987, Basualdo 2010). Se suprimirían de raíz las condiciones materiales de la "alianza defensiva" del mercado interno y las estrategias de industrialización (O´Donnell 1977: 545 ss.). Como explicaba Adolfo Canitrot en uno de los primeros estudios sobre la política económica del "proceso", el modo de garantizar este objetivo fue la apertura económica (comercial y financiera). Ello implicaba desmontar las bases de una economía sostenida en la posibilidad de fijar internamente los precios (con poca competencia externa) y, en consecuencia, de definir *política y colectivamente* el precio de la fuerza de trabajo (clave en el *gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo*). En este sentido, la escalada inflacionaria era más que un frío indicador económico y resultaba un emergente de la lucha de clases por la distribución del ingreso (1981: 8). A partir de la apertura económica, cada empresa enfrentaría individualmente los "datos objetivos e impersonales del mercado", resolviendo la cuestión salarial para cada caso. En este sentido, desde la perspectiva de Canitrot la función central de la gestión económica no habría sido incrementar la eficiencia de la economía, sino coadyuvar al *disciplinamiento social*[367].

Acerca de este punto se ha producido un interesante debate sobre el nivel de claridad y explícita formulación de los objetivos que habrían orientado la acción del gabinete económico. Resulta pertinente un trabajo de Alberto Müller (2000) en el que se sistematizan las posiciones sobre este aspecto. Una primera posición postula la continuidad entre las políticas económicas previas y la de Martínez de Hoz, lo que lo convertiría en un "ministro populista" -de lo que sería ejemplo el fomento a la industria automotriz. El fracaso del camino emprendido por *Joe* habría sido, desde esta primera mirada, resultado del *agotamiento estructural del modelo industrialista*. Desde esta perspectiva, el problema habría sido el gradualismo y los limites de las reformas[368]. Al respecto, el propio Müller discute pormenorizadamente este presunto "agotamiento" a partir de tres datos: 1) la tecnificación e incremento en la producción y productividad del agro, luego de décadas de estancamiento (que pondría en entredicho la persistencia del estrangulamiento externo como condición estructural), 2) la disminución de los precios relativos de los productos industriales en virtud de un incremento en la productividad del trabajo, y 3) la tendencia al crecimiento de

[367] Éste es un término de Canitrot, sin intenciones foucaultianas.
[368] Posición adjudicada a la Secretaría de Planeamiento de 1985.

exportaciones industriales desde la década del sesenta (que podría revertir la permanente tensión entre los sectores de la economía generadores de divisas y los demandantes).

Una segunda perspectiva de análisis sobre la precisión y conciencia de los objetivos del gabinete subraya la continuidad ideológica respecto de *algunas* gestiones anteriores (Álvaro Alsogaray, Roberto Alemann, Adalberto Krieger Vasena). Estas gestiones que –exceptuando los "interregnos populistas" entre 1963-1966 y 1973-1974- habían conducido el Ministerio de Economía durante la mayor parte del período 1955-1976[369], habrían encontrado límites políticos a las reformas propuestas. La tercera postura, por su parte, subraya el aspecto rupturista del "proceso" y entiende que la política económica de Martínez de Hoz estuvo orientada a socavar las bases de la estrategia industrialista y del mercado interno[370]. Finalmente, la cuarta postura, del propio Müller, interpreta que no habría habido tanta claridad respecto de los objetivos de mediano y largo plazo en el proyecto de M. de Hoz, habiéndose tratado más bien de una política coyuntural y oportunista, antes que de una "liberal" o "populista".

En este punto, más allá de que este debate nos exceda en múltiples sentidos, entendemos pertinente retomar algunos de los argumentos de Jorge Schvarzer (1987). Para analizar las decisiones de Martínez de Hoz, el economista distingue entre las dinámicas del mediano o largo plazo y las del corto. En efecto, el hecho de que –a pesar de ciertos números de la macroeconomía, que resultaban ciertamente desalentadores– éste haya sido el Ministro de Economía que más perduró en sus funciones parece ser un indicador del apoyo, o complacencia, de muchos sectores de poder en la Argentina. Por cierto, estos sectores suelen orientarse más por sus intereses materiales que por cuestiones conceptuales y abstractas. Al respecto, es ilustrativo el análisis sobre la concentración y reconfiguración de la clase dominante que realiza Eduardo Basualdo[371] (2010).

Como indicamos al comienzo del apartado, la consolidación de la oligarquía diversificada como nueva fracción dominante de la clase hegemónica fue resultado de la emergencia –o más bien, de la extensión– de *nuevas formas de propiedad* (conglomerados y grupos económicos), vinculadas a su vez con la creciente financerización de la economía y con la apertura arancelaria. En efecto, el incremento de las tasas de interés en relación a la del mercado internacional generó una renta diferencial a favor de quienes podían tomar préstamos

[369] Posición adjudicada al economista Juan Carlos de Pablo.

[370] Posición adjudicada a Adolfo Canitrot, Jotge Schvarzer, Aldo Ferrer y, podríamos agregar, Eduardo Basualdo.

[371] En el apartado que sigue retomaremos el análisis sobre la *intencionalidad* de la política económica y sus objetivos de mediano y largo plazo.

en el extranjero (a partir de la reforma financiera y la arancelaria[372]) y prestar dinero a tasas locales, aspecto clave para la diversificación y concentración económica de los grandes grupos.

Así, aun cuando haya habido derivas "heterodoxas" en las líneas de acción (el fomento a la industria automotriz, la tablita cambiaria, la tregua de precios), resulta claro que la de *Joe* fue una gestión neoliberal en el sentido en que David Harvey (2007) da a este término: una brutal redistribución del ingreso en el sentido del capital concentrado. Para ser posible, como cualquier estrategia, tuvo que lidiar con diversas coyunturas y derivaciones tácticas. Un caso de ello fue la relación con el sindicalismo organizado y sus oscilaciones. Sobre el trasfondo de una política de exterminio de la clase obrera organizada, se articularon acercamientos a alguno de sus sectores. En junio de 1976, por ejemplo, se incluyó una delegación de la CGT en la reunión anual de la OIT en Ginebra. La ausencia de esta comisión en 1977 daría lugar a duras denuncias respecto de violaciones de DDHH por parte de otras delegaciones. En 1978 se invitaría nuevamente al ala "dialoguista"[373] de la central obrera. Por su parte, el 27 de abril de 1979 el ala más confrontativa declaraba la primera huelga general contra la dictadura (Palomino 2005).

> Ahora bien, no habría que exagerar el pragmatismo del programa, en tanto tendió a impulsar reformas semejantes a las que se registraban en otras latitudes (Chile, México, incluso EE.UU y Gran Bretaña) y que resultaban afines a los intereses de una clase capitalista financiera progresivamente internacionalizada (y a una nueva estrategia de gobierno de las poblaciones). Las conexiones con los centros financieros fue una fortaleza importante del gabinete económico en su negociación con las FF.AA, pues contrarrestaba el aislamiento político del mundo a partir de las denuncias de violaciones de los DD.HH en otros foros internacionales (Jorge Schvarzer 1987)

Incluso observando con mayor detenimiento, cabe relativizar el carácter "heterodoxo" de algunas medidas, tales como el fomento a la industria automotriz. En principio, la política para el sector implicó la eliminación de la prohibición de importaciones y el establecimiento de aranceles decrecientes de importación para el producto terminado y para partes y piezas importadas que pudieran utilizarse en las terminales. Según expresaría Martínez de Hoz "estas innovaciones fundamentales tenían por objetivo promover la concentración de la industria automotriz argentina para lograr economías de escala, incentivar la mayor productividad

[372] El papel de la apertura comercial fue tan importante como el de la reforma financiera, en tanto sin una apertura a las importaciones esta suba de la tasa de interés se absorbía en los precios finales. La apertura comercial a partir de fines de 1979 revertiría esta posibilidad,

[373] El sindicalismo se reorganizó en dos sectores: a) un sector "confrontacionista" con la dictadura, llamado primero "los 25" y luego CUTA y CGT-Brasil; y b) un sector "dialoguista" con la dictadura llamado primero CNT y luego CGT-Azopardo. Como veremos, uno de los representantes del ala dialoguista, Jorge Triaca, sería Ministro de Trabajo durante el menemismo.

interna" (Martínez de Hoz 1981: 173). Así, para complacencia del Ministro, en el caso de la producción de vehículos para pasajeros de siete plantas, en 1978, se pasaba a sólo cuatro en 1980, que habían incrementado su productividad en un 55% y que producían con volúmenes record (ibidem).

Resulta sugerente que el sucesor de Martínez de Hoz luego de la crisis de 1980-1981 (Lorenzo Sigaut) fuera un economista de Fiat, una de las empresas beneficiadas por el régimen de fomento a las automotrices. Así, incluso el sucesor "industrialista" tras el revés de "la patria financiera", representaba los intereses de un sector beneficiado por la dictadura y que estaba muy lejos del perfil de la "burguesía nacional"[374]. Para la prosecución de los intereses de unos (los conglomerados internacionales) y otros (los grupos económicos de capital nacional), el peronismo, la alianza de clases que encarnaba y, agregamos, el *gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo*, había resultado un serio obstáculo.

Entendemos que la liberalización del mercado debe verse como un medio económico para un fin político antes que como un modo de resolver problemas de eficiencia. Esto y no otra cosa quiere decir que el *Programa económico del 2 de abril* (1976) haya priorizado la lucha contra la inflación (síntoma de la lucha de clases, como hemos visto) por sobre los objetivos de crecimiento. En ese marco, tal como explica Adolfo Canitrot:

> El mercado de trabajo y el mercado de capitales son dos de los mercados básicos, en cualquier sistema económico, a partir de los cuales se define el funcionamiento de los restantes mercados de la economía. Una concepción de economía de libre mercado requiere como condición esencial que ambos mercados, de trabajo y de capitales, funcionen de acuerdo con las reglas de la libre competencia. De esa manera, en atención al propósito de hacer del mercado el medio idóneo de disciplinamiento social, la reforma financiera fue el complemento indispensable de la apertura de la economía (1981: 18).

En este punto, entendemos que a partir de 1976 se produce una mutación histórica, por cuanto la industrialización que había constituido "el propósito común y permanente entre 1930-1976" y el "patrón referencial de eficiencia de la política económica", dejó de ser el norte que guiaba la intervención. En su lugar, emergería el objetivo del libre mercado y, como veremos, el de *la competencia*. Si la "economía cerrada" desde 1930-1976 había estado acompañada por el control estatal del mercado de capitales mediante la imposibilidad de movimientos desde y al exterior, la fijación de tasas de interés oficiales para el sistema bancario, el racionamiento de crédito y la reforma financiera eran modos de destruir las bases del antiguo régimen. Lo que se "reformaba" era un sistema financiero que había funcionado como un mecanismo de

[374] Igualmente, tras una nueva crisis, volvería el equipo económico de 1976, esta vez bajo la orientación de Roberto Aleman y luego del presidente de FIEL, Dagnino Pastore.

transferencias forzadas hacia el sector industrial (con excepciones, por ejemplo en 1952). Ciertamente, estas transformaciones consolidaban la tendencia vigente desde 1975, momento en el que el peso relativo del sector no bancario (y especulativo) del sistema financiero creció por sobre el sistema bancario (regido por un Banco Central que fijaba tasas de interés). Asimismo, todo ello hacía inviable el horizonte de la "plena ocupación".

Pues bien, las transformaciones entre una estructura sostenida en la industrialización a otra sostenida en la valorización financiera introdujeron modificaciones inéditas en todas las instancias sociales. Por un lado, en el régimen social de acumulación se diluía el papel del salario como impulsor de la demanda y, por ello, del crecimiento; el salario era, desde esta perspectiva, *sólo un costo* a ser reducido para optimizar la producción. Por otra parte, este proceso implicó una expulsión de mano de obra y un sensible incremento del desempleo. En particular, la política de congelamiento de precios y salarios, devaluación y suba de la tasa de interés a comienzos de la dictadura (receta monetarista de contención de la inflación), había generado un importante incremento de la desocupación abierta (de 2.8% en 1975 a 4.8% en 1976[375]) y aun más de la "encubierta" producto del desaliento de las expectativas de encontrar empleo (7.5% de subempleo).

Esta tendencia fue incluso más aguda en el caso de la ocupación industrial. En esta rama de la economía se dio un proceso singular de incremento del paro, de incremento del promedio de horas trabajadas y de la productividad de la mano de obra. Esto último, a causa de una dramática baja del salario real (que en 1982 representaba el 61.5% respecto del de 1974). Asimismo, crecería el subempleo y el empleo irregular, así como el sector terciario y los denominados trabajadores por "cuenta propia"[376]. Además, se registraba una "regreso" de muchos migrantes a sus provincias, en gran medida absorbidos por el empleo público provincial y municipal (Marshall 1988).

De este modo, se profundizaba y redefinía la heterogeinización del asalariado, como una estrategia económico-política fundamental para el gobierno de los sectores populares. Así, por ejemplo, flexibilizar la estructura de retribuciones y descentralizar la negociación salarial al nivel de la empresa eran objetivos claves para "estimular la competencia" según definía Martínez de Hoz (1981: 21). Este objetivo ("lograr una mayor dispersión entre la categoría máxima y la mínima de cada convenio", ídem: 116) sería reivindicado algunos años después por el ex Ministro de Economía. Esta estrategia global tendría sólo un éxito parcial, más

[375] Tomamos las cifras de Eduardo Basualdo (2010).

[376] Volveremos sobre las transformaciones del mercado de trabajo y los saberes que las visibilizaron más adelante.

vinculado a lograr una diferenciación de ingresos entre los puestos jerárquicos y los operativos, que al interior de estos últimos (Marshall 1988).

En este punto, vale la pena reflexionar sobre la dupla conceptual desigualdad-equidad en la racionalidad que organizaba el proyecto. La igualdad, que sin duda opera de un modo complejo como supuesto teórico en la vertiente rousseauniana del liberalismo (Foucault 2007), resulta para la racionalidad neoliberal-utilitarista un atentado contra la *equidad*, en tanto premia del mismo modo esfuerzos distintos. Ello supondría una re-configuración de la *cuestión social* y, con ello, de la *ciudadanía* (Murillo 2008), en tanto su principio organizador no sería la igualdad –que subyace, por ejemplo, en las instituciones de negociación colectiva– sino la *libertad* de ser el mejor individuo empresario de sí mismo (sin pesadas instituciones colectivizantes).

Junto con estos modos de intervención y reestructuración del mercado de trabajo a partir de la política económica, debemos mencionar el profundo cercenamiento que, a menos de un mes de asumir la dirección del Estado, realizaba la Junta sobre la Ley de Contrato de Trabajo. Justamente, el fundamento para hacerlo (según Horacio Tomás Liendo) sería la necesidad de "resguardar el principio de *equidad*, contenido esencial de la norma jurídica en cuanto reguladora de conductas". Violentarlo llevaba "inexorablemente al deterioro de las fuentes de trabajo y de la producción de bienes, con la consecuente afectación del interés general de la comunidad" (Anales de Legislación de la Argentina XXXVI-B 1073, énfasis propio).

Mediante la reforma de la LCT se actuaba sobre diversos aspectos de la legislación, tales como: a) su sistema de presunciones en favor del trabajador, que desde la justificación de la reforma resultaban "agobiantes" y contrarios al "principio de la buena fe en las relaciones de empleo" (ídem: 1074); b) los límites de la jornada laboral y los regímenes de descanso; c) la imposibilidad de modificaciones unilaterales del contrato de trabajo; d) las delimitaciones de las condiciones de contratación bajo "plazos fijos"; y, finalmente, e) los ordenamientos referidos a la relaciones de intermediación laboral (Meik y Zas 1990). Estos dos últimos puntos resultan particularmente relevantes para los fines de esta tesis.

Según la ley de 1974, aun las contrataciones por tiempo determinado (plazo fijo) suponían un mes de preaviso en caso de terminarse la relación laboral y, en el caso de que la relación se hubiera extendido por más de un año, también suponía una indemnización de la mitad de lo que correspondería en caso de una contratación por tiempo indeterminado. La dictadura extendería a *tres* años el tiempo necesario para devenir pasible del derecho de esta "indemnización por inestabilidad" (Marshall 1990). En el caso de las relaciones de

intermediación, partiendo del reconocimiento de las agencias de colocaciones de la ley de 1974, se establecía que, en el caso de las registradas en el Ministerio de Trabajo, la responsabilidad de los aportes a la seguridad social y las obligaciones derivadas de la relación laboral caerían sobre las empresas contratantes (intermediarias) y no sobre las empresas usuarias. En este sentido, para una parte importante de la población asalariada, se separaba la relación laboral en su aspecto normativo-legal (ámbito de responsabilidad) del comando en la ejecución de tareas (ámbito de ejecución). Ante lo que se manifestaba como la necesidad de que "con el reconocimiento de su legalidad se deje atrás una etapa de indefinición y de inseguridad jurídica" y "la preocupación esencial del Estado [...por] preservar la pureza de los canales legítimos de contratación en el mercado de empleo", se decidía avanzar con la reglamentación para el funcionamiento normal de las empresas de servicios eventuales, que suponían una precarización *de facto* de una parte no desdeñable de la fuerza de trabajo[377].

En esta misma dirección, mediante la ley 22.248 de 1980 se retrotraían las protecciones del asalariado rural estable y temporario que se habían establecido desde 1942 (y a las que nos hemos referido en el Capítulo 2). La retórica en la que se legitimaba esta regresión era afín al ideario liberal, en tanto pretendía respetar la "naturaleza y modalidad" de las actividades, evitando la imposición de normas artificiales que impactaran en el despliegue de los "usos y costumbres".

Además de este aspecto dispersivo y diferencial de la nueva forma de gobierno de la fuerza de trabajo, en términos cuantitativos y absolutos, hemos referido a la transferencia de ingresos desde el asalariado urbano a la oligarquía diversificada. Distribución regresiva que era justificada en la necesidad de favorecer la acumulación, la inversión y, con ello, el empleo. Ahora bien: ¿qué papel ocuparía el desempleo en la estrategia económica y política que se inauguraba?

Al respecto, hay un interesante debate sobre el cambio de rumbo de la gestión económica hacia 1978, la adopción de una estrategia de tipo de cambio futuro pautado (vgr. la desindexación o la denominada "tablita") y el papel que el fantasma del desempleo habría tenido, o no, en ello.

Sobre este punto y teniendo en cuenta las condiciones de un sistema financiero que, a diferencia del de Chile, estaba poco concentrado, Roberto Frenkel (1980) sugiere una incompatibilidad lógica entre una política de apertura comercial y financiera y una de contracción de la oferta monetaria. Esta contradicción, y su emergencia –ineludible para

[377] Como veremos, este decreto fue derogado en 1985. Asimismo, en el Capítulo 7 y en el 8 volveremos, con mayores precisiones, sobre el crecimiento del empleo no estable.

1977– habrían impulsado una revisión teórica del gabinete de las posiciones monetaristas y la adopción de otras centradas en el análisis de expectativas. Este viraje teórico tendría algunos años más tarde entre sus referentes a importantes intelectuales de CEMA, tales como Carlos Rodriguez (1977) –futuro viceministro de economía de Roque Fernández. Por cierto, esta perspectiva vincula aun más estrechamente a la economía con la cuestión de los *comportamientos* y *actitudes* individuales ("confianza"), alejándose un poco más de las posiciones macroestructurales. No en vano estas tendencias teóricas suelen "psicologizar" el comportamiento de los mercados ("expectantes", "temorosos", "entusiasmados")[378]. Desde esta perspectiva, no habría sido entonces el fantasma de la desocupación el que había hecho cambiar el rumbo, sino una inconsistencia teórica resuelta al interior de la perspectiva neoliberal.

Desde la perspectiva de Alfredo Canitrot (1981), por el contrario, el problema del monetarismo ortodoxo era que éste suponía una política recesiva que implicaría la suba del desempleo, *intolerable* desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas, en virtud de lo que ello implicaba como amenaza de conflictividad social y de que se contraponía a su imaginario corporativista (1981: 28). Eduardo Basualdo (2010) polemiza con esta posición, pues entiende que el desempleo no sólo no fue "contenido" por las medidas tomadas desde 1978, sino que éste creció considerablemente (aspecto observable en la merma de la PEA, es decir como desaliento en la búsqueda de empleo). En este sentido, lo que habría impulsado el abandono del monetarismo ortodoxo no habría sido la aversión al paro, sino el hecho de que éste no se mostró eficiente para favorecer los intereses de los nuevos sectores hegemónicos en la concentración de ingresos. Así, el veto no habría sido militar, sino de los sectores económicos, que volverían a mostrar su capacidad de oposición en los años siguientes.

No es nuestro objetivo cerrar esta polémica. Sin embargo, parecieran relevantes las reflexiones de uno de los actores de la época, Horacio García Belsunce. Según él, el programa de 1976 suponía alguna reducción de la demanda que produciría "como consecuencia, en un primer momento, una cierta disminución de la actividad económica, o sea, un cierto proceso recesivo con posibilidades también de producir alguna desocupación. Éste no es un efecto deseable, *pero es en alguna medida inevitable*". En ese sentido, el economista y periodista criticaba a la administración Martínez de Hoz por haber prometido que el programa se realizaría sin ningún costo social ni desocupación (Belsunce 1982: 129). Las preocupaciones políticas o sociales "mal entendidas" habían intervenido, para Belsunce, en los objetivos del

[378] Nueva confirmación, si hiciera falta alguna, de la vigencia del concepto marxiano de "fetichismo".

gobierno militar cuya función había sido "reconstruir un país cuyas instituciones estaban desquiciadas" (ídem: 130). En el marco de ese desquicio, la inflación resultaba "un enemigo tan temible como la guerrilla" (ibidem: 130). Desde esta perspectiva, entonces, el desempleo que *necesariamente* debía transitarse para salir del desquicio (muy en la línea de Ricardo Zinn llevándonos de la decadencia a la crisis redentora-transformadora) resultaba un *daño colateral*. O más aún, un elemento clave en la reforma, no sólo en virtud del reajuste del equilibrio de precios, sino como elemento disgregante de la fuerza de trabajo.

Entre 1975 y 1976 se producía un cambio radical en los clivajes que habían sostenido la problematización e intervención en el desempleo desde 1930. Entonces, veíamos configurarse la preocupación por un "capital humano" que equivalía a un capital nacional, cuyo papel resultaba central tanto para la *racionalidad neocorporativa de gobierno de la fuerza de* trabajo como para la *tecnocrático-desarrollista*. El ingreso de la Argentina al mundo estaba asociado a una lógica económico-bélica que entendía que el Estado debía fomentar la *potencia* de la nación. En el caso de la racionalidad neocorporativa, para que la nación pudiera posicionarse como independiente y soberana; en el caso de la tecnocrático-desarrollista, para conformar una nación moderna orientada al desarrollo. El desempleo, entonces, no era un problema de los desempleados, ni tampoco meramente un problema de seguridad pública, era un problema económico y político de la nación (sobre el que podía intervenirse más o menos "económicamente").

Sería justamente esta racionalidad (en sus diferentes derivas) la que entraría en crisis en 1975. Aunque, como hemos intentado mostrar, ello pondría en juego acumulaciones previas, se trató de un período de mutación profunda. Podríamos elegir el concepto de "capital humano" para pensarlas, pues éste sería también objeto de una resemantización, a partir de la que se transforma en un bien individual a ser gestionado microeconómicamente. El modo de inserción no estaría mediado ya por la Nación, sino por el Mercado. Desde la perspectiva de éste último, el desempleo era una señal más de las tantas posibles, que indicaba un uso ineficiente de recursos o un problema en el equilibrio de precios. "Contener" artificialmente el desempleo implicaría un incentivo perverso que obstruiría el proceso de lectura de los actores racionales. Otro aspecto clave para que el mercado pueda desplegar su dinámica y garantizar el funcionamiento de la sociedad, era romper con su homogeneidad, acordada colectivamente, y producir, por el contrario, una oferta diversificada, como requerían los tiempos post-fordistas.

Entre las múltiples condiciones de posibilidad para esta mutación en el gobierno de la fuerza de trabajo, se encuentran la conformación de una red de expertos neoliberales. Hemos visto los avances y retrocesos en este ámbito durante las décadas anteriores. A continuación analizaremos la emergencia de una hegemonía neoliberal en el campo de la economía durante la última dictadura.

Quiénes y cómo.... el desbloqueo de Chicago

El avance de la agenda neoliberal y los consecuentes cambios en el gobierno de las poblaciones estuvieron estrechamente vinculados al despliegue de redes e instituciones desde 1956, según hemos descrito en el capítulo anterior. Entendemos que la alianza entre fuerzas armadas y economistas liberales no resultaba nueva, y que el tono "tecnocrático" que éstos habían adquirido era muy previo a 1976. Hemos referido a todo ello al analizar las condiciones de emergencia y bloqueo (momentáneo) del neoliberalismo. Más que pensar en términos de "novedad", entendemos que resulta clave comprender las distintas y dispersas *acumulaciones* que se articularon contingentemente y construyeron el contexto de desbloqueo del neoliberalismo en la Argentina a partir de 1976.

A pesar de que otras experiencias previas–como la de la Universidad de Cuyo, impulsada por Arnold Harberger– habían parecido un fracaso en la década del sesenta, en virtud de que los egresados de estos programas habían migrado al no conseguir espacios de inserción acorde, éstas darían sus frutos pocos años después. Ejemplo de ello fueron las trayectorias de Ricardo Arriazu, asesor clave del equipo económico de Martínez de Hoz, y de Adolfo Diz, presidente del Banco Central entre 1976 y 1981. El primero luego de egresar de la Universidad de Cuyo y de posgraduarse en la Universidad de Minessota, se había desempeñado como economista en el Fondo Monetario Internacional. Adolfo Diz, por su parte, luego de su experiencia como alumno de Milton Fridmann en la Universidad de Chicago, había sido Director Ejecutivo del FMI. Sugerentes reclutamientos para el nuevo programa económico.

Además de estos "hombres de Chicago", el nuevo programa podía contar con otras acumulaciones. Así, en 1978 a las ya establecidas FIEL (1964) y Fundación Mediterráneo (1969) se sumaba el Centro de Estudios Macroeconómicos (CEMA), probablemente el *think tank* de perfil más homogéneo y de mayor refinamiento técnico[379]. En él cristalizaba una forma de alianza singular entre técnicos, empresarios y *lobbistas.* Este instituto, presidido por Dagnino Pastore –luego de que el propio Martínez de Hoz se excusara para ocupar su

[379] Su antecedente inmediato fue la *Fundación País* de Pedro Pou (Cabrera 2008)

presidencia–, sería consultado por el gobierno de la Junta desde su fundación[380]. Sus recomendaciones tendrían un fuerte sesgo neoliberal y, a diferencia de otros economistas como Álvaro Alsogaray inspirados por la Escuela de Friburgo o por Von Mises, el CEMA estaba fuertemente marcado por la *Escuela de Chicago*[381].

La introducción de la nueva orientación neoliberal también sería resultado del papel jugado por el Ministro de Economía. Éste era un representante claro de la oligarquía diversificada, dispuesto a modernizar los modos de gobernar económicamente, de garantizar y expandir la acumulación capitalista. Definido por Paula Canelo (2004) como un experto en *real politik,* pudo administrar durante un tiempo prolongado la compleja trama de actores que reunían la dictadura: entre ellos, los involucrados al aparato productivo de las Fuerzas Armadas y al paradigma que vinculaba a éstas a la planificación y el desarrollo económico. En efecto, una parte de las FFAA pregonaba aún los modos de intervención y planificación corporativista del onganiato, y no era aún permeable a la retórica y la racionalidad neoliberal.

Aunque es necesario tomar en cuenta la posición de Eduardo Basualdo (2010) –y nuestros propios argumentos, *ver* supra– respecto de que la introducción de la Doctrina de Seguridad Nacional había erosionado el imaginario industrialista en el ejército (hemos aportado argumentos en este sentido en el Capítulo 3), la política económica de la dictadura era un paso hacia la *concreción* de un nuevo paradigma que hasta entonces sólo funcionaba como implicancia teórica. Ciertamente, la DSN había supuesto un lento (aunque firme) abandono del papel industrialista y modernizador de las FF.AA, pero cosa distinta era que éstas se transformasen en el medio para la *desindustrialización* de la estructura productiva. La puesta en marcha de lo que podríamos llamar la doctrina (Isaac) Rojas ("para que desaparezca el peronismo deben desaparecer las chimeneas" 1955), generaría resquemores, oposiciones, contradicciones y dudas.

Retomemos, pues, el análisis sobre los *objetivos*[382] de la política puesta en marcha por la gestión económica del proceso. Al respecto, resulta interesante comparar dos discursos clave

[380]Hemos referido más arriba al modo en que desde este centro se sistematizaba teóricamente la problematización de la cuestión de "expectativas", en diálogo con el cambio de rumbo del gabinete luego del fracaso del "monetarismo".

[381] Recordemos que Ludwig Von Mises, después de todo, creía en la industria como base del crecimiento, mientras que el monetarismo creía en el papel del capital financiero como motor de la economía.

[382] Según explica Michel Foucault "las relaciones de poder son a la vez intencionales y no subjetivas. Si, de hecho, son inteligibles, no se debe a que sean el efecto, en términos de causalidad, de una instancia distinta que las "explicaría", sino a que están atravesadas de parte a parte por un cálculo: no hay poder que se ejerza sin una serie de miras y objetivos. Pero ello no significa que resulte de la opción o decisión de un sujeto individual; no busquemos el estado mayor que gobierna su racionalidad; ni la casta que gobierna, ni los grupos que controlan los aparatos del Estado, ni los que toman las decisiones económicas más importantes administran el conjunto de la red de poder que funciona en una sociedad (y que la hace funcionar); la racionalidad del poder es la de las

del Ministro de Economía: el del 2 de abril de 1976 que anunciaba el "Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía" y el del 20 de diciembre de 1978, que se presentaba como un ejercicio de "balance y perspectivas" del programa y que refería en varios pasajes al primero. En particular, resulta llamativo el carácter rupturista que el segundo pareciera asignarle a su antecesor: "El programa enunciado el 2 de abril de 1976 era un programa global y coherente que estaba destinado no sólo a superar estas crisis, sino a transformar las bases mismas de la economía argentina" (en De Pablo 1986: 276). En su libro de 1981 (*Bases para una Argentina moderna 1976-1980*), el Ministro explicaba que los conceptos de "sustitución de importaciones", "ahorro de divisas", "fomento de las industrias de valor agregado", propias de la "escuela mercantilista" (ídem: 23), se habían arraigado en la mentalidad argentina como patrones de posturas irracionales que dificultaban la *modernización*. Con ellos buscaba romper el programa iniciado en 1976.

Sin embargo, el discurso en el que se presentó el programa (el 2 de abril de 1976) no se desentendía enteramente con la matriz industrialista, ni siquiera del discurso "desarrollista". Por ejemplo, entre las promesas realizadas estaba la de "promover las industrias básicas", e incluso la "integración y ampliación de industrias consideradas de interés nacional" (De Pablo 1984: 261). En este mismo sentido, resulta llamativo la reestructuración de los apartados de uno y otro discurso, mientras que en el primero observamos un recorrido relativamente pormenorizado en el que se desplegaban las medidas para cada uno de los sectores reales de la economía (vgr. política industrial, política energética, política minera, política agropecuaria), el segundo realizaba un balance que se reduce al comportamiento de las señales del mercado (déficit, inflación, salarios, crédito, reforma impositiva), relevantes para una perspectiva neoliberal de la economía. Debemos aclarar, que no nos referimos a un viraje en los contenidos u objetivos de la política (sobre la que volveremos), sino al modo en que ello aparece en el discurso, o mejor, al modo en que ello *podía* aparecer en el discurso en un contexto (comienzos de 1976) en el que (y ésta es nuestra hipótesis) el desarrollismo como estrategia discursiva seguía delimitando fuertemente el régimen de "lo enunciable".

Las capas arqueológicas de la memoria, y probablemente la inercia de un campo gobernado por la fuerza del "desarrollo" y de la "plena ocupación", no permitían una enunciación

---

tácticas a menudo muy explícitas en el nivel en que se inscriben —cinismo local del poder—, que encadenándose unas con otras, solicitándose mutuamente y propagándose, encontrando en otras partes sus apoyos y su condición, dibujan finalmente dispositivos de conjunto: ahí, la lógica es aún perfectamente clara, las miras descifrables, y, sin embargo, sucede que no hay nadie para concebirlas y muy pocos para formularlas: carácter implícito de las grandes estrategias anónimas, casi mudas, que coordinan tácticas locuaces cuyos "inventores" o responsables frecuentemente carecen de hipocresía" (1986: 115)

abiertamente neoliberal. Por ello, el discurso integraba significantes flotantes (Laclau y Mouffe 1987) que en su polivalencia táctica podían hacer denegar el pasado y adherir a un cambio futuro. Como una suerte de toma *judoka*, el desarrollismo era "traicionado" por un discurso que (sólo al principio) levantaría sus mismas banderas. Lo que no obstaría para la empecinada búsqueda de banderas propias, capaces de mover el deseo y la adhesión interna. Aunque los *objetivos* del programa de 1976 suponían una mutación importante (como hemos consignado más arriba), pues se priorizaba la estabilidad por sobre el crecimiento[383], el *modo* en que ello pudo ser anunciado fue el de un discurso en el que había otros enunciados con los que el objetivo principal entraba, necesariamente, en contradicción. Estos *otros* enunciados serían mucho menos frecuentes en el discurso de 1978 o en el texto de 1981.

Esta estrategia discursiva (en la que ciertos enunciados funcionan como una suerte de "caballo de Troya" que albergan "otros contenidos") abre algunas líneas posibles de interpretación. Por un lado, reaparece la asociación neoliberalismo-"traición" que venimos analizando. En efecto, pareciera no ser aún posible para el neoliberalismo presentarse como utopía política, como horizonte imaginario capaz de interpelar subjetivamente y producir adhesiones estables. Justamente, éste sería uno de los niveles (sin duda, fundamental) en los que el Programa se propondría producir transformaciones (volveremos).

Asimismo, podríamos interpretar las contradicciones de esta estrategia discursiva como una huella de la estrategia de Martínez de Hoz, muchas veces caracterizada como "pragmática" o "gradualista". Ésa es la lectura, por ejemplo, de Paula Canelo (ver *supra*), pero también del contemporáneo Álvaro Alsogaray, quién criticaría duramente al Ministro por el carácter limitado y gradual de sus reformas, en particular por la estrategia de privatizaciones periféricas[384].

En efecto, como hemos indicado más arriba, la de Martínez de Hoz fue una estrategia de introducción de políticas neoliberales, pero con concesiones políticas, en virtud de los límites que marcaba el imaginario construido en el desarrollismo, que lejos de adherir al imperativo

[383]Citamos en extenso: "Como conclusión general de estos objetivos básicos podría sintetizar lo siguiente: 1) Lograr el saneamiento monetario y financiero indispensable, como base para la modernización y expansión del aparato productivo del país, en todos sus sectores, lo que garantizará un crecimiento no inflacionario de la economía. 2) Acelerar la tasa de crecimiento económico. 3) Alcanzar una razonable distribución del ingreso, preservando el nivel de los salarios, en la medida adecuada a la productividad de la economía. Así como no puede haber distribución sin crecimiento, tampoco puede admitirse el crecimiento sin distribución" (De Pablo: 236)

[384] Esta estrategia suponía evitar los conflictos que podría implicar la privatización de empresas estatales y, en cambio, subcontratar alguno de los servicios asociadas a ella (*vgr.* distribución de energía) a empresas privadas, de modo de poder reducir la estructura de las empresas estatales. También recibiría críticas por ello del ultraliberal García Belsunce (1982).

de "achicar el estado para agrandar la nación"[385], superponía ambos términos (estado-nación). En este punto, Paula Canelo (2004) realiza aportes historiográficos interesantes sobre las tensiones entre el gabinete económico y la corporación militar, frente a cuestiones tales como las "obras faraónicas" que había requerido la realización del mundial de fútbol o el endeudamiento para el re-equipamiento bélico del ejército. Los márgenes de negociación entre todas las diversas facciones y sub-facciones burocráticas implicaron que, aún cuando la agenda liberal avanzara en este período, no pudiera realizarse la gran refundación a la que aspiraba, por ejemplo, Ricardo Zinn o las realizadas en el Chile pinochetista. El propio Ministro de Economía reconocía que "las alternativas recesivas no se consideraron aplicables por que muchos argentinos son tremendamente resistentes a la recesión" (en Heredia 2004: 358).

Sin dudas, esto no menoscaba la radicalidad de la transformación operada entre 1976-1982, pero nos obliga a pensar el recurrente lugar de la "heterodoxia" (tarea a la que, en breve, nos abocaremos). El desbloqueo del neoliberalismo estuvo posibilitado no sólo por la "traición", sino fundamentalmente, por el terror. Ésta sería la primera cara del nuevo modo de gobierno de las poblaciones. Según las palabras de Roberto Alemann, el proceso con Videla y Galtieri había sido el liberalismo posible en la Argentina. El desafío era superar esa etapa limitada y negociada y producir sentidos que no sólo operaran a través de la coacción, sino de la seducción, o de lo que Durkheim llamó "la deseabilidad" (2002), refiriendo al carácter de interioridad de una representación colectiva. Este desafío supondría una mutación a nivel de los ideales y de las identificaciones imaginarias. Sólo este nivel de transformaciones haría viable la consolidación de un modo de gestión social que recibía las crisis económicas como buenas noticias, en tanto impulsaban la adopción de comportamientos racionales, dejados de lado por distintas a las conductas irracionales de los momentos de auge (Roberto Alemann en Canelo: 122). Analizaremos la conformación de estas nuevas significaciones imaginarias en su relación con la configuración de una nueva racionalidad de gobierno.

La racionalidad de gobierno neoliberal y la traducción del Proceso

Basándonos en los textos citados de Martínez de Hoz, así como en el de Horacio García Belsunce (1982), en los párrafos que siguen nos interesa presentar algunas de las características salientes de la racionalidad de gobierno neoliberal según esta fue traducida por

[385] Al respecto, entendemos que si bien es probable que haya permanecido cierto imaginario industrialista, asociado a la experiencia brasileña y al papel que en el pasado habían tenido las FFAA en la Argentina, ya hemos señalado que se trataba de un imaginario puesto en entredicho a partir de la Doctrina de la Seguridad Nacional y el nuevo papel como policía imperial.

el Proceso. Ello supondrá, necesariamente, una mirada comparativa con la racionalidad desarrollista.

En cierta consonancia con el proyecto desarrollista, el *fin* hacia el que se orientaba el proyecto neoliberal era la modernización, pero, a diferencia del primero, el modo de acceder a ella no era "el desarrollo", sino "la competencia"[386]. En este marco, también habría una redefinición del *objeto* de gobierno, que dejaba de pensarse colectivamente ("nación", "pueblo" o aún "mercado interno") para ser sustituido por un sujeto individual: *el consumidor*[387]. Así "el destinatario de la producción económica es *el consumidor en todos sus aspectos*, no solamente como promotor de la demanda [¿se tratará esto de un diálogo con el keynesianismo?], sino como *agente* de selección de la misma y *dueño del mercado*. Más allá de la importancia que pueda atribuirse a los bienes en sí mismos, no cabe duda que *reconocer esta libertad* es un elemento fundamental de la *dignidad del hombre* en su aspecto económico" (ídem: 121, énfasis propio). Si el consumidor era el dueño del mercado, la competencia resultaba prioritaria respecto del mercado interno o la plena ocupación. En este sentido, la centralidad que adquiría este nuevo actor, representaba simétricamente el ocaso de la nación como objeto y ámbito de gobierno. Ya no se trataba del desarrollo nacional, sino del crecimiento del hombre y su familia, al servicio de quiénes debía ponerse el sistema productivo (Martínez de Hoz 1981: 31)

Junto con la redefinición del objeto de gobierno se observa una resignificación de dos conceptos centrales en el imaginario liberal: *libertad* y *ciudadanía*. Así, la libertad, que según el discurso analizado hace a la dignidad del hombre, requiere responsabilidad en las elecciones que (vaya paradoja) "estamos obligados a hacer"; ambos conceptos ("libertad"y "responsabilidad") resultan pilares de la acción ciudadana (ídem: 124). En esta matriz, la "libertad" resulta disociada del ejercicio de una *voluntad política* (en un sentido rousseauniano) para asociarse al ejercicio y cultivo del consumo *informado* que debe exigir calidad y comparar precios. Consecuentemente, derechos como la educación o la salud eran reinterpretados como consumos individuales (ídem: 122).

La libertad es traducida como *libertad de mercado*, es decir, la libre competencia que suponía diversas liberaciones (libertad de precios, de mercado cambiario, de comercio exterior, de exportaciones, de importación, de tasas de interés, de alquileres de servicios públicos, de

[386] "Sólo la necesidad de competir exitosamente es lo que impulsa a la modernización en un sistema político de libertad. La alternativa es la compulsión o el monopolio estatal propio del colectivismo", en M. de Hoz 1981: 20.
[387] En un sentido asimilable, Belsunce (1982: 56) afirmaba que mientras el comunismo proponía al Estado como fin y al individuo como medio, la economía de mercado entendía que en la vida civil, el fin de las decisiones eran por y para el consumidor.

concertación de salarios, de inversión extranjera y de transferencia tecnológica, *ver ídem:* 70-71), así como marcos regulatorios que la garanticen y expandan. El argumento para este desamarre entre la "ciudadanía" y la "voluntad política", resulta entre paradójico y cínico. En vistas a la amenaza de advenimiento de totalitarismos, la dictadura más sanguinaria de la que tengamos memoria, fomentará la libertad bajo la fórmula de libertad del mercado. Para la libertad, el terror. Pero, sabemos, libertad se dice de diversos modos.

Ahora bien, en el gobierno neoliberal de las poblaciones, la delimitación de este "consumidor" funciona como una interpelación ideológica (Althusser 2004) en tanto supone como ya existiendo un sujeto que, sin embargo, *debe construir*. Las huellas de esa construcción, sin embargo, aparecen denegadas bajo la apelación a "lo natural". Así, "el consumidor", capaz de seguir sus intereses, debe ser el objetivo de la economía, a la vez que funciona como un presupuesto. Esto implica que se requiere una acción pedagógica en la formación de ese sujeto que se presenta (paradójicamente) como siempre-ya-ahí. Esta intención pedagógica habría animado las más de 340.000 copias del boletín editado por el Ministerio de Economía "Orientación para el Consumidor", así como la campaña radial y televisiva "Un Cambio de Mentalidad" o la conformación de una comisión junto con el Ministerio de Educación a fin de introducir en los distintos niveles educativos contenidos vinculados a la educación del consumidor (Martínez de Hoz 1981).

Esto nos lleva a un aspecto central para el análisis de las racionalidades de gobierno, a preguntarnos por las *transformaciones* a las que apunta la intervención sobre las poblaciones; lo que podríamos pensar como la *dimensión utópica* del gobierno que resulta fundamental para comprender sus significaciones *imaginarias*. Al igual que en algunos discursos vinculados al desarrollo (sobre todo el de la *Alianza para el progreso*), de lo que se trata es de intervenir al nivel de los comportamientos y mentalidades: erradicar las conductas irracionales sostenidas en los conceptos mercado internistas y su consecuente aislamiento mental, impactar en la mentalidad de ciertas empresas que –a pesar de las reformas económicas– continuaron en el camino de la irracionalidad, superar la falta de madurez y responsabilidad suficiente en la toma de crédito y revertir la falta de propensión de los ahorristas a tomar préstamos a largo plazo (Martínez de Hoz 1981). En el mismo sentido que este rosario de intenciones, uno de los logros más importante por el que se autocomplacía el Ministro de la dictadura era la consolidación de un *consenso generalizado* sobre la necesidad de reducir el tamaño de las funciones del Estado, especialmente referidas al manejo de empresas (ídem:

53). El proceso de modernización requería de la conformación de un *consumidor racional* capaz de interpretar racionalmente las señales del mercado.

El objetivo complementario era delimitar un mercado con señales inteligibles. Ello requería de la superación de la opacidad del "mercado negro", producido a partir de las medidas artificiales y distorsivas, y la conformación/liberación de un *mercado transparente* (aunque sólo de un modo indicial). Nuevamente, las ambigüedades de una serie de naturalidades que, sin embargo, había que construir mediante la intervención estatal. Entre ellas, las "condiciones de competencia" que harían de los precios un sistema preciso de indicadores sobre productividad y oportunidades económicas. La dinámica "natural" del mercado implicaba refundar la economía en diversos sentidos, pero centralmente en dos: El primer sentido de la refundación remitía a una cuestión cualitativa, la de cuál sería el papel de la Argentina en la economía mundial. Este punto se dirimía a partir del concepto de las "ventajas comparativas", lejos de los paradigmas de la planificación económica centralizada. El otro sentido, de corte más cuantitativo, refería a las transformaciones a nivel de la escala de producción[388] que necesariamente debía ampliarse, superando los limites que habían impuesto las perspectivas mercado-internistas. Otra de las "naturalidades" que había que recuperar, en nombre de la competencia, era el valor de la equidad por sobre el de la igualdad, sobre todo, en la estructuración de salarios, a la que ya nos hemos referido. Ello estaba asociado a la valoración de la *flexibilidad* como modo de garantizar e impulsar la competencia. Este significante operaría fuertemente en la conformación de un imaginario con capacidad de interpelación subjetiva. Pues bien, todos estos "retornos" a la *verdadera naturaleza de las cosas* se sintetizaban en el imperativo del "sinceramiento de la economía". Terminar con la intervención estatal en la economía suponía poner cada cosa en su lugar y acercarse, ni más ni menos, que a la verdad.

Queda claro, entonces, que estas definiciones respecto del objeto de gobierno y el sentido en que debía gobernarse, implicaban una reconfiguración del papel del Estado y sus modos de actuación. En este punto, Martínez de Hoz recuperaría el principio de subsidiariedad de la Doctrina Social de la Iglesia, según el cual el Estado no debía ejercer su actividad más que en forma complementaria y subsidiaria del individuo y de las organizaciones sociales intermedias (Martínez de Hoz, en De Pablo 1984: 243). El papel del Estado era el de dictar normas de convivencia, asegurar su acatamiento, regular las relaciones exteriores, la defensa y la seguridad, así como prestar los "servicios" (*vis a vis* bienes de consumo) de salud y

[388] Hemos citado el caso de la industria automotriz. *Ver supra.*

educación (Martínez de Hoz 1981: 49). El Estado asumiría un carácter productor sólo en casos en los que la inversión privada no pudiera tomar a cargo cierta tarea. Este principio de subsidiariedad (como quería la DSI, pero también Hayek, y con él de Tocqueville, *ver* Capítulo 4) fue el que inspiró la descentralización y federalización de algunas áreas (vgr. las escuelas primarias) y las privatizaciones periféricas. De este modo, se ponía en marcha un juego de reasignación de responsabilidades[389].

La acción del Estado debía superar la dinámica de intervención para adoptar la de *fomento*, que impactara sobre los marcos de acción de los agentes económicos, sin distorsionar artificialmente el sistema de precios (señales para la acción racional). De producirse esta intervención se perjudicaría (por una sobrecarga de precios o un déficit en la calidad) a los consumidores como agentes centrales de la economía.

En esta redefinición de la relación Estado-mercado, ocuparía un lugar particular la reconfiguración de la relación capital-trabajo. Además de la disminución de los salarios reales, y las tendencias hacia la flexibilización salarial y atomización-heterogeinización, a las que hemos hecho referencia, debe mencionarse la supresión de los aportes patronales como mecanismo de deconstrucción de la relación[390]. En efecto, entendemos que la supresión de este instituto típico de la sociedad salarial y su estructura tripartita, así como su sustitución por el Impuesto al Valor Agregado, no sólo implicó un distribución regresiva de las cargas fiscales –pues se extendió a productos populares hasta entonces exentos– sino una redefinición del sujeto de interpelación del Estado, de la díada capitalista-asalariado a la figura del "consumidor". Consumidor-racional, consumidor-ciudadano, sobre todo: sujeto fuera de la dinámica de la lucha de clases.

El auge de la "plata dulce" fue quizás la primera realización imaginaria de este sujeto consumidor capaz de saborear el mundo. Su primer despertar, necesariamente traumático, fueron las sucesivas corridas financieras y escaladas inflacionarias entre 1980 y 1982. La renuncia de Alfredo Martínez de Hoz y los sucesivos intentos de reencauzar la economía irían erosionando los sueños de Chicago. Los escándalos de corrupción asociados a la gestión

[389] Punto de acuerdo con el ultraliberal García Belsunce, para quien el liberalismo admitía la "intervención supletoria [del Estado] para lograr los objetivos de la comunidad en los casos en que por la naturaleza de las actividades, la seguridad nacional bien entendida o la promoción regional, la actividad privada no tome a su cargo esas actividades y obviamente, ellas sean necesarias (hoy díríamos imprescindibles) y prioritarias" (1982: 18).

[390] Hay una intención de que el peso de la seguridad social sea cada vez más del Estado y de los trabajadores y menos de los patrones. Según Marshall el gasto en seguridad social baja entre 1972 y 1981 de un 24.3 % a un 15.8 % de participación en el PBI..

económica[391] (el caso de la compra de la compañía Ítalo de Electricidad, la caída del Banco Interamericano Regional y de la cerealera SASETRU) terminarían con el fugaz "imperio" de los economistas neoliberales. Si, como explica Mariana Heredia, después de los sesenta las ideas neoliberales habían pasado de los márgenes del debate político y académico a ubicarse en su centro, parecía que para fines de 1982 volvían a acomodarse en un rincón. ¿O no?

[391]Fuente: *La semana Año Vi, Nº 324, 24/2/1983.*

CAPÍTULO 6 "La década perdida": el tiempo del cambio, el tiempo de la estampida ¿el tiempo de la salida? (1983-1989)

I. Cambia el escenario y se reposicionan los actores... Disparen contra el Estado

El 10 de diciembre de 1983 asumía la presidencia el primer candidato radical en derrotar al justicialismo en elecciones presidenciales libres: Raúl Ricardo Alfonsín. Su famosa frase –"con la democracia se come, se cura y se educa"– era una buena muestra del nivel de expectativas asociadas al período. La idea de "recuperación", sin embargo, pronto mostraría sus límites, vinculados a aquello que ya no volvería y, aun más, a aquello cuyo regreso no cabía ya ni desear.

El Ministerio de Economía, durante los tiempos de la primavera democrática, estaría a cargo de Bernardo Grinspun, un "economista de boina blanca" (Heredia 2006) con una larga trayectoria militante que incluía experiencia de gestión en el gabinete de Arturo Humberto Illia. El Ministerio de Trabajo, por su parte, estaría a cargo de Antonio Mucci, un socialista con escaso diálogo con la CGT. El Ministerio de Salud y Acción Social estaría a cargo de Aldo Neri, quien también tendría pujas con los sindicatos[392].

El horizonte económico se mostraba sumamente complejo, en el contexto del crecimiento de la deuda externa a partir de la estatización de la deuda privada en 1982. Sin embargo, Argentina no se encontraba sola en este proceso, por el contrario por América Latina se extendía la denominada "crisis de la deuda" que había comenzado con la cesación de pagos por parte del gobierno mexicano (1982) y cuya reversión requeriría esfuerzos superiores a los de la República de Weimar en la entreguerra (Gerchunoff y Llach 2003: 386). En este marco, se impulsaba el Plan Baker y diversos planes de ajuste estructural.

Ahora bien, desde la perspectiva de Grinspun, Argentina debía mantener términos duros en la negociación con sus acreedores, motivo por el cual impulsaba estrategias conjuntas de negociación con otros países deudores, como el caso del *Consenso de Cartagena* firmado en junio de 1984. A pesar del aparente acuerdo de distintos autores respecto de la impracticabilidad de esta estrategia (vgr. Nun 1987), Basualdo (2010) argumenta que, ante las sucesivas cesaciones de pago, los acreedores estaban en una posición debilitada a partir de la cual negociaciones alternativas habrían resultado posibles.

Más allá de la viabilidad de la estrategia de negociación de la deuda, los diagnósticos de Grinspun respecto de los modos de recuperación de la economía parecían estar fuera de

[392] En virtud de su proyecto de conformar un Seguro de Salud nacional que ponía en riesgo las obras sociales (Aruguete 2006).

tiempo, o al menos de los nuevos consensos hegemónicos. La mirada mercado-internista sostenida en el crecimiento del consumo y las inversiones, que pretendía a la vez reactivar, estabilizar y redistribuir (Heredia 2003), parecía desatender las transformaciones estructurales respecto del proceso de valorización.

En efecto, durante la década de los ochenta se profundizaría la reconfiguración de las relaciones y lucha de clases, en consonancia con la ya mencionada perspectiva de David Harvey, según la que el neoliberalismo es antes que nada un proceso de re-concentración de la riqueza. Así, una de las características del período fue la fuga de capitales externos (no re-invertidos) como parte del proceso de valorización financiera. Este proceso, frente a la restricción de divisas, se convertiría en una valorización al interior de la economía (aprovechando las altas tasas de interés que había generado el endeudamiento público). Este hecho fue de una importancia mayúscula en tanto desvincularía, por muchos años, los beneficios de la oligarquía diversificada respecto del crecimiento del país. La nueva elite, en tanto que global, no está atada, del mismo modo que en el pasado, a los vaivenes de la economía *nacional.* Al tiempo que encontraba un aliado estratégico y poderoso en los acreedores externos. Este proceso, entendemos, estuvo vinculado a la transformación de la política de masas en un problema de "operadores".

Desde la perspectiva de Basualdo (2010), uno de los factores clave para comprender este proceso sería el papel cumplido por los programas de promoción industrial, que beneficiaron mayoritariamente a los grandes grupos y los eximieron de re-invertir ganancias, dejando un saldo mayor para la especulación. En este sentido, la década del ochenta dejó resultados excelsos para la oligarquía diversificada, así como para su nuevo socio: los acreedores externos. Se trataba, en alguna medida, de una alianza paradójica en tanto los primeros llamamientos al ajuste estructural suponían la restricción de transferencias tales como los programas de promoción. Sin embargo, la consigna privatista generaría un nuevos espacio de negocios en los que los intereses de ambas partes se articularían (la oligarquía diversificada tendría una nueva oportunidad de negocios y los acreedores externos cobrarían parte de sus deudas), conformando las condiciones para un nuevo bloque dominante.

Esta reconfiguración tendría una expresión político-corporativa a través de distintas asociaciones y sus reposicionamientos. En el sector industrial, en 1983 se conformaba el denominado grupo de los nueve, al que adscribían representantes de Bagó, Bagley, Ledesma, Alpargatas, Fate, Mastellone, IMPSA, y Saab, que luego devendría "Grupo María" o los "Capitanes de la Industria", con un rol fundamental a lo largo de la gestión, bajo la estelar

figura del "operador político" (Basualdo 2010). Por su parte, los sectores vinculados a la economía primaria (SRA, CARBAP) tendrían posicionamientos propios en virtud de medidas tales como las retenciones propuestas por el *Plan Austral* (que incluyó un *lock out*), los proyectos de gravar la tierra sin mejoras o el sistema de cambio diferencial del *Plan Primavera*.

El otro actor fundamental de la puja distributiva había reunificado su representación sindical a partir de la oposición al proyecto del Ministro de Trabajo (Antonio Mucci) de modificar el régimen sindical. La conducción se organizaba en una comisión conformada por Saúl Ubaldini, Jorge Triacca, Ramón Baldassini y Osvaldo Borda. El proyecto de creación de un seguro nacional de salud, de Aldo Neri, pocos años después sería otro ejemplo de una acción gubernamental asumida como un ataque sindical (en este caso a una de las fuentes principales de financiamiento, las obras sociales). Estos conflictos, junto con las demoras en restituir la negociación colectiva, algunos avances de la "modernización" de las relaciones laborales, las pujas internas por el liderazgo y, sobre todo, la erosión salarial en virtud del proceso inflacionario, marcaban un escenario de altísima conflictividad laboral que cristalizaría en catorce huelgas generales.

Ahora bien, más allá de los posicionamientos singulares de los distintos sectores, hubo curiosas instancias de alianza interclases. Así, en 1985 los sectores patronales y obreros (SRA, UIA, CRA, CONINAGRO, ADEBA, CGT) confluirían en un documento de veinte puntos entre los que se marcaba la necesidad de redimensionar (es decir, "achicar") el Estado, de controlar el déficit fiscal, de revisar el tipo de cambio y las retenciones, de eliminar los subsidios encubiertos, de garantizar el derecho de los sindicatos a administrar sus propias obras social y de procurar un crecimiento económico con empleo (Clarín 9/2/1985, en Heredia 2006). El acuerdo entre ambos sectores, sin embargo, no duraría sino poco más de un mes, resultado del anuncio de la "economía de guerra" y el *Plan Austral* (acompañado por la UIA), a partir de los que Ubaldini formularía un plan de lucha y una pliego reivindicativo de veintiséis puntos (Clarín 29/3/1985, en Heredia 2006).

Más adelante habría otras instancias de confluencia obrero-empresarial, particularmente en 1986, aunque de un modo más parcial y sin una movilización conjunta. El motivo fue la propuesta de modernización de las relaciones laborales del Subsecretario de Trabajo (Armando Caro Figueroa, sobre quien volveremos en extenso en el Capítulo 8), que impulsaba un programa de salarios mínimos garantizados y de negociación tripartita descentralizada a partir de esos pisos salariales. Esta propuesta fue rechazada por Saúl

Ubaldini, pero no por Lorenzo Miguel. Además, se avanzaba con un paquete de leyes laborales, entre las que se incluía la concertación obligatoria, la participación obrera consultiva e informativa en las unidades productivas, la coparticipación obrera en empresas del Estado y el establecimiento de un Fondo de Crédito Laboral para ejecutar adelantos a trabajadores despedidos (Clarín 8/5/8/1986, en Heredia 2006). Ante la disconformidad de la UIA y de la CGT –debido a que la normativa abría la posibilidad de descentralizar la negociación–, se terminarían retirando las propuestas de ley.

Luego de estas experiencias, en 1987, tras intentar reencausar la economía con el "Australito", se organizaba una estrategia para impedir la reconstitución de la alianza entre sectores patronales y obreros. Por un lado se nombraba a Carlos Alderete, representante de una de las fracciones de la CGT (el grupo de los 15) como Ministro de Trabajo (en lugar de Hugo Barrionuevo). Por otra parte, se convocaba un Consejo Empresario Asesor, conformado por Vittorio Orsi (futuro Secretario de Planificación del menemismo) y Jorge Haiek, que produciría el documento "Reflexiones para una Argentina alegre y moderna", y que buscaría (infructutosamente) un acuerdo de precios. Este intento de retomar la iniciativa política de resonancias neocorporativas encontraría límites tras la derrota electoral que reduciría, aun más, los márgenes de maniobra.

Realizando un balance del período, respecto de las tensiones y lucha de clases, pareciera que el movimiento sindical estuvo más orientado por su relación con el Estado (y el gobierno) –tensada por momentos de confrontación y otros de alianza– que por su antagonismo respecto de los sectores patronales (Palomino 2005). En este sentido, una de las condiciones de la alianza entre clases, así como del proceso de ajuste estructural que se iniciaba, fue la construcción de un diagnóstico en *el que el Estado aparecía como obstáculo permanente y destinatario de la confrontación política*. Por cierto, la deslegitimación del lugar del Estado, que se acoplaba con capas de la memoria colectiva sedimentadas desde 1975, sería una condición fundamental para el avance del gobierno neoliberal de las poblaciones.

El nuevo orden mundial

Otro de los puntos centrales de este período fue que, en virtud de la crisis de la deuda, los organismos internacionales (particularmente los de crédito: FMI y BM[393]) se consolidarían

[393] El papel del FMI estaba más asociado a las recetas de ajuste macroeconómico, mientras que el BM estaba orientado a la *reforma estructural* que implicaba expansión del gasto (y toma de deuda) en vista a objetivos de mediano plazo.

como actores ineludibles en la producción de políticas públicas en la Argentina y en promotores de las reformas estructurales.

Para comprender las condiciones de posibilidad de este proceso de inclusión de los organismos en el diseño de políticas, entendemos que hay tres cuestiones clave: 1) la mencionada crisis de la deuda, 2) la conformación de la Comisión Trilateral y las consecuentes reformas del sistema de organismos internacionales de *Bretton Woods* y 3) el recambio generacional de los consultores de los organismos internacionales, singularmente los del Banco Mundial.

El *primer proceso* refiere a la ventana de oportunidad que permitió al BM, en particular, y a los organismos internacionales en general, convertirse en interlocutores válidos y de gran peso a la hora de definir políticas para el continente. La crisis de la deuda fue el problema para el cual las "recetas" se presentaron como soluciones.

Esta crisis se vinculaba estrechamente con la crisis del petróleo (1973) pues ésta implicó, producto de la suba continua del precio del crudo, la generación de una enorme masa de dinero. Esta masa de dinero habría sido difícil de ubicar bajo las regulaciones internacionales instauradas por el acuerdo de *Bretton Woods* (1944). Uno de sus principales destinos fue América Latina, generando un descomunal crecimiento de la deuda externa (privada y pública) de los países de la región. Como hemos indicado, en agosto de 1982 México se declaró incapaz de pagar la deuda contraída, y con ello se abrió una puerta clara a la intervención de los organismos.

Respecto del *segundo punto*, la Comisión Trilateral cumplió un rol central en la transformación institucional de los organismos internacionales y en particular del Banco Mundial. Ésta convocó a personalidades económicas, políticas y culturales de Japón, Europa y EE.UU. La primera reunión se realizó en 1973 bajo los auspicios de Rockeffeler y sus preocupaciones centrales fueron: a) la complejización de la economía internacional y el *incremento en la interdependencia* como resultado de la "nueva" división internacional del trabajo y b) el debilitamiento de EE.UU como potencia económica y militar hegemónica (Corbalán 2002). Este hecho atentaba contra la certidumbre de cooperación económica y política de los países del "Tercer Mundo" (singularmente la OPEP, Organización de Países Productores de Petróleo) y, por ello, implicaba un riesgo para los intereses de los países centrales. Para la Comisión, incluso frente a las condiciones de *multipolaridad* del poder internacional, que se habían desarrollado a partir de las últimas etapas de la Guerra Fría, no debían abandonarse las estrategias hegemónicas. Por el contrario, el desafío era el de construir una red de gobierno capaz de contener la incertidumbre que venía de la mano de la

complejización del escenario internacional. Ello suponía apostar a la reforma de los viejos organismos de Bretón Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, parte del Banco Mundial).

Finalmente, el *tercer proceso* relevante para comprender el rol que adquirió el BM en la producción de políticas para la región fue *el recambio e incremento en los consultores* de este organismo. Siguiendo un trabajo ya citado de Verónica Perera (2006), creemos que este es un aspecto fundamental. En efecto, en 1981 la presidencia del Banco cambiaba de manos[394] y con ello se relevaba a toda una camada de economistas desarrollistas (en la versión *Alianza para el Progreso*) que dejaban lugar a jóvenes neoliberales que quedarían a cargo de los distintos departamentos. Este "recambio" respondió a la paulatina neoliberalización de la teoría económica y de la academia estadounidense, después de estar marcada durante años por el paradigma keynesiano. Por décadas, las lecturas de Leon Walras o de Frederic Hayek habían estado relegadas a ámbitos académicos sumamente reducidos (como la Universidad de Chicago). El año 1981 marcaría en el campo económico-intelectual-académico en general, pero en el BM en particular, una "ruptura epistemológica" fundamental que debería tomarse en cuenta para comprender las sucesivas "recetas de ajuste".

Ahora bien, la mera apertura a la importación de las recetas de estos organismos no resulta suficiente para explicar la generalización de ciertos sentidos comunes. Hemos insistido en otros apartados respecto de lo específico de los procesos de "traducción" y el papel que las distintas redes institucionales juegan en ello. Así, a continuación abordaremos por un lado, la conformación de nuevos consensos del saber económico experto en torno a la agenda de la inflación y el ajuste como nuevo sentido común. Por otra parte, analizaremos la delimitación y auge del campo de saberes estadísticos expertos sobre la pobreza, fundamentales en la delimitación de la intervención en el desempleo de las décadas sucesivas.

II. Saberes y debates de primavera

II.a Los expertos en el mercado: el ocaso del desarrollismo y el papel de la heterodoxia

El retorno a la democracia traería novedades importantes en lo que atañe a la conformación del campo académico e institucional de la economía política en la Argentina. Por un lado, los tanques neoliberales a los que nos hemos referido (Fundación Mediterránea, FIEL, CEMA) continuarían con sus actividades, pero también iba a emerger una red de tanques

[394]El presidente saliente era Robert Mc Namara y el entrante Alden Clausen. Recomendamos ver cómo el propio BM narra este pasaje:
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20510826%7EpagePK:36726%7EpiPK:437378%7EtheSitePK:29506,00.html

"heterodoxos". Según explica Mariana Heredia (2006) la política económica funcionó a la vez como ámbito de crítica a la dictadura y de refugio de ciertos intelectuales progresistas.

Así, por ejemplo, en 1978 había nacido la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo. Del mismo modo, en los años precedentes se habían consolidado otras instituciones que servirían de "refugio" para los economistas. Tal era el caso de el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE 1961), del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES 1960), del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES 1975) y del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CEISEA 1974)[395]. En 1982 muy vinculado al IDES, nacía la Asociación de Especialistas en Trabajo (ASET)[396], que a partir de 1991 publicaría su revista, donde se reunían a expertos en relaciones laborales y en empleo[397]. Desde 1992, la Asociación organizaría su congreso anual con especialistas en temas laborales, tanto del ámbito académico como de la APN.

Después del fracaso de la política económica de Grinspun, en el contexto de "economía de guerra", en el que la estabilización monetaria devenía el objetivo central de gobierno, la heterodoxia, reunida alrededor de estas organizaciones, iba a jugar un papel clave. Sugerentemente, uno de los candidatos a ocupar el lugar del economista de boina blanca había sido Domingo Felipe Cavallo, impulsado por la "Línea Nacional Balbinista" y en particular por Fernando De la Rúa (Heredia 2006). Heredia interpreta como oportunista o pragmática (y novedosa) la posición de estos técnicos que parecían adherir sin mayores compromisos a posiciones y gestiones políticas diversas. Al respecto, querríamos argumentar que este *ethos* técnico que hacía de la economía una *lingua franca* (Cabrera 2008) capaz de trascender fronteras ideológicas, idiomáticas y geográficas ya podía notarse en los documentos de CONADE y su reconocimiento a la planificación peronista, aún en condiciones de una intensa persecución política. Asimismo, la asunción como funcionario por parte del convencido antiperonista Ricardo Zinn durante el último gobierno de J.D Perón, había estado respaldada en una convicción pseudo-weberiana respecto de los deberes de un funcionario público. En este sentido, pareciera oportuno mantener abierta la pregunta respecto de la fluidez de las convicciones ideológico-políticas de los técnicos[398] aún antes de 1983, así como pensar sus

[395] Estos dos últimos fueron desprendimientos del Centro de Investigaciones en Administración Publica.

[396] En estos centros desarrollaban sus actividades profesionales tales como Aldo Ferrer, Adolfo Canitrot, Jorge Schvarzer, Jorge Sábato, Mario Brohderson, Juan Vitale Sourrouille, Jorge Katz o Adolfo Dorfman.

[397] Entre ellos, Vitor Tokman, Rosalía Cortés, Adriana Marshall, Alfredo Moza, Emilia Roca, María Ester Rosas, Agustín Salvia, Elsa Chimilo, Héctor Palomino, Silvio Feldman, Luis Beccaria, Marta Novick, Marta Panaia, Julio Testa, Julio Neffa, etc.

[398] En un sentido análogo cabe preguntarse respecto de la novedad que supondría el papel de los economistas. Frigerio, Kriegger Vasena, Martínez de Hoz (y sus respectivos equipos) parecieran cuestionar un repentino auge

determinaciones más profundas en virtud de la estructuración misma que supone "el experto" como lugar de enunciación.

Pues bien, retomando el hilo de la argumentación, quien iba a ocupar el lugar de Ministro entre 1985 y 1989 sería Juan Vital Sourrouille, responsable de uno de los planes "heterodoxos" (no recesivos) de aquellos años: el *Plan Austral*[399]. Ello, en un marco en que ni la ortodoxia monetarista[400] (desprestigiada luego de la crisis de 1980-1981) ni la perspectiva estructuralista (asociada a posiciones desarrollistas relativamente desprestigiadas después del fracaso de Grinspun) lograban articular una respuesta técnico-política capaz de delinear un camino de acción. El equipo económico estaba conformado por otros economistas profesionales (y no ya economistas de partido) que habían estudiado en diversas universidades extranjeras: José Luis Machinea (Universidad de Minnesota), Daniel Heymann (Universidad de California), Mario Brodershon (Universidad de Harvard) y Adolfo Canitrot (Universidad de Stanford).

El plan de Sourrouille incluía una suba y congelamiento de salarios (de precios y tarifas públicas), una devaluación y cambio del signo monetario y la baja de la tasa de interés. A fin de evitar una transferencia de riquezas de deudores a acreedores y otras distorsiones causadas por contratos fuertemente indexados, se establecía el llamado "desagio", una fórmula para retrotraer los valores de contratos y valores, regulando expectativas. En este sentido, una de las características salientes del plan era actuar sobre la inflexión inercial ("efecto shock"), a partir de la teoría sobre las expectativas (que veíamos ya había permeado a parte del equipo económico de la dictadura militar). Estas expectativas no sólo intentaban controlarse mediante el "desagio", sino mediante el compromiso de no emitir moneda para financiar el déficit fiscal, lo que obligaba a una racionalización de la administración pública y restricción del dicho déficit. Además de actuar sobre estas variables, el plan buscaba un re-equilibrio más estructural, mediante el impulso de la exportación de bienes industriales.

El *Plan Austral* había sido consultado con Paul Volcker de la Reserva Federal de los EE.UU, a Jacques Larosière del FMI y a David Mulford del Tesoro de EE.UU, aunque *ex post* y

---

de la economía en la postdictadura. Después de todo, podría tratarse del crecimiento de la burocracia ante contextos cada vez más complejos (tal como había anunciado Max Weber) y la consecuente progresiva especialización del saber experto que organiza el arte de gobierno liberal: la economía (Foucault: 2006 2007).

[399] Por cierto, y en el registro de la nota al pie anterior, la heterodoxia había sido uno de los hallazgos de Krieger Vasena, *ver supra.*

[400] Muy sintéticamente, las posiciones monetaristas sostienen que el problema de la inflación está asociado a la expansión de la oferta monetaria (por crédito o emisión), en este sentido requiere de medidas de ajuste y contracción. Por su parte, las posiciones estructuralistas entienden que se trata no de una expansión de la demanda, sino de las limitaciones de la oferta en virtud de una falta de inversión. En el caso argentino el desequilibrio de la estructura (o relación) de precios habría estado vinculada con la sub-inversión en la poducción primaria.

proponiendo un camino alternativo a las recetas clásicas de ajuste (Aruguete 2006). Según los observadores de la época, el esquema "funcionó" durante el primer año y se conformó como un laboratorio ("milagro argentino") para especialistas en inflación. Sin embargo, para mediados de 1986 volvía a iniciarse un período de inflación y déficit, frente al cual en 1987 se propondría un nuevo congelamiento, un acuerdo de precios y (junto con Roberto Terragno) alternativas de privatizaciones parciales de empresas del Estado (vetadas por el parlamento), es decir, medidas más sujetas a los lineamientos ortodoxos del FMI.

Según indica Basualdo (2010) en 1987 hubo una mutación en el diagnóstico respecto de las causas de la inflación que ya no se centraba en las consecuencias del endeudamiento y sus derivaciones, sino en el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el estatismo populista[401]. En éste, como en otros planos que ya hemos analizado, el Estado parecía transformarse en el enemigo común que aunaba posiciones (entre las que se encontraban, quizás por primera vez como actores centrales, los medios masivos de comunicación). Al mismo tiempo, el desarrollismo, como racionalidad de gobierno, parecía relegarse a ese espacio de los enunciados que han prescripto, irracionales y reservados para melancólicos.

En este punto, merece analizarse con algún detalle el documento de 1985 *Los lineamientos para una estrategia de crecimiento*, redactado por el entonces Secretario de Planificación, Juan Vital Sourrouille. A pesar de su *background* académico y del acuerdo generalizado por parte de los historiadores del período en describir al citado economista como desarrollista, la palabra "desarrollo" es cuidadosamente evitada a lo largo del mencionado documento. Ello, aun en frases en las que el significante era de aparición casi obligatoria. Sin embargo, aparece "sustituido" por el más neutral (y tradicionalmente liberal) concepto de "crecimiento". Así, se habla de "estrategias *de crecimiento"* o de la "macroeconomía del *crecimiento*". A la inversa de lo que veíamos para el *Plan Martínez de Hoz* de 1976 (que traía propuestas de ajuste bajo una retórica cuasi desarrollista), en 1985 el desarrollo iba camino a convertirse en un significante "inconfesable".

Por otra parte, el documento de 1985 se proponía un proceso de privatizaciones y modernización del Estado. Fundamentalmente, se establecía como punto de partida el agotamiento del proyecto de sustitución de importaciones (Secretaría de Planificación 1985: 14). Debía renunciarse a la "tentación, tan recurrente, de concebir el futuro como una vuelta al pasado –el retorno a aquella época pretérita, localizada en un lugar diferente del tiempo según

[401] Esta posición cristalizaría en la firma del Plan Brady, la Ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, unos pocos años después.

los diferentes grupos sociales, asociada a la prosperidad y el bienestar" (ídem: 5). Así, la transición democrática renunciaba a ser "restauración" de la utopía peronista-industrialista o de la Argentina pastoril soñada por la oligarquía, que relegaba al papel de fantasías. Sugerentemente, ambas utopías funcionan, en la cita que transcribimos, como equivalentes, lo que representa una curiosa licencia poética en los tiempos de la doctrina de los dos demonios. Desde la perspectiva de Sourrouille ambas eran igualmente responsables del bloqueo de la sociedad del que era menester salir. Más allá de cierta similitud de la propuesta con políticas de corte desarrollista e incluso peronista[402], en el plano discursivo parecía necesario establecer una distancia (sobre todo en la construcción de la posición de enunciación) respecto del desarrollismo (populista o tecnocrático)[403].

En una curiosa inversión que parecería asemejarse a lo ocurrido en la Alemania de la segunda posguerra que daría nacimiento al *ordoliberalismo* (Foucault 2007), la política (entendida desde ese espacio cada vez más resbaladizo del Estado-Nación) debía dejar de presidir la economía (y al mercado). De hecho, "la legitimidad permanente de las instituciones de la democracia dependerá de la *eficacia* con la que el gobierno cumpla su papel (...) La defensa del derecho y la participación no está reñida con la racionalidad económica" (Secretaría de Planificación 1985: 10). Extraordinario acontecimiento discursivo en el que un criterio económico (la eficacia) devenía criterio de legitimación para la política.

Siguiendo con nuestro análisis y esta indagación respecto de los deslizamientos entre desarrollismo-neoliberalismo en la reinstauración democrática, cabe preguntarnos sobre la "heterodoxia" del *Plan Austral*. El lugar de la heterodoxia no resulta nuevo, lo hemos asediado página tras página. El de la "ortodoxia", según nos muestra el camino hasta aquí recorrido, pareciera un espacio mucho menos habitado, en tanto el Plan Krieger, la "tablita" de Martínez de Hoz y el *Plan de Convertibilidad* caen fuera de él. En este sentido, nos interrogamos acerca del papel de la heterodoxia como espacio de enunciación que pareciera funcionar como un síntoma (que oculta a la vez que muestra) un fenómeno subyacente: la consolidación del pensamiento único. La heterodoxia, como posición enunciativa, obliga al acuerdo, pues construye los lugares posibles de antagonismo (monetarismo, desarrollismo, keynesianismo) como lugares del dogma, y, con ello, necesariamente (y por propia voluntad)

[402] El camino era el "ajuste positivo" que, a diferencia del negativo (contracción de la actividad) y el neutro (que la mantenía), se basaba en una estrategia de crecimiento sobre la base de inversiones y (consecuentemente) el incremento de exportaciones industriales.

[403] Una interesante excepción es el reconocimiento al primer peronismo y al gobierno de Arturo H. Illia de haber hecho del sistema financiero una herramienta para el "crecimiento" y no la especulación. Por cierto, una valoración muy en la línea de lo que habíamos analizado sobre el discurso de la CONADE.

fuera del diálogo. Para decirlo de un modo sobresimplificado, en el discurso, la heterodoxia es lo que queda de la ortodoxia una vez pasado el filtro pragmático de "la realidad" (que incluye, como sabemos, la indomesticable lucha de clases y sus resistencias, y que en nuestros términos está vinculada a la "traición" como operación discursiva). Ello a su vez supone la delimitación de lo posible a la vez que necesario, renunciando a rigideces doctrinarias inoportunas. Esta posición de enunciación, entonces, pareciera naturalizar ciertas orientaciones e incluso legitimarlas en virtud de ser el resultado de una negociación (con "la realidad", como hemos dicho, pero también con otras posiciones). Forzando el argumento, podríamos decir que la heterodoxia es (y ha sido) el lugar de enunciación de la reforma, en particular cuando en ella media un proceso de *traducción* de discursos y prácticas nacidas en otros contextos. Como veremos, ello fue claramente el caso de la reforma laboral e incluso su condición de "éxito" (en el Capítulo 8).

A partir de esta reflexión, también resulta posible comprender el pedido de Víctor Tokman –un intelectual "progresista" y desarrollista del que hablaremos extensamente en el capítulo siguiente– respecto de que el ajuste estructural no fuera "sólo económico, sino también social" (PREALC 1987: 371). Las resonancias que para nosotros tiene actualmente el significante "ajuste estructural" harían inviable esta sentencia (desde una posición "progresista" nadie podría exigir un "ajuste" social). Sin embargo, en el contexto en que se produjo, formaba parte de un horizonte de sentido. Así, una técnica del Ministerio de Trabajo realizaba –en la misma conferencia de PREALC, un ejercicio argumentativo equivalente en el que, partiendo de la autoevidencia del agotamiento del proceso de industrialización, diferenciaba los distintos sentidos del "ajuste estructural" para discernir a cual debía adherirse. Posición que, evidentemente, supone que era menester preferir alguno.

Ahora bien, como volveremos a ver para otros casos, ningún "pensamiento único" (ni siquiera el heterodoxo) está verdaderamente solo, siempre hay otros que, en el espacio de lo ya caduco resultan claves para comprender la delimitación de un nueve régimen de saber. Así, por ejemplo, en la misma conferencia, Jorge Rodríguez (de SMATA) traía una advertencia, en algún punto inasimilable para los nuevos marcos de sentido: el ajuste estructural implicaba invitar a un cuarto "invitado a la mesa" (clásicamente tripartita), a los organismos internacionales, que tendían a apoderarse de lo que cada uno está dispuesto a ceder (PREALC 1987: 338). En esa advertencia aparece un espacio de antagonismo, un Otro que hace del debate una cuestión política y no meramente una disquisición técnica sobre los mejores

medios disponibles para un fin que permanecería incuestionado. El lugar de la "heterodoxia" pareciera funcionar, al menos por momentos, como modo de evitar esas confrontaciones.

Así, entendemos que la traducción del pensamiento único en nuestras latitudes estuvo asociada a la "heterodoxia" como lugar de enunciación que construía discursos sin huellas de conflicto, bajo un nuevo acuerdo "técnico". Las políticas de gestión de la población desocupada configuraron un campo clásico de negociación heterodoxa, como ámbito en el que las formulaciones doctrinarias debían negociar con el pragmatismo de lo posible, en virtud de la amenaza potencial que implica el desempleo descubierto (en todo sentido).

II.b El desempleo en tiempos heterodoxos

En relación a este campo de intervenciones, el *Plan Austral* se combinó con otras intervenciones, algunas singularmente focalizadas en el resguardo del mercado de trabajo. Tal fue el caso del Decreto 1250 de 1985 que intentaba evitar que se configuraran "situaciones de real injusticia y perjuicio en los derechos de los trabajadores", razón por la cual los empleadores debían informar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la decisión de suspender o despedir trabajadores, así como la de reducir la jornada laboral. Se trató de una medida de emergencia válida por 120 días[404] que retomaba un debate que pocos días antes (el 3 de Julio de 1985) se daba en el recinto de diputados, ante el pedido de intervención excepcional en el mercado de trabajo que había propuesto el diputado José Luis Manzano (PJ DSD TIII: 1854).

Justamente, tanto el Decreto 1250 como el pedido del futuro Ministro del Interior menemista, se inscribían en la lógica de un decisionismo que actuaba frente a la crisis a partir de la excepción. A los pocos días, Oraldo Britos[405] criticaría, como miembro del Parlamento, que la medida hubiera sido tomada por decreto y sin la constitución de un organismo tripartito para la gestión de la crisis. En esta impugnación ya se prefiguraba, no sólo la tradición del sindicalismo peronista, sino también los modos negociados en que en otras latitudes comenzaba a administrarse la crisis de empleo post-fordista (singularmente en España, *ver* Capítulo 8). Como veremos, esta posición tendría un papel importante en la reforma laboral durante la década siguiente.

[404] Período que se extendería otros 120 días a partir del decreto 2144/1985, es decir, hasta marzo de 1986; y luego otros 360 días más en virtud de "continuar las mismas circunstancias adversas".

[405] Se trata de un actor clave de este período y del posterior, en virtud de su papel en la comisión de trabajo y en la aprobación de la Ley 24.013 en 1991. Oraldo Britos provenía del sindicalismo peronista de San Luis y sería brevemente Ministro de Trabajo al asumir la presidencia Adolfo Rodríguez Saa en 2001. En esa oportunidad sería crítico de los planes "Trabajar", tanto por su monto como por las tareas asignadas, proponiendo como alternativa un plan de forestación (*La Nación,* "Anunció un plan de forestación para generar empleos", 24/12/2001).

Pues bien, las intervenciones en la población (ya) desempleada en los ochenta también estuvieron signadas por la excepcionalidad, así como por la *transitoriedad*, característica que encontrábamos en la Ley 22.752 de la última dictadura (1983). En efecto, el decreto 3.984/84 extendía la percepción de las asignaciones familiares para empleados despedidos antes del 31 de diciembre de 1985 e incluía un *subsidio por desocupación* (equivalente al 70% del salario mínimo[406]), por un plazo de seis meses prologables por tres más en caso de mayores de cuarenta y cinco años o familia numerosa[407]. El subsidio estaba a cargo de la caja de asignaciones familiares.

El hecho de que, en su primera versión, la acción se focalizara a la atención de trabajadores desocupados con cargas familiares nos hace preguntarnos respecto de la posible inspiración en la reforma española que, por esos años, lo tomaba como un criterio de diferenciación (Toharia Cortés 1994: 5). Esta pregunta no resulta ociosa en vistas a que uno de los mayores expertos en reforma española, Armando Caro Figueroa, sería Subsecretario de Trabajo a partir de 1985.

Ahora bien, el decreto 2485 (30/12/1986) sostuvo la protección para quienes quedaran desempleados antes del 31 de diciembre de 1986 y extendió la cobertura del subsidio a los trabajadores *sin* cargas familiares[408], con una prestación de cuatro meses. El decreto 2.533 volvía a incluir a los despedidos durante 1987 y extendía a nueve meses el tiempo de cobertura para los trabajadores de entre cuarenta y cinco y cincuenta y nueve años (con familia numerosa) y a doce meses para los mayores de sesenta. El subsidio se prorrogó nuevamente por los decretos 2228/87 y por el 209/89. En 1989, mediante el decreto 787/89 se elevaba el monto del "beneficio" al equivalente del 100% del salario mínimo.

Por su parte, el decreto 2.533/86 incluía una interesante novedad, que el Ministerio de Trabajo pudiera convocar a los "beneficiarios" a participar de cursos de adiestramiento (sic) y capacitación bajo amenaza de caducidad del beneficio. En este sentido lo que había comenzado operando bajo la forma de un derecho (aunque no tuviera el estatuto de ley, sino de decreto) y que había sufrido un proceso de *expansión* de la población cubierta, se redefinía

[406] El beneficio no se aplicaba en casos de renuncia o mutuo acuerdo, o de haber tenido una relación de dependencia menor a los nueve meses continuos en el último empleo o discontinuos en los 12 meses anteriores a la extinción del contrato, o seis meses o 180 días de trabajo con uno o más empleadores durante el mismo plazo. Tampoco en caso de contratos por tiempo determinado o determinable, en virtud de las tareas o profesión. Tampoco era aplicable a jubilados, pensionados o quienes recibieran beneficios no contributivos (artículo segundo).

[407] Los trabajadores tenían derecho a la percepción de las asignaciones familiares (con excepción de la asignación por maternidad), así como prestaciones médico-asistenciales y la percepción de un subsidio independiente de la indemnización (y compatible con el seguro de empleo de la Construcción).

[408] En caso que pudieran acreditar haber desempeñado un empleo durante un año continuo con el último empleador.

bajo la *condicionalidad* de la *contraprestación.* Asimismo, se aceptaba, aunque fuera sólo tácitamente, el diagnóstico del *miss-match* que supone que el problema del desempleo responde a una inadecuación entre la oferta y la demanda de capacidades. Diagnóstico siempre reñido con perspectivas estructurales que ven en el paro un problema sobre el que debe operarse mediante la intervención maroeconómica y no a través del "reajuste" del trabajador individual al mercado.

Si el espacio del desempleo clamaba por intervenciones técnicas y heterodoxas, uno de los objetos clave del saber experto para desarrollar esa tarea iba a ser "la pobreza", campo de estudios que por esos años se expandiría enormemente. En vistas a las singularidades del mercado de trabajo en la Argentina y el carácter inasible del lugar del desempleo, que en otras latitudes había separado a la figura del "trabajador" de la del "indigente", deberemos decir algunas cosas sobre el saber experto de la pobreza. Esas mismas singularidades, por otra parte, son las que nos condujeron a detenernos en el análisis de la marginalidad en el Capítulo 3. Asimismo, debemos dar cuenta de las redefiniciones en este campo de experticia en tanto las intervenciones en las poblaciones desempleadas de la década siguiente (que analizaremos en el Capítulo 9) y los diagnósticos sobre el mercado de trabajo (sobre los que nos extenderemos en el Capítulo 7) resultan inescindibles de ese territorio oscuro que amenaza a los "sin trabajo".

II.c Los expertos de la pobreza

De las múltiples imágenes asociadas a la gestión alfonsinista, entre las referidas a la política social se destaca, sin lugar a dudas, las denominadas "cajas PAN" (Plan Alimentario Nacional). Pues bien, esta intervención movilizaría (a la vez que sería deudora de) la actualización del saber experto en torno a la pobreza.

El Plan Alimentario Nacional resultó de la promulgación de la Ley 23.056 (22/3/1984), que buscaba atender a la "emergencia" de la pobreza, bajo criterios de focalización estrechamente asociado a lo que Álvarez Leguizamón (2005) denomina "mínimos biológicos", pues atendía los riesgos de "enfermar o morir por desnutrición". La delimitación de la población se sostenía en los conceptos de "pobreza extrema" y "vulnerabilidad" (art. 1). Este segundo concepto, central en la década siguiente, ya empezaba a mostrar sus aristas en la segunda etapa de aplicación del programa, cuando se comenzó a privilegiar el acceso a las familias con responsables económicos desempleados, mujeres embarazadas, niños y ancianos.

Ahora bien, además de estos objetivos, se incluían aspectos de "promoción" asociados al estímulo de la "participación comunitaria" y del ejercicio de la solidaridad –donaciones,

trabajo voluntario (art. 4º, punto c). Los resultados en este segundo nivel de intervención –que retomaba las propuestas de desarrollo comunitario de los sesenta (Capítulo 4)– fueron bastante magros. No fue así en lo atinente a su objetivo primordial, pues impactó en el 84% de los denominados hogares NBI (Tenti Fanfani 1989). Justamente, la delimitación de este sub-universo como objeto de gobierno ("los hogares NBI") requirió de una redefinición y medición de la pobreza, partiendo de fuentes estadísticas que, como suele ocurrir en nuestro país, eran particularmente escasas. En virtud de ello, se abría un espacio para el despliegue de la creatividad teórico-técnica de los expertos, muchos de ellos recientemente regresados a la Argentina tras experiencias de exilio. Algunos de estos expertos habían podido consolidarse profesionalmente o continuar con estudios de posgrado, sumando nuevas herramientas a la experiencia de trabajo en diversas instancias de la APN a fines de los sesenta y comienzo de los setenta (vgr. CONADE).

La medición de la pobreza como problema teórico y técnico tiene un extenso recorrido. Nació con los estudios sobre "línea de pobreza" y canastas básicas de Benjamin Seebohm Rowntree en 1901 en la ciudad de York. Esta canasta fue definida en principio en términos exclusivamente eficientistas, reuniendo los elementos necesarios y suficientes para garantizar la mera subsistencia. Se trataba de una canasta normativa, en tanto partía de determinar *a priori* las necesidades de los trabajadores. Peter Townsend en 1954 marcaría la necesidad de incluir observaciones de los comportamientos realmente existentes de las distintas familias y, analizando los del 25% de hogares más pobres dentro de los que satisficieran sus necesidades, re-determinar los valores de la canasta básica. Por su parte, en los Estados Unidos en 1965 Molly Orshansky propondría una metodología de conformación de la canasta normativa para medir los niveles de indigencia, que debía multiplicarse por el inverso del coeficiente de Engel para obtener la canasta de pobreza.

En el caso de la Argentina, hubo una primera recepción de alguno de estos debates en términos de "consumo obrero". Las primeras mediciones específicas del costo de la vida obrera fueron realizadas por Alejandro Bunge como responsable estadístico del Departamento Nacional del Trabajo. En 1919 la *Revista de Economía Argentina*, dirigida por el propio Bunge, publicaba un artículo en el que se calculaba la variación del costo de vida obrero entre

1910 y 1918. Aunque no trabajaría con la idea de línea de pobreza, conocía los trabajos de Rowntree a través de Arthur Lyon Bowley[409] (González Bollo 2004, Aguilar 2011).

Ahora bien, más recientemente, entre 1971 y 1980 CEPAL y PNUD realizarían una serie de estudios clave sobre pobreza en el marco del *Proyecto interinstitucional de pobreza crítica en América Latina*. En el caso de la Argentina (Altimir 1979), se utilizaron los datos de la citada *Encuesta de Empleo y Desempleo* del INDEC de 1970, que había incluido preguntas sobre ingresos. A partir de ellos, se estimó una "Línea de Pobreza" (LP) específica, valorizada a los precios corrientes (Minujín y Orsatti 1988). Otros estudios desarrollados por aquellos años fueron el del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) sobre subalimentación (1973), el estudio sobre población marginal llevado adelante por Francisco de Imaz en el Centro de Investigaciones Sociológicas de la UCA en 1974 (al que nos hemos referido en el Capítulo 3) y la encuesta de consumo de hogares desarrollada por Gas del Estado (1972). Este listado, seguramente incompleto, configura parte de las memorias del discurso experto sobre la pobreza en la Argentina.

Un hito fundamental en este desarrollo sería la publicación del informe *La pobreza en Argentina* en 1984, producido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con fines no sólo descriptivos, sino fuertemente prácticos, habida cuenta de la puesta en marcha del Plan Alimentario Nacional. Este estudio no retomaba los debates respecto de la configuración de una línea de pobreza, sino la de la conformación de "mapas de pobreza" a partir del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este objetivo estaba estrechamente asociado a la puesta en marcha de políticas sociales, pues tenía por objeto la ubicación (geográfica, aunque no sólo) de los *hogares* pobres.

Así, el informe, dirigido por Osvaldo Altimir tenía, en un marco de urgencia social, el objetivo de generar "un conocimiento cuantitativo de la población (....) y, más específicamente, de la población de ciertos grupos de edad que pueden ser objeto de la acción directa" (INDEC 1984: 16). De este modo, se articulaba una lógica de *focalización* y delimitación de la "vulnerabilidad", fuera por grupo etario, por ocupación del jefe o por migraciones recientes, entre otros factores. La información con la que se trabajó fue la del Censo de 1980, cuyo cuestionario no buscaba específicamente indagar en la delimitación de la población pobre.

[409] Por su parte, Germinal Rodríguez en un trabajo que recopilaba materiales producidos durante las décadas de los treinta y de los cuarenta (1952: 27-28), citaba directamente los trabajos de Rowntree. Agradezco a Paula Aguilar por referirme este dato. Para mayor ampliación a su tesis, actualmente en curso (2011).

Así, en una negociación entre lo posible (y disponible) y las delimitaciones metodológicas y teóricas, se produjo una definición "normativa de pobreza"[410] a partir de la especificación de un conjunto de necesidades básicas y de un sistema de indicadores. Esto es, en el informe se realizaba una distinción conceptual entre la definición de *necesidades*[411], asimilables a derechos y retomadas de la "Conferencia Mundial del Empleo", y los *indicadores* disponibles para medir su satisfacción, en virtud de los datos del Censo.

En la definición de los indicadores encontramos un interesante juego entre una retórica de *derechos* ("su satisfacción surge como imperativo del reconocimiento universal de los derechos humanos" INDEC 1984: 10) y su traducción en términos de *mínimos vitales* (vgr. "requerimientos psicofísicos para el desarrollo de la persona [...] para llevar una vida mínimamente decorosa", ídem: 9-10). Así, el conjunto de indicadores[412] NBI terminaría siendo mucho más limitado que las pretenciosas formulaciones iniciales. El listado contemplaría: 1) condiciones de hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto; 2) condiciones habitacionales: piezas de inquilinato, viviendas precarias o similares; 3) condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; 4) asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asistiese a la escuela; 5) capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera bajo nivel educativo. Tal como señala el informe de 1984, las primeras tres condiciones referían a niveles críticos de privación, la cuarta a insuficiencia de acceso y la quinta a la capacidad para la subsistencia.

La inclusión de este último ítem (capacidad para la subsistencia) resulta problemática desde el propio discurso experto, en tanto fue seleccionada en virtud de representar (según un estudio cruzado con los datos de la EPH de 1980, ver INDEC 1984) una variable aproximada al nivel de ingreso del hogar (dato no recopilado por el censo). Por un lado, no queda claro el grado de correlación efectiva con los niveles de ingreso y ese quinto indicador NBI (Hicks 1998), pero fundamentalmente refiere a una definición de pobreza algo heterogénea respecto de los demás indicadores. Veamos.

---

[410] "Se considera pobre a quien no obtiene o no puede procurarse recursos suficientes para llevar una vida mínimamente decorosa, de acuerdo con los estándares implícitos en el estilo de vida predominante en la sociedad a la que pertenece" (INDEC 1984: 9)

[411] Entre las necesidades se consignaba: alimentación adecuada, vestimenta funcional y decorosa; alojamiento y equipamiento doméstico mínimamente apropiado, disponibilidad de agua potable, condiciones ambientales sanas para el desarrollo individual y la integración social, acceso a medios de transporte apropiados y acceso a servicios de salud (INDEC 1984: 9-10). En un nivel de mayor agregación se incluye el acceso al empleo (ídem: 10).

[412] Es un hogar NBI todo aquél que carezca de alguno de los atributos anunciados.

La pobreza NBI está asociada al acceso a servicios de consumo público, muchos de los cuales son brindados por el Estado –razón por la que se vincula este tipo de medición al diseño de *políticas sociales o de infraestructura*. La pobreza por línea de pobreza (LP), por el contrario, refiere a la pobreza por ingresos, y, por ende, a la esfera del mercado, singularmente al mercado de trabajo –y con ello al nivel de las *políticas económicas*. A estas dos objeciones (la primera, de Hicks, de orden metódica y la segunda más conceptual) se suma una tercera, que se pregunta por la utilidad de incluir una medición (indirecta) de ingresos cuando se cuenta con ambos tipos de mediciones (por NBI y por LP) y éstas pueden articularse (sobre estas dos últimas objeciones *ver* Kaztman 1989).

Ahora bien, tomando distancia de los propios debates del campo experto, cómo interpretar este listado de indicadores heterogéneo que recuerda en algo a cierta enciclopedia china de la que hablaba José Luis Borges[413] ¿Cómo interpretar este desnivel? ¿Esta yuxtaposición de dimensiones? Entendemos que, nuevamente, el análisis de Leguizamón (2005) es iluminador a este respecto. Sin embargo, quizás podamos también aportar algo a ese planteo. Una vez analizado el mecanismo que transforma la retórica de los derechos sociales en la operacionalización de mínimos vitales, queda en pie la pregunta respecto de la matriz discursiva que torna viable esa operación. Parafraseando a Michel Foucault (1989), ¿a partir de qué "tabla", de que espacio de identidades, de semejanzas, de diferencias, de determinaciones y de derivaciones es posible y factible la enumeración de los indicadores NBI que van desde los accesos que deben ser garantizados por el Estado hasta las capacidades que nos vuelven (dirían los expertos del futuro) "empleables" y autónomos en el mercado? Entendemos que este espacio, discursivo aunque no sólo, es el de la racionalidad política liberal, jalonada, pero también estabilizada, alrededor de dos retóricas políticas (y dos juegos de prácticas, como hemos insistido): el utilitarismo inglés y el liberalismo rousseauniano. En este sentido, entendemos que la reducción de la retórica de derechos a los indicadores de mínimos vitales no funciona como un juego de ocultamiento, ni siquiera de verdadera "supresión" de uno de los dos términos. Cuando en el informe de 1984 (a poco más de un año de la recuperación democrática) se parte de la necesidad del "reconocimiento universal de los derechos humanos", se realiza una afirmación verdadera, que no puede reducirse a simple falsedad ("mera apariencia" o "engaño") respecto de las delimitaciones operativas. Sin embargo, junto a esta retórica (y al conjunto de prácticas vinculadas a ella) muestra su rostro

[413] "En sus remotas páginas está escrito que los animales se dividen en (a) pertenecientes al Emperador, (b) embalsamados, (c) amaestrados, (d) lechones, (e) sirenas, (f) fabulosos, (g) perros sueltos, (h) incluidos en esta clasificación, (i) que se agitan como locos, (j) innumerables, (k) dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, (l) etcétera, (m) que acaban de romper el jarrón, (n) que de lejos parecen moscas" (Borges 1960: 142)

una discursividad diversa cuya interpelación no será ya al *homo legalis*. Esa retórica que dibuja el contorno de la contracara moderna del Jano bifronte que somos, la que nos interpela como *homo oeconomicus* y nos pone en relación no ya con el Estado (entendido como voluntad política que asume el bien común), sino con el mercado. En la enmarañada intersección de ambas retóricas (y de sus regímenes de prácticas) se inscribe el problema de "la pobreza", en ese escenario conceptualmente tan resbaladizo de "el hogar" (Aguilar 2011). En este sentido, no querríamos entender la operacionalización (por ejemplo, del NBI) en mínimos biológicos como una suerte de "momento de verdad" que se ocultaría tras la retórica de los derechos (reducida, entonces, a mera apariencia engañosa). Por el contrario, proponemos entender el discurso experto de la pobreza como uno que se inscribe paradójicamente en ambos regímenes discursivos y de prácticas, en el corazón de una tensión que es constitutiva del modo liberal de gobierno de las poblaciones[414].

Pues bien, volviendo al decurso de los saberes expertos de la pobreza en la Argentina de la década de los ochenta, en 1987 se ponía en marcha el proyecto de *Investigación sobre la Pobreza en la Argentina* (IPA), que iba a producir datos a partir del método de medición de la *línea de la pobreza* (recordemos que en 1984 los expertos se habían concentrado en la medición por NBI). Además de tomar, como antecedentes sobre el tema, algunos de los estudios mencionados más arriba, se incluirían nuevas investigaciones que pronto adquirieron el *status* de clásicos para los expertos del campo, por ejemplo el trabajo de Sergio Britos ("La canasta de alimentos") o el trabajo de Luis Beccaria y Alberto Minujín de 1985 sobre los modos de medición de la pobreza. El equipo del IPA estuvo dirigido por Alberto Minujín y Pablo Vinoucur, con la participación de Irene Oiberman, Inés Aguerrondom, Jorge Carpio, María del Carmen Feijoó, Leopoldo Halperín, Silvia Llomovatte, Irene Novacovsky, Alvaro Orsatti y la asistencia de Cristina Alvarez, Néstor López y Clyde Trabuchi[415]. En este listado se reunía a matemáticos, sociólogos y economistas, egresados en su mayoría de universidades nacionales y con experiencia previa en instituciones públicas técnicas.

[414] Esto no implica una homogeneidad transhistórica en el modo de gobierno liberal de la pobreza. Hemos intentado dar cuenta de las inflexiones en las diversas racionalidades de gobierno. Así, la medicina social de comienzos del siglo XX es distinta al gobierno nacional y crecientemente económico-militar que se inicia con Perón. Retomando lo que decíamos en las reflexiones preliminares de la Parte II, ninguno de los elementos discursivos que analizamos tienen sentido fuera de la trama que conforman con otros y de las relaciones en las que están intrincados.

[415] Probablemente podría construirse la red de programas e investigaciones sobre pobreza de la siguiente década sólo a partir de estos nombres.

Como parte del proyecto, se elaboró una medición a partir de una *línea de pobreza*. La canasta básica de costo mínimo se calculó considerando las necesidades energéticas de la población, sus hábitos (según la Encuesta de Gasto de Hogares de 1985) y los costos de los alimentos, tomando como ideal un varón de entre 30 y 59 años con actividad moderada[416]. Así, se estableció una canasta de indigencia y se derivó la de pobreza a partir del cálculo del estimador de relación entre consumo alimentario y el consumo total de los hogares (que incluía bienes y servicios no alimentarios)[417]. Los hogares por debajo de los ingresos[418] equivalentes a cada una de las canastas[419], se consideraron "indigentes", en un caso, y "pobres" en el otro. A partir de estas definiciones, en 1988 se realizaba una encuesta (de más de nueve mil casos) en la que se medía la pobreza y sus múltiples dimensiones, tales como el perfil ocupacional, las condiciones estructurales de vivienda, el acceso a la salud y la educación (aspectos que iban a ser tomados en el diagnóstico sobre el "círculo de la pobreza").

Los análisis de la IPA no sólo estudiaron la pobreza urbana a partir de la "Línea de Pobreza" (LP), sino que también buscaron herramientas de articulación metodológica con las mediciones por NBI. Un instrumento clave en este ejercicio sería la construcción de tipologías. En un principio, se distinguía entre los "pobres estructurales" (pobres NBI) y los "pauperizados" (o pobres por ingreso, LP). Estos serían los primeros elementos de un diagnóstico que enfatizaría cada vez más la "heterogeneidad", cuando no la "multidimensionalidad" de la pobreza. La articulación de ambos criterios (NBI-LP) generaría novedades conceptuales y metodológicas. En lo que hace a estas últimas, surgirían propuestas del estilo de la de Julio Boltvinik (1992) de diseñar métodos integrados de medición[420], que debían ser (y en alguna medida fueron) impulsados por organismos internacionales (CEPAL y PNUD) para lograr mediciones nacionales conmensurables.

Así, por ejemplo Kaztman (1989, también CEPAL/DGEC 1988) propondría una tipología de cuatro elementos: pobreza crónica (NBI *y* LP), pobreza estructural/inercial (NBI *no* LP),

[416] Para calcular la LP per cápita se convierte la LP en unidades de adulto equivalente. A su vez, las relaciones de equivalencia entre edades y sexo se establecieron por un estudio nutricional.

[417] Ello sobre la base de la observación de esta relación en los deciles II, III y IV de la distribución del ingreso a partir de la EGH.

[418] La pobreza en la Argentina se sigue calculando en base a ingresos, es decir, consumos potenciales.

[419] Según el Índice de Precios al Consumidor.

[420] El primer tipo de mejoras propuestas actuaba en el nivel de redefinir los indicadores NBI excluyendo las mediciones *proxy* de ingreso e incluyendo el nivel educativo de los miembros del hogar mayores de 12 años, el acceso a electricidad, el mobiliario y equipamiento del hogar y el tiempo libre (Boltvinik 1992: 356). El Método Integrado de Medición de la pobreza, por su parte, redefine los instrumentos de recolección para que el NBI mida más extensivamente el acceso a servicios públicos. Esta metodología se adoptó en Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana (PNUD "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", en *Comercio exterior, abril 1992, vol. 42, nro 4.*)

pauperización coyuntural (LP *no* NBI), socialmente integrados (*no* NBI *no* LP). De un modo semejante, Alberto Minujín y Pablo Vinoucur (1989) distinguían entre pobres "sólo por ingresos" (LP), los "sólo pobres por NBI", y los "pobres por ambos tipos de medición" ("pobres crónicos" desde la perspectiva anterior). Al interior de la categoría de los "pobres sólo por NBI", los autores diferenciaban entre los "NBI-carenciados" (que habitaban en viviendas precarias o piezas de inquilinato o sin servicios de baño) y, por otra parte "los NBI-hacinados". Esta distinción de los NBI reflejaría aspectos dinámicos de la configuración y reconfiguración de la pobreza. Los NBI-hacinados (que *no* eran pobres por ingreso) serían la cristalización de un proceso (incluso de una conducta) en que se había optado por la concentración de varios núcleos familiares en hogares no-precarios para reducir el gasto en vivienda y, por ello mismo, una mejora relativa de los ingresos relativos por hogar. En virtud de ese proceso, este grupo sería el resultado de una *migración de categoría*, de "pobres por ingresos" (LP) a "pobres sólo por NBI".

En función de estas tipologías y distinciones, una de las conclusiones centrales de la IPA, en su estudio acerca de la evolución de la pobreza entre 1974 y 1987, fue que ésta no sólo había aumentado en términos absolutos, sino que había cambiado su perfil, pues se habría pasado de un tipo de pobreza fuertemente estructural (NBI) a una pobreza por ingresos (LP). Así, tomando los hogares y las personas:

	NBI		Pauperizados	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
1974	26.3	31.1	2.6	3.2
1980	16.6	21.2	7.5	10.1
1982	18.8	23.1	25.3	28.0
1985	14.5	17.2	17.1	20.6
1987	16.1	22.0	22.7	25.2

En porcentajes de la población total.

INDEC-EPH, IPA, Vinoucour (1991)

Resulta fundamental, en este punto, reflexionar respecto de la "pobreza estructural" y sus resonancias. Los estructuralmente pobres, los que tienen una estructura (*vgr*. habitacional) pobre, los pobres por cuestiones estructurales. La polisemia abre su juego. Más allá del sentido de la relación entre ambos términos (pobres-estructura), estas categorías refieren a ese "núcleo duro" que pareciera irreductible. Sin embargo, ¿en qué sentido la pobreza por

ingresos sería menos persistente? Pareciera algo paradójica la calificación de "estructural" de un tipo de pobreza que se *reducía*, mientras que la pobreza por ingreso, que *crecía persistentemente* (y lo había hecho en trece años), era tomada como un hecho "coyuntural". Este segundo tipo de pobreza, asociada a la disminución del ingreso por hogar, era resultado, en principio, de la persistente inflación (¿coyuntural? ¿Estructural?), de la concentración del ingreso (¿coyuntural? ¿Estructural?), y de las transformaciones en el empleo, particularmente a la informalidad y la precariedad (¿coyunturales? ¿Estructurales?). Pareciera que casi todos estos fenómenos –con la excepción de la inflación, que sin embargo hasta entonces sí había mostrado ser un dato estructural– mostrarían ser más que una circunstancia. Siguiendo, una vez más a Althusser (2004), la excepción pareciera ser la regla.

Pues bien, más allá de estas paradojas nominativas y conceptuales, vemos que las mediciones de la pobreza no sólo se generalizarían a partir de la configuración de una red *nacional* de expertos, sino que éstas también se extenderían al ámbito *latinoamericano.* En el caso de los mapeos NBI, éstos se generalizarían en la región[421] a partir de un conjunto de indicadores relativamente homogéneo y de estadísticas que se pretendían más o menos conmensurables. Ello, de la mano de las sistematizaciones de CEPAL y PNUD, que delimitarían la conformación de un campo de saber ("la pobreza en América Latina"). La red latinoamericana de expertos tendría un papel fundamental en establecer los pilares para la medición de la pobreza (vgr. Altimir 1978[422]), así como en sistematizar y difundir los sucesivos avances en cada país. Por ejemplo en 1992, la revista *Comercio Exterior,* editaba un número dirigido por Julio Boltvinik enteramente destinado a los debates sobre la pobreza (*El conocimiento de la pobreza en América Latina).* En este número se publicaban trabajos de organismos internacionales (BM, PNUD, CEPAL), de teóricos internacionales de referencia (Amartya Sen) y estudios nacionales en los que se daban a conocer tanto datos, como perspectivas metodológicas y teóricas (vgr. Boltvinik, Minujín y Vinoucur).

Junto con estas instancias de difusión, se montarían diversos proyectos (entre los que estaría el *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*) que realizarían mediciones a nivel

[421] Colombia en 1973 y 1985; Bolivia en 1992; Chile en 1970 y 1982; Ecuador en 1982 y en 1990; Guatemala en 1981; Honduras en 1988; Nicaragua en 1995; Paraguay en 1982 y 1992; Perú en 1981; Uruguay en 1985 y Venezuela en 1990 (Feres y Mancero 2001).

[422] En este trabajo, además de realizar una detallada sistematización metodológica de los modos de medición de la pobreza, en particular a partir de la línea de pobreza y de indigencia, hay un estudio comparativo que incluye a la Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia Costa Rica Chile Honduras México, Perú, Uruguay y Venezuela. La pobreza en la Argentina (con datos del Censo de Empleo de 1970) representaba un 8% y la indigencia un 1%. El promedio para América Latina era de 40% de pobreza y 19% de indigencia. El país más próximo a los números de la Argentina, era Uruguay, con un 10 % de pobreza urbana, mientras que para Argentina esta representaba un 5%.

nacional y que organizarían instancias de puesta en común de resultados –tales como la *II Conferencia Regional sobre la Pobreza de América Latina y el Caribe*.

Como hemos intentado señalar, las mediciones de la pobreza y sus conceptualizaciones en la década del ochenta movilizaron esa red de instituciones y expertos a la que hicimos referencia, de modo que no podemos reducir la emergencia de ciertos diagnósticos a la mera "importación" de discursos ajenos. Incluso, el sentido de difusión de los diagnósticos también adquiriría el sentido inverso, en función de la inclusión de los expertos locales en las redes institucionales de nivel internacional. Así, por ejemplo en 1982 el Banco Mundial publicaba el clásico trabajo de Altimir de 1979 en inglés. Por cierto, esa traducción implicaba muchas otras, en virtud de la referencia que en ese trabajo se hacía, por citar un ejemplo, a los trabajos de CEPAL o a las diversas teorías de la marginalidad que hemos reseñado en otro capítulo.

En este juego cada vez más complejo de traducciones (en ambos sentidos) resulta claro que la *focalización* como modo de intervención en las poblaciones, lejos de ser una simple transposición de cierta perspectiva de la pobreza (vgr. del BM), se inscribe de un modo singular en una racionalidad técnica (de medios) que cae ante la pregunta ¿quiénes son los pobres? Pregunta ésta que iría profundizándose con los años e involucrando cada vez más variables (es decir, espacios de intervención), en una lógica en la que la multidimensionalidad devendría (multi)focalización. Ahora bien, encontramos los rudimentos de la lógica que impulsa este modo de diagnóstico e intervención en el citado trabajo de Altimir, cuando, a pesar de la valoración de perspectivas que abordan la pobreza como un fenómeno relacional (desigualdad), privilegia las miradas más descriptivas que adopta un análisis multivariado a partir del cual recortar múltiples sub-universos de intervención focalizados (1982: 10). En este sentido, las recetas de focalización se articularían en una "tradición" experta que, en virtud de derivas particulares, tenía afinidades de sentido con ella.

El régimen de la mirada que organiza el espacio de enunciabilidad en el que se insertan los estudios que hemos analizado merece una reflexión. Retomando los conceptos que presentábamos en la *Introducción* de la tesis, resulta claro que no estamos ante la "epistemología de la caridad" típica de la filantropía, signada (según Topalov 1994) por un acercamiento "clínico" a cada "caso". Tampoco estamos ante el régimen de la mirada propio de la *racionalidad social*, que implica un acercamiento *inductivo* al análisis de las poblaciones sobre la base de encuestas y censos, que ponen en juego ciertas categorías objetivas. Pareciera tratarse, más bien, de una mirada que a partir del *movimiento de variables deduce*

indicialmente el comportamiento de los individuos y de las poblaciones. La delimitación del "mapa de la pobreza" de 1984 (que organizó la distribución de las cajas PAN[423]) no requirió de una co-presencia que obtuviera inductivamente la información sobre los hogares, sino que se realizó a partir del Censo de 1980, *deduciendo* los datos no relevados a partir de presunciones respecto de las relaciones entre distintas variables (nivel educativo-nivel de ingreso). En el mismo sentido, veíamos cómo Alberto Minujín deducía los comportamientos de los pobres a partir de los datos ofrecidos por los censos (si habían decidido abandonar sus casas para concentrarse con varios núcleos familiares en una misma vivienda, si habían migrado recientemente)[424].

Ahora bien, tal como hemos visto al analizar la *racionalidad tecnocrático desarrollista*, este modo de observación de lo social no resulta novedoso, por el contrario, está estrechamente vinculado a la conformación de la estadística matemática y de la economía desde mediados de la década del veinte. Pero, entonces, ¿hay aquí una discontinuidad en el régimen de la mirada? Entendemos que sí y que, una vez más, la respuesta estará no en la aparición de este o aquél elemento (lógica, dispositivo, significante), sino en el juego de sus articulaciones y desarticulaciones.

Aunque este modo de observación de poblaciones no resultaba una novedad, su desarticulación de un programa global preocupado por "la energía de la nación" (como diría Gálvez), por "la liberación económica" y la "independencia nacional" (según el *Plan Trienal*) o por el "desarrollo económico" (como diría Frigerio), transformaría radicalmente los sentidos de ésta observación (y de las intervenciones que fomentaría). Tanto para el keynesianismo como para el desarrollismo el medio en que las macrovariables adquirían sentido y sobre el que debía actuarse era la "economía nacional". Intervenir en la pobreza resultaba sinónimo de gobernar (económicamente) la nación. Por el contrario, en el contexto de mediados de los ochenta, los dispositivos actuariales que operaban para la deducción del comportamiento de las poblaciones eran puestos al servicio de una acción que se limitaba a los márgenes. La "guerra contra la pobreza" ya no pondría en juego a "la nación" (su economía, su desarrollo, su gobierno económico), sino que devendría una guerra persistente en las adyacencias, marcada por el signo de la "excepcionalidad". Análogamente a lo que ocurría en el arte de la

[423] El "mapa de la pobreza" era el modo de asignación fija de fondos a las distintas provincias, luego los bonos eran entregados individualmente, presentando una declaración jurada que afirmara la condición de pobreza y con alguna documentación que corroborara la identidad del beneficiario.

[424] Por cierto, ya de Imaz (1973) operaba de un modo muy semejante, cuando delimitaba poblaciones marginales poniendo en juego un conjunto de indicadores ponderados a partir del Censo de 1970. *Ver* Capítulo 3, apartado II.b.

guerra (a secas), ya no se luchaba tras la utopía de una "gran victoria final", sino de modo local y constante[425].

En el marco de regresión de la condición salarial protegida (en vista a procesos económicos y de desregulación activa por parte del Estado), la consolidación de los "programas focalizados" como modo generalizado de atender las necesidades de "los débiles", resentirá la condición misma de la ciudadanía social, sustituyéndola por formas arbitrarias e impredecibles de ayuda[426]. Por cierto, ello vendría de la mano de una redistribución de las responsabilidades por la reproducción de la vida, que involucrarían cada vez menos al Estado y cada vez más a la comunidad (mediante una resignificación del desarrollo comunitario como *empowerment*) y a la familia (en consonancia de la reinterpretación que la *Escuela de Chicago* hace del "capital humano" y sobre la que volveremos en el Capítulo 7)

En el marco del proceso de desindustrialización, de deslegitimación del Estado y de retroceso del proyecto de gobierno directo sobre la economía (desarrollista o neocorporativo), la dualidad de la economía será cada vez menos algo "a superar" y más algo que debemos aprender "a gerenciar". Se consolidaba así, según el decir de Robert Castel (1986), una sociedad de doble velocidad. Al respecto, también resulta ilustrativa la siguiente apreciación:

> Si el modelo populista-desarrollista diagnosticaba un dualismo estructural que le era ajeno y que se proponía superar, el nuevo modelo de acumulación es dual en su concepción. Si aquella propuesta ocultaba la desigualdad estructural, en su discurso legitimador (...), arraigaba -al mismo tiempo- la igualdad como positividad y como potencialidad. El modelo neoliberal construye su legitimidad sobre el develamiento y, a nivel de las políticas sociales, la estrategia de "focalización" es la expresión genuina del reconocimiento de la potencial existencia de grupos excluidos (Grassi, Hintze y Neufeld 1994: 20).

Pues bien, luego de este recorrido sobre los saberes expertos de la pobreza, estamos en deuda respecto de otro ámbito de experticia también fundamental para el desarrollo del *workfare* en la década siguiente. Nos referimos a los estudios sobre las transformaciones en el mercado de trabajo. Teniendo en cuenta su relevancia, decidimos dedicarle un capítulo completo, a continuación del presente. Antes de ello, en el apartado que sigue analizaremos los modos en que en el debate parlamentario de los años ochenta se discutía la cuestión de la desocupación. Este análisis también será relevante en el proceso de construir el recorrido que hará inteligible tanto la problematización como la intervención en el desempleo, cuando este devenga el problema prioritario de la agenda política.

[425] En virtud de esta afinidad de sentido, terreno para futuras investigaciones, nos hemos detenido en el Capítulo 3 en la figura de Roberte Mc Namara.

[426] La asistencia como forma de atención a la pobreza no es nueva, tampoco el hecho de que ella pueda tener un carácter arbitrario. Sin embargo, nuevamente, en función de su articulación en distintas formas de gobierno de la fuerza de trabajo adquiere sentidos diversos.

II.d Los debates parlamentarios en torno al desempleo[427]

"Quiero creer que en esta reforma económica que se ha instrumentado la variable de ajuste no va a ser el desempleo" (Augusto Conte DSD TIII 1985: 1853, 03.07.85)

A lo largo de la década del ochenta, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, se presentaron diversos proyectos que daban cuenta de la presencia del problema de empleo en la agenda pública, y de la sospecha que alimentaba la creencia del diputado Conte (que, efectivamente, el empleo sería la variable de ajuste de la reforma económica que comenzaba a ponerse en marcha). Nuevamente, los diarios de sesiones resultan una fuente interesante en tanto no sólo permiten analizar las condiciones de un saber experto emergente, sino que además, por las características del género discursivo, implican la puesta en juego de polémicas en la definición de los sentidos de la intervención estatal.

Tomando los debates entre 1983-1989 hay dos aspectos en los que quisiéramos detenernos: (1) la delimitación de ciertas *poblaciones* que eran tenidas por más vulnerables ante la crisis de ingresos y de empleo y (2) las formas propuestas de intervención en el desempleo.

En lo referido al primer punto, en la delimitación de las poblaciones más vulnerables puede notarse una preocupación singular respecto de los siguientes sub-grupos: a) los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo (Proyecto Manzano DSD 1987 IV, 3680; Proyecto Ricardo Lafferiere UCR DSS 1988: 776 ss; Proyecto Jorge Matzkin PJ Diputados Trámite Parlamentario exp 0482-D-89; Proyecto Solari Irigoyen Diario de Asuntos Entrados 1989, 0158-5-9) , b) los desempleados con carga de familia[428] (Proyecto Solari Irigoyen Diario de Asuntos Entrados 1989, 0158-5-9) c) las mujeres jefas de familia sin empleo (Proyecto Solari Irigoyen Diario de Asuntos Entrados 1989, 0158-5-9), d) los desempleados mayores (Proyecto Solari Yrigoyen Diario de Asuntos Entrados 1989, 0158-5-9, Proyecto Francisco Mugnolo DSD 1990 TI 2659 ss), e) las mujeres embarazadas desocupadas (Proyecto Oraldo Britos, Exp-Sen 0077-s-87), f) los minusválidos (Proyecto Solari Irigoyen op. cit; Proyecto Jorge Matzkin op. cit), g) los ex detenidos y h) los migrantes con dificultades de inserción en el mercado de trabajo (estos dos últimos, Proyecto Jorge Matzkin op. cit.).

[427] Agradezco la colaboración de Carolina Martin Ferro en la recopilación de estos debates parlamentarios, así como en los de 1991.

[428] Era este también un criterio de priorización para el subsidio especial de asignaciones familiares (Decreto 2485).

Más allá del ejercicio de focalización que supone la delimitación de estas poblaciones, resulta interesante el hecho de que el desempleo no se superpusiera, estrictamente, con el universo de la pobreza. Así, si bien en el proyecto de Jorge Matzkin (*et al*) de fines de la década[429] la cuestión de la desocupación aparece estrictamente asociada a la pobreza estructural y por ingresos (en virtud de la generalización de los estudios que hemos reseñado), en proyectos tales como los de José Luis Manzano (sobre empleo joven), el centro de atención aparece en otros grupos sociales (graduados universitarios y terciarios). Particularmente, es el caso de la preocupación por los jóvenes que aparece bajo la retórica de la "fuga de cerebros", vivido como la pérdida de elementos valiosos para la nación. Es importante indicar, en virtud de debates posteriores que analizaremos en otros capítulos, que la población joven sería uno de los objetos centrales de la reforma laboral.

En algunos casos, la falta de horizontes de empleo para las nuevas generaciones se vinculaba discursivamente a fenómenos tales como la "drogadicción", a "subculturas" y "sectas seudoreligiosas" (Proyecto Ricardo Lafferiere UCR DSS 1988, ver también Proyecto Solari Irigoyen Diario de Asuntos Entrados 1989, 0158-5-9: 244 ss.). Resuenan aquí las memorias del racismo de Estado, cuyo papel clave en la delimitación de poblaciones excluidas hemos visto, en particular al analizar la década del treinta. Pero también, inquietudes referidas a la pérdida de recursos valiosos que podrían inscribirse en el horizonte de las teorías del "capital humano", según fueron desplegadas por la *Escuela de Chicago*, en las que nos detendremos en el capítulo que sigue.

Del mismo modo, resulta interesante la utopía de gobierno que asoma tras la intervención sobre los jóvenes desempleados, en particular en el proyecto de Lafferiere que proponía fomentar su transformación en microempresarios. En esta propuesta de intervención, se construye como horizonte una sociedad de "alta capacitación de pequeñas empresas cerebro intensivas, dinámicas por su esencia juvenil, y pujantes al armonizar la necesidad de desarrollo individual y el desarrollo de la Nación en su conjunto" (DSS 1988: 779). De este modo, la profilaxis del desarrollo económico volvía a ahuyentar las amenazas de los comportamientos desviados, articulando los niveles individuales y sociales, los de la libertad individual de los jóvenes devenidos empresarios y los de la seguridad colectiva. Ahora bien,

[429] Proyecto que proponía la creación de un Consejo para la Planificación Integral del Empleo que tenía por funciones estudiar las causas del desempleo, describirlo estadísticamente, proponer sistemas protectivos que no incidieran negativamente en el mercado de trabajo, promover programas especiales para poblaciones particulares (jóvenes, discapacitados, ex detenidos y migrantes), coordinar programas de readiestramiento, promover la formación de cooperativas y trabajadores autónomos, estudiar las condiciones de precarización, elaborar planes específicos que enfrenten las condiciones rurales.

el modo de producir esta sociedad –que por cierto se parece bastante a la que soñaba el Departamento de Estado con su "revolución de clases medias" – ya no incluía la planificación centralizada, sino una orientación indirecta que no operaría mediante antidemocráticos dispositivos como los del "cupo", sino a través de "incentivos". El "incentivo" resultaría un elemento clave de los dispositivos de gestión del desempleo que se pondrían en marcha la década siguiente.

Por otra parte, además de la focalización en "los jóvenes", cabe también señalar la insistencia respecto de la intervención en casos de desocupados con carga familiar. Por un lado, desde comienzos de la década se problematizaba la emergencia del desempleo de los jefes de hogar como un nuevo fenómeno, con gran impacto en los ingresos (y por ende, en los niveles de pobreza) de los hogares. Esto era particularmente serio en el caso de los que tenían jefatura femenina (de ahí su delimitación como subgrupo), pues en general eran monoparentales, lo que implicaba que no había mano de obra de reserva disponible para el mercado de trabajo. Junto con estos argumentos tecnocráticos, el discurso familiarista también aparecería en escena en referencia a la necesidad de proteger la célula básica de la sociedad del poder desintegrador de la falta de ocupación y de ingresos (vgr. pedido de interpelación del Senador Luis Rubeo PJ Exp- Sen 0307-S-88). En un sentido semejante, hemos visto que el subsidio al desempleo decretado por el ejecutivo en 1984, tomaba la institución de las asignaciones familiares como vehículo[430] para su puesta en marcha, aún cuando luego se generalizara también a trabajadores sin carga familiar (*ver supra*).

Respecto de las restantes delimitaciones, algunos de estos subgrupos entrarían dentro de los denominados "grupos especiales" en la ley 24.013 de 1991 (jóvenes desocupados, trabajadores mayores de 50 años, liberados, aborígenes, excombatientes, rehabilitados de la drogadicción y discapacitados) Por su parte la Ley 24.465 de 1995 (que iba a fomentar modalidades temporarias de contratación) demarcaría como población objetivo a los trabajadores mayores de cuarenta años, las personas con discapacidad, las mujeres y los ex - combatientes de Malvinas. Pues bien, en los debates parlamentarios de fines de la década del ochenta, estas subpoblaciones comenzaban a configurar un espacio que, en las décadas siguientes, sería nombrado de diversos modos: "vulnerabilidad", "exclusión" o "inempleabilidad". Argumentaremos en otro capítulo que durante la puesta en marcha de los programas de emergencia ocupacional en los noventa, este espacio sería también leído a partir

[430] Imposible resistir la tentación de introducir aquí una extemporánea asociación con la Asignación Universal por Hijo (2009).

del concepto de "*underclass*"[431], lectura que tendría sus consecuencias en los modos de intervención. Volveremos sobre ello en el Capítulo 8 y en el 9.

Por un lado tenemos, entonces, ejercicios de focalización en poblaciones vulnerables semejantes a los que se generaban en el ámbito de la pobreza y regidos por el mismo régimen de la mirada. En segundo lugar, nos interesa referirnos a los modos de intervención debatidos en el ámbito parlamentario. Sintéticamente, podríamos decir que hubo dos lógicas para responder al agravamiento de la crisis económica y sus repercusiones en el empleo: una que respondía a la emergencia con medidas *excepcionales* y *transitorias* (al estilo de la Ley 22.572 de la dictadura) y otra que intentaba responder con *reformas*. Las respuestas del registro de la excepcionalidad estuvieron orientadas a "congelar" las condiciones del mercado de trabajo, en algunos casos, o a acompañarlas con medidas "paliativas" en otros.

Entre las medidas extraordinario-paliativas[432], estaría la propuesta de Álvaro Alsogaray y José Manny (UCD), quiénes el 25 de julio de 1985 referían a la necesidad de una "compensación transitoria por desempleo", que requería, como primer paso, una comisión que analizara el incremento de la desocupación. Desde la perspectiva de los diputados, la salida de las políticas dirigistas e inflacionarias que el país experimentaba desde hacía años (y que habían llevado la inflación a 1.128, 9 % anual) supondría un tiempo de recesión y desocupación, al menos si se dejaban las recetas gradualistas (y ese parecía ser el caso del *Plan Austral*). Así, "toda transición de un estado inflacionario a otro con estabilidad monetaria y equilibrio económico, implica[ba] necesariamente aceptar una traslación de recursos –especialmente recursos humanos– , de las actividades improductivas (particularmente del Estado) que [debían] cesar, a otras altamente productivas, que [debían] desarrollarse" (DSD 1985: TIV 2742). La compensación transitoria era una respuesta más sincera que las que intentaban

[431] En sus primeras definiciones, se asociaba a procesos económico-estructurales derivados del cambio en el paradigma sociotécnico y las consecuentes transformaciones en el mercado de trabajo (entre ellos Myrdal 1962 y Miller and Roby 1968). Sin embargo, estas conceptualizaciones serían obturadas por otras, que definirían el *underclass* como un tipo de *comportamiento desviado* (entre ellos Auletta 1999 [1981]; Russell 1977), sobre el cual el *workfare* actuaría de un modo moral e individualizante (Shragge 1997). Volveremos sobre este punto.

[432] Medidas que propondría el propio PEN a través del subsidio transitorio de desempleo al que nos referimos más arriba (Decreto 3.984/84). Este establecía un sistema de protección para el trabajador despedido u su familia mediante la extensión de las asignaciones familiares y un subsidio equivalente al 70% del salario mínimo vital y móvil, por el período de 6 meses, renovable a 3 cuando el beneficiario tuviere más de 45 años o percibiera asignación por familia numerosa. El decreto 2485/85 extendía los beneficios a los trabajadores sin carga familiar por un período de cuatro meses. El decreto 2533/86 extendió a nueve meses el período de prestación para aquellos entre 45-59 años o con subsidios por familia numerosa, para los mayores de sesenta el beneficio se extendió a un máximo de un año. Con este decreto, además se determinaba la obligatoriedad de que los beneficiarios participaran en actividades de adiestramiento del Ministerio. El subsidio se volvía a prorrogar por el decreto 2228/87 y el 209/89, el decreto 787/89 llevó el beneficio al nivel del salario mínimo.

demorar el cierre, inevitable, de fábricas y empresas (como pedía el bloque del PJ, *ver infra*). Los diputados –en sintonía con lo que veíamos más arriba respecto de la Ley 22.572 de fines de la dictadura (1983)– aclaraban que la compensación transitoria no debía confundirse con los seguros de desempleo.

En septiembre de 1990 (DSD TI: 3194) con firmas tales como la de Dante Camaño, Hugo Curto y Osvaldo Borda (PJ) se aprobaba un "subsidio solidario por desempleo" que, para los siguientes dos años, cubría por seis meses a los trabajadores desempleados con un sueldo equivalente al mínimo de convenio. Los aportes para su financiamiento serían acordados en los convenios colectivos. Se trataba de un beneficio *transitorio* (y paliativo) hasta establecerse el seguro de desempleo que resultaría de "un acuerdo económico y social". No buscaba resolver problemas estructurales y de fondo, y reconocía su carácter excepcional. Por un lado, resulta interesante la coincidencia entre sectores históricamente contrapuestos respecto de la conveniencia de estos esquemas de emergencia (nacidos, como hemos visto en los últimos años del proceso). Pero además, resulta aun más impactante el argumento que justificaba su carácter solidario basado en que quienes tenían el "privilegio" de trabajar, y "por lo pronto son poseedores de un bien social escaso, [tenían] la obligación moral de colaborar, de compartir, aunque sea una mínima medida, con los que ya, ni siquiera, son poseedores de tan elemental derecho que no sólo contribuye a su existencia, sino que, por sobre todo, dignifica al hombre" (DSD TI: 3197).

Sería justamente este argumento el que construiría el *lugar de enunciación* desde el que el Partido Justicialista podría promover el proyecto de flexibilización laboral durante la década siguiente intentando evitar el lugar de la "traición" a los propios principios. Por cierto, en él resonaban, como veremos, las memorias del *gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo* (por ejemplo, el derecho *al* trabajo o la acción a partir de un sistema de acuerdos). Nuevamente, estaríamos en el plano de una "negociación heterodoxa" que –desasnada de una realidad en la que el mercado de trabajo ya no sólo *estaba,* sino que *era* segmentado– debía legislar para los más débiles: los desempleados y los precarios. Aun cuando ello supusiera desproteger a los empleados formales. Por supuesto, la premisa necesaria, aunque no explicitada, de este argumento es la presunción de que se trataba de un juego de suma cero en el que los actores contrapuestos eran los trabajadores con empleo y los sin empleo (o con empleos precarios).

Por su parte, entre las alternativas de intervención extraordinarias de "congelamiento" del mercado de trabajo[433], encontramos la propuesta de conformación de la Comisión Nacional de Protección del Trabajo y del Salario (que no resultaría aprobada), entre cuyos objetivos estaría "garantizar el mantenimiento de las fuentes de trabajo, alcanzar el pleno empleo y niveles de salarios dignos" (DSD TIII: 1852, 03.07.85). Este proyecto fue presentado por la bancada justicialista a pocos días de la firma de un acuerdo con el FMI (12 de Junio de 1985) y en el marco de lo que se caracterizaba como una "ola de despidos" –quince mil despidos en la UOCRA y otros muchos en la Ford, Volcán y Renault (DSD 1985 TIII: ídem: 1857 ss). En este contexto, se generaría un intenso debate que, nuevamente, preferiría otros registros antes que el tecnocrático. Así, por ejemplo, afirmaba José Luis Manzano que "la inflación no es el diagnóstico principal, sino el secundario (...). El tumor que carcome a la economía argentina, señor presidente, es *la dependencia* es un viejo tumor que ha crecido junto con nosotros y que nunca ha sido extirpado totalmente". En un registro semejante, el futuro Ministro del Interior se preguntaba si el desempleo era una consecuencia no deseada o, si por el contrario se estaba "frente a un programa de reconversión del aparato productivo" (DSD 1985 TIII: 1852, 03.07.85). En la misma clave altisonante y polémica, se argumentaba que frente a la crisis del mercado de trabajo no cabía solamente congelar salarios y precios, sino también el trabajo para quienes lo tenían[434] (Lorenzo Pepe, DSD 1985 TIII: 1859), y, de ser necesario, procurar créditos a las empresas que se vieran imposibilitadas de mantener las fuentes de trabajo (José Luis Manzano, *ídem*).

Resulta por demás interesante la reacción del bloque radical, pues el diputado Víctor Bisciotti denunciaría que "que aquí no se está cumpliendo con lo que oportunamente se conversó y pactó (...). Nosotros hemos tenido el gusto de recibir a los representantes de la CGT encabezada por su secretario general, Saúl Ubaldini, a quien acompañaba el dirigente Borda y los disputados Manzano, Ibáñez y otros (...)". Estos acuerdos debían ser respetados en virtud de que el *Plan Austral* era "un plan económico serio"; un plan que no iba "en broma". No se podía cometer, entonces, el más minúsculo error que pudiera entorpecer o enturbiarlo, argumento que se había desarrollado en la mencionada reunión "con el afecto y comprensión que sentimos por la clase obrera Argentina" (DSD TIII: 1985, 03.07.85). Bajo este tono paternalista, de quien sabe mejor y más que su hijo, entendemos que lo que estaba en juego era la relación entre la racionalidad tecnocrática (los límites y los tiempos que ella precisa) y

[433] En las que también se inscriba el PEN cuando en el Decreto 1250 establecía los requisitos para disponer suspensiones, reducciones horarias o despidos.

[434] Al respecto, como hemos establecido más arriba, pocos días después se aprobaba el decreto 1250/85 que obligaba a los empresarios a informar sobre despidos, suspensiones y reducciones de jornada.

la racionalidad neocorporativa, que funciona sobre otros clivajes. Lo que queda expuesto, tomando en cuenta las condiciones del debate en la década posterior, era que aún no funcionaba un acuerdo respecto del lugar preeminente de "lo técnico"[435].

Parecería que la economía (como espacio de enunciación de la verdad), se esforzaba por contener "lo político" bajo la forma de "la gestión" y en manos de "los operadores", a los que nos hemos referido más arriba. Frente a ello, observamos cierta sinuosidad en la postura de un PJ que, a la vez que formaba parte de comisiones y del tras bambalinas, sostenía en el recinto que en el "plan de hambre" se veía "reflejada la lucha de la humanidad entre poderosos y desposeídos", en la que el peronismo siempre había estado del mismo lado[436] (Adolfo Torressagasti PJ DSD TIII: 1861, 03.07.85).

En sintonía con la sentencia de Sourrouille que citábamos más arriba, pareciera que la política estaba dejando lugar a la economía (y a los economistas) como gramática de la intervención estatal. Por cierto, una economía que estaba dejando de funcionar como equivalente de desarrollo nacional, para conjugar el espacio inexpugnable del mercado. Uno de los aspectos relevantes que presentan los debates parlamentarios, en particular si se los compara con los de 1991, es que dejan ver el aún-no de la emergencia del discurso técnico neoliberal como espacio de legitimación. Como el momento exactamente previo a que las gramáticas que ordenaban el régimen de lo decibles sobre el desempleo mutaran.

En este punto, en relación a períodos anteriores, resulta llamativa la escasa citación de las memorias del discurso experto. Con excepción de algunas referencias a la Ley Básica de Empleo española y a algunas resoluciones generales de la OIT, encontramos pocas alusiones a estudios locales sobre desempleo e incluso a iniciativas previas al respecto[437]. Salvando contadas menciones al "subempleo" o "subocupación" o a la "precariedad", no parecería haber mayor articulación entre el discurso polémico en el recinto y las justificaciones "científicas". A diferencia de lo que veremos para la década siguiente, las fundamentaciones que justificaban las diversas presentaciones articulaban otro tipo de retóricas, que retrataban

[435] En tanto se trata de una jerarquización de saberes no puede sino estar atravesada por relaciones de poder y remitir, inmediatamente, al orden de lo político.

[436] En efecto se trataba de "defender a los que siempre han puesto el hombro" (Blanco PJ: 1855) y evitar que "el hilo se corte, como siempre, por lo más delgado" (Manzano PJ: 1854).

[437] Una excepción a ello es el proyecto de Solari Irigoyen, quien realiza un detallado recorrido de las propuestas legislativas de seguro en todo el siglo XX. Sin embargo, por su fecha y su lugar en las sesiones en torno a la ley de empleo, hemos definido que este debate marca una mutación en el discurso parlamentario sobre el desempleo.

las "angustias" de "la familia" argentina, o que recuperaban la idea de "derecho al trabajo" y la necesidad de que éste sea garantizado por el Estado[438].

Sin embargo, también encontramos en los debates parlamentarios apelaciones a la conformación de un campo de experticia, a través de los (ya clásicos[439]) pedidos parlamentarios de información sobre el mercado de trabajo o las propuestas para la creación de instancias capaces de producirla[440].

Volviendo al análisis de las propuestas de intervención, igualmente impulsado por la lógica de la "emergencia", pero en vistas a avanzar sobre *una reforma* que creara instituciones más estables para gestionar el problema del desempleo, encontramos el proyecto que presentó Oraldo Britos (PJ) en la Cámara de Senadores en Octubre de 1986 (DSS 1986 TVI). Éste se proponía regular los despidos por causas económicas o tecnológicas, en los casos en que involucraran más de dos trabajadores. Por un lado, se disponía la necesidad de acuerdo de los sindicatos para los casos de suspensión, reducción horaria o despido. Por otro lado, en caso de suspensión del contrato, los trabajadores recibían un salario equivalente al 80% del salario profesional previsto por convenio, durante los tres primeros meses, y del 70% los tres meses que siguieran (en ningún caso, menos del 80% del Salario Mínimo). En caso de extinción del contrato, los trabajadores debían recibir una indemnización de veinte días de salario por año trabajado (tomando la mejor remuneración mensual del último año y que no podía exceder el triple del salario mínimo) y tendrían una cobertura de la obra social por doce meses luego de terminado el contrato, así como la prioridad para cursos de formación y reconversión profesional. La autoridad administrativa podía eximir al empleador del pago del 50% de esta indemnización si éste se mostraba insolvente. Para ello, se disponía la creación de un "Fondo de crisis", a ser administrado por el fondo de asignaciones familiares, lo que supondría un incremento de tres puntos respecto de los aportes.

[438] Curiosamente, este es el caso de la fundamentación de Jorge Matzkin, uno de los pocos que retoma argumentos tecnocráticos vinculados a mediciones de la pobreza.

[439] Hemos visto este tipo de demandas parlamentarias a lo largo de nuestro recorrido. Demandas que, en general, desconocían información realmente existente.

[440] En 1983 el diputado justicialista Ignacio Cardozo proponía (sin mayor eco) la creación de un *Instituto del trabajo y el mercado ocupacional*. En septiembre de 1984 Luis Cáceres (UCR) también propondría realizar un estudio del desempleo –por parte de una subcomisión especial–, que en ese caso apuntara directamente al diseño de un seguro de empleo. Esta gestión, sin embargo, tampoco fue exitosa, y no llegó a ser debatida en el recinto. Finalmente en Julio de 1989 Jorge Matzkin, Hugo Curto y Roberto García del PJ presentaban un proyecto (sin mejor suerte) para la creación de un *Consejo para la Planificación Integral del Empleo*, conformado por dos representantes del PEN, dos la CGT, dos de asociaciones empresarias; así como por un consejo técnico profesional conformado por miembros de CONICET y que pida asistencia a la OIT.

Cuando el 29 de septiembre de 1988 el proyecto de Oraldo Britos volvía a discutirse en el Senado, recibió la oposición de dos diputados del PJ que explicaron que el proyecto resultaba inconveniente y de imposible cumplimiento. Inconveniente, en tanto hacía menguar la potestad del empresario sobre su empresa y podía suponer por ello un retiro de las inversiones productivas y el aumento del desempleo. Fundamentalmente, pretendía otorgar un carácter indisoluble a la relación entre empleador y trabajador (carácter que no había sido otorgado ni siquiera por la Ley de Contrato de Trabajo de 1974). Pero además, resultaba demasiado engorroso garantizar su cumplimiento en una dimensión procedimental. Aguirre Lanari proponía re-valorizar el ámbito de la negociación colectiva directa "sin la tutela del Estado" como ámbito natural para regular de "modo flexible" los momentos de crisis[441]. Pues bien, en estas posiciones referidas a la fuente normativa (Estado, acuerdos colectivos por rama, por empresa, o el mero contrato individual) que debía ocuparse de "administrar" la cuestión del empleo-desempleo y las crisis de empresa, se avizoraba una de las líneas fundamentales del debate de la flexibilización laboral de la década siguiente.

También en la línea de proyectos que buscaban la construcción de instituciones estables en el problema de la desocupación, encontramos las ya clásicas propuestas de seguro de desempleo. A fines de septiembre de 1984 Adolfo Reynoso y Ricardo Cornaglia (UCR) propondrían el seguro obligatorio en todo el territorio, financiado mediante la creación del fondo compensador a cargo de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro. En 1987 el PEN, por su parte, incluía el debate de un seguro de desempleo entre los temas de las sesiones extraordinarias. Sin embargo, ninguno de los proyectos llegaría al recinto.

Otro de los proyectos propuestos fue el de Hipólito Solari Irigoyen que, aunque infructuoso en el momento de su presentación en junio de 1989, cumpliría un importante papel en el debate de la ley de empleo 24.013 de 1991. En virtud de que entendemos que cumple un rol mucho más importante en ese contexto y que, además, puede interpretarse como síntoma de una mutación en los regímenes de decibilidad que organizaban el debate sobre el desempleo, analizaremos el proyecto en el apartado dedicado a estudiar el debate parlamentario de la ley 24.013 y la reconfiguración del campo discursivo sobre el desempleo.

Reflexiones preliminares:

En vistas a lo que ha sido un arduo recorrido, haremos un breve ejercicio de recuento que nos permita avanzar al siguiente, y último, apartado.

[441] Este fue el caso, poco después, del subsidio solidario por desempleo, que obtuvo media sanción en senadores y al que nos hemos referido más arriba.

En el recorrido del Capítulo 5, con el que iniciamos esta Parte III, pudimos observar el modo en que a mediados de la década del setenta el problema del desempleo entraba en la agenda legislativa y del peronismo. Ello, en el marco de problematizaciones (más neocorporativas y menos tecnocráticas) sobre la independencia económica y el mercado de trabajo. Así, nos referimos al proyecto de sistematización y actualización legislativa que implicó la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) de 1974, una norma que, aunque sin dudas garantizaba una multiplicidad de derechos, también implicaba zonas de precarización, particularmente al compararla con sistemas laborales de otras latitudes.

Al observar con mayor detalle los modos de saber e intervenir en el empleo y en el desempleo en la configuración de fuerzas del tercer peronismo, encontramos que hubo una modificación de los posicionamientos históricos de los sectores sindicales (adversos al seguro), punto que quedaba manifiesto en la presentación del proyecto de Afrio Pennisi (metalúrgico). El mismo senador que había presentado la LCT de 1974, proponía un seguro contra el paro, en lo que podría leerse como una *avanzada generalizada hacia la estabilización de la condición salarial normal* (con los matices que señalamos en el párrafo precedente). La vorágine de los acontecimientos, la dinámica de la lucha de clases, el nuevo clima mundial y la muerte de Perón impedirían la concreción de ese proyecto.

Como paradójica contracara de esta dirección hacia la *normalización* de la condición salarial en un esquema tripartito y de fuerte respaldo estatal, nos referíamos al *Plan Rodrigo* y al papel que cumplió en la reestructuración del campo de fuerzas del mundo de trabajo (mediante una brutal concentración del ingreso) y como "shock" con el que se introducía, sin mayores mediaciones, la dinámica satánica del mercado (al decir de Polanyi). Esta experiencia, traumática para los sectores subalternos, conformaría un recuerdo ineludible de la memoria colectiva, reactivado múltiples veces. El estado de desamparo e indefensión resultan condiciones constitutivas del gobierno neoliberal de las poblaciones (Murillo 2008)

Luego, al abocarnos al análisis de la última dictadura, observamos el modo en que, aquello que durante el peronismo había sido un diagnóstico para proponer intervenciones estables y asociadas al derecho (seguro), se transformaba en el fundamento de intervenciones transitorias en los últimos meses de la dictadura. A fin de comprender los sentidos que habían articulado estas formas de intervención, seguimos las redes y acumulaciones que hicieron posibles la emergencia del proyecto neoliberal de gobierno de la fuerza de trabajo. En particular, analizamos la centralidad asignada a las transformaciones de mentalidades y comportamiento que delimitaban un nuevo blanco de gobierno: "el consumidor". Así, no sólo

se profundizaba en el terror-indefensión, sino que también se producían nuevos imaginarios capaces de conformar el horizonte de una utopía de gobierno (la sociedad de los consumidores plenos). Por cierto la acción del terror, seguido de la denegación de la muerte (invisibilzada), por un lado, y la producción de imágenes de perfecta completud, por el otro, resultan complementarias, como ha analizado oportunamente Susana Murillo (ídem). Se delineaba un mundo en el que el consumidor *siempre* tendría la Razón.

En síntesis, en el Capítulo 5 recorrimos el largo camino entre las grandes expectativas despertadas por el tercer gobierno peronista y la terrible réplica de la última dictadura, que haría posible la emergencia del siguiente enunciado:

> La consecución del pleno empleo es uno de los objetivos más *caros* a la economía de desarrollo. Es una meta deseable, como lo es la de la ocupación de todos los otros factores de la producción pero se ha erigido en bandera de ciertas políticas, olvidándose que aun en el auge existen empresas o zonas transitoriamente deprimidas y que, inversamente, la coyuntura depresiva admite cierta dosis de prosperidad en determinadas actividades o zonas. Este desnivel es precisamente el que permite encarar la política de transferencia de mano de obra de los sectores improductivos a los productivos y asegurar así una movilidad en el factor laboral (García Belsunce 1982: 74).

El significante "caro" (y su polisemia) funciona en la cita del párrafo precedente casi como un acto fallido, como un síntoma.... Incluso como una confesión. El objetivo del "pleno empleo" era, a la vez, querido (deseable, parte de un conjunto de significaciones imaginarias internalizadas), pero también dispendioso, en términos económicos y de poder. Justamente, el tiempo que se iniciaba iba a estar recorrido por el interrogante acerca de la posibilidad de configurar *otros* modos de gobierno de las poblaciones que, siendo igualmente caros (deseables), fueran menos caros (onerosos). Esta pregunta suponía el correlato de otra, que apuntaba a los modos en que este gobierno sería posible (el *cómo*). Pues bien, entendemos que hemos dado con un enunciado fundamental para entender el lugar de la modernización posible, de la reforma viable: el de la "heterodoxia". Sería esa "hibridez" la que viabilizaría la reforma.

Por su parte, para indagar en la coyuntura alfosinista, escenario de una nueva "heterodoxia", analizamos, en el Capítulo 6, la reconfiguración del escenario de actores (obreros y empresarios) a lo largo de la década y el modo en que ello delimitaba un "antagonista" común como centro de desconfianzas y ataques: el Estado. Pudimos observar cómo los tempranos intentos de "restituir" alguna forma de proyecto desarrollista se encontraban con límites estructurales, vinculados tanto a la nueva configuración de clases como a las mutaciones globales en el paradigma sociotécnico. La última dictadura y el "Rodrigazo" habían implicado una fuerte *recomposición de la relación de poder interclases*, pero también al interior de la

clase dominante, en particular de su modo de organización a partir de las formas de propiedad (Basualdo 2010). Como complemento, ello había supuesto un proceso de acumulación por "desposesión" que operaba mediante la fragmentación, particularmente aguda en el caso del mercado de trabajo. Ante estas nuevas complejidades, el "desarrollo", como había sido pensado en las décadas anteriores, estaba inerme. Asimismo, la industrialización, que había constituido el norte común entre 1930-1976 dejó de ser el objetivo que orientaba la acción estatal. Con ello, en el nuevo régimen social de acumulación se diluía el papel del salario como impulsor de la demanda y, por ello, del crecimiento. Devendría un mero costo a ser reducido para optimizar la producción. Era el fin de la "plena ocupación" como medio y objetivo del gobierno de la fuerza de trabajo.

En estas circunstancias, entrarían en escena nuevos expertos, pero sobre todo, se consolidaba la legitimidad de las "heterodoxias". A partir de ello, analizamos este lugar singular de posicionamiento discursivo y el modo en que operó en el campo de la economía de aquellos años. Aunque el tiempo del desarrollo había pasado, no era tiempo aún de la hegemonía del pensamiento único. Como vimos, a pesar de ciertos avances del ajuste estructural, luego de la crisis de 1982 y de la reacción crítica de la opinión pública frente a los "especialistas de Chicago", el neoliberalismo no lograba presentarse como única vía disponible. Sin embargo, hacia 1987 se detectaba una mutación relevante a nivel discursivo, de lo que era síntoma el diagnóstico respecto de las causas de la inflación. Ellas no serían ya el endeudamiento y sus derivaciones, sino el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el "estatismo populista". En este último enunciado, los acuerdos eran generalizados.

En el caso del desempleo, también observábamos disputas respecto de las direcciones que debían orientar la acción del Estado. Por un lado en 1984 se ponía en marcha un subsidio *focalizado* a trabajadores con cargas familiares. Sin embargo, éste era extendido poco después a toda la población desempleada. Curiosamente, en 1986 este proceso de *expansión* de la población cubierta, se redefinía con la determinación de la *condicionalidad* del subsidio a la participación en programas de *contraprestación.*

En relación a la dinámica de focalización como modo de intervención en las poblaciones, a través del Plan Alimentario Nacional de aquellos años, tomamos como objeto de indagación otro campo de experticia, fundamental para las intervenciones y problematizaciones del desempleo en la Argentina: el saber sobre la pobreza. Al analizar la dinámica de la focalización, también presente en los modos de intervención en el paro (según confirmamos

en el análisis de los debates parlamentarios), distinguimos el modo en que el diagnóstico sobre la dualidad (como problema) operaba en el desarrollismo, respecto de su papel en el neoliberalismo (hecho natural incuestionado). En este sentido, la ayuda a "los débiles" era contradictoria con la lógica de expansión de derechos sociales.

Ahora bien, a pesar de que en muchos gestos logramos adivinar en algo la siguiente década, entendemos que la primera administración después del retorno de la democracia funcionó como un "aún-no" para el tiempo tecnocrático-neoliberal. Ahora bien, ¿cuál sería el acontecimiento que habilitaría su desbloqueo? Se trata de una pregunta compleja y que excede a esta tesis, pero estamos obligados a compartir nuestra intuición. Entendemos que hubo dos cuestiones clave: por un lado, la crisis hiperinflacionaria de 1989 que abría un espacio de experimentación posible (y una nueva deslegitimación del Estado), pero, fundamentalmente (pues las crisis no eran nuevas), el movimiento de "conversión" con el que el PJ, por entonces a cargo del PEN, asumiría el desafío de administrarla. Al análisis de este movimiento nos dedicaremos en el Capítulo 8. Antes de ello, en las páginas que siguen saldaremos la deuda que había quedado pendiente: las reconfiguraciones del saber experto sobre el mercado de trabajo.

Parte IV El neoliberalismo en el centro. El gobierno neoliberal del desempleo

Introducción

En esta Parte IV avanzaremos en el análisis de las racionalidades y las tecnologías involucradas en el gobierno neoliberal del desempleo. Ello supondrá, en primer lugar, dar cuenta de algunas transformaciones en el diagnóstico del mercado de trabajo en América Latina y sus especificidades en la "traducción" argentina (Capítulo 7). Luego, analizaremos las condiciones bajo las cuales en la década del noventa se intervino en este mercado a través de la *flexibilización* y el modo en que ello repercutió en la problematización de la creciente desocupación (Capítulo 8). Finalmente, en el último tramo (Capítulo 9), analizaremos la experiencia de los programas "*workfare*" como tecnologías de gobierno de las poblaciones desocupadas.

Según veremos, sería, paradójicamente, en la década de los noventa y en el marco de la generalización de la *focopolítica* (Leguizamón 2005) como modo de gobierno de las poblaciones pobres, que en la Argentina se pondría en marcha el seguro de desempleo. Sin embargo, en vistas a los modos de intervención y diagnósticos (elementos) con los que se articuló, es decir, la *trama* en la que adquiriría sentido (y desde la que debe ser leída), no se trataría de una simple expansión de la seguridad social, sino más bien un modo de consolidación de una estructura laboral segmentada. A diferencia del papel que el esquema de seguros había cumplido en el Estado Social de otros contextos, en la versión local éste iba a ser sumamente limitado tanto por la población cubierta como por el monto asignado a cada "beneficiario". Así, el modo generalizado de atención a la población desempleada serían los programas de "emergencia ocupacional". En este sentido, el lugar de los "sin trabajo" seguiría siendo material y socialmente inhabitable, de un modo aun más acuciante que en otros períodos, en vistas a la inestabilidad del empleo (producto de las reformas estructurales) y a la estigmatización que acompañaba al imaginario del "capital humano", que hacía recaer sobre cada uno la responsabilidad por la auto-reproducción (Capítulo 7). Como veremos, la institución del "ajuste" como horizonte de la economía, y no ya del "desarrollo" ni del "pleno empleo", supondría la consolidación del desempleo (que crecía) como un espacio abyecto.

Nuevamente, proponemos una síntesis del recorrido a fin de orientar al lector. Comenzando por el Capítulo 7, indagaremos en el problema de la dualidad de la estructura del mercado de trabajo y las distintas conceptualizaciones que intentaron dar cuenta de ella desde la década

del sesenta. Ello supondrá referirnos, en primer lugar, a las teorías estructuralistas sobre el subempleo (I) y la informalidad (II.a). A partir del estudio de éste último concepto, descubriremos una fuerte lucha por su significación. En virtud de ésta, además de recorrer las posiciones estructuralistas, deberemos referirnos a las teorías neoliberales de la informalidad (II.b) y a la neomarxista (II.c), que, en tanto perspectiva crítica, nos ayudarán a dilucidar las consonancias y confluencias de sentido entre las otras. Para continuar con el estudio de la racionalidad neoliberal, avanzaremos en el análisis de la teoría del capital humano según ella fue formulada por los economistas de la *Escuela de Chicago* (III). Como veremos, esta perspectiva sería relevante no sólo para los análisis sobre la informalidad laboral, sino también en virtud de su impacto en la redefinición de la perspectiva del BM sobre la pobreza (IV). La priorización de la "pobreza" (tal y como ésta fue definida) y de la "informalidad", irían de la mano con una estrategia que, en nombre de "los más vulnerables", sostendría la necesidad de eliminar las desigualdades. Ahora bien, éstas (para el diagnóstico del BM) no eran las que mediaban entre el capital y el trabajo, sino entre distintos tipos de condiciones laborales, cuya desigualdad era resultado de una estructura normativa injusta que era necesario reformular de raíz.

Sin embargo, en el caso de la Argentina, este imperativo no iba a estar sostenido en el crecimiento de la informalidad, dada la especificidad de nuestra estructura ocupacional y de las singularidades que aquí tuvo el cuentapropismo (V). En nuestro caso sería el avance de la *precarización* y del trabajo no registrado (o "en negro") el que legitimaría la desregulación del mercado laboral en nombre de "los débiles" (VI).

Una vez analizado el diagnóstico que iba a orientar el ordenamiento neoliberal del mercado de trabajo, en el Capítulo 8 analizaremos las particularidades de su traducción en la reforma laboral en la Argentina. Este capítulo se organiza en dos: en un primer apartado (I) analizaremos la "tradición" del saber experto "flexibilizador" y la forma en que éste "tradujo" los procesos de modernización de la relaciones laborales que por entonces funcionaban como modelo; luego, (II) nos detendremos en un análisis más detallado de la Ley 24.013 de 1991 y sus condiciones de emergencia. Para ello, en primer lugar (II.a) caracterizaremos el modo en que se desplegó la "modernización" de la legislación de trabajo y sus peculiaridades respecto de los procesos de reforma en otros ámbitos de la política pública. Luego (II.b), analizaremos muy brevemente el contexto global en el que la "flexibilización" devenía la nueva dirección obligatoria de la política laboral. A continuación (II.c), indagaremos en la conformación del campo de los flexibilizadores expertos en Argentina, concentrándonos en particular en los

discursos y las trayectorias de Armando Caro Figueroa y de Eduardo Curia. En este apartado observaremos una disputa entre posiciones dispuestas a realizar la reforma bajo el signo del "shock" y otras, que terminaron triunfando, que diseñaron una "política holística a trancos" (I.d). En esta última resuena la estrategia neocorporativa de gobierno de la fuerza de trabajo.
A partir de este recorrido, en el segundo tramo del Capítulo 8 analizaremos la Ley de Empleo de 1991, tanto en su texto, como en los debates parlamentarios previos a su aprobación.

Por su parte, en el Capítulo 9 analizaremos algunos de los programas de "emergencia ocupacional" que, en el marco de la ley analizada, buscaban gestionar las poblaciones desocupadas. En particular, nos avocaremos a aquellos que el Banco Mundial definió como programas "*workfare*". En este capítulo, entonces, en primer lugar (I) describiremos la reforma anglosajona que sería "traducida" por los programas locales. Luego, en el segundo apartado (II) propondremos una periodización de estos diferentes programas, en la que analizaremos el papel de la delimitación de las poblaciones, el lugar de la contraprestación y la emergencia de la "in/empleabilidad" como criterio de delimitación de subgrupos y como objeto de los programas de empleo. Luego (III), nos detendremos en el análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupado, en vistas a su singularidad respecto de otras experiencias *workfare*. Por último, analizaremos las estrategias de reperfilamiento de este programa previas a 2007 (IV).

CAPÍTULO 7 La guerra de los nombres: subempleo, informalidad, capital humano y precariedad

En el presente capítulo volveremos a referirnos a las teorías acerca de las *estructuras económicas duales* a las que nos referimos en las reflexiones finales del apartado anterior. También discutimos este concepto al analizar las concepciones estructuralistas del desarrollo de la década de los sesenta, así como de la teoría sobre la marginalidad de José Nun (1969). Asimismo, nos aventuramos (en algunos tramos del capítulo anterior) respecto de la significación que ésta adquiriría en el neoliberalismo.

Las descripciones de una economía formada por un sector central y otro periférico (o por un sector monopólico y otro competitivo), tuvo desarrollos en otras latitudes, particularmente en los Estados Unidos a mediados de la década del cincuenta [442] (más tardíamente Averitt 1968 o Galbraith 1967[443]). Estas discusiones impactarían en los diagnósticos sobre el mercado laboral. Entre los trabajos que inaugurarían la teoría de la segmentación del mercado de trabajo encontramos el de Clark Kerr (1954), que discutía la "balcanización" de este espacio. Con este concepto, intentaban explicarse las heterogeneidades salariales y de estabilidad laboral postulando la existencia de *barreras* que imposibilitaban la movilidad y la conformación de un espacio perfecto de competencia. En la construcción de éstas, actuaban distintas instituciones y actores colectivos, incluido el Estado. De lo que se trataba, era de denunciar los "efectos perversos" del neocorporoativismo que había acompañado a los Estados de Bienestar.

A partir de estas teorizaciones, se consolidaría un diagnóstico sobre la *dualidad de la estructura del mercado de trabajo*. Conformado, por un lado, por un mercado primario con altos salarios y estabilidad, y otro secundario, signado por salarios bajos y por la inestabilidad laboral[444] (Piore 1969, Fernández-Huerga 2010). Ahora bien, este diagnóstico descriptivo generaría preguntas y discusiones sobre las causas de este fenómeno y, en particular, las singularidades que esto adquiría en la "periferia" latinoamericana (doblemente marginados).

La problematización de la segmentación de los mercados de trabajo iba a articularse, sobre todo a fines de la década del ochenta, con los diseños de intervención en la pobreza urbana

[442] Formulamos aquí una pregunta que no podemos respondernos: ¿habrá funcionado en ese caso un proceso de traducción inversa? Tomando en cuenta la centralidad que para nuestros contextos tenía el debate centro/periferia, sería interesante analizar si no serían estas discusiones las que "inspirarían" algunas de las producciones conceptuales al norte del Río Bravo.

[443] Por cierto, este autor sería citado por José Nun (1969), hecho que indica, por un lado su sorprendente actualización bibliográfica y por el otro, la existencia de un diálogo entre estos debates.

[444] Estos trabajadores resultarían "inempleables" en el otro mercado de trabajo, por ejemplo según Galbraith 1967: 301).

(un documento emergente de ello OIT 1989). Esta mirada del mercado de trabajo *desde* la pobreza, supondría formas de intervención particularmente marcadas por la oposición entre "trabajadores protegidos" y "trabajadores vulnerables". En nombre de estos últimos se diseñarían reformas laborales, así como programas de asistencia que producirían su población objeto a partir de la articulación de las categorías de "pobre" y de "desempleado".
En este capítulo intentaremos dar cuenta de dos perspectivas fundamentales de este debate, que a su vez movilizarían diversas propuestas de intervención en el desempleo y en las formas precarias de inserción: la estructuralista y la neoliberal.

El primer paso del recorrido de este capítulo, requerirá introducir brevemente al Proyecto de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC[445]), fundamental en la conformación de un saber experto sobre el empleo y los diversos modos de inserción o exclusión de él. Este proyecto se basaba en el *Programa de Empleo Mundial* impulsado desde 1965, que se orientaba a producir teoría y dispositivos en los que el pleno empleo se consolidaba como el objetivo fundamental para el desarrollo, según se había establecido un año antes en el Convenio y la Recomendación 122[446]. El organismo estaba sólidamente construido en presupuestos "bienestaristas" y en los fundamentos del gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo. El doble objetivo de diagnóstico e intervención fue trasmitido en la gesta del PREALC, que funcionó como un tanque de perspectivas desarrollistas, colaborando estrechamente con el Centro de Estudios para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). Así, uno de sus primeros directivos, Andrés Bianchi, definía el principal problema laboral en AL como la subutilización de los recursos humanos que tenía un impacto a nivel no sólo de los derechos fundamentales a un ingreso y ciertos niveles de vida, sino también a nivel *del desarrollo nacional*. Para diagnosticar y especificar

[445] Fundado por la Organización Internacional del Trabajo en 1968 en Santiago de Chile
[446] Entre los objetivos del Convenio se destacan el de "fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida". En este sentido, las políticas financieras –incluidas las del fomento del ahorro e inversión– debían supeditarse a este objetivo principal. Asimismo, las recomendaciones valoraban los medios de la programación técnica y la planificación del Estado. En este sentido, la principal intervención para garantizar el empleo debían ser medidas generales de política económica; y, en segundo lugar, medidas selectivas directamente relacionadas con el empleo de los trabajadores individualmente considerados o con el de categorías de trabajadores. No se dudaba en recomendar, a contramano de lo que hemos visto sostenía Martínez de Hoz, no sólo la producción industrial, sino manteniendo un estructura equilibrada, "la promoción de técnicas que emplee más mano de obra". A tal fin, entre las recomendaciones está la puesta en marcha de un sistema de varios turnos e incluso el fomento de pequeñas industrias (adaptadas tecnológicamente de modo de no depender exclusivamente de protecciones arancelarias). En este mismo sentido, se indicaba la necesidad de tomar medidas que atenuaran las repercusiones desfavorables en el nivel de empleo que pudieran tener las fluctuaciones del comercio internacional y los problemas estructurales asociados a la balanza de pagos (propios de las economías "emergentes").

las características de esta subutilización se haría uso de un conjunto de conceptos, entre ellos: "subempleo", "informalidad", "precariedad"[447]. A continuación analizaremos la condición de emergencia de estos significantes. Comenzaremos analizando el del *subempleo.*

I. Subempleo

La noción de "subempleo", se había generalizado como modo de descripción de una de las consecuencias de la crisis de 1930 en los países desarrollados: la proliferación de actividades marginales de tiempo parcial, como resultado de la disminución de los puestos plenos de trabajo. En este sentido, se trataba de un fenómeno *transitorio.* En el contexto de las economías "subdesarrolladas", por el contrario, la noción iba a caracterizar la situación intermedia entre la plena ocupación y la plena desocupación, esto es, inserciones precarias en la actividad productiva por parte de importantes grupos de población. En el caso de los países pobres, se trataba de un fenómeno persistente. Los modos de explicar esta constancia, como veremos, serían diversos.

Uno de los actores centrales en la delimitación del concepto para los países "subdesarrollados" sería la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La conceptualización del subempleo apareció por primera vez (1) en una recomendación de la OIT en el año 1956, en referencia a la irregularidad estacional del trabajo rural. La recomendación del organismo era la "organización de cursos sobre oficios rurales y de otra clase, a fin de prever posibilidades de empleo complementario o diferente para personas de uno u otro sexo" (Resolución 101). En la Resolución 122 de 1964, se retomaría la cuestión del subempleo rural, vinculado a cuestiones de orden estructural y de orden técnico, sobre las que debía actuarse confiando al máximo posible en los esfuerzos de las personas interesadas (a través del ya analizado desarrollo comunitario, Capítulo 4). Asimismo, se insistía en la delimitación del problema de la estacionalidad y la necesidad de consolidar actividades complementarias, en particular asociadas a la edificación y la construcción, "con objeto de garantizar la continuidad de la actividad y satisfacer así las necesidades de empleo de los trabajadores" (Resolución 122 OIT 1964). En este primer sentido, la cuestión del subempleo

[447] Para todos estos significantes propondremos un análisis de sus condiciones de emergencia y de las distintas líneas argumentales que han disputado su sentido en vistas a distintas estrategias. No desarrollaremos extensivamente su discurrir, puesto que sólo las definiciones y resemantizaciones de la OIT-PREALC o incluso de Víctor Tokman podrían ameritar una tesis propia. Así por ejemplo, en el caso de la OIT la noción de "trabajo informal" a partir de 2005 quedaría subsimida a ser la contracara del "trabajo decente", en este sentido incluiría formas del trabajo precario, no registrado e ilegal, perdiendo cierta especificidad previa.

se asociaba semánticamente al problema del *trabajo irregular o casual,* y a la necesidad (persistente, según el horizonte de sentido vigente) de *estabilizar* el empleo[448].

Ahora bien, un segundo diagnóstico (2) del *subempleo* parece desprenderse del Convenio y la Recomendaciones 122 de 1964 que estamos analizando. En ambos documentos, se ligaba este fenómeno no sólo a un problema de distribución del trabajo en un período de tiempo o a su irregularidad, sino a "un nivel inadecuado de actividad económica", es decir, de depresión de la economía. Entre las acciones propuestas frente a ello, estaba el aumento del gasto e inversión, tanto pública como privada. En este sentido, el subempleo se vinculaba en el diagnóstico a los cambios estructurales entendidos como "fluctuaciones en la demanda, la de aparición de nuevas fuentes de suministros, sean extranjeros o nacionales (incluyéndose el establecimiento de productos de países con bajos costos de producción), o de nuevas técnicas de producción o bien la de cambios en el volumen de la mano de obra" (Res. OIT 122 1964). Casos para los que se proponía una intervención que promoviera la adaptación de la producción y del empleo a los cambios estructurales. Todas estas propuestas suponían un Estado activamente programador de la economía.

Pues bien, entendemos que hay un tercer sentido (3) en el que aparecería el concepto de *subempleo* (hacia 1975), pero que refiere a una responsabilización del trabajador de su condición, en virtud de un déficit de formación (que hoy algunos llamarían "empleabilidad"). En virtud del hilo argumental de la tesis, retomaremos este diagnóstico más adelante, pues resulta un síntoma de la mutación en la racionalidad de gobierno y la generalización del diagnóstico neoliberal del mercado de trabajo.

Hasta aquí, entonces, entre las disímiles causas del *subempleo* encontramos la distribución desequilibrada del trabajo en el tiempo, en sintonía con las preocupaciones de "estabilización" del trabajo que emergen en Europa a fines del siglo XIX y que en la Argentina tendrían la singular traducción que analizamos en el Capítulo 1. En segundo lugar, este concepto referiría a las transformaciones estructurales que impactaban en la actividad económica, que conjugaban bien con la racionalidad desarrollista que hemos analizado. Finalmente, una tercera acepción que haría hincapié en la inadecuación de las capacidades individuales de los trabajadores respecto del mercado, en sintonía con la teoría del capital humano de la *Escuela de Chicago*.

[448] Como hemos visto, el problema de la irregularidad estacional sería clave en el período 1890-1930 (Capítulo 1). Entre las estrategias populares vinculadas a contrarrestar sus efectos, estaría el trabajo domiciliario. Ahora bien, la temprana urbanización e industrialización de la Argentina, suponían un relegamiento de este problema frente a otros (pero no su desaparición). Asimismo, la estabilización de las relaciones de empleo rurales a partir de 1942 (*ver* Capítulo 2) implicaban particularidades para el caso argentino.

Pues bien, junto con su explicación causal, este fenómeno convocaría debates expertos en torno a sus diversas facetas o dimensiones. En 1966 la OIT daría un paso importante en la delimitación del fenómeno, pues propuso una operacionalización: por un lado, "el subempleo visible", de los trabajadores que involuntariamente se emplean en actividades de tiempo parcial o por períodos inferiores a las normales y buscan o aceptarían una ocupación suplementaria (refleja una insuficiencia *cuantitativa* en los puestos de trabajo disponibles); por otro lado, "el subempleo invisible", una categoría analítica referida a la inadecuación *cualitativa del empleo* en relación con: i) las aptitudes o capacidades del trabajador (deficitarias); ii) los ingresos obtenidos (anormalmente bajos) y iii) la productividad de la unidad económica en la que se ocupa el trabajador (subutilizada). Las dos primeras formas del "subempleo invisible" se denominaron "subempleo disfrazado", mientras que la tercera se conoció como "subempleo potencial" (Forni y Neimas, 1984). En este punto, el diagnóstico del "subempleo" iba a estar asociado a la semántica de una sospecha que tendría que desplegar la mirada indicial de la estadística matemática (a la que nos referimos en el Capítulo 6) de modo de encontrar las huellas que lo hicieran visible, e intervenir en él en vistas a fortalecer el *desarrollo*. El temor vinculado al "subempleo" era al "subdesarrollo". Era menester expandir al máximo las fuerzas de ese capital humano (aún entendido como pueblo-nación) y vincularlas con el avance tecnológico.

II. Informalidad

El concepto sobre el que trabajaremos a continuación adquirió quizás mayor relevancia y visibilidad en el campo experto. Asimismo, fue objeto de luchas más intensas por su significación. En vistas a ello, en primer lugar desarrollaremos la perspectiva estructuralista, pero luego nos referiremos a las miradas neoliberales sobre éste.

IIa. Los estructuralistas

Pues bien, el concepto de "subempleo" funcionó como el antecedente inmediato del debate sobre *informalidad.* Este último intentaba saldar cuentas con dos fenómenos singulares que contradecían el sentido común de los economistas: el "desenganche" entre el crecimiento económico y la producción de empleo (es decir, la absorción de fuerza de trabajo) y la creciente desigualdad de ingresos al interior de la población ocupada. Mientras el segundo fenómeno se constataba en todas las economías capitalistas, el primero era mucho más marcado en las "subdesarrolladas". Ahora bien, como veremos en el punto siguiente, había

hipótesis alternativas que, por esos mismos años, disputaban la explicación de los mismos fenómenos: nos referimos a la teoría del *capital humano* del neoliberalismo estadounidense. Ambos debates (el de la informalidad y el del capital humano), sin embargo, se entremezclan y ambas posiciones comparten enunciados, punto que se constata en el mencionado documento de 1975 de la OIT al que nos referiremos más adelante.

Según acepta el campo de expertos, el acta de nacimiento del concepto de "informalidad" fue el *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* redactado en 1972 por la OIT en el marco del *World Employment Program* (el mismo que dio origen al PREALC). Este concepto,sería retomado por los especialistas del PREALC e impulsaría la producción de numerosos seminarios y publicaciones financiados por CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), la *Ford Foundation*, la *Fundación Ebert*, CEPAL, la *Rockefeller Foundation* y la *Swedish Agency for Resarch Cooperation*.

Ahora bien, nuestro análisis revela interesantes diferencias entre las miradas de los especialistas de la OIT (en particular Keith Hart, a cargo del informe de Kenia) y los especialistas latinoamericanos. Éstas constituirían un primer nivel de la "traducción" (que, como hemos dicho ya, supone siempre "producción" de sentido): de la OIT a América Latina. A este primer nivel, habría que sumarle un segundo, en virtud de las especificidades de la estructura ocupacional Argentina[449] y su evolución entre 1975 y la década del ochenta. Estas especificidades fueron diagnosticadas desde organismos estatales y no-estatales y por diversos expertos, de modo de constituir cierto acuerdo sobre el carácter "excepcional" de la Argentina en relación a otras economías latinoamericanas. Como veremos, hacia finales de la década del ochenta ese diagnóstico ya comenzaría a revertirse para luego, en función de las transformaciones radicales de la estructura ocupacional, asumir (parcialmente) el diagnóstico de la "informalidad" (y ahora también de la "precariedad") como diagnóstico propio.

Volviendo al informe de la OIT de 1972, éste retomaba el debate respecto del proceso de modernización y el pasaje de las formas socioeconómicas tradicionales a formas modernas. A diferencia de algunas de las posiciones analizadas en torno a la *marginalidad* (particularmente la de Veekemans y la DESAL *ver* Capítulo 4), desde la perspectiva del estudio encabezado por Keith Hart, el sector informal era, como el formal, *un sector moderno*. Su caracterización dependía de un juego de opuestos respecto del sector que le servía de complemento:

[449] El más notorio, el hecho del achicamiento de la PEA desde 1960 y del PBI desde 1975, mientras que en el resto de AL el proceso era el de crecimiento de ambos.

Sector Informal Urbano SIU	Sector Formal Urbano SFU
Fácil entrada	Difícil acceso
Respaldado en recursos indígenas	Depende de recursos foráneos
Basado en formas familiares de la propiedad	Basado en formas corporativas de la propiedad
Economía de pequeña escala	Economía de gran escala
Tecnologías labor-intensivas	Tecnologías capital-intensivas importadas
Capacitaciones no formales	Capacitaciones formales
Inserción en mercados desregulados y competitivos	Inserción en mercados protegidos

Resulta de esta enumeración, una asociación del sector informal urbano (SIU) con atributos positivos, vinculados a lo cercano, lo propio, en un sentido semejante a aquél en el que la sociología decimonónica oponía el calor de "lo comunitario" al frío de "lo social". En este sentido, a pesar del ejercicio que pretendía superar las categorías tradicional-moderno para describir las estructuras económicas "subdesarrolladas", pareciera haber algo en el SIU que se asocia a "lo folklórico", "lo propio" que no debe ser desechado, sino re-articulado funcionalmente en las economías *modernas* de los países emergentes. Junto a estas caracterizaciones, el informe subrayaba el carácter "económicamente eficiente" del SIU, que no debía asociarse a la figura de los lustrabotas y vendedores ambulantes urbanos. El sector informal venía a mostrar que la única vía posible a la modernidad *no* era la vía occidental europea.

El informe resulta muy interesante porque, al intentar explicar la heterogeneidad de ingresos de la población ocupada de Kenya, articula enunciados afines a la matriz desarrollista de discurso, pero también otros que serían retomadas desde el diagnóstico neoliberal. En efecto, se ensaya una explicación *estructural* del SIU a partir de la hipótesis del *desequilibrio* entre dos procesos fundamentales, el crecimiento poblacional y migratorio, por un lado, y la falta de expansión de la cantidad de puestos de empleo, por el otro. Otros fenómenos funcionan como factores secundarios, como el incremento en las competencias educativas y de las expectativas incumplidas de desarrollo[450]. Así, el informe cuestionaba la hipótesis de Arthur Lewis (*ver*

[450] Curiosamente, las mismas que en la década del 50´y del 60´ había que estimular para *garantizar* el desarrollo (*ver* el último apartado del Capítulo 4).

Capítulo 3) según la cual el sector rural funcionaba como reservorio de fuerza de trabajo que sería absorbida, crecimiento económico mediante, por el sector urbano formal. Los déficits en esta absorción, sin embargo, no habrían originado "desempleo" (tampoco "subempleo"), sino *formas diversas* del trabajo.

Ahora bien, *junto* a esta explicación económico-estructural, aparecen algunos enunciados afines al diagnóstico neoliberal. En primer lugar, si esta estructura dual (SIU-SFU) genera tres problemas centrales en la economía de Kenya –el desaliento en la búsqueda de empleo, la emergencia de los "*working poor*"[451] y la subutilización de la capacidad de trabajo– el que privilegiará el OIT será el segundo, esto es, el problema de ingresos y *no* la subutilización del trabajo, que era definido como un problema sólo para los economistas (Hart 1973: 79). Primer deslizamiento, entonces, respecto de la matriz desarrollista que siempre tiene como horizonte de la preocupación la economía nacional. Por otra parte, el informe sienta las bases para tematizar la desigualdad como un problema al interior de la población de trabajadores, sometidos a un doble *standard*, demasiado alto para los trabajadores del sector formal, demasiado bajo para quienes quedan fuera del empleo asalariado (ídem: 7). Así, mientras los segundos estaban desprotegidos, los primeros lo estarían *demasiado.* En tercer lugar, el SIU aparece como una respuesta más o menos espontánea que puede articularse de modo complementario a los planes de desarrollo, y devenir una *fuente de crecimiento*. En virtud de ello, el informe recomendaría el fomento al sector, a partir de la puesta en marcha de subcontrataciones (OIT 1972: 229) y la *flexibilización* de las trabas legales del sector.

En este informe, se describía a las unidades informales como un sector en expansión, fuente de una nueva estrategia de desarrollo. La informalidad no era una cuestión de los márgenes, sino un sector dinámico constituido por trabajadores generalmente regulares que crecía, a pesar de las desventajas de no contar con subsidios (como el SFU) y de padecer el "acoso del Estado" (OIT 1972: 55). El problema de este sector no estaba asociado sólo a los ingresos, sino, fundamentalmente, a sus riesgos y gran volatilidad. A pesar de las intervenciones distorsivas, el SIU cumplía un papel muy importante, a partir de la movilización de redes comunitarias (OIT 1972): la de constituirse en un "buffer" (amortiguador) al desempleo abierto, entendiendo que además, como hemos dicho, ello no implicaba un estancamiento en un espacio de "reservorio", sino también posibilidades de crecimiento dinámico.

[451] Este término es acuñado en este informe.

La mirada estructural sobre el problema del SIU sería retomada y ampliada por parte de los expertos del PREALC, que en 1976 (Souza-Tokman 1976) presentaban la informalidad como una respuesta ante el desequilibrio entre el crecimiento migratorio y la urbanización poblacional de posguerra –el consecuente incremento de la Población Económicamente Activa PEA– y el congelamiento relativo del empleo. Este proceso había resultado de las particularidades de la industrialización de AL (América Latina) y su carácter de importador de tecnología capital-intensiva (Tokman 1978). Así el SIU suponía la "autocreación" de empleos bajo una dinámica impulsada por las necesidades de la oferta de trabajo (excedente relativo de mano de obra) y no del proceso de acumulación del capital. En este punto, de lo que se trataba, para el diagnóstico, era de la *heterogeneización* de la estructura del mercado de trabajo que afectaba diferencialmente a distintos países de América Latina desde 1950. En este diagnóstico, el aspecto más relevante del SIU era lo que éste representaba en términos del desarrollo, es decir, como *subutilización de la fuerza de trabajo*. En tal sentido, habría diversos ejercicios para calcular el subempleo en términos de fuerza de trabajo desaprovechada –desempleo equivalente– (Tokman y García 1981). Así, observamos que para el PREALC se trataba de un indicador económico alarmante antes que de un espacio de expansión futura de la economía.

Entre las características del sector[452] se destacaban las facilidad de acceso (ausencia de "barreras"), los bajos ingresos y (consecuentemente, desde la perspectiva algo marginalista) la escasa productividad e indiferenciación del capital-trabajo. Frente a ello, la propuestas –estructurales y económicas– debían buscar modificar el patrón de crecimiento en la dirección de una mayor absorción por parte del sector salariado formal de la economía y una modernización del SIU (redimensionado) en vistas a incrementar su productividad, que en el diagnóstico impulsaría el consecuente incremento de los ingresos[453]. Esto implicaba que el SIU debía reducirse para abarcar tan sólo a las unidades con potencialidades para optimizar su eficiencia. Ello suponía una voluntad de "re-equilibrar" la industrialización y su relación capital fijo-trabajo, en vistas a los fines típicos de la perspectiva keynesiano-desarrollista del pleno empleo (que hemos visto al analizar, por ejemplo, los planes del CONADE, Capítulo 3). A partir de un SIU redimensionado, la programática proponía, por el lado de la demanda, estimular una mejora en las condiciones del sector formal (demandante "natural" del SIU) y

[452] Dentro del sector se incluían a los trabajadores ocasionales, al servicio doméstico, a los trabajadores por cuenta propia, a trabajadores familiares y a asalariados en empresas de menos de cuatro personas.

[453] Marcamos este punto, pues desde una perspectiva que entienda que el SIU es fuerza de trabajo explotada por las empresas del sector formal, los precios estarían distorsionados por el monopsonio, esto es la posibilidad de definir el precio de los bienes en virtud de la ausencia (o escasez) de consumidores alternativos.

reforzar los lazos entre ambos sectores. Esto implicaba, el establecimiento de nuevos modos de subcontratación (bolsas de subcontratación), y facilitar el acceso a insumos, al capital financiero y al capital humano, es decir, eliminar las restricciones (barreras) para el crecimiento del SIU. Por otra parte, también se proponían actuar a nivel de la productividad, siendo clave para ello incrementar las escalas de producción y/o comercialización. Así, junto a cierto entusiasmo por el SIU y su "dinámica", aparecerían los programas políticos de fomento al asociativismo y al cooperativismo entre productores (Tokman-Souza 1976, Tokman 1978).

Los debates sobre la informalidad supondrían, desde sus mismos comienzos, un esfuerzo siempre repetido por compilar y sistematizar diversas conceptualizaciones. Ejercicio complejo, en lo que parecería, según el decir de Fernando Cortés (1988), una "comedia de equivocaciones" .Quizás uno de los primeros ejercicios en este sentido haya sido el de Dagmar Raczybski (1979), quien sistematizó tres posiciones teóricas respecto del SIU: 1) la que lo definía en virtud del aparato productivo, sobre todo en base a su potencial productivo (tal sería la posición del informe de OIT 1972), 2) la perspectiva que comprendía la in/formalidad como una determinante del mercado de trabajo, 3) la posición que entendía la informalidad como una característica asociada a las condiciones de vida (bienestar) y al ingreso. La primera posición se preocuparía por describir las características económicas de las unidades informales (uso de tecnología, calificación de mano de obra, organización del trabajo, productividad, etc) y los modos de inserción en el sistema económico en virtud de los límites para el acceso al capital y a la comercialización. La segunda perspectiva, desplegada por el PREALC, se preguntaba por los modos y ritmos de absorción, su estabilidad, por las particularidades demográficas de la población empleada en este estrato del mercado, sus niveles de calificación e ingresos. Tomado como un problema de ingresos y de bienestar, finalmente, el diagnóstico de la informalidad pareciera superponerse al de marginalidad. Esta acepción de "informalidad" tiene una importante afinidad de sentido con las miradas asociadas a la cultura de la pobreza y que ya hemos reseñado (marginalidad ecológica, marginalidad social *ver Capítulo 3*).

Los diagnósticos que vinculaban la informalidad a la segmentación del mercado de trabajo y a la marginalidad (2 y 3) estarían cada vez más articulados con las problematizaciones del campo experto de la pobreza, que hemos analizado en el capítulo anterior. Un emergente de esta articulación sería el ya mencionado texto de 1989 de la OIT *Urban poverty and labor market.* Así, por ejemplo, al delimitar la perspectiva que se asumirá en lo referente a la

cuestión de la pobreza, se comienza por citar el clásico trabajo de 1979 de Oscar Altimir, al que nos referimos en el capítulo antecedente. Este deslizamiento era síntoma, desde nuestra perspectiva, de que el problema del empleo/subempleo/desempleo dejaba de conjugarse en el lenguaje de la nación y el desarrollo, para devenir una inquietud sobre cómo actuar en los márgenes. Para esta forma de acción iba a resultar fundamental el diagnóstico que analizamos a continuación.

II.b La mirada neoliberal

El informe de Kenia de la OIT (1972), como vimos, insistía en muchos de sus apartados en las potencialidades del SIU, así como en la necesidad de flexibilización de las normativas que lo restringían y lo obligan a la ilegalidad. Esta línea, que en el mencionado documento convivía tensamente con cierto discurso desarrollista, sería profundizada desde una perspectiva neoliberal. Tomaremos como centro de nuestro análisis de las perspectivas neoliberales sobre la informalidad el clásico trabajo de Hernando de Soto *El otro sendero* (1986). Este libro era resultado de una investigación realizada entre 1979 y 1982. Ya el título resulta sugerente, pues producido en el contexto peruano de la década del ochenta, se presenta como una respuesta política al "camino de la violencia" emprendido por la agrupación guerrillera de *Sendero Luminoso* (286 ss). Según el diagnóstico del economista –fundador del *think tank Instituto para la Libertad y la Democracia* y ganador del *Premio Milton Fridman* en 2004-, el problema de la informalidad era resultado de la *inadecuación del marco legal* a las condiciones de mercado. Desde su perspectiva, los trabajadores informales eran la consecuencia de un sistema mercantilista[454], en el que primaban los intereses corporativos (democracia de grupos de presión en lugar de democracia de derechos) y el dirigismo estatal, que obstruía el libre funcionamiento del mercado.

Así las cosas, la excesiva politización, centralización y burocratización de las sociedades latinoamericanas eran hijas del mismo padre: el derecho redistributivo y su obsesión por administrar directamente los acontecimientos diarios de la economía[455]. Las reglas de

[454] Para definir el mercantilismo De Soto recurre al diccionario de ciencias sociales de la UNESCO, según el cual se trata de la creencia de que el bienestar económico del Estado sólo puede ser asegurado por reglamentación gubernamental de carácter nacionalista (De Soto 1986: 251). Por otra parte, hemos visto más arriba la asociación mercantilismo-desarrollismo en el discurso de Álvaro Alsogaray (Capítulo 4) y Martínez de Hoz (Capítulo 5). Para la red de conceptos de esta tesis, la crítica al "mercantilismo" era, sobre todo, una crítica a la estrategia neocorporativa de gobierno de la fuerza de trabajo.

[455] Esta "obsesión" sería analizada por Foucault, en otros contextos, a partir del concepto de "poder de policía", vinculado al desarrollo del mercantilismo. Esta técnica inscribe la lógica del poder pastoral al interior de la razón de Estado, orientándose al conocimiento particular de los hombres objeto de gobierno, a encauzar su conducta hacia un orden que a la vez maximice la potencia del Estado y la felicidad de la población. La doctrina de la policía, aparece entonces, como una técnica de gobierno particular que, junto con la centralización de la

derecho, que resultan de la componenda entre los diversos grupos de interés, generaron rigideces y barreras para acceder al mercado. Víctimas de ello serían los trabajadores informales[456] (ilegales), pero también serían un síntoma, un anuncio del ocaso de este modo perimido de administrar las sociedades. Tal como en el caso del mercantilismo europeo, que fue declinando por las migraciones rurales masivas (los informales en Europa[457]), los microempresarios de las tumultuosas ciudades latinoamericanas anunciaban el avance ineluctable de la economía de mercado. Frente a ello, el derecho no tenía más que adaptarse y asumir su verdadero (y neoliberal) papel: servir de marco para la competencia. De lo contrario, la alternativa (como en Europa) sería la radicalización violenta de estas poblaciones –particularmente de los jóvenes. Así, la Revolución Francesa o la Revolución Rusa funcionaban, en el discurso de De Soto, como equivalente y fantasma de "Sendero Luminoso":

> Es claro que el problema central no es si las instituciones formales deberán o no incorporar a los informales por razones humanitarias, sino si lograrán hacerlo a tiempo para evitar que la democracia representativa sea violentamente destruida (De Soto 1986: 285).

Si los informales europeos de ayer habían tenido la función histórica de erosionar las instituciones gremiales en las que se fundaba el orden mercantilista, los de la actualidad latinoamericana debían, sorteando heroicamente las persecuciones y acosos de los que eran objeto, romper la pesada herencia del mercantilismo colonial español que parecía haberse perpetuado[458]. Esta readaptación *necesaria* supondría un proceso de simplificación y descentralización de las instituciones. El proceso de desregulación implicaría la producción

---

administración de la justicia, del ejército y del fisco vendrán a reformular los términos del dominio político, pasando del feudalismo al poder centralizado del rey. La policía, en realidad, no es una función separada de las otras, ya que engloba aspectos relacionados con todas ellas, designando el conjunto que cubre el nuevo ámbito en el que el poder político y administrativo centralizado puede intervenir (Foucault 1991).
Justamente, la fisiocracia primero, y la economía política después funcionarían (como distintos modos de) ruptura con la racionalidad mercantilista-policial de gobierno de las poblaciones. El gobierno liberal no se concentrará ya "tanto en asegurar un aumento de la fuerza, la riqueza y el poder del Estado, crecimiento indefinido del Estado, como en limitar desde dentro el ejercicio del poder de gobernar". Nacía el gobierno frugal (Foucault 2007: 43).

[456] "La informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente" (De Soto 1986: 12). Para el economista peruano, estrictamente no son informales los trabajadores (individuos) ni un sector de la economía, sino ciertas actividades.

[457] "De hecho existen grandes similitudes entre los habitantes de las barriadas que rodean las siderurgias o plantas industriales del Perú y los pordioseros que también se instalaban en condiciones precarias alrededor de las ciudades mercantilistas esperando ser admitidos a un gremio o al plantel de una empresa legal para obtener el ingreso estable que el trato con el Estado puede garantizar" (De Soto 1986: 265).

[458] Esta lectura es sumamente productiva al interior del discurso neoliberal. La reencontraríamos algunos años después en un documento de 2004 del Banco Mundial *Desigualdad en América Latina: ¿rompiendo con la historia?*, una fábula según la cual la desigualdad en AL era el resultado de una larga tradición de rigideces institucionales.

más democrática del derecho, la reabsorción de ciertas responsabilidades por parte de la sociedad civil y la limitación del Estado a un papel de juez eficiente[459].

Esta reforma del sistema jurídico permitiría desplegar el potencial productivo de los microempresarios latinoamericanos, dotados (a pesar de los prejuicios en contrario) de un profundo espíritu de empresa y de iniciativa para enfrentar los riesgos del mercado. El economista no disimulaba su entusiasmo frente a la flexibilidad de estos nuevos modos del trabajo.

Ahora bien, en este punto De Soto no se aleja demasiado de lo que hemos analizado respecto del famoso informe de Kenia de 1972 (precursor de los estudios sobre informalidad). En efecto también allí (y en Keith Hart 1973) encontrábamos una apuesta respecto del papel dinámico de este sector y sus potencialidades para el crecimiento. Otro punto en común en ambas perspectivas (punto que las diferencia de las de PREALC y las neomarxistas, que veremos más adelante) es la centralidad otorgada a los *comportamientos individuales* para el diagnóstico sobre la informalidad. Si bien en el caso de la OIT también aparecen variables estructurales, se expone un estudio de caso en el que se analiza el acceso al SIU en términos de "estímulos" e "incentivos". Hernando de Soto afirma, sin más, que algunos trabajadores *prefieren* la informalidad. Un tercer punto en común es la tematización de la informalidad como una "capitalización" de herencias culturales[460] y cierta fascinación (típicamente posmoderna) con la productividad económica de las diferencias y de la alteridad cultural. A diferencia del proyecto de la Ilustración que pretendía homogeneizar y conformar alguna forma política y unívoca de la voluntad, el proyecto neoliberal propone un horizonte de productividad multicultural, tanto en sus versiones más teóricas y abstractas, como en sus intervenciones tecnológico-políticas concretas.

El diagnóstico y las propuestas del economista peruano combatían el mercantilismo y la sobrereglamentación de la relación capital trabajo que, en términos de Arnold Harberger[461] (1971, citado por De Soto), habían producido una segmentación del mercado de trabajo en un sector sobreprotegido y otro no protegido, y habían generado una desvinculación entre salario y productividad. El horizonte de la utopía que empezaba a construirse no sólo traería

[459] Para quiénes hemos analizado tecnologías de gobierno tales como el "empoderamiento" (Aguilar *et al* 2006), el "capital social" (Álvarez Leguizamón 2002) y el "accountability" (Murillo 2008), resulta sugerente encontrar tan tempranamente en los debates sobre informalidad la racionalidad política (aunque larvada) que se desplegaría en esos modos de intervención.

[460] Hemos analizado cómo esto aparecía en las programáticas de Desarrollo Comunitario en el Capitulo 4.

[461] Hemos citado a este economista, su papel en la consolidación de un núcleo de economistas de Chicago en Chile, su rol en el Proyecto Cuyo y en la futura escuela para economistas de gobierno durante la gestión Cavallo (*ver* Capítulo 4).

"independencia" a los trabajadores, sino que restituiría la relación utilidad-precio, reino en el que la diferencia de ingresos se reducía a una sola variable: la inversión en capital. Así, habría una fuerte afinidad de sentido entre el diagnóstico neoliberal de la informalidad y un concepto que devendría pivote para las nuevas formas de gobierno de la fuerza de trabajo: *el capital humano.* Asimismo, en virtud de las fuertes resonancias de la perspectiva De Soto (y la del capital humano) en la estrategia del Banco Mundial para AL –de las que la proliferación de microcréditos fueron muestra– analizaremos los modos en que estos diagnósticos se traducían en los lineamientos del organismo internacional. Actualmente, los diagnósticos del BM siguen estando en sintonía con la perspectiva de De Soto:

> Los altos niveles de informalidad son una consecuencia de que un gran número de empresas y personas *optan* por no pertenecer a las instituciones formales, lo cual implica un cuestionamiento a la calidad de los servicios del Estado y su capacidad para hacer cumplir las normas (BM 2007: 2).

En conformidad con esta perspectiva, el BM se seguirá preguntando por las motivaciones (individuales) de los informales, distinguiendo entre los excluidos de mejores empleos y aquellos que hacen uso de estrategias de escape en base a cálculos racionales de costo-beneficio. A pesar de estas diferencias, la lógica de intervención será la misma para todos:

> Considerando todas las evidencias (...) si se quiere inclinar el análisis de costo beneficio hacia la formalidad de un porcentaje sustancial de empresas informales hace falta una combinación adecuada de "incentivos" y "sanciones" (BM 2007: 12).

En este sentido, como era de esperar, no se proponen programaciones de la economía, sino nuevas desregulaciones de la intervención del Estado, que aún resiste, atrapado por las élites arcaizantes aliadas con segmentos de las clases medias. Estas últimas, por su parte, insisten en los beneficios del salario mínimo y de la seguridad social que damnifica a los verdaderamente pobres. Sin mayor originalidad (según lo que analizaremos en el Capítulo 8 y el 9) se recomienda la supresión del salario mínimo y la reducción del "costo laboral". Para ello, y esto sí supone cierta novedad, actualmente se proponen paquetes de cobertura esencial mínima universales[462] que no estén vinculados a la condición asalariada (2007: 18).

Antes de avanzar con el análisis de la teoría del capital humano según Chicago (que sirve de marco para la perspectiva neoliberal sobre la informalidad), analizaremos una posición crítica

[462] Aunque queda por fuera de nuestro período de análisis, necesitamos aclarar que la Asignación Universal por Hijo no responde a este deseo del BM en tanto no *sustituye* formas previas de protección. Por el contrario, forma parte de un conjunto de medidas (la moratoria jubilatoria, el plan de inscripción del servicio doméstico, la modificación de las condiciones de negociación de los estibadores) que *extienden* la seguridad social, sin desarticular los riesgos cubiertos a partir de las relaciones formales de empleo.

de los debates sobre la informalidad, que justamente por ello, nos ayuda a comprender el régimen de producción de enunciados que ésta inscribía.

IIc. La perspectiva neomarxista

En la misma compilación de 1979 que reunía muchos de los trabajos estructuralistas sobre "subempleo" que hemos analizado (resultado de dos seminarios llevados adelante por CLACSO en 1976 y 1977), Oscar Marulanda (1979) introducía una crítica interesante al debate. Desde su perspectiva, era menester caracterizar la informalidad a partir de las *relaciones sociales de producción* en las que se insertaba. En este sentido, el sector informal (vinculado al fenómeno del subempleo) supondría relaciones no capitalistas de organización al interior de la unidad económica, pero sobredeterminadas por los modos de explotación del sistema económico general.

Éste sería el sentido de las críticas posteriores introducidas por la posición "neomarxista" de Alejandro Portes, Lauren Benton y Manuel Castells. Las descripciones previas del SIU habían estado limitadas a características cristalizadas (tamaño, uso de tecnología) y habían perdido de vista el *aspecto relacional* que resulta determinante y constitutivo del sector. Si el planteo de Marulanda podía ser un paso en este sentido, lo era de modo limitado, pues no se preguntaba por el papel del SIU en el horizonte de las transformaciones estructurales *y globales* del capitalismo (Sistema Mundo). Desde las posiciones neomarxistas, la escala de la empresa, y aún la escala nacional, no agotaban la explicación de estas formas de inserción en el trabajo. Al respecto, otro de los focos centrales del análisis de Portes (1983) estuvo vinculado a resituar la historicidad del proceso. Así, para comprender la "informalización" había que dar cuenta del proceso de salarización (desde fines del siglo XIX) y sus límites, es decir, la "subsistencia" y refuncionalización de fuerza de trabajo semi-proletarizada (bajo la forma del autoempleo de la subsistencia directa o de la producción mercantil simple).

La informalidad, en este sentido, era la *forma* que adoptaba una parte importante de la absorción de las poblaciones migrantes a la producción capitalista urbana. La definición de Portes, al concentrarse en la informalidad como *relación*, la construirá como el opuesto (y contracara) del empleo asalariado, en virtud de lo que también incluiría en la delimitación del SIU al trajo eventual o subcontratado, el fraude social, etc[463]. Vista desde esta perspectiva, la informalidad estaba lejos de ser un dato nuevo para el capitalismo y, por el contrario, suponía

[463] En vistas a lo que hemos expuesto sobre la inexistencia del "desempleo" como un lugar social y materialmente habitable (en vistas a la ausencia de protecciones), tenemos fuerte afinidad con esta interpretación.

una de las características del (limitado) proceso de proletarización y un refugio contracíclico frente a las crisis de empleo.

En la crítica de Portes, la perspectiva dualista del mercado de trabajo obturaba el análisis respecto de la *relación de sobreexplotación* que se encubriría bajo el nombre de "informalidad". Incluso, se atrevía a afirmar Portes, el crecimiento del SIU entre los sesenta y los ochenta no podía separarse de la emergencia de estrategias autoritarias para recortar los avances del movimiento obrero organizado.

La cuestión de la relación entre el SIU y la economía formal sería tomada por la perspectiva estructuralista (OIT 1989) con los conceptos de "segmentación vertical" y "segmentación horizontal". Mientras que la segunda supone que los distintos mercados de trabajo subsisten uno al lado del otro, la hipótesis de la segmentación vertical entiende que hay una relación funcional entre los distintos mercados. En términos de Portes, por el contrario, se trataba de una relación de explotación supeditada a la dinámica de la acumulación capitalista y su relación fundamental: capital-trabajo.

Desde la perspectiva del autor neomarxista, entonces, la informalización no era resultado de los comportamientos, iniciativas o elecciones de los trabajadores (explicación "desde abajo" según De Soto 1986), sino de una estrategia para la acumulación del capital, indescifrable por fuera de su dinámica como modo de producción y formación histórica.

A esta hipótesis aportaban también algunos trabajos previos, recogidos por el propio autor, tales como el de Beatriz Schmukler (1979) sobre la industria textil y de confecciones en Buenos Aires. En la citada investigación, la autora mostraba la articulación entre el desarrollo industrial moderno de la rama y el crecimiento de talleres domiciliarios o cuentapropistas (subordinados al primero) como un dato estructural y permanente de la industria textil porteña. Estos talleristas constituirían una zona gris, en tanto no eran empresarios, pero tampoco asalariados. Desde la década de los treinta estos talleres habían cumplido funciones vinculadas a la producción (capitalista) textil y de confecciones, pero como unidades productivas primaba en ellas las relaciones no-salariales, en particular el trabajo familiar no remunerado[464].

Quizás los aportes más interesantes de las posiciones neomarxistas son sus señalamientos respecto de los límites de la teoría de segmentación del mercado de trabajo, y el modo en que, a partir de este diagnóstico, las teorías estructuralistas y neoliberales terminan por acoplarse.

[464] Como veremos, habrá algunos diagnósticos que objetarían asignarles la categoría de "informalidad" en el sentido latinoamericano del término, en virtud de las especificidades del complejo sector cuentapropista argentino.

Sobre este punto, resulta pertinente analizar algunos deslizamientos de sentido presentes en el texto de la OIT de 1989 *Urban poverty and labor market*. En la introducción de este libro, asistimos a un diálogo interesante entre el autor (Gerry Rodgers, estructuralista) y la perspectiva de la segmentación del mercado de trabajo. Así, el especialista en temas laborales reconoce los límites de la teoría, pero dice estar obligado, por su efectividad, a trabajar con ella. El punto de partida de la idea de segmentación es que hay distintos mercados separados por *barreras*. Éstas implican límites para la movilidad, en tanto limitan el acceso a distintos recursos: sociales (relaciones, contactos, redes), económicos (acceso al crédito, ahorros), cognitivo-educacionales (habilidades, capacidades, saberes) y simbólicos (titulaciones). La perspectiva del *capital humano* insistiría en que estos recursos resultaban valiosos en el mercado de trabajo y permitían el acceso a distintos ingresos en virtud de la *productividad* del trabajo. La perspectiva estructuralista no estaría dispuesta a asumir ese argumento y entiende que los distintos factores que intervienen en la posibilidad de encontrar empleo (educación, etnia, edad, etc.) sirven para determinar el orden de absorción (o no absorción) en un mercado que es *desigual en virtud de factores estructurales.* En ese sentido, insistir en incrementar el nivel educativo de los pobres, probablemente aumentaría los prerrequisitos de acceso a trabajos no calificados (típico caso del sector servicios), pero no configurará un mercado menos desigual. Sin embargo, a pesar de la polémica con la teoría del capital humano y sus diagnósticos, las posiciones estructuralistas también terminarían recomendando fomentar las capacidades educativas de los trabajadores informales ¿Cómo entender esta aparente contradicción? Se trata de la "trampa de la pobreza", en un sentido muy distinto al que el BM la ha entendido. Nos referimos a la trampa de pensar el mercado de trabajo *desde* la perspectiva de "los pobres". Así, aunque discursivamente se concede que el del SIU es un problema *estructural* de la economía al que no puede enfrentarse mediante políticas sociales, sino a través de políticas económicas que necesariamente tocarán intereses (1989: 31), la urgencia de actuar para los más vulnerables (nuevamente) clamará una salida *heterodoxa.* En tanto la reforma radical de la estructura dual parece poco probable (enunciado no explicitado, pero supuesto), corresponderá actuar en beneficio de los más pobres (según criterios compartidos de justicia). Una vez que cae en "la trampa de la pobreza" (como *topos* argumentativo), en efecto, se observa una coincidencia entre las propuestas de intervención, en general referidas a incrementar (se llame así o no) el "capital humano". Estas operaciones producen como contradicción fundamental (a explicar y sobre la cual intervenir) la que opondría a los trabajadores protegidos y a los desprotegidos, desplazando la contradicción

capital-trabajo a un segundo plano. Las posiciones estructuralistas no parten de este desplazamiento, pero caen en él en virtud de la asunción de puntos de vista pragmáticos para la acción. La perspectiva neomarxista intenta, justamente, evitar estas contradicciones[465].

Antes de abordar el concepto de capital humano, proponemos este cuadro como síntesis de las *posiciones en torno a la informalidad*:

	Estructuralismo/desarrollismo	Neomarxismo	Neoliberalismo
Origen del SIU	Industrialización tardía (1940-1950) con tecnología capital intensiva Migración y crecimiento poblacional	Proceso paralelo y funcional al desarrollo del capitalismo en contextos periféricos	Límites legales y en el acceso a la propiedad Migraciones indígenas Opción individual frente al autoritarismo estatal
Características del SIU	Escaso uso de la tecnología, poca división del trabajo, mucha inestabilidad, pocas barreras de acceso, indiferenciación entre el capital y el trabajo, poco acceso al crédito, relaciones limitadas con el sector formal	Fenómeno universal vinculado a la flexibilización de las relaciones de producción (se superpone a la noción de precariedad)	Una zona de penumbra respecto de la legalidad. Alta heterogeneidad. Actividades con capacidad de innovación e incluso de acumulación
Analizado como	Fenómeno del *mercado de trabajo*	Forma particular de las *relaciones sociales capitalistas*	*Comportamiento*/actividades individuales
Programática	Articular, junto al programa desarrollista, objetivos para absorber una parte del SIU en la población salarial y modernizar el SIU restante.	[466]	Desmontar el Estado mercantilista, terminar con protecciones injustas

[465] Como puede verse, los tres diagnósticos sobre la informalidad (que sistematizamos en un cuadro a continuación) no están en el mismo nivel de discurso respecto de nuestro análisis. En efecto, la versión estructuralista y la neoliberal son objeto de nuestro estudio, en tanto conformaron formas del saber experto asociadas a la intervención en el empleo/desempleo. Sin embargo hemos consignado también la posición neomarxista en tanto ella, como dijimos, al adoptar una perspectiva crítica nos ayuda a desentrañar las lógicas de los otras dos perspectivas. Asimismo, el estructuralismo y el neoliberalismo dialogan con la teoría neomarxista de la informalidad, en vistas a que ella logró cierto ascendente en el campo académico y en este sentido han configurado algunos de sus enunciados en oposición o en reconocimiento de la primera.

[466] La imposibilidad de completar este recuadro refiere a que, como hemos dicho en la nota al pie antecedente, el discurso neomaxista sobre la informalidad no es programático.

III. De Chicago con amor: el capital humano

Además de la díada informalidad/formalidad, las segmentaciones de mercado serían conceptualizadas a partir de otras categorías; en particular, nos interesa la de "capital humano". Esta teoría intentaba aclarar un punto oscuro de la teoría económica clásica, que suponía que la fuerza de trabajo era una suerte de masa indiferenciada de recurso disponible al capitalista en el mercado. El capital humano, partiendo de la teoría subjetiva del valor como matriz de pensamiento (Murillo 2010), referiría a los activos que tienen todos los individuos que los convierten en recursos (humanos) más o menos productivos y, por ello, más o menos valiosos. Los activos principales estarían asociados a la salud, al conocimiento y a las habilidades (educación, capacitación).

Otro de los puntos que intentaba aclarar esta teoría era la diferencia de ingresos a lo largo de la trayectoria laboral, incrementándose con la edad en base a la acumulación de experiencia profesional, particularmente en ramas con mayor necesidad de capacitación.

Asimismo, la teoría construiría explicaciones para distintos fenómenos vinculados al mercado de trabajo, como la relación entre duración en el desempleo y niveles de capacitación, o entre la disposición a la movilidad geográfica y la franja etaria de los trabajadores (los más jóvenes son más propensos a mudarse, pues suelen recibir más beneficios de una decisión que siempre implica costos). Incluso, Gary Becker postularía que algunos estilos de conducción en la empresa, por ejemplo el paternalismo en los países subdesarrollados, eran modos de invertir en capital humano cuidando la salud y el bienestar de los obreros (1961: 29).

Para analizar la teoría del capital humano nos valdremos de cuatro textos fundacionales, uno de Jacob Mincer (1958), dos de Theodore Schultz (1961 y 1980) y el último de Gary Becker (1962). Por cierto, debemos aclarar que estos autores tomarían el concepto de "capital humano" en un sentido muy distinto al que tenía en autores como Alejandro Bunge o Aráoz Alfaro. Éste no estaba asociado a la serie población-riqueza conjugado en un programa en el que el Estado traccionaba a la economía (que hemos analizado en el Capítulo 2 y en 3), sino a la serie consumidor-mercado que organizaba todos los aspectos de la vida a partir del modelo de la empresa.

Según explicaría Jacob Mincer (1953), la ciencia económica contaba con unos pocos antecedentes clásicos en el estudio de la diferenciación de salarios (entre distintos trabajadores y al interior de la propia trayectoria laboral), bajo los supuestos de una distribución relativamente regular y homogénea de las capacidades naturales para el trabajo. Tal era el caso de las intuiciones smithianas respecto de que los salarios de la mano de obra

calificada incluían una compensación por los ingresos de los que el trabajador se había privado durante la etapa de entrenamiento o formación y los propios costos afrontados durante el proceso educativo. Otros ejemplos eran las reflexiones de Cecil Pigou sobre la diferenciación de habilidades o la conceptualización de Milton Fridman respecto de la propensión a asumir riesgos como un diferencial respecto de los retornos. Más contemporáneamente, la teoría más consultada era la de R. Gibrat, quien asignaba un papel central al azar en la distribución de ingresos. Justamente, contra esta teoría que hacía del ingreso un ámbito ajeno a las elecciones racionales (en virtud de estar signado por el azar), Mincer iba a desarrollar la teoría del capital humano. Ella pretendía impulsar la *inversión* en recursos humanos, bajo la presunción de que ésta implicaría retornos para el trabajador y para el empleador.

En sintonía con lo que hemos analizado más arriba en el discurso de Martínez de Hoz (*ver* Capítulo 5), la educación y la salud no aparecerían ya, para la perspectiva analizada, como *derechos* vinculados a la ciudadanía, sino como inversiones individuales, servicios que cada quien contrataría para beneficio de la empresa de sí mismo y la de los suyos. De este modo, la distinción entre producción y reproducción de la vida (consumo no productivo) devendría crecientemente borrosa (Schultz 1961), pues todo acto de consumo (pongamos por caso, la alimentación) podría ser interpretado como una inversión sujeta, como todas, a criterios de eficiencia. La inversión en la empresa de uno mismo (y en los próximos), además de generar retornos, extiende las posibilidades de *elección* disponibles para el futuro e incrementa el propio bienestar, es decir, amplia el ámbito de la libertad (1961: 2). En este sentido, la del capital humano no es sólo una teoría económica (si ello pudiera existir), sino también una nueva ética que retoma tecnologías asociadas al cuidado (y gobierno) de sí que recupera el hogar como ámbito clave (Aguilar 2011). En tanto la empresa de sí nos involucra a todos, nos haría igualmente "capitalistas":

> Los trabajadores se han convertido en capitalistas, no a partir de una difusión de la propiedad de las acciones de las empresas, como el folclore suponía, sino a partir de la adquisición de conocimientos y habilidades que tienen valor económico (Schultz 1961: 3)

De este modo, la teoría del capital humano desliga al salario de la relación capital-trabajo y de la lucha de clases, para transformarlo en el rendimiento de una inversión individual. También se aleja del sentido que había adquirido el concepto en los debates de los treinta y los cuarenta en la Argentina. El capital humano, en ese contexto, había sido un predicado de la *nación*, razón por la cual refería a su población en un sentido *cuanti y cualitativo*. Por el contrario, en

la reformulación que estamos analizando, se ha transformado en una cuestión individual y fuertemente *cualitativa.* Del desarrollo nacional *al* desarrollo de las capacidades individuales.

En virtud de un sistema de impuestos que no fomentaban la inversión en recursos humanos, de un conjunto de prácticas que atentaban contra la libre elección profesional, así como de políticas que tendían a regular arbitrariamente el precio del trabajo, el Estado resultaba un obstáculo para las potencialidades del capital humano (al igual que el caso de la informalidad de De Soto). La desactivación de la intervención directa y su sustitución por un Estado que se limitara a proveer regulaciones marco, volvía a ser el horizonte de la intervención neoliberal. Por el contrario, la empresa sería un actor fuertemente interpelado para el desarrollo del capital humano.

Para Schultz (1961) el "capital humano" estaba asociado a la salud, a la educación, a la capacidad de migrar y al entrenamiento en el empleo. Tanto este autor como Gary Becker, retomarían el último punto (entrenamiento en el empleo) con particular énfasis. En un paradójico retorno al aprendizaje en el puesto que había caracterizado las relaciones gremiales medievales, la escuela del capital humano redescubriría el ámbito del trabajo como espacio de formación. A ello se orientaba el artículo de 1962 de Gary Becker, explícitamente en diálogo con las propuestas de sus antecesores. En su análisis, el economista estadounidense distinguía entre la capacitación *general* brindada por una empresa y la capacitación *específica* que ésta también brindaba. Mientras la primera producía habilidades de las que podría servirse cualquier otra unidad productiva en la que se insertara el trabajador, la segunda le generaba beneficios exclusivos. Así, mientras los costos de la primera tendían a (y debían) ser asumidos por el trabajador (que en los primeros años, por ello mismo, recibía un menor salario), los de la segunda tendían a (y debían) ser asumidos por la empresa. En el caso de la primera, alguno de los saberes generales eran absorbidos por la escuela secundaria o el sistema universitario, entendidos como instituciones especializadas en la producción de entrenamiento (y cuyo costo estaría a cargo del trabajador).

Otros de elementos analizados Gary Becker como aspectos clave en la acumulación de capital humano eran la adquisición de un tipo de conocimiento específico sobre el funcionamiento del mercado, por un lado, y la inversión en la salud emocional, por el otro. La posibilidad de obtener las capacidades para "leer" el mercado de trabajo y ajustar el propio comportamiento a él requería de la conformación de éste como un ámbito en el que los precios (desregulados)

funcionaran como señales claras[467]. Por su parte, la inversión en la salud emocional no sólo supondría "evitar la enfermedad", sino perseguir su mejoramiento continuo[468].

En todas sus versiones, como vemos, la escuela del capital humano criticaba las posiciones keynesianas que (desde esta perspectiva) habrían visto en la fuerza de trabajo un factor pasivo, una variable sobre la que se podía actuar mediante otras, y no un conjunto de individuos reflexivos que podían actuar sobre sí mismos.

El modo en que redefinen el papel de la fuerza de trabajo y su caracterización está vinculado a una perspectiva epistemológica más amplia. En efecto, la *Escuela de Chicago* producía una mutación en el objeto de análisis de la economía clásica que pasaba de los mecanismos de producción, intercambio y consumo, a tomar como foco de análisis el *comportamiento* humano (Foucault 2007). Desde esta matriz, la fuerza de trabajo era analizable en términos de conducta económica. Desde allí, el salario no sería ya el precio de venta de una mercancía, sino la retribución a la conducta racional de invertir en capital (propio).

Desde la perspectiva de Michel Foucault (2007), la característica más saliente del neoliberalismo norteamericano sería aplicar una matriz económica a campos que no habían sido pensados a partir de ella[469]. Tal sería el caso del comportamiento familiar o emocional. Todas las acciones racionales orientadas a fines, serían leídas como acciones económicas. Así, la *Escuela de Chicago* haría del mercado una suerte de tribunal permanente, incluso en términos éticos y políticos. Ahora bien, el sujeto que se supone, a la vez que es producido, a partir de la teoría del capital humano es un individuo guiado por intereses, bastante diverso al sujeto de derecho del liberalismo rousseauniano. Como explica Foucault (2007: 286 ss) interés y voluntad jurídica no se relevan como equivalentes que se suceden uno al otro, el cumplimiento y reproducción de intereses depende de una dinámica automática[470] que en nada se parece a la dialéctica de la renuncia propia de los esquemas *iusnaturalistas.* La del liberalismo radical es una dialéctica de la multiplicación espontánea en la que no hay instancias trascendentes[471] ni renuncia al propio interés, por el contrario, el "bien común" del conjunto depende del funcionamiento del interés individual.

[467] Hemos visto cómo este imperativo se traslucía, por ejemplo, en los análisis de Martínez de Hoz.
[468] "La salud, como el conocimiento, pueden mejorar de muchos modos" (Becker 1962: 21).
[469] Esto sobre la base de las teorías marginalistas y subjetivas del valor que se inician con Menger en 1871.
[470] Sostenidos, en última instancia, en sensaciones indecibles, de las que partían David Hume y Adam Smith para construir sus respectivas teorías de la moral.
[471] Tal es el caso del esfuerzo teórico de Smith de fundar una moral (por cierto, bastante absoluta), sin postular trascendencia.

La producción de este sujeto empresario de sí, entonces, supone unas tecnologías del yo[472] que se diferencian de la ascética pastoral de la renuncia y se parecen más a las formas de auto-cuidado que *intentan la reconstrucción de una ética y de una estética de uno mismo* (Foucault 2002b). Entendemos que la teoría del capital humano (o la obsesiva producción de consumidores responsables de Martínez de Hoz) impulsa un proceso de auto-transformación subjetiva, cuyo emergente es la explosión de seminarios y bibliografía dedicada a que cada uno de nosotros esté atento respecto de los ladrones de queso o de los padres ricos e hijos pobres.

Las tecnologías asociadas a este trabajo sobre uno mismo[473] movilizan *actitudes* y formas de la auto-observación que asumen la *responsabilidad sobre uno mismo* y el imperativo de modificar, transformar o transfigurarse a lo largo de la vida. El modo particular en el que esto pareciera articularse en el postfordismo supone un perpetuo hacer*se*, infatigable, un proceso inacabable de consumo/inversión siempre lanzado a otra novedad. Como ha analizado profundamente Susana Murillo (2008), estos modos de producción de subjetividad operan sobre la denegación de la muerte. La contracara de esta denegación es la construcción de un imaginario sin fisuras en el que la completud sería posible. Ésa es la fantasía que movilizan los buhoneros de la inteligencia emocional y de los combustibles para el alma. Aunque de un modo más refinado teóricamente, también es esto lo que sostiene la teoría del capital humano.

Por su propia lógica, lo que esta teoría invisbiliza es la *vulnerabilidad constitutiva de los sujetos*, aquella de la prematuración freudiana, pero sobre todo la de la interdependencia marxiana, que nos muestra que no hay reproducción de la propia vida (ni de la fuerza de trabajo) sin cooperación (bajo sus diversas formas históricas). En este sentido, no hay capital que no sea humano, que no resulte del trabajo humano y, sobre todo, de las relaciones sociales constitutivas de éste. Decíamos que el sujeto empresario de sí mismo no se constituye desde la lógica de la renuncia, pero pareciera oportuno reformular, pues hay una renuncia

[472] Las *tecnologías del yo* "permiten a los individuos realizar por cuenta propia, o ayuda de otros, cierto número de operaciones sobre su cuerpo y su alma, pensamientos, conducta, o cualquier forma de ser, obteniendo así una transformación de sí mismos con el fin de alcanzar cierto estado de felicidad, pureza, sabiduría o inmortalidad" (Foucault 1991: 48).

[473] Foucault desarrolla estas tecnologías del yo en *Hermeutica del Sujeto*, clases que sugerentemente dictó en 1981, luego de haber desarrollado, en años anteriores, el liberalismo y el neoliberalismo como artes de gobierno. Allí, Foucault estudia la *épimelai heautou* griego y el *cura sui* latino. Asimismo se analiza el surgimiento, apogeo y posterior declinación de lo que denomina "inquietud de sí", entendiendo esta como una *tecnología del yo* particular que vinculaba verdad y sujeto de un modo muy *diverso* al que posteriormente realizaría la modernidad cartesiana.

constitutiva a ser-con-el-otro[474], allí están las referencias a la toxicidad de los demás para la propia vida.

En la articulación de técnicas de poder y tecnologías del yo, la teoría del capital humano ofrece una matriz para el gobierno individualizado e individualizante de las poblaciones mucho más económico (menos onerosos) que el que inscribían las racionalidades desarrollistas de diverso cuño. Esta perspectiva interpela a los sujetos a devenir empresarios responsables de sí y de su propia inserción en el mercado de trabajo, por fuera de dispendiosos andamiajes normativos e instancias colectivas de regulación social.

Como veremos a continuación esta teoría tuvo efectos en los diagnósticos sobre América Latina del Banco Mundial. Lejos estuvo ello de ser una consecuencia inesperada. Por el contrario, la aplicación de este esquema a los países subdesarrollados fue un objetivo de los mencionados economistas. Ello en el contexto de una polémica con la Economía del Desarrollo (que el citado Arthur Lewis encarnaba), propensa al dirigismo estatal, y que había hegemonizado el conocimiento experto de los organismos internacionales. Así, por ejemplo, en su conferencia como ganador del Premio Nobel de economía en 1979, Theodore W. Shultz se dedicaría a analizar la relación entre los pobres y el mercado (*The economics of being poor)*. Entendemos que éste es un momento clave en el despliegue de la racionalidad política neoliberal, pues el "empresario de sí mismo" aparece como figura imaginaria capaz de interpelar no sólo a los que literalmente cumplen con esa función social, sino también a quienes ocupan los lugares más bajos de la pirámide social:

> Las personas que son ricas tienen dificultades para entender el comportamiento de la gente pobre. Los economistas no son una excepción, porque también tienen dificultades para comprender las preferencias y limitaciones de la escasez que determinan las decisiones que toman las personas pobres (...) Lo que muchos economistas no entienden es que los pobres no están menos preocupados por mejorar su suerte y la de sus hijos que los ricos (...). Los factores determinantes de la producción en la mejora del bienestar de las personas pobres no son el espacio, la energía, y las tierras de cultivo, el factor decisivo es la mejora de la calidad de la población (1980: 639-640).

Con esta sentencia, Schultz (autor citado en documentos del Banco Mundial, en particular BM 1980: 65, que analizaremos después), despliega una interpelación ideológica, como modo de configuración de la subjetividad y de actuar sobre ella. Nuevamente, estamos en el plano del horizonte utópico en el que el neoliberalismo, se constituye como un proyecto de sentido, capaz de orientar no sólo expectativas racionales, sino también los deseos (Durkheim 2002, Castoriadis 1997, Murillo 2008). La economía puede, finalmente, salir de los gabinetes

[474] No es extraño, entonces, que en nuestro tiempo sea tan corriente partir del "malentendido estructural" de la comunicación como excusa para ni siquiera intentarlo.

universitarios y convertirse, en el lenguaje de todos[475], superando la mera racionalidad de medios, para proponer fines: el camino ininterrumpido hacia la maximización de la empresa de uno mismo, aun cuando uno sea (en principio) pobre (y justamente, para dejar de serlo).

Ahora bien, este movimiento teórico se complementa con otro que hará que el capital humano no sea tan sólo una forma de capital entre muchas, sino el más valioso, en tanto en él reside la posibilidad de innovación (y no ya en la inversión en capital fijo, como creía el desarrollismo). En nuestras latitudes las traducciones de esta redefinición supondrían que la inversión en educación dejaría de ser un factor importante junto a otros (por ejemplo, de inversión en estructura, principal ítem financiado por agencias internacionales), para transformarse en *el* aspecto que podía garantizar el despegue económico.

A continuación analizaremos el discurso del BM entorno a la cuestión de la pobreza y el modo en que éste se articula con los argumentos de la teoría del capital humano. Sin embargo, antes de ello, debemos saldar una deuda que habíamos dejado abierta más arriba y analizar la relación entre estos argumentos y los de dos documentos de 1975 de la OIT, el Convenio 142 y la Recomendación 150, ratificados por la Argentina en 1978. A través de ambos, se intentaba impulsar la formación de los "recursos humanos" en vistas a "asegurar el acceso a un empleo productivo, incluido el trabajo independiente, que corresponda a las aptitudes y aspiraciones personales del trabajador, y facilitar la movilidad profesional"; así como a "promover y desarrollar el espíritu creador [¿empresarial?], el dinamismo y la iniciativa con vistas a mantener o acentuar la eficacia en el trabajo". Asimismo, se buscaba, a través de lo que los economistas analizados conceptualizarían como una inversión en capital humano, "proteger a los trabajadores contra el *desempleo* o contra toda pérdida de ingresos o de capacidad de ganar resultante de una demanda insuficiente de sus calificaciones y contra el *subempleo*"[476]. Entendemos que además de las afinidades mencionadas, esta propuesta de la OIT prefigura la noción de *empleabilidad* (individual) que comenzaría a operar fuertemente en el diagnóstico del desempleo en las décadas siguientes. Ello fundamentalmente porque se articularían las nociones de subempleo/desempleo a la de "subcapacitación". Por otra parte, la R150 articula un discurso afín a la idea del trabajador como empresario de sí mismo que,

[475] Un síntoma del proceso al que nos referimos es el *boom* editorial de textos de "autoayuda" construidos desde la matriz de las disciplinas gerenciales-económicas (vgr. el *coaching* ontológico, Grondona 2005)

[476] Los restantes objetivos que debían perseguir los programas de formación estaban, en algunos casos, asociados al cuidado y los derechos de los trabajadores, por ejemplo, "proteger a los trabajadores ocupados en tareas que supongan una excesiva fatiga física o mental", o "proteger a los trabajadores contra los riesgos profesionales mediante una formación de calidad en cuestiones de seguridad e higiene del trabajo, que forme parte integrante de la formación para cada oficio u ocupación" , o "lograr la plena participación de todos los grupos sociales en el proceso de desarrollo y en los beneficios derivados de éste".

mediante la formación (inversión en capital humano) podría lograr "satisfacción en el trabajo" como "expresión y desarrollo de su personalidad [recordemos la centralidad de la salud emocional en las teorías analizadas] y de mejoramiento de su condición general *por el propio esfuerzo*". En este mismo sentido, la formación aparece como un camino para garantizar "una adaptación continua a los cambios, con la participación de todos los interesados en la revisión de las exigencias del trabajo". Vemos desplegarse, así, la programática de la formación continua pensada como consumo/inversión permanentes sobre uno mismo. Este repliegue sobre sí era complementario a la erosión de los lazos sociales colectivos en los que se había basado la estrategia *neocorporativa* de gobierno de la fuerza de trabajo.

IV. Población y capital humano: ¿gobernar es poblar o gobernar es educar? La perspectiva del Banco Mundial

En el caso de la matriz diagnóstica del BM sobre los países periféricos, la recepción del concepto de "capital humano" estaría mediada por la problematización del crecimiento de la población, según ésta se generalizaba entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta. Recordando lo que analizamos en el Capítulo 2, cuando vimos la emergencia del concepto del capital-humano y sus vínculos con la díada población-riqueza, podríamos decir que las problematizaciones de fines de los setenta y ochenta contrastan claramente con la perspectiva mercantilista de la década del treinta, que asociaba el crecimiento poblacional al bienestar de la nación. Por el contrario, el crecimiento poblacional aparece como una *causa* de la pobreza. Asimismo, este diagnóstico se diferencia del desarrollista de los años cincuenta y sesenta. En la versión de Arthur Lewis, una economía en expansión supondría una absorción progresiva de la población. En las reconceptualizaciones estructuralistas a partir de la cuestión de la marginalidad, el crecimiento poblacional tampoco había sido el foco del problema, sino las insuficiencias *estructurales* de la economía sobre las que debía intervenirse a través de la inversión (pública, privada y/o extranjera).

Un emergente de esta mutación sería el informe de 1980 del BM, *Poverty and human development*. En ese diagnóstico la pobreza no era definida como término, aunque encontramos una *descripción* de la pobreza y un intento de adjudicarle causas. Esta descripción resulta interesante para cualquier lector más o menos asiduo de documentos más recientes y de la prosa de documentos oficiales, pues contrasta con el lenguaje "políticamente correcto" de nuestros tiempos:

> Los pobres constituyen un grupo heterogéneo. Algunos salen adelante razonablemente bien; otros están al borde de la supervivencia. (…)

> A menudo, padecen de enfermedades tropicales, sarampión y diarrea, así como de cortes y *arañazos* que no sanan (BM 1980: 41).

Discursivamente, la pobreza se construía como un espacio lejano, impreciso ("muchos") plagado de riesgos y peligrosos: la pobreza resultaba casi "selvática". En lo que hace a sus causas, en el informe había una adjudicación casi excluyente del problema al crecimiento poblacional ("Ahora bien, debido al crecimiento de la población, se ha elevado el número de personas que viven en la pobreza absoluta" BM 1980: 42). Lo que había retardado la disminución del efecto de "derrame" del crecimiento sobre la pobreza había sido el incremento poblacional (en particular de África y América Latina). Así, el crecimiento de la población operaba como *freno al desarrollo.* En términos del BM, si bien "en algunas circunstancias, el más rápido incremento de la fuerza laboral puede permitir un aumento más acelerado del ingreso *per per* [Se cita el ejemplo de Alemania y Suiza], en la mayoría de los países en desarrollo, incluida la mayor parte de los que tienen actualmente una densidad de población baja, el aumento del ingreso *per cápita* podría acelerarse si el crecimiento de la población fuera más lento" (BM 1980: 48-49).

En este punto, puede encontrarse una consonancia entre el diagnóstico del BM y el modo en que, según el informe de 1974 de Henry Kissinger (popularizado como el Memo 200), debía "presentarse" el problema del crecimiento poblacional a los países "en desarrollo":

> Es vital que el esfuerzo por desarrollar y fortalecer un compromiso por parte de los líderes de los países menos desarrollados no sea visto por ellos como una política de los países industrializado para mantener sus propias fuerzas o para reservar recursos para el uso de los países "ricos". El desarrollo de tal percepción puede crear una reacción adversa grave a la causa de la estabilidad de la población. (...) El papel de liderazgo "político" en los países en desarrollo debería, por supuesto, ser tomado siempre que sea posible por sus propios líderes. Los EE.UU. puede ayudar a minimizar las acusaciones de una motivación imperialista detrás de su apoyo a las actividades de población en varias ocasiones afirmando que dicho apoyo se deriva de una preocupación por:
> (A) el derecho de la pareja individual a determinar libre y responsablemente el número y el espaciamiento de hijos y de disponer de información, educación y medios para hacerlo, y
> (B) el desarrollo social y económico fundamental de los países pobres en los que el crecimiento rápido de la población es a la vez una causa y una consecuencia de la pobreza generalizada (Kissinger 1974: 80).

Vemos, entonces, que el problema del incremento poblacional era en realidad el problema del crecimiento de la *población pobre* y, sobre todo, el crecimiento de la población pobre de los *países pobres*. Y que se trataba, además, de un problema de estabilidad política y la intervención debía ser tal que no levantara sospechas respecto de intenciones imperialistas, tal como indica el Memo del 74'. En el informe del BM de 1980 aparecen ambos argumentos (a y b), y esto de un modo curioso, pues luego de 83 páginas en las que pormenorizadamente se

describe la importancia de intervenir desde el Estado y los organismos internacionales en la regulación de la fecundidad y el crecimiento de la población se afirma:

> Los progresos en la aminoración de la fecundidad dependerán en parte de una mayor aceptación, principalmente a través de un desarrollo social y económico que llegue con éxito a los sectores de escasos recursos pero también *a través de la divulgación de que la fecundidad es cuestión de elección individual* (BM 1980: 83, subrayado nuestro)

No se trataba, entonces, de intervenir exteriormente en la planificación familiar[477], por ejemplo, sino de procurar una modificación del *comportamiento* de estos sujetos "selváticos", para lo cual se requería de paciencia[478]. En este proceso de progresiva concentración de la estrategia de intervención a nivel de las conductas individuales y locales-comunitarias sería fundamental la "culturización" de la mirada sobre la pobreza y la vida cotidiana, que retomaría enunciados de los debates sobre "la marginalidad" que hemos visto más arriba (Capítulo 3). Como síntesis de esta mutación en el diagnóstico y en la intervención, se pasaba de una mirada que articulaba la inquietud por los comportamientos de la economía (variables macro) con la consternación por las conductas individuales (que cristalizaba en la conjunción desarrollo nacional-desarrollo comunitario), a la focalización casi exclusiva en este segundo aspecto (y una reconfiguración que cristalizaba en el binomio desarrollo comunitario-desarrollo humano).

En sintonía con lo que analizábamos respecto de la teoría del capital humano, hay una inversión respecto de la hipótesis de la asistencia como tutela, que supone que el pobre (como un niño) no puede decidir por sí. En tanto el individuo es reconocido como empresario de sí mismo, como *homo oeconomicus*, su comportamiento debe ser analizado como racionalmente fundado en intereses más o menos calculados y, por ello, devendrá responsable único de sus consecuencias. La intervención (sostenida en un discurso moral) se orientará, entonces, a ampliar las oportunidades existentes para que el empresario de sí pueda elegir mejor. La insistencia en la explicación racional del comportamiento de los pobres resulta visible en el análisis de la tendencia de las poblaciones de menores ingresos a tener "demasiados" hijos:

> Los hijos de los pobres trabajan en el hogar y fuera de él desde una temprana edad; en el caso de los padres con mayores recursos, el trabajo de los hijos no es tan vital para el bienestar de la familia (…); la vinculación entre la pobreza de la familia y la fecundidad elevada es reforzada

[477] "En la India se ha encomendado de vez en cuando a funcionarios del gobierno, como los maestros, los recaudadores de impuestos, la tarea de reclutar pacientes para la esterilización, si bien esta práctica se hizo impopular a causa de los abusos cometidos" (BM 1980: 83).

[478] "Cuanto mayor sea el cambio de comportamiento que exigen los programas a las personas (la forma de distribuir los alimentos dentro de las familias), cuanto más amenacen a las prácticas aceptadas (de procreación, por ejemplo, con la planificación de la familia), cuanto más se opongan a los intereses creados (asociaciones profesionales) y cuanto menos sean los beneficios que se puedan percibir de inmediato (saneamiento), tanto más pacientemente se deberán poner en práctica. Se precisa educar y persuadir al público, y pasará mucho tiempo antes de que se cosechen los beneficios económicos y políticos deseados" (BM 1980: 96).

> aun más por las altas tasas de mortalidad infantil y juvenil (…) Cuando sus hijos mueren, es frecuente que los padres traten de reemplazarlos y allí donde la mortalidad es elevada (…) las normas sociales (..) tienden a alentar una especie de "seguro" contra la pérdida prevista de los hijos (BM 1980: 81)

En tanto este comportamiento (que, en definitiva, está en las bases del crecimiento poblacional y el de la pobreza) puede ser comprendido –tarea a la que no sólo intentará aportar la economía y sus modelizaciones, sino también las miradas "cualitativistas" de las ciencias sociales– se podrá actuar sobre él sin obliterar la libertad del actor.

En sintonía, también, con la teoría del capital humano, tanto el documento del BM 1980 como el Memo 200 postulaban, como las dos principales líneas de acción, el mejoramiento del acceso a la educación y la salud. Estos campos se entienden como vías para, en primer lugar, aumentar directamente la productividad de la fuerza de trabajo (y con ello, se supone, también sus ingresos), pero también como modo de atacar otros dos problemas que repercuten sobre la pobreza: la (mal)nutrición[479] y la fecundidad.

En este punto puede observarse la mutación en la racionalidad de gobierno *a través* de la redefinición del concepto de "capital humano", que en el citado informe se toma de Theodore W Schultz. Este deja de estar asociado a términos *cuantitativos de población* para remitirse a un nivel *cualitativo e individual.* La fecundidad debía dejar de transformarse en el modo de incrementar los ingresos en los hogares pobres (explotación extensiva de la fuerza de trabajo), para optar por una explotación intensiva que trabajara sobre la optimización de la fuerza de trabajo disponible, incrementando su productividad y, en consecuencia, los ingresos *per cápita* del hogar.

La teoría del capital humano –a la que se hace referencia explícita– se iba a conjugar con la "Economía del Bienestar" desarrollada por Amartya Sen, según la cual "no existiría la carencia absoluta, ya que las personas poseen al menos un recurso: su fuerza de trabajo" (Lo Vuolo et al 2004: 22). De lo que se trataba, entonces, era de generar mecanismos para maximizar la eficiencia en el uso de este recurso, ya que "toda persona llega al mundo dotada de un conjunto de capacidades y talentos. La educación, en sus diversas formas, tiene el potencial para ayudar a realizarlos y aplicarlos" (BM 1980: 56). Este modo de invertir en capital humano suponía el desarrollo cognitivo, pero también de "la capacidad de recepción de nuevas ideas, el carácter competitivo (…) la voluntad para someterse a una disciplina, (…)

[479] "La malnutrición afecta también a los ingresos. En parte, esto es consecuencia de la malnutrición infantil en el desarrollo mental y el rendimiento educacional, pero también hay vinculaciones entre la nutrición y la productividad física. A largo plazo, los adultos sólo pueden tener la energía que sus dietas les brinden, de lo contrario adelgazarían gradualmente y enfermarían" (BM 180: 73)

la tolerancia, la confianza en sí mismos, la responsabilidad social y cívica" (ídem: 58). Herramientas que no sólo serían útiles en la consecución de un trabajo asalariado, sino también en el caso de los trabajadores independientes, para quienes la educación formal implicaba ejercitar la autodisciplina y trabajar para el logro de metas a largo plazo (ídem).

Pues bien, la preocupación del BM respecto de la inversión en capital humano se agudizaría en el marco del impulso de los planes de ajuste. En un informe de 1989 el BM procuraba analizar el efecto de estas políticas en condiciones de mercados de trabajo segmentados (SLM *Segmented Labor Markets*). Entre las conclusiones fundamentales del informe se encuentra que el sector informal (y con menor capital humano) de la economía cargaba con el mayor peso del ajuste, lo que profundizaba las diferencias y complicaba la sustentabilidad política de los programas. A partir de ello, la desregulación del mercado de trabajo debía ser un componente esencial en las políticas de ajuste. Así, la desregulación (flexibilización) se haría en nombre de los más vulnerables: el sector informal urbano.

Sin embargo, como reconocía el propio BM en otros informes (1983), en el caso de la Argentina el espacio del SIU no era tan claramente delimitable con el de otras economías latinoamericanas: "El sector de trabajadores por cuenta propia en Argentina (…) no ha sido un típico 'sector informal' con un alto grado de sub-empleo, pero su capacidad productiva para absorber nuevos trabajadores está, sin duda, por alcanzar la saturación", (BM 1983: 89). Como veremos a continuación, el segmento de los trabajadores por cuenta propia no resulta asimilable a los diagnósticos producidos en otras latitudes. La temprana y extensa salarización e industrialización argentina hacían necesarias mediaciones (traducciones) respecto de alguna de las generalizaciones que hemos analizado[480].

En nuestro caso, entonces, no sería en nombre de los informales-pobres que se haría la reforma laboral, sino en nombre de *los precarios-pobres.* Así, el recorrido en las páginas que siguen nos llevarán en primer lugar a precisar las particularidades del trabajo por cuenta propia en la Argentina (TCP) y luego la emergencia de la "precariedad" como problema que se inscribiría fuertemente como justificación para la reforma en la década siguiente, a la que dedicamos el siguiente capítulo.

[480] Por otra parte, las evaluaciones del BM en los ochenta, partían de entender que la Argentina tenía un desarrollo prometedor de su capital humano (BM 1985,1983).

V.Las particularidades del autoempleo y la "traductibilidad" de la informalidad

En el apartado anterior hemos visto cómo desde el BM se traducirían las teorías del capital humano y de la informalidad en vistas al desequilibrio entre crecimiento poblacional, empleo e ingreso, problema fuertemente anudado al de la pobreza. Ahora bien, para comprender los modos en que estos debates se tradujeron en el contexto de la Argentina resulta importante comprender algunas de las problematizaciones que localmente se generalizaban respecto de las transformaciones en la estructura ocupacional.

Pareciera haber un consenso experto (Tokman 1981, Palomino 1987, Jelin 1967, Carbonettto 1987, Portes 1983) que considera que las tendencias del mercado de trabajo en la Argentina representaban una curiosa excepción en la región. Por una parte, en lo que hacía a la trayectoria y su conformación, la Argentina había tenido un proceso de salarización urbana de la población singularmente temprana:

Año	Sector formal	Sector Informal	Total urbano	Agrícola Moderno	Agrícola Tradicional	Total Agro	Minería
1950	56.3	15.2	72.0	19.9	7.6	27.5	0.5
1970	66.0	15.6	81.4	11.2	6.7	17.9	0.5
1980	65.0	19.4	84.4	8.8	6.3	15.1	0.5

Fuente PREALC 1981

Según datos de PREALC (1980), salvo en 1950, año en que Uruguay presentaba una PEA urbana de 5.8 puntos porcentuales por sobre la Argentina (77.8%), los restantes años nuestro país tuvo los mayores porcentajes de población activa urbana. Incluso, comparado con países como Italia (50% PEA urbana en 1947) o Francia (64% en el mismo año) la evolución argentina resultaba singular (datos Palomino 1987).

Otra de las características del mercado de trabajo argentino fue la evolución cuantitativa de la PEA general. Antes de las oleadas inmigratorias de fines XIX y comienzos del XX hubo una fuerte escasez de mano de obra (*ver* Capítulo 1). Ahora bien, una vez absorbidos los contingentes migratorios, la estacionalidad e inestabilidad del empleo permanecerían siendo una constante, modificada luego por el proceso de industrialización que se afianzaba en la década del treinta. Entre 1930 y 1950 hubo una fuerte expansión económica que incluyó el crecimiento de la PEA, en virtud de procesos migratorios internos. Pues bien, entre 1950 y 1980 el total de activos creció tan solamente un 1.4% (sólo superior al crecimiento de la de

Uruguay 0.8). A diferencia de los países latinoamericanos, para los que la informalidad resultaba un problema de agenda, la Argentina no tenía una presión de la población sobre el empleo, ni la "superpoblación originaria" a la que Daniel Carbonetto (1987) refiere. Incluso entre 1960 y 1980 hubo una pequeña contracción de la PEA.

En este punto, resulta sumamente interesante el análisis de Héctor Palomino (1987). Según explica el sociólogo, esta reducción había concentrado a los activos en edades intermedias, en virtud de la extensión de la cobertura escolar y de la generalización de esquemas de protección para la vejez. A esta explicación se suma la de Ministerio de Trabajo, que en un documento de 1980 (1980a) sostiene que la merma en la PEA era efecto del desaliento que originaba la declinación del salario real medio paralela a la reconstitución de los salarios de jefes de hogar, resultado de las políticas de jerarquización (*ver* Capítulo 5). En este sentido, el mercado de trabajo parecía menos atractivo para las mujeres casadas, que se convertían así en un reservorio de fuerza de trabajo potencialmente disponible.

Este comportamiento de la población habría sido una determinante fundamental en las bajas tasas de desempleo. En efecto, a pesar de que desde 1975 comenzaría a decrecer el PBI (y el PBI per cápita) y que desde 1976 se ponía en marcha un proceso de desindustrialización (al que nos hemos referido en el Capítulo 5), las tasas de desempleo abierto no se incrementaron significativamente (salvo la citada crisis de 1980-1982). Este proceso implicó la inadecuación de los diagnósticos de subempleo, pues en función de la "racionalización" del empleo industrial y la baja del salario real, según un informe de la Dirección del Ministerio de Trabajo (1980a), la Argentina había registrado *un incremento de la productividad industrial y del agro* (que además tenía un problema de escasez de mano de obra parcialmente resuelto por las migraciones de los países limítrofes). El crecimiento del sector cuentapropista, al que nos referiremos en breve, podría implicar una merma en la productividad, pero focalizada en ese sector del mercado de trabajo. Tampoco el subempleo vinculado a las capacidades y formaciones era tenido como un problema por los diagnósticos, por el contrario se hacían referencias a cierta "sobre-educación", que parecería derivar en recomendaciones para la inclusión de contenidos prácticos ligados al trabajo en la educación formal. Curiosamente, mientras el resto del continente se debatía qué hacer con los nuevos supernumerarios, para el Ministerio de Trabajo la demanda de trabajo podía llegar a desabastecerse, en virtud de los bajos salarios vigentes (1980a: 19)

Ahora bien, la contracción de la PEA fue uno de los mecanismos que parecería haber evitado el aumento de la tasa de desempleo, otro de los factores fundamentales habría sido el

incremento de trabajadores independientes. Así, a las transformaciones cuantitativas de la población activa habría que sumar las modificaciones cualitativas asociadas a una tendencial de-salarización, que se sumaban a la creciente tercerizaciación de la estructura ocupacional desde 1960.

Pero, ¿no podía asimilarse la categoría de trabajadores por cuenta propia[481] a la de "informales" que hemos estado analizando? Tanto el incremento en la población de trabajadores por cuenta propia (TCP) –que incluía en primer lugar trabajadores del comercio, de la construcción, del transporte y de la industria–, como la posibilidad de asimilar este proceso los diagnósticos de la informalidad fueron un tema relevante para la literatura experta.

Tempranamente, Gino Germani (1955) había reparado en esta singularidad estructural de la Argentina: sus trabajadores independientes que se articulaban al proceso de modernización, pero no bajo la forma de la salarización. También Hilda Sábato y Luis Alberto Romero (1982) encontraban en los albores del mercado de trabajo esta práctica de "evadir al patrón". Esta forma de organización del trabajo representaba, junto con el trabajo profesional (también por lo general independiente) un modo típico de ascenso social. En este sentido, la edad de inicio de la actividad por cuenta propia, a diferencia de las actividades informales en el resto de AL, eran edades intermedias, pues se trataba de un punto de llegada (de ahorro y esfuerzo) y no de un punto de partida (frente a la imposibilidad de acceso al sector formal).

La figura del TCP resultaría una de las centrales del imaginario de las clases medias urbanas, que suponía –al menos para algunos– el acceso mayores ingresos y capacidad de ahorro. En este sentido, un informe específico del Ministerio de Trabajo (1980b) indica que se trata de trabajadores conformes con su status que, por ello mismo se transforman en "*risk-evaders*" (evasores del riesgo) que orientan su actividad hacia el "*satisficing*" (satisfacción) y no hacia la reinversión. En definitiva, tampoco éstos eran exactamente los empresarios de sí mismos que más hubieran estimulado a De Soto o a Becker. Para otros, por supuesto, las condiciones de cuentapropismo no eran tan esperanzadoras, aspecto que determinaba la profunda heterogeneidad de este segmento del mercado de trabajo.

En 1980 el Ministerio de Trabajo (1980b) se preguntaría respecto de las condiciones del trabajo por cuenta propia y su evolución reciente. Uno de los puntos centrales sería indagar si se trataba de ocupaciones inestables y de "refugio" o, por el contrario, de modos cristalizados

[481] En la cámara de diputados, en Julio de 1985, Arnaldo González (PJ- Río Negro) caracterizaba el incremento de los trabajadores por cuenta propia como desempleo encubierto. Ello en el marco de denunciar que la CGT había pasado de seis millones doscientos mil afiliados en 1976 a dos millones en 1985.

de participación económica. En el mencionado estudio, se encuentra como variable explicativa fundamental de las diversidades entre los TCP la fecha de ingreso a esa actividad: quiénes habían ingresado después de 1975 tenían condiciones más inestables y menores ingresos que quienes venían ejerciéndola con anterioridad. Este último grupo tendría algunos rasgos más semejantes al SIU, en virtud de la edad de entrada al mercado y del nivel educativo alcanzado. Aunque el informe discutía la posibilidad de asimilar a los TCP con la categoría de informalidad (aun para los post-1975), otros diagnósticos tomaban la transformación en el sector como una posible tendencia hacia la "latinoamericanización" de la estructura ocupacional argentina (Palomino 1987).

Pareciera haber cierto consenso en los diversos diagnósticos respecto de que esta resignificación de los TCP como actividades de refugio frente a la imposibilidad de acceder a otras formas del ingreso (*vgr*. salario) afectaba principalmente a las mujeres (Ministerio de Trabajo 1980b, Gallart *et al*. 1991, Palomino 1987). Así, en los años siguientes esta tendencia se profundizaría en el sentido de una precarización de las condiciones de los TCP (que en 1980 estaban cubiertos por la seguridad social en un 66%) y un deterioro de los ingresos, particularmente notorio en el caso de las mujeres (Gallart, Moreno, Cerrutti 1991).

En cualquier caso, aun cuando desde 1975 hubiera un proceso de deterioro de los TCP (que, efectivamente habían sido un factor de contención del desempleo) no pareciera tratarse de una situación comparable (desde los discursos expertos) a la que resultaba de una superpoblación originaria nunca absorbida por el mercado y con bajísimo nivel educativo, propia de otros contextos. Las condiciones de industrialización y la extensión de la educación obligatoria habían configurado un esquema distinto y, en virtud de ello, también las condiciones inauguradas en 1975 referían a otros procesos, y no a la profundización de una tendencia (Carbonetto 1987). Por el contrario, como analizamos en otros apartados, se trataba del resultado de un cambio de rumbo.

VI. La flexibilización de suyo... el problema de la precariedad

En la narración de De Soto los actores clave en el proceso de ruptura de las "instituciones mercantilistas" de la sociedad salarial que iban a liberar a la mercancía fuerza de trabajo (devenida capital humano) iban a ser "los informales". En el caso de la Argentina, por el contrario, los Trabajadores por Cuenta Propia (TCP) parecen haber jugado un papel muy distinto, en principio como orientación aspiracional a salirse de las relaciones patronales y a lograr un mayor ingreso y, luego, como un refugio bastante menos degradado que el SIU latinoamericano. Según los propios diagnósticos de fines de los años ochenta y comienzos de

los noventa, la flexibilización *de facto* de la fuerza de trabajo (como suele ocurrir, previa a la *de jure*) recayó en los trabajadores "precarios", cuestión que comenzaba a ser problematizada en 1985 por la OIT y el Ministerio de Trabajo (Bour 1985).

Dentro del diagnóstico de la precariedad, como en la mayor parte de los que analizamos, hay una delimitación de figuras polisémicas que se superponen. Así, en la definición de empleo precario se incluían el empleo clandestino, el empleo a tiempo parcial, el empleo temporario y el empleo aparentemente por cuenta propia (fraudulento), muchos de ellos impulsados por el proceso de tercerización y externalización de los procesos productivos (Feldman y Galín 1991).

La figura de los trabajadores temporarios había sido introducida por la LCT de 1974 (a la que nos referimos en el Capítulo 5), y a pesar de no estar necesariamente asociada a las *empresas* de servicios temporarios, éste era su modo más usual (Etala y Feldman 1990). Como vimos, en 1976 y 1980 se desarrollaron medidas tendientes a fortalecer el papel de este actor. En 1985, por su parte, hubo una reforma de las normas de funcionamiento de estas empresas que, a pesar de proponerse regular y delimitar su acción, sentaría las bases para cierta generalización del uso de trabajadores eventuales con "fines impropios" (una vez más, las consecuencias no buscadas de la acción sobre las que nos enseñó Max Weber). Fundamentalmente, el decreto 1455/1985 establecía como situaciones en las que se admitía el recurso a este tipo de servicios una serie de causas puntuales[482] y un genérico caso de "necesidades extraordinarias y transitorias [...] ajenas al giro normal y habitual de la empresa usuaria". A pesar de la aparente protección que suponía limitar las condiciones posibles de uso de la fuerza de trabajo temporaria[483], la inclusión de abstracciones tales como "necesidades extraordinarias" abría –en una coyuntura marcada por las incertidumbres económicas– una puerta normativa al proceso de sustitución de mano de obra estable (Marshall 1990). La demanda de este tipo de fuerza de trabajo parecía concentrarse en pequeños establecimientos de manufactura intensiva.

La investigación de Etala y Feldman detectaba entre los usos impropios de la fuerza de trabajo temporaria (1990) tácticas que hacían de ese tipo de contratos una forma de "período de prueba", otras vinculadas al debilitamiento de sindicatos, a la fragilización de las relaciones

[482] Ellas eran: la ausencia de algún trabajador regular, la suspensión de su contrato de trabajo, un pico ocasional de trabajo, eventos puntuales (congresos, jornadas, etc.), trabajos de ejecución urgente e inaplazable.

[483] Por ejemplo, los salarios asignados a los trabajadores temporarios no podían ser menores a los fijados para los estables de la misma categoría y, en caso de servir de reemplazo, debían consignarse los beneficios salariales en función de la antigüedad del trabajador reemplazado.

laborales, a facilitar el despido y a incrementar los grados de maniobrabilidad de las empresas. Curiosamente, no era la reducción de costos lo que necesariamente empujaba estos usos, o al menos no de un modo inmediato, sino más bien preocupaciones vinculadas al *gobierno de la fuerza de trabajo.* Según esta investigación, en 1987 entre el 20 y el 22% de los establecimientos industriales utilizaban mano de obra temporaria y el 50% de ésta era usada con "fines impropios". Una de las condiciones de posibilidad para ello era la ausencia de una política de vigilancia del Ministerio de Trabajo, que había resultado además en un incremento de los trabajadores no registrados en la segunda mitad de los ochenta.

Ahora bien, otro de los diagnósticos vinculados a la precarización del trabajo subrayaría el proceso de *transformación estructural del mercado de trabajo* como causa fundamental, en tanto la mayor incidencia de pequeñas unidades productivas en el empleo habría supuesto un incremento de precarización laboral (Beccaria y Orsatti, 1991). Aun cuando dos tercios del PBI era producido por grandes empresas, éstas eran responsables de una pequeña parte del empleo, mayoritariamente concentrado –alrededor del 43%– en la pequeña producción (trabajadores por cuenta propia, microempresarios, sector social y empresas familiares). Además, entre 1973 y 1984 el empleo en pequeños establecimientos había crecido, mientras que en los grandes había tenido el signo contrario, razón por la cual estos últimos habían incrementado su productividad.

Las preocupaciones expertas por el empleo precario cristalizarían en la puesta en marcha en 1985 del módulo de precariedad laboral de la *Encuesta Permanente de Hogares*, diseñado por Cynthia Pok y por Marta Sanjuro. En esta encuesta se buscaba captar el fenómeno de la precariedad atendiendo a algunos atributos concretos (beneficios de seguridad social, sindicalización, modalidad del ingreso, formas de contratación, etc.), la existencia de intermediarios en la relación laboral y las características del establecimiento (tipos de empleados, lugar físico). Una de las preguntas que se intentaba responder era si la creciente precarización del empleo afectaba a los sectores menos estructurados o si, por el contrario, se había establecido en ámbitos más centrales del aparato productivo.

El crecimiento del trabajo temporario resultaba una alarma para parte del campo experto e incluso un argumento contra posiciones flexibilizadoras que presuponían una rigidez de las relaciones laborales no verificada (Marshall 1990). Sin embargo, también emergerían otras perspectivas, insertas en estrategias antagónicas. Así, uno de los economistas en jefe de FIEL –Juan Luis Bour– escribía en un informe del Ministerio de Trabajo que esta forma de contratación ofrecía posibilidad de empleo a "aquellos que no están en condiciones de

concentrar un trabajo permanente y también a aquellos que no desean hacerlo" (Bour 1985: 45). En este sentido, permitía absorber algunos trabajadores marginales que en virtud de sus escasas calificaciones y habilidades, su falta de empleo, su menor edad promedio, su déficit en capital humano específico y en "*on-the-job-training*", tenían perfiles apropiados para este tipo de contratación (ídem: 48). En síntesis, el empleo temporario introducía flexibilidad y eliminaba alguna de las rigideces del "empleo permanente" que enfrentaba a los más vulnerables con las peores consecuencias del ajuste. Así, esta forma del empleo mejoraba "probablemente la distribución funcional del ingreso al incrementar el empleo asalariado, reduciendo el desempleo de los grupos marginales (...) aun cuando pueda afectar negativamente el salario de los empleados permanentes sustituidos por los transitorios. (...) Es probable que tales "permanentes sustituidos" habrían estado desempleados en ausencia de trabajadores temporarios, y por lo tanto el efecto negativo sobre el salario medio puede considerarse despreciable prevaleciendo el efecto-empleo" (Ministerio de Trabajo 1985: 51). En estas condiciones, indicaba celebratoriamente el informe, las empresas podían expandirse aun en condiciones de incertidumbre. Esa incertidumbre sería reconducida al sector asalariado que, en los siguientes años, se vería horadado en su estabilidad y en sus ingresos.

En un sentido análogo al que veíamos al analizar las mutaciones en la intervención en la pobreza (Capítulo 6), la racionalidad neoliberal refuerza las dualidades estructurales (en este caso, del mercado de trabajo) y las naturaliza. En virtud de ello, se propone intervenir respetando las propias dinámicas, a fin de que la acción estatal no resulte arbitraria y, con ello, genere obstáculos a un movimiento que, finalmente, siempre acomoda a cada quien en su lugar. De este modo, se reproducía la lógica de ciertos diagnósticos sobre la segmentación del mercado de trabajo que terminaban redefiniendo la desigualdad como una característica que distinguía estatutos de trabajadores, obliterando la relación capital-trabajo. Por otra parte, el diagnóstico de Bour también traería la vieja consigna de que cualquier trabajo era mejor que ninguno, que según veremos en los años siguientes iban a tener un singular peso en los debates de flexibilización.

Pues bien, *los debates en torno al trabajo temporario serían una de las condiciones de emergencia para el debate sobre la desregulación de la fuerza de trabajo* (papel que, hemos visto, en otros contextos cumplió el SIU). Por cierto, otros de los factores clave en esta emergencia sería el crecimiento del empleo no registrado (supuestamente, en vistas a las excesivas rigideces), así como el aumento del desempleo. Efectivamente, entre 1980 y 1988 aumentaba la tasa de desempleo abierto y el tiempo en el desempleo, entre jefes de hogar. En

consecuencia, se invertía la tendencia anterior, y llegaba al mercado una nueva oferta de fuerza de trabajo (previamente "mano de obra de reserva" de los hogares) para compensar la pérdida de ingreso del jefe. En particular, crecería el empleo femenino *no protegido* o "en negro".

Luego de analizar, entonces, las reconfiguraciones y re-nominaciones asociadas al mercado de trabajo, así como los juegos de mediaciones y traducciones involucrados, pasamos al análisis del proceso de flexibilización y el modo en que ello resemantizaría el gobierno de las poblaciones desempleadas.

CAPÍTULO 8 El impulso flexibilizador y el gobierno de las poblaciones desempleadas

En 1989 con la asunción de Carlos Menem y Eduardo Duhalde, se iniciaba un proceso de profundas reformas. Las primeras señales resultaban claras, en particular el nombramiento de Miguel Roig (CEMA) y, después de su muerte repentina, la de Mario Rapanelli al frente del Ministerio de Economía. Ambos eran altos funcionarios de Bunge & Born y tenían como misión aplicar el denominado Plan BB (por las siglas del grupo económico) de liberalización de la economía. Luego de estas gestiones y la de Antonio Erman Gonzáles, llegaría el turno de Domingo Felipe Cavallo[484] (Fundación Mediterráneo) y del *Plan de Convertibilidad*. Éste plan, junto con la reforma fiscal y la del Estado sentarían las bases para uno de los procesos de mayor transformación económica y social en la Argentina.

Una de las preguntas que parece asediar cualquier indagación sobre la gestión menemista refiere a una cuestión que hemos tomado como relevante a lo largo de este trabajo: "la traición". Ahora bien, no se trata de adoptar una mirada conspirativa, ni de ponderar el lugar de las intenciones individuales, sino de pensar las mediaciones con las que una novedad discursiva irrumpe en cierto régimen del decir. Las formas que adopta el "embrague" discursivo en relación a la propia acumulación de sentidos que preceden, las operaciones de redefinición y denegación que construyen la singular tensión de decir lo mismo (mantenerse fiel a cierta "tradición", a ciertos lugares de enunciación) y decir algo nuevo. Pero la traición es, además, el modo en que un discurso otro irrumpe en un lugar de enunciación que hasta entonces se presentaba como barricada de resistencia. Es, además, el resultado de un relleno estratégico, efecto de ciertas relaciones de poder cuya estabilidad no está ganada, por lo cual ese lugar de enunciación (pongamos, "el peronismo") puede redefinirse en nuevas disputas[485]. Ahora bien, ¿por qué se trata de un lugar disputado? Justamente por el peso de las acumulaciones de sentido que hacen de ese espacio el ámbito desde el cual ciertos decires son verdaderos y son justos, porque hay ciertos objetos sobre los que se dice mejor desde ese espacio (por ejemplo, sobre el trabajo). La "traición" (en el sentido que aquí le damos) no se piensa nunca a sí misma de ese modo, como tal resulta un lugar inhabitable, inasible, ése es el nombre con el que se impugna un acto de "conversión", "*aggiornamiento*", "revisión" en el que se redefine la relación con un discurso otro. Pues bien, "la traición" (como "embrague" que hace posible la irrupción de un discurso otro) sólo es efectiva si el traidor es, además, el héroe: si es Frondizi el que trae a Alsogaray, Perón el que trae a Rodrigo-Zinn y Menem el

[484] Sucedido por Roque Fernández (CEMA) entre 1996 y 1999.
[485] Retomamos aquí lo que hemos desarrollado al final de la Parte II.

que trae a Cavallo, pues se trata de un momento político fundamental, en el que se redefinen las fronteras del antagonismo social.

Resulta evidente que las políticas macroeconómicas (y sociales) de la década de los noventa se ubicaron en las antípodas de las de cualquiera de las anteriores gestiones peronistas (con excepción, probablemente, del paso de Celestino Rodrigo que hemos analizado). En ese sentido, se habilitaba un lugar de enunciación que reivindicaría (y reivindicó) algo así como un "verdadero peronismo", desvirtuado en su versión neoliberal. Tendríamos, entonces, "una traición", "una conversión" o "una *aggioranamiento*" sobre la que no nos interesa hacer análisis morales (no es éste el lugar), sino dar cuenta de alguno de sus mecanismos discursivos.

Como ya ha mostrado Antonio Camou en su ya clásico artículo (1997), la campaña del candidato riojano redundó en "señales" claras respecto del camino a seguir. Incluso el trabajo panfletario editado bajo la autoría de Menem y Duhalde (*La revolución productiva*) mostraba signos de una relectura de la tradición peronista. Entre los "malosentendidos" que se buscaba remediar, se desatacaba aquél que deformaba la realidad y catalogaba al movimiento peronista como un constante limitador del rol privado. Por el contrario, los candidatos entendían "el rol del Estado como el de un auténtico mediador entre los intereses particulares y los intereses generales" (1989: 65). Aspecto que, como vimos, resultaba central en el gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo. Por cierto, la relectura del discurso peronista estaba habilitada por (énfasis e interpretaciones de) algunos enunciados concretos de su doctrina. Uno particularmente afín a las articulaciones con el pensamiento neoliberal sería, justamente, el principio de subsidiariedad que se había "importado" de la Doctrina Social de la Iglesia[486].

El lugar desde el que se enunciaban las propuestas (lugar que se definía como propiamente peronista) era una mirada no dogmática de la sociedad (ni en un sentido ni en otro, aclaraban): se rechazaba "tanto al crudo capitalismo liberal, como al opresor capitalismo estatal". En virtud de esa posición esencialmente *pragmática* debían producirse las reformas, incluso aquellas que parecían ir contra el "sentido común" peronista, tales como la "modernización sindical". Así, se afirmaba que la tarea gremial debía incluir aspectos tales como el fomento a

[486] En este punto surge una pregunta. Para formularla rápidamente ¿todo se puede articular con todo? ¿Las alquimias semánticas son indiferentes a contenidos "sustanciales"? Así formuladas, se tata de preguntas metafísicas. Podríamos intuir que hay algunos discursos que, por sus elementos son más afines a otros, en tanto presentan ciertas superficies de articulación. Un neoliberal comunista, por ejemplo, resultaría un paroxismo. Sin embargo, el neoliberalismo sólo fue posible con las "heterodoxias" de la social-democracia europea que, no pocas veces, incluyó alianzas con los PCs. Probablemente en esos discursos encontraríamos inquietantes resemantizaciones de la teoría de la lucha de clases. En fin, consignamos una reflexión sobre la que no podemos extendernos aquí.

la "reconversión industrial y la reforma de todo un sistema económico que se muestra exhausto e insuficiente para dar respuestas acabadas a los problemas actuales" (1989: 65). Desde este discurso se prefiguraba un nueva alianza con el sindicalismo, pero a diferencia del gobierno neocorporativo, no ya para extender la seguridad y la estabilidad a nuevos ámbitos, sino para "modernizar" las relaciones laborales. Ello, como veremos, legitimado en la centralidad del trabajo para la doctrina peronista, que servía para impulsar una suerte de *contrarreforma* laboral ("traición").

La revolución productiva era una invitación, también al empresariado, a un proceso de "destrucción creadora" (à la Schumpeter) (ídem: 66). En esta invitación se producía también una lectura de la figura del propio Perón en la que se revalorizaba *el Congreso de la Productividad y el Bienestar* de 1955 (Capítulo 2) y su intento de vincular el aumento del salario a un mejor rendimiento en la economía[487] (1989: 28). Un síntoma más que sugerente de la operación hermenéutica del panfleto de campaña es la siguiente intromisión de la voz de Perón en el texto

> El factor riqueza de un país depende tanto de su producción, transformación y distribución, como de su consumo, porque del equilibrio de estos cuatro factores depende realmente el equilibrio de toda la economía. Lo demás es sólo trabajo. Cuando le pregunté al canciller Ludwin Erhard, de Alemania, sobre las causas del llamado `milagro Alemán', me contestó riendo: Todo no ha sido sino trabajo (Perón en Menem-Duhalde 1989:27).

Así, iba a ser el propio General Perón de *La hora de los pueblos* el que "traería" la voz del hacedor del milagro Alemán, antiguo referente teórico y político de Álvaro Alsogaray. Miradas desde la historia, estas parecen señales que junto a otras, que analizaremos en las próximas páginas, parecían "presagiar" los años que vendrían. Sin embargo, convendría relativizar una mirada determinista dispuesta a ver el fin ya inscripto en el comienzo, pues ello podría silenciar las luchas (y las derrotas) cuyos efectos fueron las reformas de la década del noventa.

I. La reforma laboral y el gobierno de la fuerza de trabajo

Pues bien, en este capítulo nos interesará analizar uno de los ámbitos de "modernización" en particular, el de las relaciones laborales y el mercado de trabajo, y uno de los debates que signaron su transformación: el de la flexibilidad. Por cierto, los funcionarios a cargo de la cartera laboral tendrían un perfil singular. El primer Ministro de Trabajo, Jorge Triaca, era un

[487] Por cierto, se trataba de un contexto muy disímil en lo que hacía a la distribución de la riqueza. Recordamos, además, que esta iniciativa se había inscripto en una estrategia de cambio de rumbo que reformulaba el gobierno "político" de la economía, vinculado con la racionalidad neocorporativa, pretendiendo articular ésta última con un gobierno más "*económico*" de la economía (que, por ejemplo, atendiera a macrovariables a partir del fomento del ahorro interno, o de las inversiones extranjeras).

encumbrado dirigente sindical que había formado parte del ala dialoguista de la CGT durante la última dictadura militar. Le sucedería Adolfo Díaz, graduado de la Universidad del Salvador y con una inserción en la Universidad de Harvard. Luego, le tocaría el turno a Enrique Rodríguez, cercano a la CGT, más tarde devenido "flexibilizador". Le seguiría, en 1994, Armando Caro Figueroa[488], sobre cuya trayectoria nos extenderemos más adelante. Dentro de la dinámica del gabinete, estos funcionarios representarían el ala "moderada", en relación a los imperativos del Ministerio de Economía que urgían a una rápida desregulación del mercado de trabajo, a fin de hacer sostenible el esquema de convertibilidad (reduciendo los famosos "costos laborales").

La reforma laboral durante la década de los noventa, al contrario de las privatizaciones o de la reforma tributaria, tuvo algunos aspectos concertados por las organizaciones de interés[489]. A diferencia de otros ámbitos, como el de las privatizaciones, donde primó el "decisionismo", la transformación de las relaciones en el campo del trabajo supuso la movilización de dinámicas asociadas al peronismo y a ciertas formas (resignificadas, por cierto) del diálogo tripartito. Según Etchemendy y Palermo (1998), hubo dos etapas claramente distinguibles en el proceso de reformas, la primera marcada por la obstrucción por parte del parlamento (1989-1994) y la segunda fundada en el "Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social", firmado el 25 de julio de 1994.

En este capítulo no seremos demasiado respetuosos del orden cronológico. Comenzaremos analizando las derivas del discurso experto "de gabinete" (ministerial) y sus resonancias discursivas, particularmente las operaciones de "traducción" y articulación con la "tradición" del saber local. Luego, en un segundo momento, nos detendremos en el análisis de los debates parlamentarios de la ley 24.013 de 1991, en tanto momento clave en la emergencia del discurso flexibilizador. Esta operación se parecerá en algo a la de ir "tras bambalinas" para espiar ese trasfondo (que, como sabemos es siempre, en realidad, superficie) en la que el discurso flexiblizador se muestra como emergente de luchas, que aún siendo aparentemente

[488] Sucedido por Erman Gonzalez entre 1994 y 1999.

[489] Siguiendo, entre otros, los argumentos de Cortes y Marshall (1999), entendemos que la mirada de Etchemendy y Palermo (1998) tiende a exagerar el carácter "concertado" de la reforma, desatendiendo (aunque no completamente) el peso de las limitantes estructurales que configuraron el mapa de actores sindicales en la primera gestión de Carlos Saúl Menem. Entre estas constricciones estaban la prohibición de utilizar los índices de coste de vida para reajustar precios y salarios (en virtud de la Ley de Convertibilidad), así como el decreto 1334/91 que reglamentaba la ley 14.250 y establecía como requerimiento de la homologación de acuerdos de aumentos salariales, compromisos de incrementar la productividad. Asimismo, fueron factores limitantes, el proceso de descentralización de la negociación colectiva a partir de 1991, momento en que por decreto se acepta la homologación de acuerdos a nivel de empresas.

"de sentido", son siempre luchas por la distribución. Antes de perdernos por esos caminos, convendrá presentar un mapa (o apenas un esquema) de la reforma laboral de los noventa.

Como han indicado distintos especialistas (vgr. Meik y Zas 1990), el punto de partida de "la reforma" era algo distinto de lo que muchos de los discursos "flexibilizadores" presentaban. En principio, deberían relativizarse las supuestas condiciones de "rigidez" que habrían dado origen a la desregulación[490]. Por ejemplo, la LCT contemplaba el despido "sin causa justificada" sin que mediara trámite administrativo y sólo a cambio de la indemnización. En este sentido, pareciera que las caracterizaciones respecto de la sobre-regulación del contexto previo a las reformas tienden a transpolar un diagnóstico, sin duda, también cuestionable, que refiere a *otros* contextos. Como veremos, la reforma es resultado de un extenso diálogo con otras reformas. Así, por ejemplo, el Ministro de Trabajo afirmaba, al presentar la ley 24.013 en el Congreso Nacional, que ésta era el resultado de haber analizado los antecedentes de más de cincuenta países.

De este modo, los ejercicios de "traducción" estuvieron en el centro de los debates sobre los modos de intervención en el "nuevo" problema del desempleo. Uno de los espejos en los que los reformadores más se mirarían para diseñar las nuevas políticas para el mercado de trabajo, sería la reforma española iniciada en 1980. Ello a pesar de que el contexto precedente de la reforma (así como el inmediato) era singularmente diverso[491]. Por ejemplo, en España los trámites para despido eran más complejos y, de tratarse de un caso injustificado, podía obligarse a la recontratación.

El proceso de reforma del mercado de trabajo en la Argentina tuvo como punto (normativo) de inicio la Ley 24.013 de 1991[492]. En virtud de los intereses de nuestro estudio debemos subrayar las facilidades otorgadas para la regularización de trabajadores en negro, la introducción de nuevas modalidades temporarias de contratación, la creación de institutos de protección del desempleo (el seguro y los programas de emergencia económica) y de una red de oficinas de empleo. El camino emprendido por esta ley, continuaría con la 24.465 de 1995 que creaba el periodo "de prueba" de tres meses (ampliable a seis, mediante convenio colectivo), en el que el empleador estaba eximido del pago de cualquier forma de indemnización, así como de realizar aportes. Esta última ley también establecía la figura de

[490] El propio Caro Figueroa haría esta relativización, como veremos.

[491] Punto que, por otra parte, muchos de ellos reconocían, en particular Caro Figueroa.

[492] Las medidas enumeradas delimitaban lo que se enunciaba como el destinatario de la reforma: los trabajadores en negro o precarios con dificultades para acceder a un empleo en virtud de rigidices que los segregaban a formas precarias y no protegidas. La flexibilización del marco normativo supondría incluirlos en la protección evitando la cristalización de segmentaciones injustas. En el capítulo anterior vimos los diagnósticos que conformaron este argumento.

"contrato de aprendizaje" para jóvenes de entre 14 y 25 años (artículo 4º) que, aunque protegidos frente a riesgos de trabajo (punto 7), no quedarían comprendidos en una relación laboral protegida por los institutos de seguridad social (aportes jubilatorios, seguro de desempleo, etc.).

El siguiente paso fue la ley 24.467 (también 1995) de fomento a las pequeñas y medianas empresas[493], que facilitaba el acceso de éstas a las nuevas modalidades temporarias. Finalmente, la ley 25.013 (de 1998) derogaba algunas de las modalidades creadas por la ley de 1991 (las denominadas modalidades "fomentadas"), al tiempo que mantenía otras (las "no fomentadas", como veremos más adelante). Esta última ley, también creaba el régimen de pasantías, reglamentado por el Ministerio de Trabajo. Asimismo, revisaba la extensión máxima de los contratos de aprendizaje creado en 1995 (que pasaba de dos años a uno) y reducía el período de prueba (inaugurado por la misma ley) de tres meses a treinta días, aunque también prorrogable por seis.[494] A continuación exponemos un cuadro en el que se sistematiza la información principal respecto de las "nuevas modalidades" introducidas en el proceso de reforma y la existencia de equivalencias en la legislación española:

Modalidad	Descripción	Duración	Fomento por parte del Estado	Legislación española
Contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo (Ley 24013 1991 supr. en 1998)	Celebrado por un empleador y un trabajador inscripto como desempleado en la Red de Servicios de Empleo o que haya dejado de prestar servicios en el sector público por medidas de racionalización administrativa	6 meses, renovables por otros 6 hasta un máximo de 18 meses	Sí, exención de 50% de aportes	Presente, en la ley 32/1984[495]
Lanzamiento de una nueva actividad (Ley 24013 1991 supr. en 1998)	Para la prestación de servicios en un nuevo establecimiento o una nueva línea de producción de un establecimiento preexistente.	6 meses, renovable por 6, máximo de 24 meses.	Sí, exención de 50% de aportes	Presente, en la Ley 32/1984
Práctica laboral para	Celebrado entre empleadores y	12 meses.	Sí, exención	Presente, en

[493] La ley española 32/1984 en una línea similar, reducía en un 20% los aportes patronales.

[494] Hemos consignado solamente los aspectos de estas normas que resultan más relevantes para el presente capítulo. Ellas también regulan cuestiones vinculadas, por ejemplo, al procedimiento de negociaciones colectivas, sobre las que no nos hemos centrado.

[495] Establecía dicha ley que "el Gobierno podrá otorgar subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores desempleados que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo. La regulación de las mismas se hará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas" (art. 32).

Modalidad	Descripción	Duración	Fomento por parte del Estado	Legislación española
jóvenes (Ley 24013 1991 supr. en 1998)	jóvenes entre 16 y 24 años de edad, **con** formación previa.		TOTAL	la Ley 8/1980[496]
Contrato de Trabajo-Formación (Ley 24.013 1991 supr. en 1998)	Celebrado entre empleadores y jóvenes entre 16 y 24 años de edad, **sin** formación previa.	Entre 4 meses y 12 meses.	Sí, exención TOTAL	Ausente[497]
Contrato trabajo de temporada (Ley 24.013/91)	Originado por actividades propias del giro normal de la actividad que se cumpla sólo en determinadas épocas del año y sujeta a repetirse en cada ciclo.	A definir.	NO	Presente, en la Ley 8/1980
Contrato de trabajo eventual (Ley 24.013/91	Para la satisfacción de resultados concretos, servicios extraordinarios determinados y transitorios.	6 meses por año y hasta un máximo de 1 año en un período de tres 3 años.	NO	Presente, en la Ley 8/1980
Período de Prueba (Ley Nº 24.465 1995)	El contrato de trabajo por tiempo indeterminado se entenderá celebrado a prueba durante los primeros 3 meses.	3 meses a 6 meses, en caso de ser acordado en convenio colectivo (reducido luego a 1 mes de mínimo)	Sí, en tanto exención de los correspondientes a jubilaciones y pensiones, y Fondo de Empleo.	Presente, en la en la Ley 8/1980
Modalidad Especial de Fomento del Empleo. (Ley Nº 24.465 1995)	Contratación de trabajadores mayores de 40 años, de personas con discapacidad, de mujeres y de ex - combatientes de Malvinas[498]	6 meses, prorrogables por 6 hasta un máximo de 2	Sí, exención de 50% de aportes	Presente, en la ley 32/1984[499] ley10/1994

[496] Cabe aclarar, sin embargo, que en esta ley las limitaciones de edad para el acceso a la modalidad contractual eran 16 años, como mínimo y 18 como máximo. Ahora bien la ley 32/1984 extiende este último a 20 años y la Ley 10/1994 a 25 años.

[497] Sin embargo, cabe aclarar que la ley 32/1984 incluía entre las titulaciones habilitantes la del bachillerato. En este sentido, se relativizaría el carácter excluyente de quienes no tenían "titulación previa".

[498] Esta modalidad recupera y extiende lo establecido en la Ley de empleo 24.013 respecto de los "Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores" (capítulo III). Ver *infra*.

[499] Establecía dicha ley que "el Gobierno podrá otorgar subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores desempleados que encuentren dificultades especiales

Modalidad	Descripción	Duración	Fomento por parte del Estado	Legislación española
		años		[500]
Contrato de Aprendizaje (ley 25.013 de 1998)	Celebrado entre empleadores y jóvenes sin empleo, de entre quince (15) y veintiocho (28) años.	3 meses y un máximo de 1 año.	Sí, en tanto no constituye una relación laboral con aportes.	Presente, Decreto 2317/1993[501].
Régimen de pasantías (ley 25.013 de 1998 y decreto 1227/2001)	Celebrado entre un empleador y un estudiante de entre 15 y 26 años.	3 meses y un máximo de 2 año.	Sí, en tanto no constituye una relación laboral con aportes.	Sin régimen específico.

Analizando este cuadro, resulta claro que la estrategia elegida como modo (según el discurso) de reducir la población desempleada y eliminar segmentaciones injustas, fue mediante *la flexibilización de la "entrada" al mercado de trabajo*. He ahí, por ejemplo, la sucesión de figuras de fomento al empleo joven. Esto se vincula con el diagnóstico, que veremos más adelante, según el cual las condiciones del mercado de trabajo en la Argentina, determinadas por la LCT, combinaban *rigidez* para la contratación con *flexibilidad* para la desvinculación (Caro Figueroa 1988). Esta línea de intervención supondría una particular precarización normativa del empleo joven, que fue más resistida en el caso español.

En segundo lugar, resulta interesante que aun cuando casi todas las "nuevas modalidades" tenían su equivalente en la reforma española, en el caso ibérico la creación de estas figuras no había implicado su fomento, es decir, la intervención indirecta en el marco de decisión de los empresarios de modo de inclinarlos hacia esas formas de contratación mediante estímulos económicos. En el caso de la Argentina, entonces, no solamente se *creaban* nuevas formas más precarias de inserción en el empleo, sino que también se estimulaba a que éstas funcionaran como la vía de absorción de las poblaciones desempleadas. En el caso español esto sólo se preveía como *posible* acción del gobierno, en consulta con organizaciones sindicales y patronales, en virtud de incentivar la contratación de ciertas poblaciones. Esto es: mientras la reforma española disponía estas nuevas formas e *incentivaba* (potencialmente) la

para acceder al empleo. La regulación de las mismas se hará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas" (art. 32).

[500] Las poblaciones beneficiarias eran otras: trabajadores mayores de 45 años, trabajadores minusválidos, beneficiarios de prestaciones de desempleo. Suponía una reducción del 75% de cuotas de seguridad social.

[501] El contrato de aprendizaje fue resistido en 1988 en España, mediante la organización de un movimiento social de protesta contra el denominado Plan Juvenil de Empleo (López Gandía 1994).

contratación de ciertas *poblaciones*, la versión argentina *promovía* las *formas* en sí mismas (algunas de las cuales estaban orientadas a poblaciones "en riesgo", pero otras, no).

Otra de las características del proceso de desregulación fue el escaso lugar otorgado a formas de "flexibilización interna" de organización del trabajo. En efecto, según la ley de 1991 24.013 las cuestiones referidas a la movilidad al interior de la empresa o la movilidad geográfica quedaban bajo el ámbito de la negociación colectiva[502]. Por el contrario, en la reforma española, ya la ley de 1980 (conocida como "Estatuto de los Trabajadores") dedicaba uno de sus apartados a la regulación de la movilidad funcional y geográfica (capítulo III). Este aspecto, como veremos, constituiría uno de los blancos predilectos de una de las formas de oposición a la reforma, que estaba convencido de su necesidad, pero impugnaba los medios elegidos por la administración justicialista. Esta posición fomentaría una reforma más "consensuada" y más enfocada a la flexibilización interna.

Más allá del engorroso rompecabezas que formaron las nuevas modalidades de contratación creadas, modificadas y derogadas sucesivamente, nos interesa analizar el contexto de emergencia, las formas de saber y los regímenes de visibilidad que configuraron estos instrumentos de gestión de la fuerza de trabajo (empleada y desempleada). En este sentido, como a lo largo de nuestro trabajo, nos interesan los momentos de pliegue en el discurso en los que se ponen en juego nuevos nombres que *performan* nuevas relaciones y des/re/balancean las relaciones de fuerza de un campo (de discursos y de prácticas). En este caso, entraba en escena "la flexibilidad" como destino necesario del capitalismo tardío.

I.a. En el nombre de la flexibilidad

La ley de empleo de 1991, que inició la reforma laboral, fue aprobada luego de un año y medio de haber sido enviada por el PEN. La modificación sustancial que se realizó respecto del proyecto original fue la instancia de la negociación colectiva como condición *sine qua non* para la introducción de las formas "flexibles" de contratación. A pesar de las duras críticas que el proyecto recibiría por parte de sectores más a la izquierda (como veremos), la ley no cosechó entusiasmos entre el empresariado, ni entre sus representantes, ni entre los funcionarios del Ministerio de Economía.

Aun a pesar de los límites en la adhesión a la norma, entendemos que en ella ya se encuentran, aunque sólo en ciernes, dos características claves del proceso de reforma laboral: el lugar del consenso sindical-patronal y el carácter de lo que (como veremos), sería una

[502] Por cierto, la supeditación a la negociación colectiva para la introducción de *todas* las novedades propuestas por la ley, fue una característica propia del proceso local.

reforma "a trancos". Respecto del consenso, en el caso de la 24.013 se trataba de un consenso "*ex post*", vinculado a las instancias de aplicación de la ley. Por el contrario, la estrategia asumida por Caro Figueroa desde 1994 sería de negociación *ex ante* de las reformas con los actores interesados. En efecto, Etchemendy y Palermo (1998) muestran que la asunción de Caro Figueroa supuso la consolidación de una alternativa de "modernización concertada" en la que el Estado asumiría la iniciativa, pero de un modo negociado. La manera de hacerlo sería a través de espacios de articulación de (ciertos) sectores sindicales y (ciertos) sectores empresarios. La prenda de cambio que orientaba a los primeros a negociar era el financiamiento de las deudas sindicales y la posibilidad de limitar aspectos de una reforma que podría haber innovado respecto de la propia estructura de la organización sindical. La de los segundos, la posibilidad de eliminar "costos patronales" y de obtener mejores herramientas para el gobierno de la fuerza de trabajo. Esta estrategia de concertación fue exitosa en sus resultados y mucho más si se la compara con la etapa 1989-1994. Y particularmente interesante para nuestra tesis, pues implicaba una reversibilidad táctica de elementos que, en otro contexto, habían funcionado en una estrategia neocorporativa de gobierno de la fuerza de trabajo –pero que, desarticulados del horizonte de la "plena ocupación" y conjugadas con el imperativo de la flexibilidad, adquirían otro sentido.

No es nuestro objetivo dar cuenta acabadamente del papel que en la reforma tuvieron actores sindicales[503] o empresarios. Por el contrario, nos interesa indagar en los modos de saber que emergían y configuraban un nuevo campo de problematización del desempleo, en el que la "flexibilidad" organizaría los sentidos. Por otra parte, también atenderemos a las operaciones de "traducción" que mediaron en ello. Con este fin, en principio analizaremos el saber experto de la flexibilidad y su traducción técnica en la Argentina, para luego analizar el modo en que estos sentidos se disputaron polémicamente en el Congreso Nacional.

I.b La flexibilidad en la agenda internacional

El debate sobre la flexibilización tuvo como epicentro la Europa de fines de la década del setenta y la de la del ochenta. Ante lo que aparecía como una seria crisis del empleo, se ensayaban distintos diagnósticos, que podrían sistematizarse en tres líneas: a) una que entendía que se trataba de un "paro tecnológico", en virtud de la expulsión de fuerza de

[503] Actores que, como marcan Murillo (1997) y Novick (2001), vieron modificadas radicalmente sus estructuras en base a nuevas oportunidades de participación en actividades mercantiles (sindicalismo de negocios). Para un análisis sobre estrategias de los actores sindicales, ver Murillo (1997) y para un análisis sobre la recomposición de las representaciones de tercer grado y sus estrategias ver Novick (2001). Para un análisis de cómo este proceso impacta cualitativamente en los ámbitos de negociación colectiva recomendamos también el trabajo de Marta Novick.

trabajo que había resultado de la revolución microelectrónica; b) otra que entendía que la clave del incremento del desempleo estaba en la competencia de los Nuevos Países Industrializados y sus bajos costos laborales; y c) una tercera que entendía que el incremento de los costos a partir de la crisis del petróleo había desestabilizado la relación oferta-demanda. Sin embargo, estas explicaciones no resultaban suficientes para dar cuenta de la fuerza *específica* con la que la crisis de empleo golpeaba a Europa. Para dar cuenta de esta "euroesclerosis", justamente, emergerían los diagnósticos en torno a la dupla rigidez-flexibilidad.

El concepto de "flexibilidad" fácilmente podría interpretarse a la luz del concepto de "significante vacío" de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1987), en tanto se presenta como un concepto polisémico, pero capaz de aglutinar diversas demandas al sistema político y económico (Chávez Ramírez 2001). Así la "flexibilidad" refiere tanto a aspectos del mercado de trabajo (en particular las formas de contratación y desvinculación de la fuerza de trabajo), como al proceso de trabajo y producción de mercancías (y las transformaciones del post-fordismo vinculadas a la polivalencia)[504]. En este punto, entonces, el contenido que las reformas "flexibilizadoras" fueron adquiriendo estuvo sujeto a las tradiciones, movilizaciones, diagramas y relaciones locales de poder, a través de las cuáles se configuró como modo de gobierno de la fuerza de trabajo a nivel global (social) y al nivel de la empresa.

La OCDE tuvo un importante papel en el debate sobre la flexibilidad (y sus derivas posteriores, como por ejemplo la "flexiseguridad"). En 1986 se publicaba el informe *Mercado de trabajo y flexibilidad*, conocido como *Informe Dahrendorf*. El problema a diagnosticar era, como hemos dicho, "la rigidez" con la que los mercados de trabajo europeos habían respondido a la crisis del petróleo (entendida ésta en dos tiempos, la primera en 1973 y la segunda en 1980). Asimismo, se buscaba comprender, en términos comparativos, las causas que habían determinado una mayor adaptabilidad en los casos de Estados Unidos y Japón (en alguna medida, también de Canadá). Emerge, de este modo, un primer intento de delimitación de un campo semántico alrededor del significante "flexibilidad". En él, la contracara del concepto en cuestión no sería la "seguridad" sino la "rigidez" (ligada a las viejas formas de producción en serie con grandes stocks y a una condición salarial normada tripartitamente).

[504] Para decirlo sintéticamente, se propugnaba una contratación *flexible* (en términos normativos) de obreros *flexibles* (en cuanto a sus capacidades de adaptación a tareas de ejecución y control) que en una organización *flexible* (no piramidal, organizada en células) respondiera *flexiblemente* (mediante sistemas de información desarrollados por los estudios de mercados o el kan-ban en el toyotismo) a las demandas de un mercado *flexible* (para el que la producción no sería ya masiva y en serie, sino diferenciada según el saber del marketing y la publicidad).

Éste no es un dato menor, pues la "seguridad" resulta deseable y su antónimo, la inseguridad, es un estado fácilmente asociable con instancias de angustia y aún de dolor (Murillo 2008, 2005). Por el contrario, la "rigidez" es casi un defecto actitudinal, particularmente en una sociedad lanzada siempre al futuro, al progreso y al cambio, como la capitalista, que en las condiciones posfordistas de hiperconsumo supondrían una recaída en la inmediatez, aun más impaciente.

Según la OCDE, lo que había funcionado en el pasado –por ejemplo, en términos de la ecuación entre estabilidad en el empleo y acumulación/explotación de capital humano por parte de las empresas– había dejado de funcionar en la década del setenta. Y ello de un modo bastante radical e irremediable, es decir: estructural. Se constataba, así, una creciente aversión por parte de los inversores a asumir riesgos (OCDE 1986: 9). En este sentido, aunque esto no fuera explicitado, la propuesta de flexibilización implicaba, justamente, una *redistribución* de los riesgos entre capital y trabajo.

Pues bien, para dar cuenta de la rigidez de los distintos mercados de trabajo, el Consejo Europeo (1987) se basaría en las consideraciones técnicas de la OCDE. A partir de ello iba a tomar en cuenta la flexibilidad del costo real del trabajo en relación a la economía, la adaptabilidad de los costos relativos de la fuerza de trabajo en distintas ocupaciones y ramas, la movilidad laboral y la flexibilidad horaria. La primera variable refería a la capacidad de respuesta de la estructura de costos salariales respecto de las modificaciones del mercado en general, la segunda a la capacidad de los salarios según rama o sectores de adaptarse a los distintos índices de productividad, de modo de favorecer la autorregulación del mercado de trabajo en virtud de la demanda. Este punto resultaba importante para los re-equilibrios entre ramas en declive y sectores en auge en los procesos de transformación estructural de la economía. También en relación al encuentro entre la oferta y la demanda de capacidades en el mercado, se presentaba la relevancia de los mecanismos de movilidad de la fuerza de trabajo entre ocupaciones, entre empresas y, particularmente, entre regiones –aspecto en el que los Estados Unidos gozaban de enormes ventajas por sobre Europa[505] (ver Consejo Europeo 1987:14-15). Respecto de la movilidad y flexibilidad horaria, se pondría el acento sobre el papel que había cumplido la introducción masiva de empleos a tiempo parcial como modo de absorción de la fuerza de trabajo femenina.

Sobre la base de estas dimensiones de la flexibilidad, el Consejo Europeo (1987) establecía diversos indicadores y mediaciones comparativas. Uno de los puntos más relevantes para

[505] Por ejemplo, en virtud del carácter nacional de los servicios de seguridad social y los aportes a los mismos.

nuestro análisis es la especificidad del caso europeo, pues el crecimiento del desempleo en esas latitudes no habría estado tan relacionado al incremento de despidos (como en el caso de los Estados Unidos), sino a la *merma en la contratación* (los puestos abandonados por jubilación o por cambio de empleo no se volvían a ocupar). A partir de ello, si bien la flexibilización de los costos de suspensión o ruptura del contrato serían parte de la agenda, el centro de la acción debía estar en facilitar la *entrada* al mercado de trabajo (mediante formas de contratación temporales), particularmente para los jóvenes. Asimismo se presentaban como factores de rigidez los altos salarios (relativos) de entrada al mercado de trabajo, la homogenización salarial que se mostraba insensible a las diferentes productividades y demandas, los beneficios otorgados por los seguros de empleo como reforzador de las actitudes de negociación salarial por parte de los trabajadores, la falta de incorporación a la normativa de contratos a tiempo parcial (que benefician el trabajo femenino, de menor costo) y los costos no salariales del trabajo, entre otros factores explicativos (ídem: 33). Decimos que éste es un punto que nos interesa particularmente, en tanto el diagnóstico local llegaría a una conclusión semejante: las rigideces se concentraban en el *ingreso* al mercado de trabajo.

La traducción en agenda del *Informe Dahrendorf*[506] sería realizada mediante el documento 5673 del Consejo Europeo de enero de 1987. El texto privilegiaba el análisis de las reformas ya realizadas, en particular la española, sus alcances y desafíos. Al respecto, se afirmaba que las medidas tomadas respecto del crecimiento del desempleo podían clasificarse en tres grupos: 1) las destinadas a la reducción de la oferta de trabajo (pasivas), mediante pase a retiro de trabajadores en actividad o el estímulo a los migrantes a regresar a sus lugares de origen, así como el retraso de la edad de entrada al mercado de trabajo mediante programas educativos; 2) por otra parte, estaban las medidas destinadas a fomentar el empleo en "grupos específicos"; y, 3) en tercer lugar, las iniciativas de flexibilización del mercado de trabajo. Mientras los dos primeros grupos de medidas no habían contribuido a la creación de empleo, ni a un mejor funcionamiento del mercado de trabajo como tal, la alternativa de la flexibilización era presentada como capaz de lograr ambos objetivos.

En el documento de 1987 puede observarse un delineamiento claro de prioridades de "flexibilización", que privilegia la disminución del costo laboral (particularmente al costo de ingreso) y el fomento a la movilidad de la fuerza de trabajo. Asimismo, en esta "operacionalización" del *Informe Dahrendorf* se hacía hincapié en el papel de las pequeñas y medianas empresas en la oferta de empleo, razón por la que correspondía diseñar

[506] Informe al que no tuvimos acceso como parte el corpus documental, debiendo conformarnos con los documentos OCDE 1986 que refiere a sus principales conclusiones.

herramientas que les facilitaran la relación con el mercado de trabajo. En términos de población oferente de fuerza de trabajo, tanto los jóvenes como los desempleados de larga duración y los discapacitados, debían ser objeto de tratamientos especiales que tendieran a facilitar su acceso al mercado[507].

Resulta interesante el tono pragmático de ciertos apartados del documento de 1987, a partir del que se reflexiona sobre los costos políticos de impulsar la reforma, y las dificultades que entrañaría hacer socialmente aceptables medidas como la contratación a tiempo determinado o la organización flexible de los horarios de trabajo. En ello, tendrían un papel clave tanto los políticos como los medios de comunicación. El Estado, por su parte, debía asumir el rol de *instigador* del debate sobre la flexibilización, pero en caso de producirse un punto muerto, también estar dispuesto a ocupar el papel de mediador de la discusión y de "garante" de acuerdos posibles (OCDE 1987: 18). Éste es un aspecto central de la perspectiva de la OCDE, en tanto también sería la estrategia asumida en el proceso de flexibilización en Argentina a partir de 1994, con la puesta en marcha de la modernización concertada, como veremos más adelante. Por cierto, el modo en que el Estado podría ocupar ese "tercer" y "desinteresado espacio", sería mediante la construcción de un lugar de enunciación fuertemente tecnocrático.

I.c. Los expertos de gabinete y los vientos de flexibilización

Los vientos flexibilizadores llegaron muy tempranamente a la Argentina, incluso antes que el citado *Informe Dahrendorf*. Si las modificaciones a la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) a partir de 1976, habían supuesto la desregulación "de facto" de algunas zonas del mercado de trabajo (en particular, vinculadas a las agencias temporales), para 1985 la "modernización" de las relaciones laborales lograba instalarse como demanda política. En una investigación publicada en abril de 1989 en la revista *Unidos,* Enrique O. Rodríguez[508] (que sería Ministro de Trabajo entre diciembre de 1992 y diciembre de 1993) y Álvaro Orsatti (CEPAL-OCDE, experto en pobreza según vimos en el Capítulo 6) advertían la existencia de un impulso flexibilizador observable en: (1) la conformación de la federación de Empresas de Trabajo Temporario en 1985, que funcionaría como una suerte de "lobby" para impulsar el trabajo temporario y cuya primera acción de divulgación sería un congreso organizado el mismo año de su creación; (2) la presentación por parte de la Unión Industrial Argentina , también en

[507] Este listado es casi el mismo que el que conformarían los "grupos especiales" de la ley de empleo de 1991. Como veremos, esta subpoblación de "grupos especiales" tendería a conformar una población etiquetada de diversos modos (vulnerables, excluidos, inempleables) que serían asimilados al diagnóstico, y también al tratamiento, de las poblaciones *underclass. Ver infra.*

[508] Luego de su paso en el Ministerio de Producción de la CABA durante la gestión de Jorge Telerman, actualmente Enrique Rodríguez está al frente de la Corporación Sur de la ciudad de Buenos Aires.

1985, de un proyecto de contratación por tiempo determinado[509] ; (3) la publicación en 1987, por parte de FIEL, de un trabajo del economista Enrique Bour que fijaba posiciones abiertamente flexibilizadoras como prioridad en la agenda de reformas; finalmente, (4) la celebración del congreso anual de ADEBA en 1988 (Asociación de Bancos Argentinos), en la que Enrique Bour, Eduardo Curia y Enrique Rodríguez debatirían un documento sobre flexibilización del mercado de trabajo, especialmente elaborado por Armado Caro Figueroa.

En virtud de los intereses de esta tesis, vinculados a la conformación de un saber sobre el desempleo en la Argentina, revisaremos los dos últimos puntos.

En el apéndice del trabajo de FIEL *El fracaso del estatismo: una propuesta para la reforma del sector público argentino,* Enrique Bour sostenía que "teniendo en cuenta las posibles fallas de la competencia y la realidad del fracaso regulatorio e intervensionista" (1987: 650) debían realizarse profundas reformas. Si uno de los obstáculos principales para la competencia eran las "regulaciones de los mercados de trabajo" (así, a secas, sin agregar el adjetivo "excesivas", pues pareciera que su mera existencia resultaba problemática), las privatizaciones (punto nodal de la nueva agenda) debían ser acompañadas por un proceso de desregulación de las relaciones laborales. Ahora bien, quedaba definir el modo en que la reforma debía organizarse, en particular sus tiempos políticos. Al respecto, el análisis de Bour no sólo resulta singularmente lúcido y pragmático[510], sino también intuitivo:

> El carácter multidimensional de un programa de reforma sugiere, a primera vista, la implementación de una estrategia de shock (...) Tal estrategia holística es sin embargo no viable (...) puede hacer peligrar la estabilidad del mismo sistema económico (...) Sin embargo, también es claro que un avance a paso reducido puede abrir una caja de Pandora de perversidades (...) Conjeturamos que una solución razonablemente buena de este problema vendrá dada, en general, por una estrategia fragmentaria pero en paquetes de medidas integradas –o si se prefiere, *por una política holística a trozos* (1987: 650, énfasis nuestro).

Resulta interesante, a nuestro juicio, que en un contexto en el que el sentido común pareciera estar orientado a la estrategia del "shock"[511], Bour contemplara estrategias alternativas de

[509] El contrato proyectado podía concertarse por un mínimo de noventa días prorrogables por otros treinta), estaba orientado a jóvenes solteros entre 18 y 24 años (población clave en la concreción del impulso flexibilizador a partir de 1991, como veremos). Estos contratos no requerían de indemnización en caso de despido y tenían cargas sociales reducidas.

[510] Punto interesante, pues por un lado reitera el posicionamiento de la OCDE, pero también porque pareciera indicar que más allá de la típica reivindicación neoliberal según la cual nunca las reformas son suficientes (es decir, nunca son "verdaderamente" liberales), la mejor reforma, es siempre la reforma posible, la que efectivamente ocurre y opera estratégicamente en la redistribución de la riqueza.

[511] Naomí Klein ha analizado el papel del "shock" en la implementación de políticas neoliberales en la región (2007). En el plano local entre los demandantes del "shock" de confianza (a los mercados) estaban el viejo militante de la desregulación "en paquete" Alvaro Alsogaray, Domingo Felipe Cavallo, Carlos Saúl Menem y Eduardo Duhalde.

reforma. En particular, en vistas a que el caso de la reforma del mercado de trabajo, como veremos en los siguientes apartados, se pareció bastante a "una política holística a trozos".

Pues bien, el cuarto acontecimiento citado por Rodriguez y Orsatti (1989) para referirse a la emergencia del debate sobre la flexibilidad en la Argentina sería la reunión anual de ADEBA en 1988, cuya figura central fue Armando Caro Figueroa, Secretario de Trabajo de la gestión alfonsinista. Este economista salteño tenía una importante trayectoria académica y política en relación al campo del saber experto sobre la flexibilidad. Luego de su doctorado en la Universidad de Harvard en 1969 (cuya tesis estuvo dedicada a la flexibilidad), viajó a Barcelona donde estrechó relación con Felipe González, a punto de transformarse en uno de sus consejeros como Primer Ministro. En este sentido, su propio *expertise* en el campo de la flexibilidad tuvo una importante impronta española, pues aun cuando su perspectiva comparativa incluyera otros países europeos (ocho de modo sistematizado), la bibliografía citada solía ser la traducida (probablemente con su propia colaboración) por el Ministerio de Trabajo español a partir de mediados de los ochenta.

La mencionada reunión de 1988 en ADEBA sirvió como un singular escenario de presentación del proyecto de "flexibilidad". El orador principal sería Caro Figueroa, pero entre los encargados de comentar su trabajo se encontraban figuras igualmente importantes para comprender el decurso de las reformas laborales: el ministro de trabajo español (del PSOE), un ex-ministro de trabajo italiano (del PSI), Eduardo Curia, Enrique Bour y Enrique Rodriguez.

El primer orador fue Manuel Chaves González del PSOE y de la UGT, Ministro de Trabajo español desde 1986. En su intervención refirió a la inutilidad de extrapolar mecánicamente criterios o instituciones laborales creadas en otras latitudes. A la hora de sintetizar la experiencia española, reparó en la eficacia y la necesidad del diálogo social, a veces entre empresarios y trabajadores y otras con la participación del gobierno. Paradójicamente, a pesar de la supuesta inutilidad de las extrapolaciones, resulta claro que esta lección sería asumida, e incluso extremada (aunque de un modo *sui generis*) en el caso argentino. En lo referido al diagnóstico, éste también prefiguraba alguna de las posiciones expertas locales, en tanto planteaba que había sido el predominio del papel intervencionista del Estado el que había obstruido el desarrollo de mecanismos de negociación colectiva (diagnóstico que encontraremos casi textualmente en Caro Figueroa 1988, 1989 y 1993).

En el caso de la reforma española, sus dos herramientas principales habían sido la ley de 1980 y la de libertad sindical de 1985. La primera había establecido, además de nuevas

modalidades contractuales (como hemos visto en el cuadro más arriba), la representación sindical a nivel de empresa, a la vez que otorgaba a los convenios colectivos el estatuto de norma laboral que no requerían ya homologación del Estado. Sin dudas, esto implicaba un avance del principio de subsidiariedad del Estado, marca indeleble de la reforma no sólo española, sino también de la argentina.

También en sintonía con lo que iban a ser las intervenciones de Caro Figueroa (1988, 1989, 1993), el Ministro español explicaba que la flexibilidad no suponía eliminación de garantías ni la desregulación, sino la "capacidad de adaptación" a los cambios tecnológicos y económicos. Este proceso debía basarse en el consenso, pero también en la acción estatal que había garantizado un nuevo marco regulatorio general y ciertos mínimos, difíciles de obtener mediante la negociación colectiva. En este sentido, la reforma argentina extremaría, en su traducción, el principio de subsidiariedad, pues hemos indicado que la introducción de los nuevos modos de contratación flexible estuvieron sujetas a su aceptación en la negociación colectiva[512].

Por su parte, el orador italiano Gianni de Michelis, del Partido Socialista Italiano y Ministro de Trabajo entre 1983 y 1987, formularía su discurso desde un lugar en el que se reconocía (pues así lo requerían irremediablemente las circunstancias) la imposibilidad de regresar al orden keynesiano-benefactor. El *factum* que sintetizaba el nuevo cuadro con el que había que lidiar (sin escapes melancólicos) era que el desempleo en Italia había llegado al 12%, aún en pleno desarrollo y expansión económica. Frente a estas evidencias, debía tenerse en claro que "no se trata de un problema ideológico, no es cuestión de ser de izquierda o de derecha; es un punto objetivo. (...) hay que introducir la flexibilidad en el mercado de trabajo para hacer un mercado en el sentido pleno, lo cual no significa no introducir reglas" (1988: 35). En un tono casi testimonial, el ex-ministro explicaba que él mismo, aun siendo socialista, había comprendido que la creación de empleos directamente por parte del Estado sólo podía ser marginal y para grupos especiales. El Estado debía impulsar una modernización de las relaciones laborales sin obstruir el mercado ni recaer en un proceso de simple desregulación,

[512] Respecto de la descentralización de la negociación colectiva al nivel de empresa, el decreto 470 de 1993, que reglamentaba la ley 24.185 habilitaba la reducción de nivel de negociación a petición de cualquiera de las partes. En 1996 se intentó autorizar al MTSS a descentralizar la negociación colectiva, eludiendo la negociación sindical. Sin embargo, el decreto 1554/96 sería encontrado inconstitucional. El decreto 1555/96 del mismo año, autorizaba a las empresas de hasta 40 personas a negociar salarios y condiciones laborales con sus comisiones internas.

Por otra parte, se intentaba reabrir instancias de negociación colectiva a partir de medidas que redujeran la ultra-actividad de los convenios colectivos, es decir su prolongación más allá de su vencimiento (vgr. la Ley 24.467 de 1995 y el Decreto 1553/96, declarado inconstitucional). La Ley 25.250 de Reforma Laboral plantearía la caída de la ultra-actividad a los 2 años de su denuncia, para los convenios posteriores al 88, o de la convocatoria del MTSS para su sustitución, en el caso de los anteriores a 1988.

pues por el contrario el mero *laissez faire* (que, citaba, había experimentado la Argentina, penosamente, en el ámbito financiero diez años atrás) implicaría más dolores. Otras intervenciones posibles para administrar el problema del desempleo eran el fomento de la formación y la organización de un sistema de seguros[513].

Este lugar de enunciación reaparecerá, aunque traducido, en el discurso de Caro Figueroa. Podríamos pensar este lugar como el lugar de una "conversión" impulsada por el pragmático registro de una realidad que se muestra irrebatible. El mundo al que ya no podía volverse no sería el del keynesianismo, en el caso del experto argentino, sino el de la Argentina de los cuarenta (Caro Figueroa 1988, 1989). La idea de una economía autárquica y basada en el mercado interno ya no resultaba plausible. Según explicaría en su intervención, lo instituido en 1945 estaba decididamente agotado, la experiencia del primer peronismo era un proceso irrepetible en lo político y en lo económico. Incluso, puede leerse cierta des-idealización de las condiciones del pacto salarial, que en textos posteriores caracterizaría como instaurador de un trabajador des-responsabilizado (1993: 23). Frente a ello, quedaba decretar el fin del modelo paternalista y el sindicalismo de Estado. Las otras opciones, existían, pero caían por fuera de lo racional, en el ámbito de la locura, como lo demostraba cierta "izquierda lunática" que quería un "retorno al pasado ineficiente" (Caro Figueroa en MTSS 1994: 11).

Frente a las opciones disponibles, resultaba claro que el camino de la Argentina era el capitalista y el democrático. No resulta, en este punto, ni casual ni inocente la comparación que establecería el economista salteño entre las transformaciones que comenzaría a sufrir nuestro país a comienzos de la década del noventa y el proceso de integración, por demás traumático, de Alemania oriental a la economía capitalista mundial (Caro Figueroa, en MTSS 1994: 12). Así, el lugar de la "conversión" estaba necesariamente orientado por un imperativo de "salir del provincialismo" e integrarse al mundo, mandato que la propia trayectoria de vida del futuro Ministro de Trabajo no hacía sino confirmar.

Esta salida de la restrictiva y limitada esfera de lo local disponía a un diálogo de igual a igual con los principales expertos internacionales en flexibilidad. Entre ellos, Michael Piore, José Luis Malo de Molina, Gino Giugni, Federico Durán Lopez, Fernando Valdes Dal-Re, Pierre Rodière, Jean Claude Javillier y Tomás Sala Franco. En virtud de estos diálogos, Caro Figueroa, tomaría algunas de las definiciones canónicas sobre el tema, según aparecían en el fundamental *Informe Dahrendorf* al que nos hemos referido. Siguiendo esos lineamientos,

[513] Este pragmatismo lo llevaba a criticar la experiencia de salario mínimo en Holanda, Inglaterra, Bélgica e Italia. Sobre todo en el caso de los jóvenes, que perdían el estímulo para trabajar y devenían recursos humanos desperdiciados, cuyo costo no se recuperaba.

entendía que la eficacia económica no resultaba un fin en sí mismo, sino en tanto contribuyera al bienestar de los individuos y mejorara la calidad de vida (1988: 59), es decir -según una expresión que gustaba de usar-, a su "eficacia social". Tal como establecía el informe, había cuatro objetivos fundamentales que guiaban la flexibilización: garantizar el ajuste económico[514] y la innovación tecnológica (eficacia económica) y la mejora de los índices de desempleo y de la calidad de vida (eficacia social)[515].

También tomaría la definición de flexibilidad del informe de la OCDE como "la capacidad de los individuos en la vida económica y en particular en el mercado de trabajo, de renunciar a sus hábitos y *adaptarse* a las nuevas circunstancias. Esta capacidad de adaptación depende, por una parte, de las aptitudes personales y, por la otra, del clima existente. Por aptitudes personales hay que entender el talento y las cualificaciones de las personas, así como su voluntad de cambio, mientras que "el clima existente" puede ser de orden económico, social o político" (1988: 62) Resulta notorio el hecho de que la flexibilidad sea, en definitiva, una cuestión de comportamientos y de hábitos individuales capaces o no de "adaptarse" a ciertos climas. Ya nos hemos referido a los mecanismos de individuación y responsabilización de la relación entre el trabajador (ocupado o no) y el mercado de trabajo en nuestro análisis respecto del capital humano. Nuevamente, aquí la operación pareciera ser la de una argumentación que define un problema como estructural e histórico (*vgr.* crisis del petróleo), pero que entiende que la intervención debe operar a nivel de una readecuación actitudinal y cultural a estas nuevas condiciones, a lo que deberá contribuir la reforma del marco normativo[516]. Estos mecanismos se repetirían y renovarían a lo largo de la década.

El lugar de enunciación construido por Caro Figueroa en la ponencia presentada en 1988 (y en trabajos sucesivos) sería el de la "aproximación desinteresada", con pretensiones cientificistas y de objetividad, aun cuando se asuma (pues mucha agua había corrido ya bajo el puente del debate epistemológico), que ello no resultaba enteramente posible. Así, quedaba como ejercicio de honestidad intelectual la exposición de algunos de los presupuestos de los que se partía. Entre los axiomas confesados estaba la premisa de que el sistema de relaciones laborales debía readecuarse al proceso de ajuste económico y social requerido, la noción de que no toda regulación implicaba rigidez, que un sistema normativo era siempre necesario, la

[514] En la sustitución del objetivo del "desarrollo" por el del "ajuste" se juega gran parte de la mutación a nivel de la racionalidad de gobierno.

[515] Interesante acto fallido, en lugar de mejora del "empleo y calidad de vida", el texto dice "del *de*sempleo y calidad de vida".

[516] Operación semejante a la que analizamos al estudiar el discurso del desarrollo y las propuestas de desarrollo comunitario.

idea de que la flexibilización debía producirse en un marco de libertad sindical y de negociación colectiva y que, por último, sus fines debían ser la productividad y equidad social.

Partiendo de estas bases, la ponencia presentaba un detallado ejercicio de comparación entre la flexibilidad-rigidez de los sistemas europeos de relaciones laborales (modernizados en años anteriores) y el sistema argentino. Para ello se valdrá de tres fuentes de datos: leyes, convenios y entrevistas. En una sistematización posterior, Caro Figueroa distingue tres fuentes posibles de normativas: la individual (entendida como la instancia de contratación que reúne la voluntad del empleador y del empleado), la de las negociaciones colectivas y la del Estado.

El trabajo de 1988 dedicaba sus capítulos a comparar los grados de rigidez/flexibilidad en los distintos ámbitos: las modalidades de contratación, las condiciones de trabajo, la organización del tiempo de trabajo y las modalidades de suspensión y de despidos. Cada uno de los capítulos estaba organizado con una estructura semejante, en la que primero se exponía él grado de flexibilidad de cada una de las dimensiones elegidas en los distintos sistemas europeos modernizados (punto que en algunos casos se amplía en un anexo más detallado) y luego en el caso argentino. A continuación, se sistematizan las conclusiones según un modelo en el que primero se analizaba el grado de intervencionismo o autonomía que brindaban, para el caso argentino, las distintas fuentes normativas (estatales, convenios colectivos y jurisprudencia), la doctrina científica y las percepciones de los actores del diálogo social (sindicales y empresarios) sobre el punto[517]. Luego, sobre la base de todos los datos, se evaluaba los elementos de flexibilidad y rigidez de las principales soluciones del ordenamiento analizado.

Una de las conclusiones más importantes de la comparación apuntaba a señalar la rigidez de los modos de ingreso al mercado de trabajo, en relación a cierta flexibilidad en la desvinculación laboral. Una de las rigideces subrayadas sería la ausencia de disposiciones diferenciales para PyMES, así como la falta de instancias colectivas que intervinieran en los despidos por crisis, lo que abonaba la conflictividad en la administración de situaciones críticas. El culto a la rigidez del contrato por tiempo indeterminado resultaba, en este sentido, uno de los obstáculos centrales de la modernización. En particular, Caro Figueroa revisaba la potencialidad del contrato a tiempo parcial por lanzamiento de nueva actividad, en tanto éste podía funcionar como herramienta para la innovación. Asimismo, Caro cuestionaba la

[517] Pues el grado de flexibilidad depende de la posibilidad que una norma brinda a la autonomía individual o colectiva de introducir reformas, ajustes o derogaciones.

inexistencia de un período de prueba, aunque reconocía que el hecho de que la normativa no contemplara indemnización sino después de los tres meses, debía ser computado como un rasgo de flexibilidad. Otro rasgo de flexibilidad era la incidencia de fuerza de trabajo contratada por agencias temporarias (entre 11% y 3%, según las mediciones). Por el contrario, entre los déficit estaba la limitación del contrato de aprendizaje, poco extendido y con una normativa desactualizada que se remontaba a 1944. En síntesis, se trataba de una legislación rígida a pesar de las señales del mercado y de algunos "flecos flexibles".

La evaluación de las condiciones de trabajo, por su parte, mostraba el escaso desarrollo de la movilidad geográfica, horaria y funcional. Para hacerlo, refería a una cronología en la que a una primera etapa del capitalismo, signada por la flexibilidad discrecional del liberalismo, le habría sucedido una etapa de rigidización creciente, bajo las formas taylo-fordistas de organización del trabajo, para que luego, en virtud de la crisis del petróleo y de la revolución tecnológica, deviniera necesaria una flexibilidad limitada que se adecuara a los nuevos modos post-fordistas de organización del trabajo, en los que primaba la polivalencia.

Así las cosas, desde la perspectiva de Caro había tres posicionamientos respecto de la (necesaria) reforma: quienes entendían que debían suprimirse las instancias de tutela estatal a favor de la absoluta autonomía individual, *desregulación* (o vía neoliberal)*;* las posiciones que entendían que debían abrirse nuevos espacios para la negociación colectiva revisando y readecuando los modos de la regulación laboral pública, *flexibilización*[518]; y finalmente, las posiciones que impulsaban una modificación en el sentido o, al menos, en la intensidad de las normas tutelares del Estado, posiciones *neoregulacionistas.* En sintonía con las exposiciones de los socialistas "conversos" y del modelo laboral de Rodiére, el posicionamiento de Caro Figueroa se ubicaba dentro de la segunda posición, la de la flexibilidad, que se presenta como alternativa de *concertación.* En el lenguaje de ésta tesis, ella iba a combinar el objetivo *neoliberal* de la desregulación de las relaciones laborales con una lógica *neocorporativa* de construcción de consensos. Asimismo, esta interpelación a que los sindicatos y empresarios devinieran actores centrales en el proceso de reducción de las garantías de los trabajadores "hiperprotegidos" e incremento de las de los trabajadores de la periferia (1993:27), podía fácilmente inscribirse (como hemos marcado) en la lógica de la subsidiariedad propia tanto del liberalismo como de la DSI.

[518] Sobre esta autodelimitación del campo propuesta por Caro cabe hacer dos reflexiones 1) es inviable colocarse en el lugar del "neoliberalismo" como espacio de enunciación y 2) "neoliberalismo" se dice de diversos modos. Si veíamos que la vía del *ordoliberalismo* era distinta a la de Chicago, en términos de la reforma laboral, también habría distintas formas de la intervención neoliberal.

Los comentaristas del documento de Caro Figueroa serían Eduardo Curia, Enrique Rodríguez y Enrique Bour. Este último, economista de FIEL, mostraría cierta desconfianza referida a la distinción entre conceptos que, desde su perspectiva, funcionaban como sinónimos: "flexibilidad" y "desregulación"[519]. El proceso de modernización implicaba, como en cualquier mercado, la flexibilización de la normativa a fin de desregular su funcionamiento. Asimismo, sostendría que en las condiciones de una economía semi-cerrada, como había sido la Argentina, la flexibilidad no había sido un requerimiento, pues el pleno empleo se garantizaba a costa de la ineficiencia general del sistema. Había sido la emergencia de un proyecto aperturista de la economía el que había puesto el tema en cuestión y el que introducía, algo tardíamente, a la Argentina en el debate de la flexibilidad. Respecto de los modos en que éste debía ser encarado, el economista en jefe de FIEL mostraba serias resistencias a la negociación colectiva, que veía como un instrumento constitutivamente rígido (1988: 245).

Enrique Rodríguez, por entonces apoderado del secretario de la CGT, presentaría la posición más crítica y más política (no ya meramente técnica) entre los comentaristas del encuentro de ADEBA en 1988. Principalmente, expuso argumentos referidos a que la flexibilidad no necesariamente incrementaba el empleo. Para sostener su posición, recurriría a la imagen del cine, en el que la flexibilidad serviría para garantizar cierta movilidad entre sus ocupantes, pero sin modificar el número absoluto de butacas (curiosamente, esta imagen sería retomada por Luis Zamora, como veremos). Este resulta un argumento "creacionista", que entiende que el papel del Estado en el gobierno económico es *producir* una demanda de empleo (hemos visto dos formas en que ello podría realizarse: de un modo directo "ordenando *stocks*", u operando a través de un juego de macrovariables económicas). Por otra parte, el futuro Ministro de Trabajo, cuestionaría el éxito y la aceptación de la reforma laboral en Europa. A partir de este lugar de enunciación, reivindicaría la lógica de solidaridad como propia del sindicalismo y la necesidad de garantizar condiciones de vida aceptables para los trabajadores. Entre sus cuestionamientos se incluía la siguiente pregunta: "¿se puede plantear un tema de modificación absoluta de las condiciones de contratación de trabajadores, en un país en que no hay ni siquiera un seguro de desempleo mínimo?" (1988: 255). Asimismo, señalaría aspectos ya demasiado flexibles de la legislación argentina, como la duración de la jornada o las modalidades eventuales contempladas por la LCT.

[519] Bour no necesitaba de esta diferenciación probablemente porque, en tanto economista de FIEL, no tenía problemas con el neoliberalismo como lugar de enunciación. Ni lidiaba con memorias del gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo.

Paradójicamente, algunos años después, como Ministro de Trabajo (entre diciembre de 1992 y diciembre de 1993), presentaría un proyecto de "paquete" de reformas, entre las que se encontraba la posibilidad de aumentar la jornada diaria, con disminución de la jornada anualizada o jornada promedio. Aun cuando el entonces Ministro incluyera "concesiones" a los sindicatos, tales como el derecho de los trabajadores a información técnica y financiera de las empresas, el proyecto sería rechazado de raíz por la CGT. La iniciativa también extendía los plazos de contratos a términos y los motivos habilitantes de los mismos, establecía condiciones especiales de despido para empresas de menor tamaño y promovía contratos temporarios por tres años, entre otras medidas. A pesar de este abanico de intervenciones "modernizantes", el proyecto tampoco sería apoyado por la UIA ni por el Ministerio de Economía. De hecho, la remoción del megaproyecto de reforma laboral sería una de las prendas de cambio para la negociación del "Acuerdo Marco" impulsado por Caro Figueroa, su sucesor en el Ministerio (Palermo y Etchemendy 1998 567 ss). Como había vaticinado Enrique Bour algunos años antes, la del mercado de trabajo no sería una reforma "en paquete", sino una política "holística a trozos", punto que Caro comprendió.

Pues bien, antes de analizar las características de la reforma, nos detendremos en las posiciones de Eduardo Curia, el otro comentador de la reunión de ADEBA y un personaje por lo demás relevante en el proceso de reforma laboral en general, y de redacción de la ley 24.013 en particular.

Curia difería con Caro respecto de los modos en que debía darse "la concertación" con los sectores sindicales. El primero se mostraría mucho menos crítico del modelo sindical. Así, desde su perspectiva, no era deseable ni posible evadir el sistema de sindicato único, al tiempo que la introducción de contratos por tiempo determinado no debía darse de modo de que pudiera ser desvirtuada por las instancias de aplicación. La negociación de las modificaciones debía ser centralizada y general, renunciando a la instancia de la empresa, en tanto esta podía "desvirtuar" la norma.

Dada la importancia de Curia en los debates que cristalizaban en la ley 24.013 de 1991, le dedicaremos algunos párrafos. Eduardo Luis Curia en 1988 era el coordinador técnico de la Comisión de Economía del PJ, en tiempos de la campaña de Carlos S. Menem. En 1989, sería uno de los candidatos al Ministerio de Economía, y ocuparía el lugar de viceministro. También sería uno de los referentes del proyecto flexibilizador en la Argentina, en particular durante la campaña de 1989, lo que le valió numerosas polémicas. Entre los miembros de la comisión técnica a su cargo estaban el propio Domingo Felipe Cavallo, Marcelo Diamand,

Guido Di Tella y Rodolfo Frigerio. Curia, con posiciones que el mismo denominaría "*market friendly*" y cierta cercanía tanto con la CGT como con la UIA, era el único menemista del equipo convocado por Eduardo Bauzá (Camou 1997). Tenía una formación económica orientada por la idea de "Economía Social o Popular de Mercado" (que habíamos visto levantar en décadas anteriores a Álvaro Alsogaray), así como una fuerte formación católica, que refería en sus reflexiones cuando, además de las clásicas (y peronistas) citas a la Doctrina Social de la Iglesia, señalaba la necesidad de garantizar un mercado fuerte "para la dignidad de la persona humana" (Curia 1991: 187).

En 1989, junto con Marcelo Diamand, Eduardo Curia elaboraría un plan bajo el título de *Desarrollo con justicia. Propuesta económica para el gobierno justicialista*, difundido como "Plan Curia". Este documento sintetizaba la "revolución productiva" propuesta por los equipos técnicos del candidato peronista. Una de las bases de esta nueva "revolución" era la revalorización del marco jurídico en el contexto de una sociedad que debía reconocer la propiedad privada y el principio de libertad como determinantes del orden (1989: 48). Asimismo, el documento presentaba una (re)definición singular de democracia como igualdad de oportunidades y trato equitativo para todos los individuos en su relación con la sociedad (ídem: 50). Otra interesante resemantización era respecto de la noción de "liberación", que devenía liberación de recursos económicos actuales y potenciales, es decir "revolución productiva" (que por cierto, también resignificaba la noción de "revolución"). Estos corrimientos semánticos implicaban una redefinición del lugar del Estado, que debía abandonar su función empresarial y legar la asignación de recursos escasos al funcionamiento del mercado. El Estado debía dar señales claras a partir de instrumentos normativos, cambiarios y fiscales de modo de facilitar el accionar del empresariado como agente esencial creador de riqueza y acumulación del capital (ídem: 71).

Las promesas del documento eran recuperar la cultura del trabajo y la movilización social, a la vez que alentar la inversión privada mediante una planificación concertada (entre mercado, Estado y actores). Bajo la idea de "revolución productiva" se incluían cuatro vectores de transformación: la reforma del Estado, la reforma financiera, la transformación del sector productivo y *la modernización del mercado laboral.*

La reforma del Estado debía entenderse como un proceso de democratización, descentralización y participación, orientados, además, a reducir el déficit fiscal. Por su parte la reforma financiera y la modernización del aparato productivo se presentaban como una opción reindustrializadora que, sobre las bases de la cultura del trabajo, terminaría con la

cultura de la especulación. Respecto del mercado laboral, aspecto que nos interesa particularmente, el documento de 1989 señalaba la necesidad de lograr un equilibrio entre una estrategia de inversiones que incrementara la productividad y una que procurara el empleo de mano de obra para controlar el desempleo y el subempleo (en particular bajo la forma del cuentapropismo). Una de las alternativas para esto último era la planificación de obras barriales, municipales y provinciales con pequeña o nula proporción de bienes importados, pero con una orientación productiva, de planificación participativa y con el involucramiento de las instituciones intermedias.

El plan también presentaba posiciones sobre la reforma de las modalidades contractuales y su impacto en el desempleo. Resulta llamativo el modo en que pareciera rehuirse al significante "flexibilidad", en cuyo lugar aparece el de "modernización". En nuestro recuento, el término sólo aparece en el anexo de una segunda publicación en 1991. En 1989 se convocaba a que "los trabajadores y los empresarios deberán agudizar la imaginación para encontrar fórmulas laborales que, sin agraviar la posición de los ya empleados, aumenten las posibilidades de trabajo para quienes desean acceder al mercado laboral, en especial los jóvenes, donde la tasa de desempleo ronda el 20% de la fuerza laboral" (Curia 1989: 192). El argumento principal que sostenía el razonamiento expuesto y las propuestas del documento (que luego se repetirían en el debate de la ley de empleo de 1991) era la urgencia de garantizar "el trabajo" como derecho fundamental, lo que *necesariamente ponía entre paréntesis el debate acerca de sus condiciones*. Así, como hemos dicho, la reforma se haría en nombre de los más débiles (precarios y desempleados).

Según explicaba el economista-asesor aun en los ciclos ascendentes de la economía ya no se generaban las suficientes expectativas para expandir el empleo, y ello en virtud de las condiciones rígidas de contratación por tiempo indeterminado. En este sentido, parecía oportuno introducir formas de contrato de duración determinada como hito previo a la consolidación del vínculo laboral. Así, junto al "shock de confianza" podría generarse un "shock de empleo", en tanto empleadores y trabajadores pudieran ponerse de acuerdo en el uso de contrataciones por tiempo definido.

Justamente, como vimos, los alcances y los modos de ese "ponerse de acuerdo" serían uno de los puntos en discusión. Por lo pronto, los sindicatos resultaban "un agente esencial para pilotear" el proceso de transformaciones (Curia 1989: 193). El beneficio del incremento de afiliados (como efecto del aumento del empleo) los convertía no sólo en actores necesarios, sino también interesados en garantizar compromisos políticos para la modernización. En

términos generales, "el marco institucional para esta experiencia serían la concertación global y las paritarias" (ibídem). El experto definía a la concertación como forma de gestión económica deseable.

Ahora bien, en la reformulación del documento, publicado en 1991, aparecen interesantes novedades y precisiones. Por un lado, se recomendaba la aplicación obligatoria de formas de contratación flexible, al tiempo que se insistía en la necesidad de un mayor margen de negociación colectiva por empresa, la determinación de topes a indemnizaciones, la necesidad de fomentar la regularización del empleo no registrado, así como de diseñar un seguro de desempleo y un subsidio transitorio hasta que éste estuviera en marcha.

Todos estos serían puntos centrales de la ley 24.013, aunque su operacionalización, a diferencia de lo que pareciera recomendar Eduardo Curia, sería condicional a los acuerdos colectivos (cláusula insertada en el Congreso a un proyecto que se adjudicaba al propio Curia)[520].

En una suerte de "devolución de favores", Caro Figueroa tendría oportunidad de responder e intentar rebatir la posición de Curia en un Congreso Internacional[521] en 1989. Allí, el experto salteño caracterizaría la "Propuesta Curia" como "interesante, pero limitada, de dudosa viabilidad y probablemente ineficaz" (1989). Limitada, porque se proponía avanzar exclusivamente sobre el marco jurídico, sólo una de la instancias de producción de normas en el trabajo. El proyecto le resultaba políticamente inviable, en virtud de las resistencias ya mostradas por las organizaciones sindicales y por las patronales (acostumbradas a hacer uso de una flexibilidad "de hecho" en base el fraude laboral). La ineficacia de la propuesta, por su parte, era atribuida a la inexistencia de consensos básicos para la reforma, la falta de intervención sobre el sistema de seguridad social (que entendía amorfo) y la renuncia a actuar sobre factores culturales que entendía fundamentales y que cristalizaban en la estructura sindical y los modelos de negociación colectiva.

Más allá de las polémicas de gabinete, los laureles de la reforma laboral serían mucho más de Armando Caro Figueroa que de Eduardo Curia.

[520] También se instaba a la reforma de la ley de accidentes, a la reestructuración de asignaciones familiares y obras sociales (para un mayor margen de elección para el trabajador) (Curia 1991: 37 ss). Otra de las recomendaciones del documento de 1991 era la implementación de políticas sociales focalizadas al universo de la pobreza que minimizaran las filtraciones y se basaran en la programación del gasto con evaluación de resultados, bajo la coordinación de un comité operativo unificado de política social. Estas recomendaciones –orientadas a producir una economía más abierta– aparecerían, casi literalmente, como los principales puntos de la agenda de los años posteriores.

[521] Primer Congreso Internacional de Política Social, Laboral y Previsional, Buenos Aires.

I.d. La estrategia concertada

Luego de la gestión de Enrique Rodríguez, Caro Figueroa asumiría la dirección de la cartera laboral orientado por el proyecto de una *reforma pactada*. Las transformaciones posibles del cuadro de las relaciones laborales podían inscribirse en un ajuste restringido del marco jurídico (la opción Curia), el ajuste general de las reglas estatales y pactadas (convenios colectivos) del mercado de trabajo de trabajo, o bien, una reforma laboral integral de las bases del sistema e incluso de las actitudes y comportamientos de las partes. Pues bien, según el argumento de Caro Figueroa, en las condiciones argentinas, sólo la primera y la tercera opción estaban disponibles y sólo la tercera resultaba viable. Ello en virtud del papel de los actores sindicales y su capacidad histórica de *obstrucción política*[522]. Así, la reforma intentada (holística y a trozos) involucró tanto la normativa como las condiciones de negociación colectiva.

El camino de la reforma negociada enfrentaba serios obstáculos. Desde la perspectiva de Caro uno de los más relevantes era la organización sindical y la estructura de la negociación colectiva, futuros focos de su intervención. El experto cuestionaría la centralización de las negociaciones, el monopolio del derecho a la negociación colectiva, las prácticas orientadas a la litigiosidad política y judicial, la pobreza de las negociaciones por fuera de los contenidos salariales, la reticencia empresaria y estatal a reconocer espacios de participación obrera en la gestión, el repertorio de herramientas de presión (singularmente disruptivas, con preeminencia de la huelga) y la persistencia de modos y canales informales como alternativas a las rigideces. En este sentido, el modelo de sindicato único, la sobrepolitización sindical, su estrecha dependencia del Estado, su cultura de resistencia a los cambios y el rechazo a la descentralización de la negociación colectiva eran aspectos a resolver para un proyecto modernizador (Caro Figueroa 1989).

Entre las intervenciones a nivel de la estructura de negociación y concertación/conflicto, cabe mencionar que durante la gestión de Caro Figueroa al frente del Ministerio de Trabajo se aprobó la ley de conciliación obligatoria (Ley 24.635), como instancia previa a la judicial, en vistas a administrar (y limitar) la litigiosidad de reclamos individuales y pluri-individuales. Por otra parte, ya se contaba con el instrumento del Decreto 2184/90, que limitaba el derecho

[522] En este sentido, se reseña el papel de los actores sindicales en 1975 en 1962-1966 y en 1983-1989. La conclusión sobre esta última etapa, pero que es generalizaba a los otros momentos, resulta en un balance negativo desde una óptica democrática y atendiendo a los propios intereses de los trabajadores. Incluso, en virtud de la puja distributiva, llega a preguntarse por la responsabilidad de la UOM en los procesos de estanflación (estancamiento económico con inflación). Como hemos dicho más arriba (Capítulo 5) éste era un argumento del antiperonista confeso Ricardo Zinn.

a huelga (para servicios esenciales). Asimismo, en lo referente a la modernización a través de la descentralización de la negociación colectiva al nivel de empresa, el decreto 470 de 1993, que reglamentaba la ley 24.185, habilitaba la reducción de nivel de negociación a petición de cualquiera de las partes. Poco después, en 1996 se intentaba autorizar al MTSS a descentralizar la negociación colectiva, eludiendo la negociación sindical, sin embargo la medida (Decreto 1554/96) fue anulada por inconstitucional. El decreto 1555/96 del mismo año, finalmente, autorizaba a las empresas de hasta cuarenta personas a negociar salarios y condiciones laborales con sus comisiones internas.

Por otra parte, la gestión Caro Figueroa sería muy activa al intentar reabrir instancias de negociación colectiva. Por ejemplo, a través de medidas que reducían la ultraactividad de los convenios, es decir, su prolongación más allá de su vencimiento (vgr. la Ley 24.467 de 1995 y el Decreto 1553/96, declarado inconstitucional). La Ley 25.250 de Reforma Laboral, por su parte, establecería la caída de la ultraactividad a los de dos años de su denuncia, para los convenios posteriores a 1988, o de la convocatoria del MTSS para su sustitución, en el caso de los anteriores a 1988.

Este tipo de intervenciones eran acordes a la perspectiva general de la gestión del economista salteño, pues, como hemos dicho, la suya sería una estrategia de reforma que necesitaba de la "modernización" (en primera instancia) de los actores colectivos que serían convocados para concertar la estrategia. La herramienta política más importante de ésta sería el *Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social*, firmado el 25 de Julio de 1994. Se sostenía en la necesidad tanto de actuar frente al desempleo, como de los "altos costos" laborales, siendo que ambos problemas aparecían enunciativamente al mismo nivel (y ello, sin dudas, suponía ya una negociación). Los adherentes al acuerdo serían la Confederación General del Trabajo, la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de la Construcción, la Cámara Argentina de Comercio, la Unión Argentina de la Construcción, la Asociación de Bancos Argentinos, la Asociación de Bancos de la República Argentina, la Sociedad Rural Argentina y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires[523].

Las metas del plan eran la modernización y reconversión del aparato productivo y la expansión del empleo. El documento sostenía la posibilidad de mostrar que –como en otros

[523] Los puntos sobre los que trataba el acuerdo eran 1. acuerdos regionales para el empleo, 2. derecho de información, 3. solución de conflictos individuales, 4. higiene y seguridad en el trabajo, 5. participación de los trabajadores, 6. formación profesional, 7. asignaciones familiares, 8. protección de riesgos del trabajo, 9. negociación colectiva, 10. administración e inspección del trabajo, 11. reforma de la ley de quiebras, 12. reforma integral de las relaciones laborales, 13. el marco internacional de las relaciones laborales. En el acuerdo se establecía, también, una comisión de redacción y seguimiento compuesto por tres representantes del gobierno, tres de la CGT y tres empresarios.

países– productividad, empleo y seguridad social no eran incompatibles. El proyecto de crecimiento con justicia social era viable, en tanto se realizaran algunas transformaciones estructurales de común acuerdo: regular el tiempo de prueba, introducir modalidades especiales de trabajo (para grupos especiales), institucionalizar el contrato de aprendizaje y el de tiempo parcial, facilitar el acceso a las modalidades promovidas, diseñar nuevos programas de fomento al empleo productivo, formular un marco de fomento para el empleo en las PyME, poner en marcha la reconversión de trabajadores y garantizar acuerdos federales y regionales de fomento del empleo[524].

El acuerdo no sólo establecía este temario de ámbitos de necesaria reforma, sino que concertaba una agenda de tratamiento de los distintos proyectos en el Congreso. Y en efecto, todas las iniciativas enumeradas tendrían un correlato normativo durante la gestión de Caro Figueroa y su *reforma holística a trozos*. Como hemos dicho en la introducción de este capítulo, una parte importante del compromiso de los sindicatos estuvo vinculado a lo que conformaba un anexo del acuerdo, esto es, los acuerdos bilaterales firmados entre el gobierno y éstos para gestionar deudas de obras sociales y previsionales.

Sin duda, Caro Figueroa resulta un actor interesante para esta tesis, no sólo por su papel en la reforma y en la emergencia de ciertos saberes sobre el desempleo, sino también por su propia reflexividad respeto del papel de la "traducción" en el proceso de diseño de la intervención. En efecto, produce una visión crítica acerca de la imposibilidad e indeseabilidad de los "trasvases mecánicos". Es taxativo al reconocer las diferencias del contexto Europeo, en particular del español, que sin embargo también observa para extraer conclusiones. A diferencia del contexto local, el del viejo continente estaba signado por la estabilidad de los sistemas económicos y políticos, un capitalismo post-industrial en expansión, una cultura laboral con base en la participación, una cultura sindical capaz de instancias de cooperación tanto como de conflicto, entre otros factores. Ahora bien, estas diferencias no obstarían para hacer de la experiencia española una clara fuente de inspiración. Sin embargo, pareciera operar una resemantización pragmática de la experiencia en términos que la hacen "traducibles" a las singularidades (y "tradiciones") locales, a su esquema sindical, a sus modos de negociación. Toda la distancia entre la socialdemocracia europea y el proyecto menemista, entre la UGT y la CGT, sería el camino a recorrer en un proceso cuyas

[524] Por cierto, el carácter concertado del marco no obstó para que este listado se superpusiera casi exactamente a la propuesta diseñada unilateralmente por Caro Figueroa en su trabajo *La flexibilidad laboral. Fundamentos comparados para la reforma del mercado de trabajo argentino* (329 ss.).

mediaciones transformaron al modelo español en una experiencia local exitosa (en los términos en que esta se planteó, ciertamente). Así, el *Acuerdo*, aunque funcionara en alguna medida como instancia de traducción de política pública, no desconocía ni por un momento el mapa político en el que se insertaba y las tradiciones locales con la que debía articularse. Por el contrario, el saberlas fue la condición de su éxito.

En relación a nuestro recorrido, resulta particularmente sugerente el modo en que la negociación en acuerdos tripartitos que habíamos observado como uno de los elementos centrales del *gobierno neocorporativo* de la fuerza de trabajo, es resignificada y puesta en relación con otros elementos que la resemantizan radicalmente.

Pues bien, los reformadores no actuaron en el vacío ni en un espacio político que estuviera congelado esperando pasivamente su acción. Por el contrario, la reforma fue, sin dudas, polémica. Y ello no sólo en virtud de las resistencias sindicales y empresariales a las que hemos hecho referencia. A continuación, como advertimos en el inicio del capítulo, nos saldremos del orden cronológico para focalizar nuestra atención en el momento de emergencia del discurso flexibilizador, o más bien, en el momento en que éste logra cristalizar en acción concreta del Estado a través de la ley 24.013.

II. La ley y sus rebordes

> "Si algún día un historiador decide leer el diario de sesiones correspondiente a esta reunión, advertirá que no todos hemos aceptado con felicidad la decisión del bloque oficialista" (DSD 1991: 3396)

Probablemente, quien quiera que lea esta tesis, y en ella las huellas dejadas por un diputado agotado tras una larga sesión, lo imaginará como una persona de izquierdas y resistente a los avances neoliberales. En unos renglones nos referiremos a esos discursos, pero la cita corresponde a Federico Cléreci, electo como candidato de la UCD.

El análisis de los debates parlamentarios en torno a la ley de empleo de 1991 arroja, entonces, una primera cuestión: se trató de una ley muy controvertida, resistida incluso por sectores neoliberales y por casi todo el arco opositor al gobierno (por motivos contrapuestos). A pesar de ello, entre el primer y el último tratamiento hubo mínimas concesiones a las observaciones parlamentarias, aun cuando la minoría de la comisión de trabajo hubiera presentado como alternativa un proyecto basado en el de Solari Irigoyen de 1989 (al que nos referimos en el final del Capítulo 6, y sobre el que volveremos). Salvando una consulta realizada entre los diputados de la mayoría y unas pocas correcciones formales –todas las cuales fueron en

general en el sentido de profundizar la "flexibilidad"–, el texto presentado como dictamen de la comisión en la sesión del 17 de abril y el que finalmente sería aprobado el 14 de noviembre fueron, prácticamente, iguales.

IIa. El mapa de la ley

La estructura del proyecto, organizada en títulos, abordaba en primer lugar el ámbito de aplicación de la ley y sus competencias (Título I). En segundo lugar, se proponía la regularización del trabajo no registrado, que otorgaba noventa días para la inscripción de trabajadores que no lo estaban, sin pagar por ello multa alguna, al tiempo que se inauguraba un sistema único de registro laboral, que buscaba simplificar y centralizar registros (Título II). El hecho de que la ley comenzara por intervenir en estos espacios desprotegidos estaba vinculado a que los trabajadores "precarios" serían la figura que legitimaría el proyecto de flexibilización, como en otros contextos eran "los informales".

Luego, venía el apartado más extenso (Título III) que listaba los institutos creados por la ley para promover y defender el empleo. Por un lado, se creaban nuevas modalidades no-indeterminadas de contrato, alguna de ellas promovidas mediante total o parcial exención de aportes (contrato por tiempo determinado por nueva actividad, como medida de fomento al empleo, práctica laboral para jóvenes y de trabajo-formación) y otras simplemente admitidas (la contratación de temporada y contratación eventual).

También, como parte del Título III, se creaba la figura de los "programas para grupos especiales de trabajadores". Sin tomar, aún, la forma del concepto de "in-empleabilidad", que veremos circular más adelante, la ley delimitaba una serie de sub-poblaciones con "mayores dificultades de inserción laboral" para las que se proponía acciones especiales. El dispar listado incluía: jóvenes desocupados de entre 14 y 24 años (gran preocupación de la ley), trabajadores cesantes de difícil reinserción ocupacional (aquellos con calificación o desempeño en actividades obsoletas, los mayores de 50 años, aquellos con más de ocho meses en el desempleo[525]), grupos protegidos (liberados, aborígenes, excombatientes y rehabilitados de la drogadicción) y discapacitados[526]. Como tendremos oportunidad de analizar más adelante, esta población sería progresivamente leída desde una concepción que (Banco

[525] En el proyecto presentado por la comisión en la Cámara de Diputados en abril de 1991, también se incluían a trabajadores que ya no podían cubrir el seguro de empleo por haber excedido el tiempo de recepción. Asimismo, la edad de vulnerabilidad eran los 45 años. Estas modificaciones no surgieron de las sesiones, sino de una consulta con los miembros del bloque justicialista.

[526] Además de programas especiales, se concedía una exención del 50 % en aportes patronales a quienes contrataban a estos grupos poblacionales. Por cierto, mientras la contratación de un joven formado pero sin experiencia suponía un 100% de exención de aportes, el de un discapacitado sólo un 50%. Punto marcado en el debate en particular. Pareciera, una vez más, ser el criterio de disminuir los "costos laborales" el que primba.

Mundial mediante) la asimilaría a la denominada *underclass*[527] estadounidense. Así configurado, nos interesa adelantar algunas reflexiones sobre este espacio liminar. Llama la atención que la "dificultad de inserción" de aquéllos con más de ocho meses en el paro –seis, en el proyecto original– fuera puesta en serie con las demás "condiciones", pues parecería poco tiempo para configurar el "desempleo de larga duración". Esto habla de la cercanía entre las condiciones del desempleo y las de este espacio *underclass* que estaba siendo delimitado; cercanía en el diagnóstico, que también tendría claros efectos en el diseño de la intervención.

Resulta interesante la producción de estas poblaciones-problema, en relación a la dinámica de intervención en los desempleados que se generalizaría en los años posteriores (y que se había extendido en el espacio de "los pobres"): la acción focalizada y diferencial. La ley pareciera actuar de dos modos: por un lado, promoviendo la creación de nuevos empleos (con menos "costos laborales"), por otra parte, actuando sobre la población desempleada para re-convertirla. Ahora bien, hay dos puntos importantes respecto de los límites a esta supuesta creación de puestos de trabajo como condición para hacer uso de las modalidades más flexibles de contratación. Por un lado, si bien la ley sostenía que las modalidades de contratación por tiempo determinado "sólo podrán celebrarse cuando los nuevos contratados lo sean en exceso del plantel total promedio de los últimos seis (6) meses" y no se "hayan producido despidos colectivos por cualquier causa en los doce (12) meses anteriores a la contratación", había una cláusula de excepción: "acuerdo en contrario en la negociación colectiva" (Art. 36). Por otra parte, entre el proyecto ingresado a la Cámara y el finalmente aprobado hubo una reducción del tiempo considerado para determinar si se trataba efectivamente de un "nuevo puesto" (de un año a seis meses). En segundo lugar, la condición para reducir los aportes patronales mediante la contratación de un trabajador desempleado (como medida de fomento del empleo) rezaba: "los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos seis (6) meses no podrán ser cubiertos por personal contratado bajo esta modalidad salvo acuerdo en negociación colectiva *o habilitación por la autoridad administrativa del trabajo*" (art 45, énfasis nuestro)[528].

[527] En sus primeras definiciones, se asociaba a procesos económico-estructurales derivados del cambio en el paradigma sociotécnico y las consecuentes transformaciones en el mercado de trabajo (entre ellos Myrdal 1962 y Miller and Roby 1968). Sin embargo, estas conceptualizaciones serían obturadas por otras, que definirían el *underclass* como un tipo de *comportamiento desviado* (entre ellos Auletta 1999; Russel, 1977), sobre el cual el *workfare* actuaría de un modo moral e individualizante (Shragge 1997). Volveremos sobre este punto.

[528] Lo que hemos marcado fue una de las pocas modificaciones sugeridas en el debate que se introdujeron en la norma, responsabilidad de la UCD. Tal como comentaría Gatti, ella habilitaba a la sustitución de empleos permanentes por desempleados, bajo la forma del empleo a término.

Esta inconsistencia de que una ley que (discursivamente) buscaba la creación de nuevos empleos abriera la puerta a la sustitución de trabajadores estables por otros más precarios aparece como un síntoma. Síntoma de los contradictorios propósitos que hacen emerger la ley: actuar sobre el desempleo y la segmentación del empleo, por un lado, y reducir los "costes laborales", por el otro. Desde una perspectiva neoliberal, estos objetivos congenian perfectamente. La venta de la fuerza de trabajo, absolutamente desregulada y convertida en una mercancía más[529], encontrará su precio de equilibrio, esto es: aquél que garantiza el pleno empleo. Ahora bien, el neoliberalismo "no existe", en el sentido de que una desregulación absoluta (como bien explicó Karl Polanyi 1989) es inviable y no ha ocurrido jamás. En este sentido, el neoliberalismo pone en funcionamiento un mecanismo normativo por el cual siempre se puede (y se debe) profundizar en la desregulación. Pues bien, volviendo al caso de la ley de empleo, el doble objetivo (desregular y contener el molino satánico, al decir de Polanyi) tendrá momentos contradictorios, pero resulta claro que en el caso expuesto en el párrafo anterior, entre "bajar costos" y "garantizar la creación de empleo", se optaba por lo primero.

Retomando el análisis de la ley, decíamos que ésta presentaba una doble estrategia: creación de nuevos empleos, por un lado, y, por el otro, re-conversión de aquellos con dificultades (actualización y "reconversión profesional"; orientación y formación profesional; asistencia en caso de movilidad geográfica; asistencia técnica y financiera para iniciar emprendimientos). Si el propio derrotero de la normativa relativiza el primero, el segundo iría consolidándose como un aspecto cada vez más central en el tratamiento de la desocupación, cada vez más cercano a una "gestión de las poblaciones desempleadas". Quedaban lejos las intervenciones ("políticas" o "económicas") que, mediante la "plena ocupación", habían caracterizado al gobierno neocorporativo y desarrollsita del desempleo/empleo.

Pues bien, siguiendo con la estructura de la ley, también en el Título III, se volvía sobre las agencias de trabajo eventual (fuentes de precarización del empleo en los ochenta, como hemos analizado) y se restituían parte de las condiciones establecidas por la LCT[530], esto es: aunque no se prohibían, se reconocía la relación de dependencia respecto de la empresa usuaria y se restablecía el principio de solidaridad entre la empresa contratante y la usuaria respecto de los aportes de seguridad social.

[529] Desandando años de intervenciones sociales que habían "desmercantilizado" parcialmente la fuerza de trabajo (Esping-Andersen 1993).

[530] Un punto de diferencia interesante entre ambos marcos normativos sería que la legislación española prohibía las agencias de servicios eventuales.

Otra de las medidas contenidas en el Título III para fomentar el empleo, era la reconversión de las actividades informales (tan teorizadas en los años anteriores, según analizamos en el capítulo anterior), definidas como aquéllas de baja productividad (según un parámetro que debía establecer el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario). Mediante acciones de simplificación registral, asistencia técnica, capacitación en gestión y gerenciamiento, así como mediante el impulso del asociativismo, se buscaba optimizar al sector. En este sentido, podríamos decir que se retomaba la argumentación desarrollada por De Soto (*ver supra*), en tanto el sector aparecía, más que como un espacio problemático, como un ámbito de *oportunidades económicas*. Si, como hemos dicho más arriba, la responsabilización de los desempleados por su condición sería una de las marcas de las intervenciones a lo largo de toda la década, otra sería la del fomento del *ethos* empresario, en sintonía con las teorías del capital humano que ya hemos analizado. Nueva emergencia discursiva, entonces, la que pretende hacer de los informales "empresarios".

Luego, ciertamente en línea con la legislación ibérica, la ley describía los circuitos de "reestructuración productiva" y el "proceso preventivo de crisis" que se presentaban como instancias de intervención del Ministerio para evitar o gestionar una crisis de empleo cuando esta se produjera.

Finalmente, el último capítulo del Título III creaba los programas de emergencia ocupacional en casos en que por catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas hubiera una repercusión en el crecimiento del desempleo respecto de sus valores normales. Estos programas, que analizaremos extensamente más adelante, se definieron como acciones tendientes a generar empleo masivo y determinado para la ejecución de obras o prestación de servicios útiles a sociedad, de uso intensivo de mano de obra. Desde la perspectiva de la ley, debían ser impulsados en regiones críticas, de acuerdo a "mapas de desempleo". La articulación de una intervención en la desocupación bajo el signo de la "emergencia" era, probablemente, uno de los aspectos menos novedosos de la ley. Ella estaba en estrecha continuidad con la propia tradición local, en particular con el subsidio al desempleo de la administración radical (desde 1984), así como con el subsidio inaugurado por la última dictadura en 1983. Dada la escasa cobertura del seguro de empleo (del que hablaremos a continuación), la excepcionalidad sería el signo de la gestión del desempleo (ver *infra*).

Por su parte, el Título IV establecía, por primera vez en la Argentina, el *seguro de desempleo*, para los trabajadores desocupados y dispuestos a trabajar que hubieran tenido su última relación de dependencia bajo la LCT y que hubieran cotizado en el Fondo de Desempleos por

al menos seis meses. En este apartado se registraron, a lo largo de los debates, más modificaciones que en otros. Algunas voces se opusieron al seguro, particularmente las de UCD, aduciendo que no era una coyuntura favorable y promoviendo, en su lugar, un subsidio transitorio hasta que fuera un tiempo más apropiado. Por otra parte, tanto Luis Brasesco como Solari Irigoyen (senadores de la UCR), insistirían en la importancia de que el seguro no funcionara como un sustituto del empleo, reproduciendo, así, el concepto de "menor eligibilidad"[531] que acompaña a la política social desde tiempos isabelinos. Este es un punto interesante, en tanto la sospecha respecto del merecimiento y la voluntad de trabajar de quiénes recibían el seguro y (aún más) de los "beneficiarios" de subsidios de programas de empleo transitorio, sería uno de los focos de atención tanto para el diseño como para el análisis (experto y periodístico) de las políticas a lo largo de los siguientes años. Si antes mencionábamos los mecanismos de responsabilización de los desempleados, podemos radicalizar el argumento y agregar que los "benficiarios" de alguna forma de protección social serán, con más o menos mediaciones, figuras *culpables*[532] (volveremos sobre este punto en los siguientes capítulos).

En la ley 24.013 el período mínimo de cotización establecido para el seguro era de doce meses[533]. Respecto de la duración de las prestaciones, éstas variaban según el tiempo de cotización. Por cierto, entre la primera versión de la ley y la finalmente aprobada hubo una reducción general de los plazos, probablemente orientada por lo que había sido la tendencia de la reforma española de extender la cobertura (incorporar trabajadores con menor tiempo de cotizaciones) y reducir el tiempo de duración de las prestaciones[534]. Asimismo, observamos una modificación entre el proyecto ingresado y el aprobado en lo referido a los montos percibidos. En el proyecto presentado en abril, se establecía que el monto percibido no podía ser inferior al 60% del mejor salario recibido en los últimos seis meses del último empleo, mientras que la ley sancionada refiere indefinidamente a *un* porcentaje (a especificar por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario) que iría reduciéndose con el correr de los meses de prestación. Esta estrategia de reducción progresiva, también estaba contemplada en la ley española. Ahora bien, la versión local sería sin dudas menos "generosa"

[531] El principio de menor eligibilidad fue desarrollado por la reforma de las leyes de pobres en 1834, buscaba hacer de la asistencia (en ese caso de las *workhouses*) una elección de última instancia. Lo mencionamos en la breve genealogía de la pobreza que hicimos en la Introducción.

[532] Asimismo, más arriba observamos argumentos semejantes en relación al subsidio transitorio por desempleo diseñado por la dictadura en 1983.

[533] Período que recién en 2006 se reduciría a seis meses (Decreto 267/2006).

[534] De seis (en el primer proyecto) a cuatro meses (en la ley), para quienes hubieran cotizado menos de dos años en el Fondo Nacional de Desempleo; de diez a ocho, para quiénes hubieran cotizado entre dos años y tres; finalmente, de quince a doce meses de prestaciones para quiénes hubieran cotizado por más de tres años.

que la ibérica. En esta última, el tiempo de prestación se extendía a un máximo de un año y medio (en la Ley 51/1980) y de dos años luego de la reforma de 1984 (en la Ley 31/1984), al tiempo que en el caso argentino la cobertura máxima era tan sólo de un año. Por otra parte, mientras el monto del beneficio por seguro en nuestro país sería, según lo especificado en 1992, el 50% de la mejor remuneración neta mensual, normal, habitual de los últimos seis meses trabajados, en el caso español se fijaba como el 80% del promedio salarial de los últimos meses. Mientras el mínimo fijado en el caso Argentino era de $150, que ya en 1993 representaba sólo el 75% del salario mínimo (de 200$) y poco más de la canasta básica total fijada $137,01 (INDEC); en el caso español no podía representar menos de las 351,77 pesetas del salario mínimo que cubría la canasta básica[535].

La recepción de la prestación monetaria del seguro se sumaba a la de prestaciones médico asistenciales y al cómputo de prestaciones previsionales. Por su parte, los "beneficiarios" quedaban obligados a aceptar los empleos propuestos por el Ministerio de Trabajo (en tanto fueran "adecuados"), a aceptar sus controles y, finalmente, a participar de las acciones de formación de la misma repartición. Luego, se detallaban las condiciones de extinción y suspensión del beneficio en caso de fraude o de incumplimiento con las obligaciones. Preocupación que, en virtud del carácter presuntamente *culpable* de la figura iría siendo un aspecto cada vez más importante en los diseños de las políticas de intervención sobre las poblaciones desocupadas.

Justamente, para cumplir, entre otras funciones, con la "reconversión" de los beneficiarios del seguro, se creaban los servicios de formación, de empleo y de estadística (Título V). Así, se establecía la obligación de diseñar programas de formación profesional (para jóvenes, desempleados y trabajadores del sector informal) y se creaba una Red de Servicios de Empleo, encargada de gestionar programas y actividades de intermediación, fomento y promoción del empleo, así como del registro de los trabajadores desocupados. Finalmente, en el tercer capítulo del Título V se especificaba la puesta en marcha de la división de estadísticas, recuperando el viejo objetivo técnico de volver inteligible el mercado de trabajo.

El siguiente título (VI) de la ley, establecía la creación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (regulado por el Título VII), conformado por 16 representantes de empleadores (entre ellos, dos representantes del Estado en carácter de empleador y otros dos de los estados provinciales) y otros tantos de los trabajadores. Entre

[535]El máximo en el caso español debía ser inferior a 703.54 pesetas, mientras que en el argentino era de $300. El citado decreto de 2006 incrementa el mínimo a 250$ y el máximo a 350$, pero hasta entonces permaneció congelado, con una evolución de la canasta básica que en 2002 llegaba a 231$.

sus funciones fundamentales estarían las de establecer el salario mínimo (ley vigente desde 1964), intervenir en el diseño de las políticas activas y determinar la prestación del desempleo. Esta última se financiaba con el Fondo Nacional de Empleo, cuyo presupuesto reglamentaba el Título VII. Según la ley, además de los aportes del Estado y de otras fuentes de donaciones, rentas o saldos anteriores, los aportes y contribuciones para el financiamiento se desglosaban en: un 1.5% de la caja de subsidios y asignaciones familiares, un 3% del total de remuneraciones de las empresas de servicios eventuales (a cargo de éstas) y un 0.5 % de aportes patronales y salariales. En el proyecto presentado en la cámara en abril se contemplaba un 2% para el caso de las agencias eventuales y un aporte de un 1% por parte del sector patronal y el salariado.

Finalmente, la ley concluía con los títulos que establecían organismos de control bicameral (Título IX) y prestaciones transitorias por desempleo hasta tanto se pusiera en marcha el seguro de desempleo (Título X). El Título XII, por su parte, establecía topes a las indemnizaciones, aspecto particularmente debatido en las Cámaras y que refería a lo que, según hemos visto, era el objetivo central de la ley, en virtud del cual otros podían ser sacrificados: disminuir los "costos patronales".

Como puede verse, la ley pretendía "modernizar" un amplio espectro de las relaciones laborales y de subpoblaciones del mercado de trabajo. Por un lado, establecía mecanismos de incidencia en el salario y en la contratación. Éstos últimos atendían a la necesidad de flexibilización, bajo la nueva forma de acción del Estado que ya no sería la *programación*, sino el fomento. En particular, la ley iba a actuar sobre grupos "débiles", como los "no registrados", los trabajadores "informales" y los "desempleados". Para estos últimos se abriría un menú de tratamientos según se tratara de los "grupos especiales" (miembros de una suerte de "*underclass"*), trabajadores formales que hubieran quedado sin empleo, o por el contrario, de trabajadores menos estables "víctimas de la emergencia ocupacional". En este punto, la normativa reforzaba la heterogeneidad y jerarquización del mercado laboral, a la que superponía una serie de diversas formas de "protección" por parte de Estado.

Pues bien, a pesar de ciertas estilizaciones respecto de lo que fue "el pensamiento único", la aprobación de una ley orientada por el objetivo de recortar los "costos laborales" no estuvo exenta de luchas. Algunas de ellas tuvieron como escenario el Congreso y nos dedicaremos a su análisis en los párrafos que siguen.

IIb. Polémicas y sorderas en los tiempos del "pensamiento único"

> "Hacen falta medidas de gobierno y no medidas policiales" (Díaz, Rodolfo, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, DSS 1991: 6451)

Entendemos que el epígrafe de este apartado representa una interesante síntesis de uno de los ejes del debate parlamentario. Un revelador síntoma del pasaje de una racionalidad de gobierno más asociada al "mercantilismo"/desarrollismo/neocorporativismo, cuya matriz se configuró a partir de las coordenadas de la "nación", y un gobierno liberal que privilegiaría el "mercado" como mecanismo de organización y de veridicción. En ambos regímenes "la ley" cumpliría funciones distintas.

Para desplegar esta idea, debemos retomar una tensión de largo aliento que ha recorrido el liberalismo como formación discursiva y que ha ordenado enunciados y prácticas por algunos siglos. Siguiendo a Michel Foucault (2007), entendemos que en la ley, como forma, resuena la memoria del poder de soberanía como modo singular de ejercicio del poder. Sin embargo, sería resemantizada bajo las formas liberales de gobierno, aunque en sentidos diversos. Por un lado, para el liberalismo francés, la ley (en continuidad con las formas de ejercicio del poder de soberanía) estaba estrechamente vinculada a la *voluntad* como expresión colectiva y política a la que deben subsumirse (e incluso, sacrificarse) las voluntades particulares. Para el liberalismo inglés, por el contrario, la intervención no mantendría ya la forma de la articulación entre ley-disciplina. El instrumento jurídico quedaba asociado a las estrategias del "*enforcement of law*", como "tecnología ambiental" que delimita el marco de acción posible sin inmiscuirse ni en los intereses ni en la mentalidad de los "jugadores".

Según Foucault, el funcionamiento del *homo oeconomicus* anglosajón estaba marcado por lo involuntario, ese registro asociado a los accidentes que simplemente suceden y a la ganancia que le producen a otros sin saberlo: "la oscuridad y la ceguera son una necesidad absoluta para todos los agentes económicos. No debe apuntarse al bien colectivo. Y no debe apuntarse a él porque no es posible calcularlo, al menos en el marco de una estrategia económica" (2007: 322). También para la acción desde el Estado debía ser oscuro el mundo de la economía, a diferencia de lo que sostenían los fisiócratas, que postulaban como ideal al soberano-economista.

Se revela, así, un punto fundamental para comprender la racionalidad liberal (y neoliberal): si la totalidad de "la economía" o del "mercado" resulta incognoscible, el individuo se convierte en "el único oasis de racionalidad posible dentro de un proceso cuya naturaleza incontrolable

no impugna la racionalidad del comportamiento atomístico del *homo oeconomicus*, al contrario, la funda" (ídem: 325). En nuestras pampas, un economista en jefe de Fiel lo traduciría a sus propios (y más ramplones) términos:

> Un régimen fracasa por incompatibilidad con los incentivos si las conductas individuales requeridas para el éxito del plan son incompatibles con las inclinaciones naturales de los agentes que las deben llevar a cabo (Bour 1987: 622)

Gobernar el medio que organiza la acción, y hacerlo a través de incentivos, tal pareciera ser el *modus operandi* del liberalismo. En tal sentido, uno de sus temas recurrentes será el de los "incentivos perversos". No se trata, entonces, de no gobernar, sino de hacerlo de modos invisibles y ciegos que no sean obstructores del mercado, y en el caso neoliberal, que lo delimiten institucionalmente, que lo hagan posible. Pardójicamente, aun cuando nunca se puede gobernar demasiado poco (como orientación utópica), tampoco puede renunciarse al gobierno. La liberal es, entonces, una forma de gestión de las poblaciones que siempre se vuelve sobre sí, para recortarse, o mejor, para re-limitarse y devenir más frugal. De un modo análogo a aquél en el que la sanción normalizadora (Foucault 1991) funcionaba en tanto siempre somos anormales en algún sentido, el gobierno liberal, orientado por una utopía de autorregulación, no puede dejar de producir nuevas normas y marcos regulatorios.

En este sentido, a lo largo del debate parlamentario sobre la ley de empleo hubo una tensión respecto del modo de intervención y qué se esperaba de él. En los extremos de esta confrontación, por un lado, estaban los representantes de la UCD y los senadores del Partido Autonomista de Corrientes, que sostenían que el fin de cualquier ley debía ser *simplificar* los procedimientos que acercan a empleador y trabajador al mercado; es decir, funcionar como marco para que se produjera (y auto-regulara) la relación económica. En el extremo opuesto –por ejemplo, Estévez Boero de la Unidad Socialista–, desde una perspectiva que interpretaba las *leyes* como el producto de las luchas históricas, éstas (por ejemplo la LCT) debían *proteger* a quien tuviera el lugar de mayor debilidad en la relación contractual. En este segundo sentido, la ley estaba asociada no sólo a la idea de voluntad política colectiva, sino a la posibilidad de legislar desde el lugar del "bien común" (como derecho social).

En su primera versión, el proyecto comenzaba sosteniendo que "el empleo es una situación social jurídicamente configurada, que a través de los mecanismos establecidos en esta ley, tiende a hacer operativo el derecho constitucional a trabajar" (artículo 1). Este fragmento generaría un interesante debate en ambas Cámaras y sería eliminado de la versión final. Por un lado, las posiciones de la UCR en el Senado rechazaron esta formulación pues entendían que el texto de la ley no se condecía con las promesas formuladas, abriendo un espacio para

demandas judiciales (en este sentido, se oponían alegando argumentos de corte "institucionalista"). En otro sentido, desde posiciones liberales (como la de la UCD) se marcaba la diferencia entre el derecho *a* trabajar y el derecho *de* trabajar. Entendemos que en esa diferenciación se plasma la tensión a la que nos referimos más arriba entre la ley entendida como resultado de una voluntad política afirmativa que tiene como contraparte la garantía de derechos sustantivos (derecho *a* trabajar) y la ley entendida como un mecanismo que delimita ámbitos de acción y libertad (derecho *de* trabajar). De un modo análogo, mientras que para unos el seguro o los programas de emergencia actuaban como un mínimo capaz de garantizar el funcionamiento de distintos mecanismos de la sociedad-mercado, para otros resultaba una "limosna" que, por su extensión y monto, era contraria a la noción de derecho social (un oxímoron desde la perspectiva neoliberal).

Resulta interesante analizar cómo a partir de estas miradas divergentes iban a articularse dos posiciones que, aunque con sentidos contrapuestos, predicarían sobre el proyecto de ley a través del discurso del "progreso". Desde la perspectiva de los "flexibilizadores", la propuesta, aun con sus deficiencias, asumía el imperativo de la globalización y conjuraba los riesgos de "abandonar el tren de la historia" (DSD Osvaldo Borda[536] PJ DSD 1991: 3217). Como hemos visto en formulaciones reseñadas más arriba, había una Argentina que ya no existía. Aunque no resultara fácil, debía asumirse esta evidencia, pues "esta Argentina de fin de siglo es muy diferente a la que seguimos añorando" (ibídem). En efecto, los tiempos obligaban a "salir del estupor" (ibídem) y volverse contra la historia. Punto que, desde algunos sectores, se leería bajo el signo de esa fuerza fundamental: "la traición". Esa sería la etiqueta a partir de la cual impugnar (desde lugares de enunciación que se constituían como peronistas) el proyecto flexibilizador. Ahora bien, desde los términos de los propios actores que propugnaban la "modernización", el lugar de enunciación podría ser interpretado como, *conversión* o, mejor aún, de *aggiornamiento.* Este era el espacio desde el cual la socialdemocracia europea (según vimos más arriba) impulsaba las reformas en su propio contexto. Curiosamente, este lugar (de haber sido *otro*) oficiaría como mecanismo de legitimación, en tanto quienes formulaban imperiosamente la necesidad del cambio en un sentido (al decir de Eduardo Curia) "*market friendly",* habían intentado y querido otros caminos. Qué mejor prueba de la imposibilidad de recorrerlos que el testimonio de quienes se habían aventurado por ellos.

[536] Osvaldo Borda fue el miembro informante de la comisión en Diputados.

También para el diputado José Antelo, Demócrata Progresista, había algo del pasado que convenía asumir como perdido. Así, por ejemplo "la idea de que había que combatir al capital [había] perdido vigencia" (DSD 1991: 3244). Soplaban los tiempos de la "Revolución Productiva" y de una modernización que suponía como desafío que "para llegar a la flexibilidad laboral, debemos flexibilizarnos mentalmente" (DSD 1991: 3245). De lo contrario, insistir en la falta de adaptación redundaría en la ausencia de bienestar. En una línea semejante, de imperativo de adaptación a las "necesidades de un mundo que cambia" (DSD 1991: 6480) –aunque quizás un tanto más pragmática–, el diputado Jorge Solana (del Mov. Popular Neuquino) sostenía que aunque la precarización era socialmente negativa en la medida en que los trabajadores sufrían por ser colocados en una situación de inseguridad económica y psicológica, en ciertas situaciones debía optarse por el mal menor, aunque sin menguar la búsqueda de soluciones positivas y perdurables (DSD 1991: 6479). Éste era el caso de la Argentina, en donde la precariedad ya era un hecho, pero sin flexibilidad. En vistas a estas evidencias, era menester una adecuación a los nuevos tiempos. Probablemente sea en virtud de esta dirección discursiva, orientada por cierta noción de progreso, que desde estas posiciones la descripción de las "nuevas condiciones" hicieran énfasis en las innovaciones tecnológico-organizacionales en el mundo del trabajo. Frente a ello, y en consonancia absoluta con el *Informe Dahrendorf*, la adaptabilidad era imperativa (*ver supra*).

En otro tono, un viejo conocido para esta tesis, el diputado Álvaro Alsogaray, ofrecía una visión menos nostalgiosa del pasado (más bien una "pesada herencia") y, probablemente por ello, se mostraba aun más esperanzado sobre el futuro. Lo que denominaba el Plan Menem (que había combinado la Ley de Reforma del Estado, la de Emergencia Económica y la Reforma Tributaria) suponía una transformación del régimen estatista e inflacionario por un sistema de economía libre. El horizonte de la liberalización del mercado para transformar al trabajo en una actividad tan desregulada como las demás –promesa incumplida por una ley que (se lamentaba) insistía en el voluntarismo del Legislador– era un síntoma más del fin de la "época socialista de la economía argentina". Ello aun cuando se insistiera todavía en regular lo que un mercado *sano* podía lograr por sí solo, por ejemplo que "la gente trabaje en blanco y no en negro", en virtud de que "trabajar en negro acarrea una serie de inconvenientes y además menor remuneraciones que el trabajo oficial". Para garantizar las condiciones en que "la gente" pudiera tomar una decisión más cercana a sus intereses –pues de eso se trataba– alcanzaba con un decreto que removiera las barreras. Ello implicaba abandonar un proyecto de ley (aún) pensado como defensa de los trabajadores frente a los empresarios. Aun

cuando las cosas parecían encaminadas hacia un futuro promisorio, habría algunos escollos en el camino.

Por el contrario, para quiénes las leyes resultaban una suerte de trinchera de lucha, la propuesta flexibilizadora aparecía como un *regreso* en la historia a los tiempos del liberalismo manchesteriano y su singular modo de interpretar la "libertad" (*vgr.* alocución de Solari Yrigoyen DSS 1991: 6476). Para el diputado socialista Estévez Boero, el derecho laboral, como conquista revolucionaria contra el capitalismo salvaje, se enfrentaba con posiciones liberales que veían en la propia forma del derecho social una amenaza y que aspiraban a un Estado pasivo frente a las desigualdades sociales. El derecho social, como concepción "progresista, participativa y solidaria" estaba asociado al "progreso social". Sin embargo, en los tiempos que corrían era objeto de fuerzas regresivas, de una reacción y retroceso que intentaba desandar el camino de la historia (DSD 1991: 3210 ss, también ver Luis Zamora del Movimiento Al Socialismo, DSD: 3226).

Pero ¿qué podría haber causado estos nuevos tiempos (mejores o peores), sobre los que resultaba menester expedirse y legislar (en uno u otro sentido)? Éste punto, que refiere a los diagnósticos en torno a las transformaciones en el mercado de trabajo, resulta sumamente ilustrativo. A grandes rasgos, encontramos dos explicaciones fundamentales. La primera, construye un diagnóstico en el que las transformaciones en el empleo y el incremento de la desocupación serían resultado de la crisis del petróleo y de la revolución tecnológica (ver, por ejemplo, la alocución de Eduardo Menem en DSS 1991: 6453 ss), que habrían determinado el "cambio de la *naturaleza* del trabajo" (Romero Feris DSS 1991: 6482, énfasis nuestro). La otra explicación, entendía el crecimiento del desempleo a partir de las transformaciones en la política económica nacional y (lo que en esta tesis llamamos) los modos de gobierno de la fuerza de trabajo, en particular desde la última dictadura militar (por ejemplo, Alberto Aramouni del Partido Demócrata Cristiano PDC, DSD 3198, Guillermo Estévez Boero DSD: 3210 ss, Moisés Fontenla del Grupo de los Ocho DSD: 3235 ss; Luis Zamora del MAS, DSD: 3226).

Así, mientras que para los discursos construidos a partir de las causas "globales" los actores del proceso eran indefinidos y lejanos, los que se sostenían en las causas "internas" y que negaban que el desempleo "tecnológico" fuera el caso de la Argentina, construían una densa red de responsables del proceso de *involución*. Entre ellos aparecían: José Martínez de Hoz (vgr. Pascual Capparelli UCR 3231 ss), Adalberto Krieger Vasena, Federico Pinedo y Raúl Prebisch (a quienes Estévez Boero, Unidad Socialista, ponía en serie como los detentadores

de una filosofía común que sostenía el real sentido de los golpes. DSD 1991: DSD 1991: 3210 ss), Juan Alemann (Fontenla, Moisés 3235 ss), "los oligarcas", "el poder corporativo" (Caparelli UCR, ídem), el FMI, el BM, las multinacionales, el embajador Todman, "los grandes grupos" (Luis Zamora DSD 1991: 3303 ss) y el "proyecto neoliberal-conservador-menemista" (Aramouini, PDC, DSD 1991: 3197).

Desde esta posición de enunciación, el desempleo era tratado políticamente, excediendo los marcos de una mera discusión jurídica, técnocrática o moral. Decimos que se trata de una mirada política en tanto en las alocuciones referidas emerge en el horizonte un antagonismo constitutivo, nombrado de diversos modos[537] (Laclau y Mouffe 1987). Antagonismo que, en tanto es parte de un discurso polémico, apunta a la construcción de un contra-destinatario, un otro negativo contra el que (también) va dirigido el mensaje[538] (Verón 1996) y que, en este caso, era señalado con los nombres que listamos en el párrafo anterior. Así, lejos de causas impersonales y abstractas que diluirían la responsabilidad respecto de las condiciones de mercado laboral, la posición "política" es capaz de señalar responsables, estrategias e intereses. Las condiciones sobre las que había que legislar no habían resultado una suerte de "*deus ex machina*", sino del avance de un proyecto que tenía "ganadores" tan visibles como sus representantes políticos.

Ahora bien, junto con estas causas nacionales, históricas y estructurales que forman parte de un discurso polémico, se invocan otras, algo más genéricas que refieren a la política económica errática de los últimos 50 años. Tal es el caso, por ejemplo de Luis Brasesco (UCR, DSS: 6425 ss) que también refiere en su diagnóstico del desempleo a ese nivel de causas globales asociadas a las transformaciones tecnológicas, hecho generalizado en el discurso de quienes defendían la reforma. En este punto aparece otra forma (*no polémica*) de oposición a la ley, vinculada a un lugar de enunciación desde el "justo medio". En efecto, el mismo senador afirmaba que "no somos contrarios a la flexibilización laboral. Vamos a ponernos de acuerdo sobre ese punto para evitar discursos estériles" (ídem: 6430). Partiendo de allí, desde el discurso se señalaría la importancia de distinguir entre los distintos tipos (y contextos) de flexibilización.

[537] Diversos modos de nombrar un antagonismo por definición inasible (1987: 214).

[538] "Metafóricamente podemos decir que todo discurso político está habilitado por otro *negativo.* Pero, como todo discurso, el discurso político construye también otro positivo, aquél al que el discurso está dirigido. En consecuencia, de lo que se trata en definitiva es de una suerte de *desdoblamiento que se sitúa en la destinación.* Podemos decir que el imaginario político supone no menos de dos destinatarios: un destinatario positivo y un destinatario negativo. El discurso político se dirige a *ambos al mismo tiempo*" (Verón 1996:16).

Curiosamente, muchas de las "experiencias exitosas" tomadas como modelo coincidirían con los antecedentes que habían inspirado a los propios modernizadores, aunque se impugnara, justamente, el modo en que éstos las habían interpretado. Este fue el caso, por ejemplo, de la reforma española, señalada desde este "justo medio" como un ejemplo de modernización consensuada mediante una activa participación laboral y cogestión de las empresas. Ella demostraba que las necesarias transformaciones estructurales podían realizarse de otro modo, regulando sus efectos, distribuyendo sus cargas e impulsando acciones compensatorias (ídem: 6425 ss, Estévez Boero). Así, por ejemplo el diputado Mugnolo de la UCR distinguía entre la flexibilización externa (que se proponía) y la interna, que había tenido éxito en Japón. El diputado Carlos Raimundi y el senador Solari Yrigoyen, del mismo partido, también elogiarían la vía japonesa. De esta manera, se concedía que era tiempo de asumir las tareas de la globalización, pero mediante una estrategia que reforzara la calidad del trabajo garantizando un mínimo de equidad (Raimundi DSD 191: 3311). Como ejemplo local que intentaba rebatir las bondades de la flexibilización externa, Raimundi y otros, traían a colación la dicotomía entre los trabajadores del construcción (desprotegidos y con altos niveles de desempleo) y los empleados bancarios (protegidos y con altos niveles de empelo).

El lugar "del justo medio" o de la "heterodoxia" (como vimos más arriba) opera a partir de una concesión en la que se acepta alguna de las premisas de las posiciones rivales. En el caso del debate sobre la flexibilización en 1991, la intervención del diputado Capparelli (UCR) sirve como ilustración para nuestro argumento. Luego de criticar al neoliberalismo, al pragmatismo tecnocrático e incluso a la oligarquía, el diputado admitiría en un discurso, hasta ese momento bastante polémico (en el sentido analizado), "el valor de las leyes de mercado, porque su alternativa sería la gestión por parte del estado, hecho reñido con el punto de vista democrático" (DSD 1991: 3233). A partir de ello, el diputado recuperaba el pensamiento de Raúl Prebisch y la CEPAL sobre el desarrollo económico, la equidad y la democratización, desafiando a quienes pensaran que se trataba de una propuesta superada. Efectivamente, había que modernizar y "flexibilizar", pero hacerlo como proponía el proyecto en debate suponía poner en riesgo el estilo de vida democrático, en tanto supondría una agudización de la cuestión social y "no siempre los pueblos están dispuestos a morir de hambre en silencio" (DSD 3337).

De un modo semejante a lo que analizábamos al referirnos a los programas de ajuste, en este tipo de posiciones opera un *reconocimiento*, a partir del cual se construye como punto de vista la *necesidad* de un debate sobre la modernización/flexibilización. Pero al mismo tiempo, este

debate se asume como si se tratara de una pregunta objetiva, ya allí, necesaria y por ello mismo, que no resulta de una puja política y simbólica. En este sentido, opera un mecanismo de *desconocimiento* a través del cual las huellas del mecanismo ideológico que recluta "flexibilizadores" o "modernizadores" queda invisibilizado (Althusser 2004). La asunción de esta agenda y su naturalización como dirección necesaria en la que debía orientarse la acción política era lo que había desvelado a Ricardo Zinn y a Martínez de Hoz (como vimos en el Capítulo 5), y aquello sin lo cual el desbloqueo del neoliberalismo hubiera sido improbable. Las condiciones de posibilidad de este desbloqueo, resultan inescindibles de los acontecimientos que desde 1975, terror mediante, constituyeron otras alternativas históricas como *inviables.*

Otro de los puntos que querríamos analizar de estos discursos no-polémicos de oposición a la ley de empleo (y que partían de premisas semejantes) es el referido a las impugnaciones sobre los modos de traducción de las experiencias internacionales de reforma. En efecto, tanto en el debate sobre los diagnósticos del desempleo, como en las propuestas para actuar sobre él emerge una cuestión central para esta tesis: la traducción o, mejor, la "traductibilidad".

La posición más apologética respecto del ejercicio de traducción probablemente sea la de Héctor Siracusano (UCD), para quien "la originalidad en el arte es pórtico del éxito, pero en las leyes es heraldo de su fracaso" (DSS 1991: 3265). Por el contrario, en tanto las condiciones que habían generado un incremento mundial del desempleo y las que lo habían producido en la Argentina no eran asimilables, desde la perspectiva de Alberto Aramouni (Partido Demócrata Cristiano) y Matilde Quarraccino (Partido Intransigente) debían corregirse algunas "transpolaciones" erradas de los diagnósticos: aquí no había desempleo tecnológico, sino por falta de inversiones, en virtud de la fuga de capitales[539]. A partir de ello, las leyes europeas eran de imposible transplante. Asimismo, habría cuestionamientos del éxito de las reforma en sus propios contextos "de origen". Este argumento fue presentado junto con el proyecto de la minoría (ver DSS 1991: 6135) por Luis Brasesco (UCR) y sería retomado por muchos legisladores (Simón Lázara UCR, Luis Zamora MAS, Rodolfo Parente UCR, entre otros). Siguiendo esta lógica, en alguno de las alocuciones el argumento servía para señalar los particulares cuidados que debían tener los ejercicios de traducción (Brasesco) y en otros, para descartarlos de plano (Zamora).

Una tercera posición, nuevamente ubicada en el "justo medio" de las heterodoxias, no impugnaría las operaciones de "importación" de política públicas *per se*. Por ejemplo, Luis

[539] Diagnóstico compartido por numerosos diputados opositores, vgr. Luis Zamora (MAS).

Brasesco afirmaba que "tenemos que traer cosas de afuera, pero debemos saber injertarlas, porque a veces los *injertos* son rechazados por el cuerpo social (ídem: 6444). Asimismo, Solari Yrigoyen introducía un punto interesante en el debate, pues sostenía que se había "copiado mal" porque se había copiado "tarde" (DSS 1989: 6475). Particularmente, su crítica refería a la prerrogativa otorgada al PEN y al Consejo del Salario para fijar tanto el monto de las prestaciones por desempleo (en el caso de este último), como del de los subsidios de los programas de emergencia económica (en el caso del primero).

Este argumento queda claramente expuesto en la alocución de Luis Brasesco, quien explicaba las "condiciones" de la reforma española en relación a la local. En primer lugar, *los puntos de partida* resultaban distintos, pues la LCT[540] era ciertamente más flexible que la española, en tanto la primera contemplaba indemnizaciones por despido injustificados mientras que la española marcaba la necesaria reincorporación. En este sentido, los controles y la policía del trabajo eran mucho más activas en el viejo continente y la participación obrera de las ganancias (60% PBI) era muy superior a la del caso argentino (20% PBI). Asimismo, la LCT había habilitado la consolidación de las figuras de los servicios eventuales y de agencias dedicadas a proveerlos, mientras que la realidad española las desconocía. En segundo lugar, *los procesos de reforma* eran singularmente distintos, en tanto los trabajadores habían intervenido activamente en la reforma ibérica, mientras que las galerías del Congreso estaban vacías de sindicalistas siguiendo el debate. Finalmente, el *contexto* resultaba distinto en tanto el de la economía española era uno de despegue y crecimiento, mientras que la economía nacional estaba en una recesión profunda.

Desde estas perspectivas, entonces, el problema no era el hecho de copiar, sino el de hacerlo de modos (técnicamente) errados. Así, la traducción resultaba un ejercicio lícito en otros casos, por ejemplo cuando Solari Yrigoyen seguía "el buen ejemplo del país del norte [por EE.UU]" (DSS 1991: 6474) para establecer en el proyecto de la minoría que el seguro de desempleo, al corresponder a un riesgo bajo responsabilidad exclusiva del empleador, debía financiarse exclusivamente con aportes patronales.

Entendemos que esta posición de impugnación de la ley se diferencia del analizado más arriba, en tanto se trata de una modalidad que se ubica en un lugar no-polémico y no-político. Por el contrario, se trata de un espacio construido desde una *lógica argumental tecnocrática*, capaz de *calcular* una tercera vía alternativa y más adecuada. Estos mecanismos de des-politización del debate (en el sentido que aquí le hemos dado) resultan más evidentes cuando

[540]Inspirada en la legislación mexicana, según Brasesco.

fracasan o cuando son impugnados políticamente. Tal fue el caso de la crítica que algunos legisladores harían de la solución japonesa, que desde las posiciones heterodoxias del justo medio se presentaban como una suerte de "óptimo técnico" (pues articulada estabilidad y flexibilidad). Los antecedentes de la "vía japonesa", como alternativa de flexibilización *cualitativa* fueron duramente desacreditados tanto en la alocución de Luis Zamora como en la de Alberto Aramouni. Incluso se denunciaría que la traumática experiencia de Acindar[541] era una muestra de los terribles efectos de esta alternativa y su incidencia, polivalencia mediante, en el incremento de los accidentes laborales (DSD Aramouni 1991: 3267).

Así las cosas, no resulta extraño que Luis Brasesco en su construcción de la crítica no-polémica de la ley citara al propio Armando Caro Figueroa (por entonces ex funcionario del gobierno de Alfonsín) como recurso a una autoridad experta que avalaba su posición. En efecto, el espacio de la neutralidad técnica construiría un ámbito de encuentro posible entre los aparentemente diversos. Una cristalización que parece ejemplificar a lo que nos referimos sería el *Libro Blanco del Empleo en la Argentina*, publicado por el propio Caro Figueroa en 1996. Efectivamente, en él participaron Juan Luis Bour, de FIEL, pero también Alfredo Monza, experto de renombre y futuro funcionario del gobierno de la Alianza. Incluso la trayectoria del propio economista salteño marca la "prescindencia" del discurso técnico respecto de posicionamientos político-partidarios rígidos.

Un antecedente interesante en lo que hace a la conformación de este espacio "heterodoxo", neutro y modernizador es el proyecto de Solari Yirigoyen presentado en 1989, pero re-introducido como dictamen de minoría de la comisión parlamentaria de trabajo frente al proyecto que devendría la ley 24.013. Precursor de los debates que iban a desarrollarse algunos años después en el recinto, el proyecto (una "buena traducción" del modelo español) planteaba dos niveles de acción respecto de la desocupación: las políticas de protección (pasivas) y las políticas de fomento al empleo (activas). A su vez, las políticas de protección tenían dos modos de acción: uno de nivel contributivo y otro de nivel asistencial. Mientras el primero –el seguro[542]– debía garantizar una prestación sustitutiva del salario en actividad, el

[541] Para un análisis del caso Acindar como antecedente al proceso de flexibilización del trabajo, ver Basualdo, Lozano y Fuks (1991).

[542] La prestación ordinaria por desempleo representaba el 80% del salario medio de los últimos seis meses, que no podía ser inferior al salario mínimo, ni superarlo en más de 250% o 300% (en caso de cargas de familia). El plazo de pagos variaba según el tiempo de aportes entre 6 meses para los trabajadores con 30 meses de aportes en los últimos tres años, que se extendían a 9 meses en caso de los trabajadores con carga de familia (asimismo, bastaba con 24 meses de aportes en los últimos 3 años). Los plazos podían extenderse entre 12 y 15 meses. El seguro era financiado enteramente por aportes patronales del 2% del total de remuneraciones, al que se sumaba el 1% de la suma devengada en contratos a plazo fijo, servicios eventuales, transitorios o subcontratación.

segundo –subsidio[543]– debía garantizar un ingreso social mínimo[544] de necesidades esenciales, transitorio y graciable, basado en la previa verificación de ingresos. Entonces, por un lado el esquema del seguro lograba incorporar la contingencia del desempleo como un programa permanente, al tiempo que se organizaba un esquema de emergencia capaz de lidiar con los sectores más marginales y vulnerables (DSS 1989: 237). En ambos casos también se cubría a los desocupados con asignaciones familiares o prestaciones médico-asistenciales. Por otra parte, el proyecto contemplaba cubrir los gastos de movilidad en caso de aceptar una oferta laboral en otro destino.

A diferencia de la ley 24.013, el proyecto de la minoría, aunque refería a la conformación de programas "focalizados" que se proponía fomentar la formación y capacitación de "los colectivos de menores posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo competitivo"[545], presentaba el subsidio como un derecho concedido por ley para los trabajadores no incluidos en el seguro. Por el contrario, para la ley finalmente aprobada era un ámbito de prerrogativa del PEN.

En lo referente al segundo modo de intervención en el empleo (políticas activas), en el proyecto de Irigoyen era singularmente relevante el papel de este Instituto Federal de Empleo, un organismo tripartito en el que también participarían las universidades nacionales y que debería llamar a la participación y cooperación de "entidades intermedias" empresarias y gremiales. Entre las funciones propuestas para este organismo tecnocrático estaba la de coordinar la red del Sistema Nacional de Servicio de Empleo, con el clásico objetivo de "propiciar la transparencia del mercado de trabajo" (237) [546]. También debía generar programas que tendieran a fomentar la contratación de trabajadores desocupados, por ejemplo mediante subvenciones directas o a través de "bonos de seguridad social". Este

[543] El subsidio por desempleo equivaldría al 80% del salario mínimo o al 100% en caso de cargas de familia. Serían beneficiarios: los mayores de 16 años con 2 años de residencia, desempleados y afiliados al régimen de jubilaciones que a hubieren cumplido un año continuo en el último empleo en cualquier modalidad contractual, o 9 meses en el último año (en caos de carga de familia), o de 6 meses en caso de los trabajadores de ramas estacionales. El plazo básico de prestaciones era por 6 meses que podía extenderse a 9 en caso de los trabajadores mayores de 45 años, con familias numerosas o que hubieran perdido el último empleo por despidos masivos. También podían ser beneficiarios los ingresantes al mercado de trabajo sin experiencia anterior (entre los 16 y 26 años), las mujeres cabeza de familia, minusválidos que hubiesen terminado su formación o reeducación profesional, ex detenidos, trabajadores de más de 45 que hubieran cumplido el máximo de prestación ordinaria del seguro.

[544] Solari Irigoyen tomaba el decreto 3984/84 como antecedente para este subsidio.

[545] Este listado era semejante a los que hemos analizado: jóvenes demandantes del primer empleo, baja calificación ocupacional, mujeres jefas de familia, trabajadores mayores de 45 años, disminuidos físicos.

[546] Esta vieja quimera de la transparencia y la centralización de la información también impulsaba a proponer un documento único del seguro social para todos los beneficiarios del sistema.

instituto también fomentaría el desarrollo del cooperativismo y el cuentapropismo como alternativas al desempleo.

La creación de este instituto (inspirado en el Instituto Nacional de Empleo español de 1978) era otra de las diferencias entre el proyecto de la minoría y el de la mayoría, aunque en este último el Ministerio (en la Ley 24.013) asumía algunas de las responsabilidades asignadas por Solari Irigoyen al instituto. Sin embargo, la conformación de una entidad burocrática separada y especializada era sintomática del modo de intervención propuesto desde la posición opositora no-polémica. Asimismo, el proyecto de Solari depositaba la responsabilidad de promover el fomento de nuevas formas de contratación laboral en las convenciones colectivas y de nuevas modalidades de capacitación en las empresas (empleo-formación) en la institución especializada: el Instituto Federal de Empleo. A la vez tripartito y técnico, el Instituto se inscribía en una propuesta que se pretendía consensuada y metodológicamente adecuada.

Quisiéramos aventurar que este lugar de impugnación del proyecto de 1991 habilitaría, como contracara, una vía de reforma sostenida en la "corrección técnica" y el "consenso" que cristalizaría al interior de la propia gestión menemista en la estrategia consensuada post-1994 con Caro Figueroa. Del mismo modo, este posicionamiento que no negaba la necesidad de la "modernización", pero que cuestionaría sus formas (técnicas y morales), sería la bandera de campaña de la Alianza pocos años después[547].

Pues bien, más allá de estas líneas interpretativas de fuga hacia adelante. Según nos mostró el análisis de documentos, en 1991 la lógica argumental tecnocrática funcionaba como arena de disputas, pero también como *paso obligado* para la construcción de un espacio de enunciación posible (o al menos legítimo). Aunque para extraer conclusiones distintas, funcionaban ciertos acuerdos que cristalizan en imágenes (repetidas, luego, por años), como la de "la sociedad de los tres tercios"[548], la "sociedad dual"[549] o la de una sociedad que, como en un cine, tiene un número fijo de lugares[550] (butacas) que tendrán distintos (pero igual número) de ocupantes-rotantes. En síntesis, las imágenes de la sociedad del "fin del trabajo".

[547] Por otra parte, pareciera haber algo de la posición polémica y política sobre la reforma, particularmente la centralidad que para ella adquiere el relato histórico nacional, que resultaría rehabilitado después de la crisis 2001, singularmente desde 2003.

[548] Imagen acuñada por Peter Glotz –político y pensador socialdemócrata de origen checo nacionalizado alemán– para referirse a las transformaciones sociales que resultaban en un tercio de ricos, un tercio de clases medias más o menos seguras, y un tercio de población echada a su propia suerte. La imagen es citada por el Ministro de Trabajo en su alocución en el senado (DSS 6444 ss).

[549] Imagen que aportan Matilde Quarracino y Alberto Aramouni al referirse a una minoría de privilegiados frente a una masa de pobres con subsidios de desempleo.

[550] Imagen que aporta Luis Zamora, pero que algunos años antes había enunciado Enrique Rodríguez.

Parecía imposible oponerse a la ley de empleo sin participar de este nivel del debate, ya fuera para refutarlo o para relativizarlo. El segundo sería el caso mayoritariamente asumido por los representantes de la UCR. Pero aun quienes rebatían el supuesto mandato de la modernización ("prolija" o "desprolija") debían dar cuenta de ciertos enunciados. Por ejemplo, Luis Zamora citaba a "la propia OIT" y su cuestionamiento sobre el supuesto vínculo entre flexibilidad y merma del desempleo, así como estudios de la Fundación Ebert y de CEPAL e incluso los de FIEL. Justamente, pareciera que el paso por lugares de enunciación más "ajenos" que "propios" era condición para predicar sobre el proyecto en debate, aun para "repudiarlo" (según el mismo diputado). Del mismo modo, Matilde Quarracino y Alberto Aramouni recuperaban los diagnósticos sobre "pobreza", "marginalidad" y "subocupación", aun cuando caracterizaran a este último concepto como "una triste burla" tras la que se ocultaba una forma más del desempleo.

Asimismo, se generarían luchas por la apropiación de algunos discursos técnicos. El caso más claro es el de la OIT, disputado como fuente de legitimación tanto por la "voz oficial" del Ministro, que sostenía que su proyecto había sido revisado por el organismo; como por la voz de la primera minoría, que afirmaba haber tenido acceso a las duras críticas del organismo al proyecto oficial. También desde posiciones más polémicas, como las de Luis Zamora, se citaba al organismo en una estrategia de verdad por saturación: hasta la OIT daba argumentos para oponernos al proyecto desde sus bases.

Por otra parte, también aparecen las citas a "técnicos propios", discursos desde los cuales sostener y legitimar las oposiciones defendidas. Así, Bruno Lautier[551] "jugará" en la estrategia discursiva de Luis Zamora, como Adriana Marshall y Alfredo Montoya Melgar en los de Aromouni y Quarraccino, o Alfredo Monza[552], Antonio Ojeda Avilés[553] y Francis Blanchard[554] y el propio Caro Figueroa[555] en el del senador Luis Brasesco[556]. Finalmente, también observamos una estrategia basada en desestimar el proyecto oficial, asociándolo a un "técnico desprestigiado", en particular a Eduardo Curia, presentado por Mosiés Fontenla como uno de los autores intelectuales de la "Revolución Productiva", cuyas declaraciones

[551] Especialista francés de la escuela regulacionista.
[552] Sociólogo argentino especializado en estudios laborales.
[553] Experto español en temas de trabajo.
[554] Especialista francés en trabajo, director de OIT 1974-1989.
[555] A quien Brasesco menciona como colaborador del Senado, Subsecretario y Secretario del gobierno de Alfonsín asesor de la embajada de España en materias laborales y funcionario del presidente del consejo de ministros del país ibérico, el propio Felipe González.
[556] Otras de las voces expertas citadas fueron: Alberto Rimoldi, Humberto Podetti, Capón Fila, Guy Standing, Beccaria y Orsatti, Rosalía Cortés, Alvin Toffler, Eric y Fernando Calcagno, Javier Lindemboin y Peter Druker.

respecto de la necesaria flexibilización durante la campaña presidencial le habían valido la renuncia (Moisés Fontenla PJ, Grupo de los Ocho, DSD 1991: 3235).

Pues bien, así como para legitimar el propio discurso y oponerse al proyecto oficial había que "pasar" por la lógica argumental tecnocrática, en muchos casos, para *defender* el proyecto había que "pasar" por una lógica argumental moral. Con este último término nos referimos a los enunciados que asocian el "trabajo" con la "dignidad" y que se construyen a partir de referencias (explícitas o sugeridas) a la Doctrina Social de la Iglesia y/o a la tradición doctrinaria peronista[557].

La alocución del senador Eduardo Menem, el primer oficialista que tomó la palabra luego del miembro informante, comenzaba citando uno de los momentos claves de la doctrina peronista, el primer punto del artículo 37 de la constitución de 1949:

> El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general; de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y *proveyendo ocupación a quien lo necesite* (Constitución Nacional de 1949, Art. 37, énfasis nuestro)

En esta frase final, que hemos subrayado, estaba, para el senador Menem, la clave que justificaba la consideración de la ley de empleo (DSS 1991: 6467). En tanto desde hacía cuarenta años el justicialismo solo reconocía "una clase de hombres: los que trabajan", el imperativo de *crear empleo* era fundamento suficiente para acompañar la iniciativa del ejecutivo. Desde la propia argumentación, "si partimos de la base de que el empleo es la situación de participación en el esfuerzo colectivo de la sociedad, podemos decir que este sistema de relaciones laborales al que se hacía referencia se basa en un presupuesto: que las personas trabajen (...). Ésta es una situación laboral básica. Sin ella no existen relaciones de trabajo ni derecho del trabajo ni salarios; la revolución productiva o la política de empleo pleno no tendría sentido" (ídem: 6468). En tanto el trabajo resulta "el análogo social de la persona humana entendida como dignidad trascendente", la pérdida de ciertos derechos resultaba *secundaria* respecto del objetivo de extender el empleo. En esta alocución resuenan algunos de los elementos que analizamos en el segundo apartado del Capítulo 2, cuando observábamos que en la articulación peronista de la *racionalidad neocorporativa* la centralidad del *trabajo* (en el horizonte de la plena ocupación) era prioritario respecto de las protecciones del empleo/desempleo. Pues bien, el senador Menem pareciera instalarse en esa matriz de enunciación para defender el proyecto de flexibilización.

[557] Sobre la relación entre ambas, ver Cafiero (1974).

En este punto, se observa un deslizamiento por el cual de la doctrina peronista se pasa a la DSI ("desde León XIII a Juan Pablo II"), y en particular la crítica que ésta hace a la noción de "mercado" para referirse a las relaciones laborales. En efecto, "la vieja y digna necesidad bíblica de ganarse el pan con el sudor de la frente dejaría paso a la tétrica compulsión de darse una estrategia de supervivencia" (Eduardo Menem, ibídem), una suerte de renuncia a la condición humana e incluso una animalización. Así, el imperativo de actuar para disminuir el desempleo deja de ser meramente económico o técnico y adquiriría un carácter marcadamente moral y sacrificial. Además, esta legitimación de los fines, también cubría la de los medios, en tanto la elección de los más eficientes (la flexibilización) estaba orientada por valores superiores.

A diferencia de otras posiciones, como las de la UCD, "la libertad de mercado" no funcionaba como utopía, como horizonte de sentido que justificara por sí misma el movimiento de volverse hacia la historia y redefinir la propia identidad "peronista" ("convertirse", como dijimos más arriba). La racionalidad neoliberal, en consonancia con lo que analizamos en otros capítulos, parecería no haber proporcionado un fin trascendente capaz de legitimar (al menos) este "cambio de rumbo". Por el contrario, la articulación de ambas lógicas (la tecnocrática neoliberal y la moral-pastoral) delimitaba un ámbito desde el cual era posible enunciar y defender la "flexibilización". Este lugar de enunciación sería también el del senador Romero Feris quien afirmaría compartir el enfoque "sobre la dignidad del hombre, protector de los valores trascendentes, y las remisiones a las encíclicas sociales de la iglesia (...), entre las que destaco la hoy nombrada *Rerum Novarum* del Papa León XIII" (ídem 6484). Del mismo modo, el diputado Julián Fescina, representante del Partido Federal que también votaría la ley, recuperaba en su argumentación la encíclica de *Populorum Progressio* (DSD: 3248).

Sin embargo, este campo de enunciación (el de la lógica moral) sería también disputado en su sentido. Así, la diputada Marta Martínez de Nardo, representante del FREJUPO-PJ de Formosa, para oponerse a la ley construiría un singular espacio de enunciación que delimitó diferenciándose de las perspectivas colectivistas y las liberales[558], en lo que define como una posición superadora: la sociología peronista, que privilegiaba la *dignificación* del trabajo (DSD: 3252). De este modo, el discurso moral que apela a la transcendencia del trabajo era esgrimido *polémicamente y contra* la lógica tecnocrática, que la diputaba filiaba en 1976.

[558] Este tipo de delimitación del espacio de enunciación abunda en los documentos de la DSI (Grondona 2008b).

Desde entonces, se habría profundizado el camino de la flexibilización, sin que ello fuera efectivo contra el desempleo.

En un tono semejante, otro diputado de la misma agrupación, Hugo Ángel Gatti, construiría su alocución separándose de las posiciones materialistas capitalistas, pero también de las marxistas, que privilegiaban el trabajo antes que al trabajador como persona humana[559]. Resulta interesante la reivindicación que –desde el "socialcristianismo"– hizo este diputado de la legislación laboral de las Leyes de Indias, no sólo por el recurso al hispanismo como modo de construir una tradición que legitimara la propia posición, sino porque refiere a un modo singular de comprender la protección más vinculada a una lógica *pastoral* que a una dinámica de *derechos*. En la genealogía construida por el diputado, la independencia habría sido un momento de inflexión y pérdida de las protecciones laborales y de "caída" (casi en un sentido bíblico) en las garras del liberalismo. Este proceso había tenido su análogo en el viejo continente, en el marco de la Revolución Francesa y la desregulación las corporaciones bajo el pretexto de la libertad. La "redención" llegaría con las leyes laborales y, singularmente, de la mano de Perón (DSD: 3241)[560]. Para concluir su exposición, el diputado sostendría que el "espíritu" del proyecto de reforma era incorrecto, pues hacía del trabajo una mercancía más, desconociendo los postulados de la Iglesia.

Ahora bien, también desde posiciones no-peronistas se hizo uso de esta lógica argumental moral asociada a la Doctrina Social de la Iglesia. Tal fue el caso, por ejemplo, del diputado radical Juan Fernando Armagnague. Sin embargo, llamaron más nuestra atención las citas a la "doctrina peronista" para justificar la oposición al proyecto por parte de legisladores radicales. Tal fue el caso de Pascual Capparelli, quien citó como autoridades a Arturo Sampay, a Norberto Centeno (redactor de la LCT) y a la Constitución de 1949; o de Luis Brasesco (UCR) que citaba a Héctor Recalde. El mencionado Armagnague, también se opondría al proyecto en nombre de un peronismo que en 1946 había arrebatado al radicalismo las banderas del campo popular.

De este modo, la Doctrina Social y la peronista también se constituían en una suerte de lugar (en) común del debate. Asimismo, resulta sugerente que este lugar de enunciación moral también se presenta bajo la forma del "justo medio" y de "tercera vía". Se trata, por otra parte, de una operación ya consagrada en la Doctrina Social de la Iglesia (por no hablar de la doctrina peronista). Desde la *Rerum Novarum* en adelante este discurso se constituyó por

[559] Sobre las vinculaciones entre esta perspectiva y la teoría subjetiva del valor de Menger, ver Murillo (2010).

[560] Sugerentemente el diputado refiere a la "historia negra" que se habría escrito sobre la colonización en América, interesante resonancia respecto de la "historia negra del justicialismo" desandada por Antonio Cafiero en *De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista*.

sobre los antagonismos y las luchas, en particular por sobre la tensión liberalismo-comunismo.

Ciertamente, la DSI, en particular en lo referente al trabajo, había sido reactualizada en 1981 por la encíclica papal *Laborans Excercens* de Juan Pablo II[561]. Sobre el trasfondo del avance del movimiento Solidaridad en Polonia y de su afrenta al comunismo real, desde el discurso católico se volvía a arremeter contra las visiones materialistas y economicistas del trabajo que, nacidas del capitalismo industrial, habían postulado la oposición entre capital y proletariado (en el caso del materialismo dialéctico) y a la fuerza de trabajo como mera mercancía (tanto el materialismo dialéctico como el liberalismo) (*Laborem Exercens* 1981 Punto 13). Esta nueva encíclica había tenido una particular bienvenida en el caso de la Argentina. En el marco del regreso a la democracia, en 1984 la Pastoral Social, junto con diversos sindicatos miembros de la CGT organizaban la primera Semana Social de Mar del Plata, particularmente signada por la encíclica de Juan Pablo II. En esta oportunidad había habido diversas expresiones sobre la decadencia de posiciones marxistas-leninistas y la necesidad de fortalecer la vertiente nacional y cristiana del movimiento obrero.

Más allá de la sólida tradición que tiene la vinculación entre la Iglesia Católica y el movimiento obrero en la Argentina (que podríamos filiar en los círculos católicos de fines del siglo XIX) y de la larga prédica del discurso católico sobre el trabajo, la revaloración de las perspectivas de armonía social y la estigmatización de posicionamientos radicales de lucha de clases deben ser inscriptas en su contexto. A nivel global, se asistía a la lenta degradación del bloque soviético (y por ende de su amenaza) y a la consolidación del capitalismo como único modo de vida posible. En la Argentina, por su parte, junto con la valoración de la "democracia" como espacio de sentido, se delimitaba un campo de enunciación en el que era prácticamente inviable inscribir aquello que había derivado en el golpe de 1976 en término de "lucha de clases". Fuera que se tratara del enfrentamiento de dos demonios o de la narración que se concentraba exclusivamente en el terrorismo de Estado que había sucedido al golpe de 1976, vedar la pregunta por la violencia política también obturaba la historia de las luchas obreras más radicalizadas y sus horizontes de sentido. También en la Argentina la democracia capitalista era el único mundo posible.

[561] La encíclica también se expedía sobre el desempleo y afirmaba "la obligación de prestar subsidio a favor de los desocupados, es decir, el deber de otorgar las *convenientes subvenciones indispensables para la subsistencia* de los trabajadores desocupados y de sus familias es una obligación que brota del principio fundamental del orden moral en este campo" (1981: Punto 18). De un modo semejante al discurso neoliberal, se propugnaba, entonces, la garantía de mínimos vitales.

Esta acumulación de sentidos de la década de los ochenta debe ser tenida en cuenta para comprender el funcionamiento del "discurso moral católico" como lugar de oposición o legitimación en el debate de 1991. Pues bien, este lugar moral de enunciación se presenta en nuestro análisis como un registro por el que parecería menester "pasar", sobre todo para apoyar la reforma laboral propuesta. Posicionamiento que, al igual que el discurso técnico, se presenta habitando un tercer espacio fuera de disputas.

Ahora bien, entendemos que ese tercer espacio desde el que se enuncia (como técnicos o como pastores) es *el lugar de "lo social"*. Lo social, entre el mercado y el Estado, entre lo público y lo privado, entre el individuo y el Estado. Por cierto, como nos habían enseñado Donzelot (1995) y Castel (1997), "lo social" nació como intento de sutura de un conflicto (la cuestión social), como un espacio para su administración. Pero, debemos agregar, un espacio que se pretende y se enuncia como neutro, justamente, como fuera de los términos del enfrentamiento, como superación, como salvoconducto: como tercera posición. Entendemos que hay algo de la construcción de este espacio de enunciación que es propia de "lo social" como formación discursiva. En el caso del discurso católico esta "tercera posición" se construye a partir de la noción de "bien común" (que tiene una dimensión inmanente y otra trascendente), y que presupone la armonía social. En el caso del discurso técnico hemos visto que está asociado a las "heterodoxias".

En uno y otro caso, opera una sutura en el discurso en el que la alteridad es inviable como posición racional. Salirse de la tercera posición implica caer en esquematismos, dogmatismos, en definitiva: en parcialidades. Al borrar las huellas del antagonismo sobre el que, sin embargo, operan ambas, se constituyen como posiciones totalitarias, por cuanto no admiten (la racionalidad de) la emergencia del conflicto. Así, vemos operar la tiranía de los lugares comunes.

CAPÍTULO 9 La traducción del *workfare* en la Argentina (1993-2005)

En el presente capítulo nos centraremos en el análisis de la traducción del "*workfare*" en la Argentina. Este esquema se articuló a partir de la ley 24.013 (aprobada en 1991), bajo la figura de los "programas de emergencia ocupacional". Ellos retomaban la lógica neoliberal de intervención en el desempleo, inaugurada en 1983 bajo la figura de los "subsidios transitorios" (Capítulo 5, apartado II). El "Plan Trabajar", puesto en marcha en 1996, fue, según el banco Mundial (1997), el primer esquema *workfare* en la Argentina. Entendemos que este modo de intervenir sobre las poblaciones desempleadas complementaba a las reformas introducidas a partir de la "flexibilización", a la que nos referimos en el capítulo anterior.

Pues bien, en vistas al objetivo de esta tesis, en los apartados que siguen nos concentraremos en el análisis de la singular "traducción" que recibiría este mecanismo de acción sobre los "sin-trabajo". Para ello, deberemos, en primera instancia, dar cuenta de los lineamientos generales que estos programas adquirieron en su contexto de emergencia (en los EE.UU). Luego, propondremos un análisis y una periodización de esta línea programática, según se desarrolló en la Argentina. A partir de ella, intentaremos mostrar que entre 1996 y 2001 estos programas se tradujeron a partir de la matriz neoliberal de gobierno de las poblaciones, que hegemonizaba el régimen de enunciabilidad en el ámbito de las políticas sociales. Sin embargo, en el contexto de la crisis de 2002, y frente a la deslegitimización de la "modernización neoliberal", se produciría una intensa lucha simbólica que resemantizaría esta forma de acción sobre los desempleados. Al analizar, entonces, la forma que adquiere este esquema ante la nueva coyuntura, podremos observar el modo en que las distintas *episteme* de gobierno (Dean 1999) analizadas a lo largo de nuestro recorrido (que conformaban la "tradición" discursiva del campo de políticas orientadas al desempleo) se articularon, superpusieron, denegaron y opusieron, produciendo una singular "traducción" del *workfare*.

I. Trabajo y asistencia: los viejos-nuevos modos de intervención en la pobreza y el desempleo

La reforma anglosajona del workfare

Tal como hemos dicho, "*workfare*" fue el nombre que recibió la reforma anglosajona del Estado de Bienestar y resulta del juego de palabras entre bienestar (*welfare*[562]) y trabajo (*work*). Un programa *workfare* requiere que los "beneficiarios", como contraprestación por la asistencia recibida, trabajen o se involucren en sistemas de entrenamiento, capacitación o

[562] Hemos decidido no traducir el término, pues no encontramos un equivalente en castellano para este término que no se reduce a la mera asistencia, pues supone una lógica de derechos.

intermediación laboral (Peck 2001), es decir, participen en programas de *trabajo* o de fomento a la *empleabilidad* individual (Shragge 1997: 18).

Las dimensiones a partir de las que Jaime Peck (2001) define el *workfarismo*, como tendencia general de las reformas neoliberales del *welfare* son las siguientes:

1. Individualmente, está asociado a programas de participación *obligatoria*, orientados a la modificación del comportamiento, que contrastan con los programas del *welfare* basados en derechos.
2. Organizacionalmente, involucra una orientación sistemática al trabajo y la inscripción de los beneficiarios en la población económicamente activa.
3. Funcionalmente, privilegia las políticas activas de empleo, por sobre las de protección pasiva (del tipo del seguro o retiros voluntarios).

La historia que cuenta el *workfare* es la de un pasaje del *welfare*, que (desde las viudas de la guerra civil estadounidense en adelante) había constituido derechos (y mecanismos de seguridad) sobre la base del reconocimiento de la responsabilidad del Estado frente a ciertas necesidades y riesgos sociales, a una de gestión de la población "excedentaria" sostenida en métodos compulsivos en los que el mercado sería el encargado de delimitar los criterios de selectividad. El *workfare* se constituyó como un proceso de retracción en los derechos sociales adquiridos por varias generaciones ("*desentitlement*"), a la vez que como crítica a los regímenes de bienestar y como alternativa para sustituirlos.

La emergencia de este modo de intervención se remonta a comienzos de los años sesenta con la puesta en marcha de esquemas de "*work for benefits*" ("trabajo/e por beneficios"), de contraprestación laboral o comunitaria. Como ilustra el trabajo de Mittelstadt (2005), paradójicamente el nacimiento de este esquema sería, al menos en parte, una consecuencia no deseada de las reformas progresistas (*liberal*, en inglés) de la administración de John Kennedy. En efecto en 1961, ante la crisis recesiva, dos fervientes defensores de la seguridad social, Wilbur Cohen y Elizabeth Wickenden, intentarían extender la intervención estatal "des-focalizándola". El principal programa *welfare* era el *Aid to Dependent Children* (ADC "Ayuda a los Niños a Cargo", desde 1962 AFDC "Ayuda a las Familias con Niños a Cargo"). Este programa se había puesto en marcha como respuesta a las devastadoras consecuencias sociales de la Gran Depresión en 1935. Se trataba de un subsidio (pero también de un "*entitlement*[563]") otorgado a familias con hijos menores de 18 años (hasta un máximo de mil dólares). Generalmente las familias "beneficiarias" tenían jefatura femenina, lo que ya a

[563] La traducción sería "derecho". Resulta interesante que también el término también refiera a la idea de título de propiedad.

comienzos de los sesenta generó serias estigmatizaciones. En vistas a superar esas categorizaciones peyorativas, a producir un dispositivo anti-cíclico y a re-estimular el consumo, los reformadores de la era Kennedy proponían, como primer paso hacia una universalización "descategorizada", el diseño de un módulo especial (ADC-UP) orientado a incluir como posibles beneficiarios a padres desempleados que no cobraran un seguro.

Ahora bien, tradicionalmente se había gestionado a los varones "empleables" que no tuvieran ocupación ni seguro mediante esquemas de "*work relief*", esto es a través de su contratación en obras de infraestructura[564] o trabajos municipales (estrategia que, desde la crisis de 1913, también había funcionado en la Argentina). En virtud de esta memoria y la consolidación de la representación según la cual un adulto "empleable" que recibiera un ingreso *debía* trabajar, el proyecto de los reformadores (Cohen y Wickenden) recibiría una reforma sustancial en su tratamiento legislativo: se fomentaría que los estados y condados organizaran trabajos comunitarios como contraprestación. En virtud de los costos de estos proyectos, este fomento no pasaría de la promesa en papel. Pues bien, la fuerte campaña anti-*welfare* registrada en ese mismo año en Lousiana y el estado de Nueva York (Mittelstadt 2005: 91 ss) resultaría en un nuevo giro a la historia, ya que sería el Estado Federal (con sus propios fondos) el que pondría en marcha esas instancias de contraprestación, mediante la ley *Community Work and Training Progress* ("Trabajo Comunitario y Progreso en Capacitación"). Esta iniciativa no estaría específicamente orientada a los "beneficiarios" empleables del *welfare* sino a todos ellos. En este sentido, según analiza la misma autora, se produciría un desplazamiento fundamental en el que la figura del "*work relief*" y el "*welfare*" se superpondrían como modos de intervención. Proceso que resultaría en profusas discusiones, en particular entre los defensores del esquema de seguridad social que entendían que los "estímulos" al trabajo (mediante incrementos en los beneficios o apoyo financiero en el cuidado de los niños) consolidaban una imagen según la que los "beneficiarios" debían ser *obligados* a trabajar (pues eran "vagos"). Frente a esta oposición, se insistiría en el carácter no punitivo, sino "rehabilitador" del trabajo. Por cierto, tal argumento suponía que había alguna "enfermedad" sobre la cual intervenir.

Más allá de estas polémicas, la reforma progresista que pretendía ser más inclusiva y desestigmatizar a los beneficiarios de la seguridad social, en virtud de diversas contingencias y rellenos estratégicos, abría una verdadera "caja de Pandora" en la que los beneficiarios de la seguridad social serían cada vez más culpables de no ganarse su propio sustento. En virtud de

[564] Hemos visto que este modo de gestión de la población desempleada también se desarrollaba tempranamente en nuestro país. Asimismo, a nivel global los primeros antecedentes que encontramos de la sistematización de este dispositivo de atención al desempleo es la circular de 1886 de Joseph Chamberalin.

esta creencia, Richard Nixon durante su gestión intentaría una reforma radical del *welfare* mediante su *Family Assistance Plan* ("Plan de Asistencia a la Familia"), que producía profundos recortes persupuestarios y se orientaba a la laboralización casi total de la asistencia. Sin embargo, el proyecto sería resistido tanto desde posiciones progresistas como conservadoras. Después de esta derrota parcial, en 1971 se lograba avanzar en la ley del *Work Insentive Program* (WIN). Este era un programa de la "línea más dura" del *workfarismo*, orientado a agilizar al máximo los tiempos de reintroducción en el mercado de trabajo (en cualquier condición) y no a la inversión en "capital humano", en términos de "empleabilidad" (la versión menos "punitiva" del tratamiento, Peck 2001). Bajo este paraguas jurídico que descentralizaba la potestad de diseño y experimentación, los distintos estados y condados desarrollarían múltiples experiencias *workfare*.

El paso siguiente en la historia sería el recorte presupuestario de Ronald Regan al AFDC, a través del *Family Support Act* ("Ley de Apoyo a la Familia"), mediante la que también se estableció un programa denominado *Job Opportunities and Basic Skills Training* ("Oportunidades de Empleo y Entrenamiento de Habilidades") que obligaba a los beneficiarios a participar en actividades de contraprestación como condición para el subsidio; dentro de las actividades propuestas se incluían el entrenamiento, la capacitación, terminalidad educativa, experiencias laborales, etc.

Este nuevo puntapié para la "experimentación *workfare"* generaría la expansión de diversos proyectos locales de contraprestación. Para ello, ya se contaba con algunas buenas prácticas, como el WIN *Demonstration Program* en Massachussets de 1984 (hasta entonces, uno de los estados de vanguardia en la extensión de la ciudadanía social) o el *Grand Avenues for Independence* GAIN de Riverside, California (que devendría una leyenda de éxito). La posibilidad de generalización y "traducción" de estas experiencias en otros contextos dependió de la labor de un órgano experto, la *Man Power Demonstration Research Corporation* (MPRC), que desde 1982 sistematizaría evaluaciones sobre cada uno de los experimentos y produciría modelos entre económicos, behavoristas y gerenciales (Schram 1995 en Peck 2001: 931), insumo clave para "nuevas experiencias".

El siguiente "avance" del *workfare* volvió a recaer en "el actor menos pensado": la administración demócrata, históricamente vinculada a la defensa del *welfare*. Con la promesa de transformaciones radicales ("*end welfare as we know it"*), Bill Clinton terminaba de consolidar el "*workfare consensus*": no había posicionamiento racional posible por fuera de la reforma, sólo quedaba debatir sus modos y su extensión. Así, por medio de la *Personal*

Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act de 1996 ("Ley de reconciliación, responsabilidad individual y oportunidad de trabajo"), se ponía fin al AFDC y se los sustituía por el *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF "Ayuda temporaria a familias necesitantes"). Las modificaciones más relevantes fueron la imposición de un límite máximo de sesenta meses totales (en la vida) de otorgamiento del beneficio, la obligatoriedad de establecer la paternidad de los niños de las familias que participaran del beneficio, de mostrarse activo en la búsqueda de empleo, así como la participación en actividades de contraprestación (que incluían capacitación y entrevistas, esta vez con mayor carga horaria). De la "guerra contra la pobreza" de Johnson, se pasaba a la "guerra contra el *welfare"* (Peck 2001: 88).

El lento, pero seguro, movimiento del *workfare* supuso la movilización brutal y obligatoria de un contingente de población que estaba fuera del mercado de trabajo hacia sus segmentos más inestables, contingentes y peores pagos[565]. Una parte de ella se incorporaría muy frágilmente a la fuerza de trabajo, al tiempo que otra era inscripta en un espacio gris, una suerte de limbo, un espacio de los ya-listos-pero-aún-fuera del trabajo. Según explica Shragge (1997: 30), el *workfare* religa la población "excedentaria" expulsada del mercado a la "disciplina" del trabajo y conduce (a los más "empleables") hacia él.

De acuerdo a Jaime Peck (2001), tanto las leyes de pobres, como el *welfare* y el *workfare* funcionan no sólo como instancias de moralización y gobierno de la población "fuera" del empleo, sino fundamentalmente como instituciones que inciden en la regulación del mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, las leyes de pobres isabelinas habían surgido en el contexto de sociedades agrarias que requerían la inmovilización de la fuerza de trabajo. El *welfare*, por su parte, había supuesto un refugio y una des-mercantilización parcial de la fuerza de trabajo, mediante la que intentaba contenerse el "molino satánico" del mercado y sus efectos conflictivos. Estas formas "bienestaristas" de la protección habían sido la contracara del empleo como status protegido por derechos, pues garantizaban ciertos mínimos a partir de los cuales negociar (colectiva y tripartitamente) las condiciones salariales y de trabajo. De un modo análogo, el *workfare* resulta la contracara de la "casualización" y "precarización" del trabajo, pues funciona como un motor que impulsa (violentamente) a aceptar cualesquiera condiciones de trabajo a riesgo de perder la protección social. A partir de ello Shragge (1997: 29) sostiene que aunque el *workhouse* como institución estuviera perimido, su principio parece haber "reencarnado" bajo la forma del *workfare*. Estos

[565] En este sentido pareciera poder interpretarse como una instancia más de las repetidas "acumulaciones originarias" del capitalismo en períodos de expansión. En este caso, acumulación de cuerpos.

programas activan la inclusión de la fuerza de trabajo secundaria al mercado de trabajo en condiciones poco estables, profundizando la segmentación e inequidad de su estructura. Además, el *workfarismo* reeditaría (resignificándola) la articulación entre economía política (neo)liberal e intervención moral, que según Mitchell Dean caracterizó el pasaje del *Discurso de los pobres* del mercantilismo al gobierno liberal de los pobres a fines del siglo XVIII (*ver Introducción*).

Ahora bien, en esta "reedición" iba a producirse una resignificación, pues el *workfare* no creaba trabajos para desempleados, sino trabajadores para empleos que nadie quería, de los que cualquier obrero protegido por las instituciones keynesianos-fordistas hubiera huido (como de la peste). La reforma del *welfare* que aplicó recortes en los criterios de elegibilidad, en la duración del beneficio y que reforzó los mecanismos de re-vinculación con el mercado, puso a los "beneficiarios" frente a la obligación de aceptar aun las peores condiciones. Así, mediante este dispositivo se constituyen cuerpos dóciles, flexibles y rescilientes (Peck 2001: 6), mantenidos perpetuamente en un estado de cercanía asintótica con el mercado de trabajo (Peck 2001: 12).

En tanto que modo de intervención moral, el *workfare* opera performativamente sobre (es decir, produce) el problema del *underclass.* El concepto de *underclass* fue el problema ante el cual el *workfare* se plantearía como solución. Con este concepto se delimitaba/producía una población altamente estigmatizada de *dependientes* del *welfare:* madres solteras, pobres y afro-descendientes; jóvenes repetidores o desertores de la escuela; desempleados de larga duración, vagabundos y todo un coro de individuos desviados que amenazan la integridad de la sociedad urbana (Wacquant 1996: 249). Esta relimitación, por cierto, tenía claras resonancias de la clásica distinción tudoriana entre pobres merecedores y no merecedores (Castel 1978). Así, uno de los programas pioneros del *workfare* californiano de 1982 *Supported Work Demosntrations* recortaba, como población beneficiaria, a los desempleados de larga duración, dependientes del *welfare*, jóvenes desertores de la escuela, ex presidiarios desempleados y ex adictos. Sin dudas, el *underclass*.

Curiosamente, los sentidos asociados al concepto en su emergencia fueron bastante distintos. El neologismo *underclass* nació de la pluma de Gunnar Myrdal (1962) quien, en el texto sobre *Chalenge to affluence* analizaba los límites estructurales de los procesos de inclusión y movilidad social ascendente de los EE.UU. Con este término inspirado en el sueco *onderklasse* (que en oposición al de *overéelas* designaba, en la lengua literaria del siglo XIX, a las clases inferiores), Myrdal delimitaba un "núcleo duro" de desempleados de larga

duración resultado del incremento de demandas de calificación y de credenciales educativas del mercado de trabajo, en el marco de la revolución tecnológica. En este sentido, se trataba de un diagnóstico socioeconómico y centrado en las condiciones de empleo. En los años inmediatamente posteriores, ésta sería la orientación general de los diagnósticos (Khan 1964, Gordon 1965, Billingsley 1968, Miller and Roby 1968, Rainwater 1970, Libermann 1973). Así, entre 1962 y 1973, con el significante *underclass* se delimitaba una posición estructural resultado de transformaciones económicas: desempleados de larga duración, o con empleos intermitentes (*casual*) y mal pagos, sujetos a condiciones de inmovilidad social y a condiciones de pobreza *persistente.*

Este tono predominantemente "estructural" de análisis, convivió, sin embargo, con estudios que recuperaban otros aspectos más culturales y comportamentales –fundamentalmente la "dependencia" del *welfare*– (Gordon 1965, Harrington 1969). En ellos resonaban algunos de los argumentos del discurso de la "cultura de la pobreza".

Ahora bien, no sería ninguna de estas formas del discurso experto las que producirían el diagnóstico estigmatizante del *underclass*, sino el discurso periodístico. Los artículos publicados en 1977 por George Russel en la revista *Time* (29 de Agosto "The American Underclass", pp.14-27) y en 1981 por Ken Auletta en la revista *The New Yorker* (30 de noviembre de 1981 *"A report at large (The underclass)*") implicarían una mutación en el sentido del término analizado. Desde esta nueva perspectiva (entre ellos, también Levy 1977), *underclass* era sinónimo de *ghetto* negro y latino, de estructuras familiares frágiles, de valores desviados, de criminalidad y de vagancia.

Así, además de actuar como una instancia de regulación del mercado de trabajo (precarizado), el *workfare* era un tratamiento moral sobre la patología que aquejaba a esta población "parasitaria" de la asistencia (universalizada): la dependencia. Sobre este punto, resulta interesante el análisis genealógico realizado por Nancy Fraser (1997). La autora llega a la conclusión de que la "dependencia" como calificación peyorativa es relativamente reciente (fundamentalmente post-industrial) y está vinculada a la idea de una "dependencia moral", a diferencia de otros sentidos históricos de la "dependencia" como "dependencia política" o "dependencia económica". Ser "dependiente" en las sociedades actuales es fuente de sospecha sobre el carácter y la antítesis de la imagen de ciudadano libre, pleno y autónomo (del "consumidor pleno" como lo imaginaba Martínez de Hoz).

En este sentido junto al lenguaje técnico de las evaluaciones del *Man Power Demonstration Research Corporation* (MPRC) y su generalización de las recetas *workfare* se desarrollaba un

injurioso proceso de estigmatización del lugar liminar del *underclass* (indisolublemente asociado a la seguridad social). De este modo, se creaba la imagen de la *welfare queen*, una mujer afrodecendiente de vida disipada que insistía en tener hijos con distintos varones[566], que tenía consumos ostentosos (como jeans de marca, según Regan) o lujuriosos (gastando los bonos de supermercado en vodka, según contaba la leyenda, seguramente también preocupada por las desviaciones ideológicas que podía generar tal bebida soviética).

En este sentido, el *workfare* nacía signado por la sospecha, la hipótesis siempre reconfirmada, del carácter moralmente desviado y tramposo de los "beneficiarios". En consecuencia, se producirían una serie de dispositivos para agudizar la mirada clínica sobre cada uno de "los casos". Así, tanto en virtud de su impulso a la "experimentación" y la innovación en el diseño de dispositivos de intervención, como por la necesidad de un control "individualizado", esta reforma de la protección social conllevaría una extensa descentralización que haría del ámbito "local" un espacio privilegiado. La instancia de integración y generalización que haría estas experiencias locales conmensurables y "transferibles" sería, como hemos dicho, la producción de evaluaciones e informes a partir de modelos económico-microconductuales. La afinidad de sentido entre una economía que se pensaba a sí misma cada vez más como una ciencia de los comportamientos racionales, y la mirada clínica dispuesta a prestar oídos a la singularidad de cada pobre se articulaban en el dispositivo *workfarista*.

Como hemos indicado, el "experimento" jugó un rol central en el despliegue de este esquema, punto del cual no estarían exentas las experiencias latinoamericanas ni, en particular, la Argentina, según veremos. Ahora bien, hubo un diseño de política social para poblaciones desempleadas pionera en el continente y que iba a servir para la acumulación del saber experto formalizado capaz de hacer "replicable" el esquema. Nos referimos a las *precursoras experiencias chilenas* del Programa Mínimo de Empleo (PEM) y al Programa para Jefas y Jefes de Hogares (POJH). El primero (PEM 1975-1987) concentró una alta proporción de mujeres[567] (73%, Grosh 1994: 121) y fue lanzado en 1975 por el gobierno militar chileneno cuya orientación neoliberal más ortodoxa había implicado una importante suba del desempleo[568]. Frente a este problema, como hemos explicado, no correspondía la forma de

[566] En virtud de este etiquetamiento una de las medidas de la reforma del *welfare* sería no incluir en los beneficios a los niños nacidos luego de devenir "beneficiaria".

[567] En particular, luego de la creación del POHJ que tenía mejores condiciones, pero estaba focalizado a jefes de familia con experiencia previa en el mercado de trabajo. Así el PEM se "autofocalizaría" en la fuerza de trabajo de reserva.

[568] Dirección resistida por la dictadura Argentina, ver Marshall (1997). Volveremos a referirnos a este trabajo pionero.

intervención bajo el seguro de empleo (que se creó, pero que resultó limitado), sino bajo formas temporarias y extraordinarias.

Ante el recrudecimiento del desempleo en 1982[569] se creaba el POJH (1982-1988), más amplio y fundamentalmente masculino (72% eran varones con experiencia laboral previa). En 1983 entre ambos programas llegaron a reunir casi medio millón de "beneficiarios", que representaban el 11% de la PEA de Chile, constituyéndose en el programa más extenso de América Latina, hasta ese momento (Graham 1994: 33 ss). En ambos esquemas, los participantes recibían un "beneficio" no contributivo que representaba cerca del 40% del salario mínimo. A pesar de lo pobre de la paga, se trataba de un trabajo a tiempo completo, esto es de cinco días a la semana y cerca de siete horas diarias. Los trabajadores PEM y POJH[570] –eternizados en la memoria colectiva con el uso de mamelucos– participaban en distintas actividades vinculadas al mantenimiento de espacios y edificios públicos, con mínima inversión en materiales[571].

Más allá de las evidentes similitudes formales entre los programas, no ha sido decisión nuestra asumir al PEM y al POJH como experimentos precursores del *workfare* (por cierto, en el marco del violento experimento más amplio de gobierno neoliberal de las poblaciones que fue Chile). No sólo el Banco Mundial valoraba técnicamente estas estrategias en momentos clave del desarrollo de las políticas sociales de desempleo (refiriéndose por ejemplo a "los alentadores resultados de la focalización" de estos programas, Banco Mundial 1997), sino que construiría explícitamente una serie en que estos programas son puestos junto a "*the Argentine Trabajar*" and the "*Colombian Manos a la Obra*" en referencia a las experiencias latinoamericanas de *workfare* (Maloney-BM 2001: 6).

Como experiencia singular, la de Chile enseñaría algunas lecciones importantes. En primer lugar, sería el ejemplo de una buena práctica de "focalización" ("*self-targeting mechanism*" Grosh 1994). La valoración de este punto, ya supone una superposición entre la problemática del desempleo y la de la pobreza. Según decía lúcida y oportunamente Adriana Marshall, este uso de políticas de empleo como programas de atención a la pobreza estaba orientado por una ideología *workfare* (1997: 50). Pero además, suponía una optimización en estas intervenciones en tanto lograba una focalización casi perfecta a muy bajos costos. En este mecanismo funcionaba, por un lado, la ecuación económica que hacía el ingreso (cerca de

[569] De un 30% en 1983.

[570] Junto con estas iniciativas, el gobierno chileno desarrollaría el PIMO, un programa orientado a subsidiar parcialmente la contratación de "beneficiarios" por parte de las empresas (Graham 1994: 34).

[571] También hemos consultado Lodola (2005), que nos ha servido de referencia en la búsqueda bibliográfica sobre el tema.

40% del salario mínimo) muy poco atractivo en virtud del esfuerzo requerido (35 hs semanales de trabajo). A este primer juego de "desincentivos", se sumaba la estigmatización (dimensión moral) que implicaba participar en estos programas. Más allá del uso de marcas que visbilizaran la condición de trabajador PEM (los uniformes), pronto esta población sería caracterizada como deficitaria en términos de capacidad para el trabajo, pero también en cuanto a conductas morales o sociales. En virtud de ello, la iniciativa de subsidiar la contratación de beneficiarios por parte de empresas privadas distaría de ser exitosa.

En este sentido, resulta inspiradora la reflexión de Graham (1994: 55) para quien aquéllos que participaban en los programas del gobierno chileno devenían una forma de *underclass* (ídem), en virtud de que dependían fuertemente de la ayuda estatal. Ahora bien, si esto es cierto para cualquiera de estas experiencias, en virtud del carácter performativo de sus categorizaciones, el caso chileno presenta una singularidad clave: la masividad de los programas y de la potencial población beneficiaria. En efecto, hemos dicho que en el caso de Chile la creación del POJH fue resultado de una tasa de desempleo que llegaba al 30% y que la cobertura de ambos esquemas *workfare* en 1983 llegaba al 11% de la PEA. Entonces, en Chile habría un *underclass* ¿del 11% de la PEA? Esto supondría un oxímoron, pues esta subclase es, por definición, una población liminar, *fuera* del mercado de trabajo cuya subsistencia estaba asociada a las instituciones del *welfare*. Pues bien en la "traducción-experiencia" chilena (al igual que la argentina, veremos), la población objetivo no serían los "dependientes del *welfare"* (puesto que en estas latitudes jamás existieron programas universales de seguridad social de ese estilo).

En nuestros territorios la población *workfare* serían los trabajadores desempleados pobres de un mercado de trabajo flexibilizado y en crisis. Sin embargo, la condición de "desocupado" es para nosotros (chilenos y argentinos) una condición resbaladiza, inasible, en función del carácter limitado y tardío (sobre todo, esto último, para la Argentina) del seguro de desempleo. En efecto, como explicara acabadamente Christian Topalov (1994), las instituciones de protección del desempleo resultan fundamentales para su producción como condición posible. Así, en la cuna de la reforma a la que nos referimos (EE.UU), la población desempleada cubierta por el seguro llegó a representar un 54% del desempleo (en 1958) y llegaría a un mínimo de un 30% (en 1984, según datos del US *Labour Office*). No sería éste nuestro caso, pues en el peor momento de la crisis de 2002 con 21.5% de desempleo, el seguro cubría solo a 200 mil trabajadores (7.4% de la población desocupada), menos de la quinta parte de los "beneficiarios" de planes (*workfare*, como veremos) de empleo (Datos

INDEC y CEPAL). En virtud de ello, en la "experiencia-traducción" del *workfare* la condición de *underclass* se sobreimpondría a la desocupado, conformando la figura del "sin trabajo" como responsable de su propia suerte y moralmente sospechoso. Ello incluso frente a los exorbitantes indicadores que mostraban el carácter estructural del problema.

Así, el de Chile (primero, el de Argentina, después) fue la paradójica historia de un *workfare* masivo, lo que implicaría, la adopción de la orientación más punitiva del esquema. Como hemos mencionado, otra de las variantes del esquema se orientó más a fortalecer el capital humano de los desempleados en vistas a garantizar (no ya el empleo de por vida sino) la "empleabilidad" para toda la vida. Esta alternativa, sin embargo, resultaba sumamente costosa en términos económicos y organizacionales, ya que supone una atención individualizada y prolongada. La alternativa más punitiva "empuja" casi de inmediato hacia el mercado de trabajo, lo que implica un proceso de "descremado" a partir del que (según el discurso experto) la población beneficiaria termina ordenándose en tres tercios: los prestos para el trabajo, los que necesitan alguna orientación y el "núcleo duro" de los que (desde 1996, en Argentina) serán llamados "inempleables" (Peck 2001: 205). Así, esta versión más "dura" impone agresivamente el trabajo a los beneficiarios. Pero, se pregunta Jamie Peck (ídem: 207), ¿qué ocurrirá si el trabajo merma?

Esa es la pregunta que pueden responder la experiencia chilena y la argentina: ¿qué es el *workfare* cuando no hay "*work*" (trabajo)? Se trata de un esquema que ya no sólo produce trabajadores para empleos que nadie quiere, sino para empleos que *no existen.* El *workfare* sin *work* supondrá crear un espacio híbrido que no es ni de empleo, ni de desempleo, sino de "contraprestación". Un espacio que, como siempre en este tipo de esquemas es *transitorio*, pero a diferencia de otras versiones se *siente permanente.* La condición de tránsito como permanente, la estabilización en la inseguridad. En efecto, aun cuando (como veremos) los programas de empleo tenían una duración determinada, la expectativa de lograr (redes sociales mediante) la inclusión en una nueva versión del programa o en otro semejante era mucho más probable que el ingreso a un empleo. Como ha mostrado la literatura experta, nada había en el horizonte que indicara la posibilidad de que el futuro fuera mejor que el presente (Murillo 2008, Svampa 2000)[572]. En este sentido, ante la ausencia de realidades por las que esperar, el *workfare* sin *work* produce un *espacio de simulacro*[573] a partir de rituales que producen a los "beneficiarios" como cuerpos abyectos. Sobre ello reflexionaremos hacia el final de esta Parte IV.

[572] Y, de hecho, ello fue una sorpresa para todos.

[573] Simulacro que *debe* sostenerse en virtud de que resultaba inaceptable otorgar un beneficio a cambio de *nada.*

Debemos agregar que, en esta inscripción de los trabajadores en un espacio social abyecto, resonarían viejas estigmatizaciones asociadas a la asistencia social que constituían la condición de pobre como vergonzante y como una de sus posibles y fatídicas causas, al desempleo (Alayón 1980). En efecto, históricamente en la Argentina la política social asistencial se constituyó como un ámbito *residual* de intervención de aquellos que (por un adjudicado desmérito personal) no podían acceder a un empleo en el contexto de plena ocupación. No fue el nuestro un caso en el que se generalizaran instituciones *universales* de seguridad social vinculadas a la condición de ciudadanía. Por el contrario, los que requerían del Estado o de la beneficencia para subsistir, eran "marginales" que (por propia ineptitud moral o física) no podían acceder al mercado de trabajo. Esta población liminar, entonces ocupaba el lugar de paria. En consecuencia, la intervención que producía performativamente esta población residual sería estigmatizante y estaría sostenida en la perpetua desconfianza respecto de los *abusos* de la ayuda social por parte de *no merecedores.* Sin embrago, debemos recordar que en virtud de las diferentes articulaciones a partir de las cuales la asistencia se "entramó" (el gobierno social de la fuerza de trabajo, el neocorporativo, el desarrollista o el neoliberal), este dispositivo funcionaría en estrategias diferentes y movilizaría sentidos diversos.

Tomando en cuenta este punto, a continuación analizaremos las formas singulares que asumió el proceso de tarducción-producción del *workfare* en Argentina

El workfare en la Argentina. La traducción criolla

El 15 de agosto de 1989 la administración Menem anunciaba la creación del Bono Solidario de Emergencia (Decreto 400/89)[574]. Se trataba de una iniciativa del "Operativo Solidaridad" de intervención en base al aporte de empresarios y benefactores[575]. La propuesta había surgido de la Fundación Acción para la Iniciativa Privada (AIP), presidida por Arturo Carou (Destilerías *San Ignacio*) y de la que participaba Guillermo Stanley (directivo de *Citibank*). El programa otorgaba cupones intercambiables por comida y otros productos básicos, sobre la

[574] Sobre este programa nos basamos en Grassi 2003 (236 ss.)

[575] Resulta sumamente interesante la reedición de la articulación "gobierno liberal de la pobreza" y "mirada filantrópica". Más arriba (*Introducción*) referimos al trabajo de Mitchell Dean (1991) en que este afirma que hubo una "cooptación intelectual" de la caridad cristiana como instrumento para la racionalidad de la primera versión del liberalismo (previa a las posiciones de reforma social). En un sentido semejante veíamos que Christian Topalov refería a esta articulación a partir de la noción de "epistemología de la caridad".

base de los aportes solidarios y contemplaba una *contraprestación por medio de trabajos comunitarios*[576].

Resultan más que sugerentes las fuentes de inspiración de este programa. Según relata Estela Grassi (2001: 238), el diseño del programa estuvo mediado por un viaje del Ministro de Salud y Acción Social (Rubén Cardozo), Arturo Carou y Guillermo Stanley a los Estados Unidos, donde se interiorizaron de los planes de trabajo comunitario puestos en marcha durante la presidencia de Kennedy. Ni más ni menos que los que habían cristalizado en la ley *Community Work and Training Programs* de 1962 a la que nos referimos más arriba como el primer (y paradójico) paso hacia el *workfare*. A esta fuente de inspiración Guillermo Stanley sumaría otra: el Programa de Empleo Mínimo de Pinochet y sus mamelucos anaranjados (Pagina12 14/7/89 en Grassi 2003: 238).

Otra de las interesantes y *workfaristas* introducciones del programa fue la sustitución de la acción centralizada de la APN por la de los Consejos de Emergencia, que debían reunir las Fuerzas Armadas, la Iglesia y los sindicatos como instancias de control y ejecución.

Esta línea programática se extinguiría a fines de 1990 con la muerte del ministro Cardozo. Su sucesor, Erman González, desarrollaría el "Plan Llamcay" ("trabajo" en quechua), que proponía una línea de microemprendimientos productivos para trabajadores desocupados. Más allá de esta iniciativa y de otras semejantes, como el "Programa de Ayuda Solidaria de Emergencia" de 1990 –que suponía un beneficio de setenta pesos mensuales a cambio de la contraprestación laboral de algún miembro de la familia–, en este apartado nos concentraremos en las iniciativas orientadas a la población desempleada. En particular, a los programas diseñados en el marco de la Ley de Empleo de 1991 que hemos reseñado.

En virtud de la promulgación de la ley 24.013 y con el financiamiento del Fondo Nacional de Empleo, a partir de 1993 se extenderían los "experimentos" de capacitación a los desempleados (inversión en capital humano), así como los esquemas de empleo transitorio. Como puede verse en el cuadro más abajo, fueron muchos más numerosos y extensivos estos últimos que los primeros. Ello se corresponde con una administración que buscaba ahorrar recursos fiscales, pues como hemos dicho la versión *learnfarista* (de *learn*, aprender) tenía costos muchos más altos en virtud de la atención personalizada y prolongada a cada beneficiario. Por cierto, tampoco había un mercado de trabajo ávido de recibir la fuerza de trabajo re-capacitada. En consecuencia, resultaba esperable la preponderancia de programas de empleo transitorio:

[576] Este tipo de esquema tenía un antecedente en el subsidio por desempleo puesto en marcha por Alfonsín y que en 1986 incluía la obligatoriedad de contraprestación, ver Capítulo 6.

Programa	Propósito	Duración	Población objetivo	Cobertura
PROGRAMAS DE CAPACITACION				
Talleres Ocupacionales	Capacitar en talleres organizados por sindicatos u ONGs	Desde 1995	Desocupados	S/D
PRONAPAS	Capacitar mediante pasantías	1994 a 1996	Desocupados: jóvenes de 16 a 24. Cesantes de más de 45 y Mujeres	55.000
Capacitación Ocupacional	Capacitación y entrenamiento	1995 a 1996	Desocupados de 35 a 55 años	S/D
Capacitación para el Empleo	Capacitación y entrenamiento	1996	Desocupados de 25 a 55 años	2.000
Proyectos Especiales de capacitación	Capacitación de in sector o rama de actividad	1997	Desocupados ex trabajadores directivos de PyME de 25 a 55 años	S/D
Capacitación laboral para un sector o rama laboral	Incrementar las competencias y la productividad	1998	Desempleados de larga duración con experiencia en actividad De 35 a 55 años	13.000
Programas de capacitación para apoyar el empleo	Recalificación de la fuerza laboral de sectores o regiones en crisis	1998	Trabajadores de sectores y/o regiones en crisis Beneficiarios de programas de empleo	S/D
PROGRAMAS DE EMPLEO TRANSITORIO				
Programa Intensivo de Trabajo-PIT-	Empleo público transitorio	1993/1994	Desocupados de larga duración	310.553 (en 1994)*
Programa de Asistencia Solidaria-PROAS-/ desde 1995 Programa de Entrenamiento Ocupacional -PRENO-	Generación de empleo transitorio mediante la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública	1994 a 1997	Jefes de Hogar desocupados de larga duración pobres	385.020 (1995)*

Programa	Propósito	Duración	Población objetivo	Cobertura
Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS)	Ejecución de obras de interés social o comunitario por ONGs	1994	Trabajadores a) cuya calificación fuera en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción; b) fueran mayores de cuarenta y cinco (45) años; c) o desempleados de larga duración.	S/D
Programa ASISTIR	Generación de empleo transitorio para jóvenes	1995	Jóvenes desocupados de hasta 25 años	28.000
Programa Trabajar I/II/III	Empleo Transitorio en proyectos de infraestructura	1996-1997 (I) 1997-1998 (II) 1998-2001(III)	Desocupados vulnerables.	427.711 (I) 1.143.210 (II en 1998) 753.754 (III en 1999)
Servicios Comunitarios I/II	Empleo transitorio para desocupados, en particular mujeres	1996-1997 (I) 1997-1998 (II)	Desocupadxs no cubiertxs por seguro u otros esquemas	94.000 (I) 40.000 (II)
Programa de Emergencia Laboral	Empleo transitorio directo en proyectos comunitarios. Promoción de proyectos productivos	1999-2000	Desocupados no cubiertxs por seguro u otros esquemas	S/D
Plan Jefes y Jefas de Hogar	Empleo transitorio, derecho a la inclusión	Desde 2002	Jefas o jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados sin límite de edad	2.300.000
Programa de empleo Comunitario	Empleo transitorio	Desde 2003	Mayores de 16 años sin prestaciones previsionales ni seguro, ni otro programa	S/D
PROGRAMAS DE SUBSIDIO AL EMPLEO PRIVADO[577]				
Programa de Empleo Privado		1994 a 1998	Desocupados	200.007 (en 1996)*

[577] También deben incluirse entre las intervenciones en el desempleo a través de subsidios a empleos privados las registradas a partir de las formas promovidas de contratación en la ley 24.013, a las que nos referimos más arriba. Además hubo otros programas importantes en esta área, como el "Proyecto Joven", que no hemos consignado pues no fue financiado con el Fondo Nacional de Empleo.

Programa	Propósito	Duración	Población objetivo	Cobertura
(PEP) y PEP para Pymes				
Programa Forestar	Promover la ocupación transitoria/Aumentar la masa forestal	1995-2000	Desempelados	40.577 (1995)*

Cuadro elaborado a partir de Lanari 2003, Revista de Trabajo de Septiembre de 1999 MTEySS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y Grassi 2003.

Pues bien, de este extensivo listado de programas, focalizados a distintas subpoblaciones, elegimos recorrer con algún detenimiento la historia que cuentan los que hemos marcado en negrita. Esta serie de programas resulta particularmente pertinente en relación a la pregunta sobre las características del *workfare* argentino. El Plan Trabajar sería "bautizado" por el Banco Mundial (BM 1997) como el primer esquema de este tipo en la Argentina, el "Programa Intensivo de Trabajos" (PIT) es su antecesor inmediato y el "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado" (PJJHD) su sucesor, en el marco de la crisis de 2001. Entendemos, entonces, que estos programas conforman el eje estructural de la versión argentina del *workfare.* Además, se trata de programas masivos y de extensa cobertura, a diferencia de muchos de los otros que duraron poco tiempo o incluyeron una pequeña población beneficiaria.

II. Una periodización del Workfare argentino

Tomando, entonces, estos programas como centro de nuestro análisis del *workfare* criollo y a partir del estudio de documentos públicos (resoluciones, decretos, leyes, presupuestos), artículos periodísticos en los que se mencionara a los planes de empleo argentinos (diario *Clarín*, diario *La Nación*, y diario *Página/12*), documentos de organismos internacionales referidos a los planes (Banco Mundial) y documentos producidos por organizaciones civiles (Iglesia Católica Argentina, CEMA, UDESA) proponemos la siguiente periodización:

1. El proto-*workfare* 1993-1995 (II.a).
2. El *workfare* focalizante 1996-2001 (II.b).
3. La masificación del *workfare* 2002-2003 (II.c).
4. Reorganización del *workfare* a partir de la estrategia de "perfilamiento" desde mediados de 2003-2006 (II.d).

IIa. El proto-workfare 1993-1995

Lo que hemos llamado *"proto-workfare focalizante"* corresponde a una etapa en la que proliferaron distintos esquemas de empleo transitorio, aunque el que mayor población concentró fue el PIT. Este esquema, inserto en la lógica de los programas de "emergencia ocupacional", estaba focalizado en desocupados de larga duración o desocupados no calificados, es decir, parte de la población que en la Ley de Empleo era definida como "grupos especiales de trabajadores" y que, según señalábamos más arriba, configuraban un ámbito fácilmente asimilable con el *underclass*[578]. En su tratamiento mediaría una acción descentralizadora, organizada a través de las Gerencias Regionales de Promoción del Empleo (de nivel provincial o multi-provincial, en algunos casos) y de las oficinas de nivel municipal, denominadas Unidades Técnicas Ejecutoras de Programas (UTEP). En las instancias locales, además de técnicos expertos propuestos, participarían representantes de la Confederación General del Trabajo (CGT) local y organizaciones representativas de los empleadores (Resolución 89/1994). Asimismo, el esquema se proponía movilizar investigaciones locales (a las que se podía asignar hasta un 2% de los recursos asignados al programa) sobre las variaciones del mercado de trabajo local y regional. Estas investigaciones, en las que se fomentaría la participación de universidades y organismos técnicos públicos o privados, junto con las informaciones del INDEC servirían para conformar el "mapa" de asignación de programas PIT.

Resulta un dato interesante, y revelador de las particularidades que el *workfare* adquirió en nuestras latitudes, el hecho de que la gestión local del programa fuera re-asignada a Cáritas (Marshall 1997: 24), en virtud de la "transparencia" que este organismo podía garantizar a un programa ya signado por el fantasma del "clientelismo" político. En efecto, aun cuando en nuestro contexto el esquema al que hacemos referencia también supondría un proceso de descentralización regional de la asistencia (claramente en el caso del PJJHD, como veremos), las organizaciones de la "sociedad civil", en particular las religiosas (y sobre todo Cáritas[579]), tuvieron un papel importante en términos de "policía moral" descentralizada del *workfare.*

[578] Asimilación que, como hemos intentado sugerir más arriba, implica cierta "violencia semántica", pues el sistema de diferencias del mercado de trabajo estadounidense era singularmente distinto al argentino. En particular, en tanto la figura del "trabajador desempleado" en nuestro contexto resulta mucho más borrosa en vistas a las particularidades que asumió el seguro de desocupación.

[579] Ello aún cuando en 1997 se hacía público un escándalo de corrupción financiera que envolvía a los hermanos Javier y Pablo Trusso, ambos cercanos a Antonio Quarraccino y al segundo tesorero de Cáritas. El hermano de ambos, Juan Miguel, era el director de Cáritas Buenos Aires (Horacio Verbitsky en Página 12 9/09/2001, en *http://www.pagina12.com.ar/2001/01-09/01-09-09/index.htm*). Por cierto, éste no era el primer escándalo financiero que tocaba a la iglesia, ya en tiempos de la dictadura se había vinculado al *Opus Dei* en el escándalo de corrupción que había involucrado a SASETRU y al Banco Internacional en 1980 (*La Semana* 24-2-1983).

Otras experiencias de involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en los tiempos del "proto-*workfare*", vendría de la mano del programa nacional PROEDIS de 1994 que se proponía "la reinserción laboral" de los trabajadores "que presenten especiales dificultades de inserción laboral" mediante su contratación en "obras de interés social o comunitario (realizadas) por Organizaciones No Gubernamentales (O. N. G.) sin fines de lucro (...)con financiamiento del Fondo Nacional de Empleo para el pago de sueldos y cargas sociales" (Boletín Oficial, 07/02/1994).

Pues bien, en este primer período el desempleo no era aun un fenómeno de la masividad a la que llegaría luego. La tasa de desocupación en octubre de 1991 era de un 6%, lo que implicaba una suba en relación al promedio de dicha tasa en la década del 80' (5.3%) pero no en relación a la del último quinquenio 6 % (Fuente INDEC-EPH). En Mayo de 1994 la tasa alcanzaría los dos dígitos (10.4%) y en Mayo de 1995 se registra un impresionante 18.4% de desocupación a nivel nacional. Si bien este brutal incremento sería, por sí mismo, un factor de preocupación, la alarma frente al problema del desempleo se activaría en virtud de la progresiva conflictividad política que se expresaría ya sin ambages en 1997 en las pobladas de Plaza Huincul y Cutral-Co

En este marco, se produjo una profundización a la vez que redefinición de la política de empleo, punto que nos conduce al segundo estadio en nuestra periodización.

IIb. El workfare focalizante 1996-2001.

Esta segunda etapa es fundamental para la implementación del *workfare* en la Argentina y fuertemente determinante respecto de su configuración futura. En ella se destaca la participación del Banco Mundial en el diseño y evaluación de los programas, punto central a la hora de analizar los sentidos que adquiriría la intervención estatal.

El programa más importante para el período fue el "Programa Trabajar" en sus tres versiones, pues ya desde su primera implementación llegó a cubrir casi el mismo número de beneficiarios de los programas del período anterior sumados[580]. Este número se incrementaría progresivamente, con un pico de cobertura de más de un millón cien mil beneficiarios en 1998, momento en el que el seguro de desempleo cubría solo a noventa mil trabajadores. El esquema proponía la puesta en marcha de trabajos públicos o comunitarios por un máximo de seis meses a cambio de un "beneficio" de doscientos pesos y sería gestionado localmente por

[580] Debemos aclarar que junto a este programa existieron otros para el mismo período. En particular es obligada la referencia al Programa de Servicios Comunitarios, también con tres versiones, que estaba orientado a brindar empleo temporario en servicios sociales a la población femenina. Volveremos más adelante sobre este plan al referirnos al actual "Plan Familias".

los municipios, con intervención de organizaciones de la sociedad civil como organismos responsables y ejecutores.

Ahora bien, no sólo la amplia cobertura hace del "Trabajar" un hito fundamental en la constitución del *workfare*. En un sentido estricto constituye su inicio. Dada la relevancia de este programa, entonces, nos detendremos un poco más en su análisis, particularmente en los siguientes aspectos:

1. La determinación programática de su población objetivo.
2. El papel que desde la programática se dio a la "contraprestación", característica fundamental del esquema *workfare*.

La población objetivo (1)

A lo largo de sus tres versiones, el programa tuvo algunas modificaciones en el diseño. Nos interesa indagar en la redefinición de la unidad de intervención pues ésta pasa de "trabajador desocupado vulnerable", en la primera versión, a "trabajador desocupado *pobre*"[581] en la segunda y la tercera. Esta inflexión, aparentemente sutil, habla de cierta modificación a nivel del diagnóstico. La vulnerabilidad del trabajador puede entenderse en los términos de su relación con el mercado de trabajo, con lo que cabría pensar una continuidad con los programas del período anterior que diganosticaban la problemática a tratar en términos de desempleo "de larga duración" o de "perfil crítico". La introducción del significante "pobre", en cambio, supone una re-defincón de los términos del problema, a partir de la inclusión de una variable con resonancias propias, que hemos revisado en la *Introducción* (aunque la población concreta a la que se refieran ambas conceptualizaciones sea aproximadamente la misma).

Ambos diagnósticos son distintos e implican "tratamientos" diversos. En el análisis clásico de los Estados de Bienestar de Esping-Andersen (1993), el sujeto "pobre" y el sujeto "trabajador" refieren a esquemas diversos de administración del conflicto y de las necesidades. Mientras el primero corresponde al Estado de Bienestar liberal-anglosajón, el segundo responde al modelo corporativo-continental, mientras el primero reconoce tan sólo necesidades, el segundo admite derechos vinculados a la figura de asalariado. De hecho, como veremos más adelante, la estrategia de la emergente Central de Trabajadores Argentinos –en

[581] Mientras en la versión de 1996 tenemos que la población objetivo se define como grupos de *trabajadores desocupados* más vulnerables" (Resolucion 576/1995), en la siguiente versión ésta aparece redefinida como "los *trabajadores desocupados* en situaciones de *pobreza* y vulnerabilidad social" (Resolucion 240/1997). "El Programa orienta sus acciones a brindar ocupación transitoria a los trabajadores desocupados en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social" Resolucion 327/1998.

abierta polémica con la del gobierno nacional– sería la interpretación del desempleo como un fenómeno del mundo del trabajo antes que el de la pobreza.

En este punto el *workfare* "criollo" tiene más similitud con el *workfare* estadounidense en el que la reforma al sistema de seguridad social se superpone más a las nuevas formas de la "lucha contra la pobreza"[582], devenida "lucha contra la dependencia". Entendemos, además, que este aire de familia entre los supuestos de ambos esquemas se debe en una importante medida a la intervención del Banco Mundial en el diseño del Programa a partir de su segunda versión. De hecho, es llamativo que sea justamente a partir de la inclusión del organismo en el financiamiento del programa que aparezca la modificación en la descripción de la población objetivo.

En efecto, el estudio de los lineamientos estratégicos del organismo a lo largo de los años (particularmente desde 1978 a esta parte) nos permite sostener que estamos ante la re-traducción de la problemática de la nueva cuestión social en la Argentina a los típicos términos de análisis del citado organismo, observables en el *Country Assistances Strategy* (CAS) para la Argentina: fomentar el desarrollo social, aliviar la pobreza y fortalecer la red de seguridad durante la reestructuración de la economía. Esta *safety net* no debería confundirse con el trazado de *social security*. Mientras la primera refiere a una lógica de la urgencia y la excepcionalidad (una red es algo que nos atrapa cuando caemos, y no algo que evita la caída), la segunda supone condiciones de estabilización de los riesgos (y su prevención).

En el diagnóstico del BM, aun cuando el incremento de la población por debajo de la línea de pobreza se vinculara al incremento en la tasa de desocupación, la estrategia de intervención sobre este problema se pensaba como una reacción natural del mercado a las reformas y ajustes que debía darse necesariamente en el mediano plazo (vgr. BM 1997). En el discurso del BM, la pobreza (agreguemos, *extrema* pobreza) es el problema del hoy, la *emergencia* (nuevamente) sobre la que debe actuarse de modo inmediato a través de políticas activas que ayuden a hacer menos drástico el "tránsito" hacia la modernización[583] –temas que ya aparecían en el estadio anterior de las políticas proto-*workfare.*

La superposición y contradicción entre un esquema de "atención a la pobreza" y un esquema de "empleos públicos" (en inglés *work relief*) está inscripta en la dinámica del *workfare* (en el caso de los EE.UU desde 1962). La fluctuación entre ambos modos de intervención y entre

[582] Redescubierta a partir de la década del '70, según John Clarke y Mary Laugan (1997).

[583] "El esquema de trabajo público es el más adecuado en las situaciones en que se espera que la pobreza sea *transitoria*. No se trata de una solución al largo plazo" (BM 1997)

ambas delimitaciones poblacionales (pobres-trabajadores) no supone, a nuestro parecer, un "descuido técnico", sino la forma misma de la interpelación que propone este esquema.

En este sentido, otra novedad entre la resolución de creación de la primera y la de la segunda versión del programa es la especificación del carácter "transitorio" de la ocupación. Esta aclaración es interesante, ya que en todas sus versiones (incluida la primera), tanto como en los programas previos, había una estipulación de duración máxima generalmente de seis meses, lo que hacía la aclaración redundante y, con ello, no inocente.

La función de la contraprestación: trabajar es el plan (2)

La posibilidad de acceder y mantenerse dentro del programa dependía de la participación en un proyecto productivo llevado adelante por una organización no gubernamental o municipio. Debían garantizarse entre cuatro y seis horas diarias de labor.

Resulta interesante, en particular para contrastar con lo que ocurriría en el siguiente estadio, la concordancia casi absoluta respecto de la definición que correspondía al "Programa Trabajar". Hay una gran coincidencia en la definición general del programa ("empleo transitorio financiado por el estado") tanto en los documentos oficiales, como en los del Banco Mundial y los artículos periodísticos referidos al tema. En estos últimos los planes aparecen definidos como "puestos de trabajo", "puestos laborales", "programas de trabajo oficial", "nuevos empleos", "programas estatales de fomento del empleo", también se hace mención a los "sueldos" o "haberes" del plan (y no a los "beneficios") y con menor asiduidad se los menciona como "programas asistidos" o "políticas sociales".

Parece menos clara la *función* de la contraprestación: ¿se trata de un modo de sostener la demanda al estilo keynesiano? No, en principio parece poco probable; ¿se trata de una preocupación moral por "sostener los hábitos del trabajo"? Seguramente, en parte.

La obligatoriedad de la contraprestación laboral de los programas de condicionados de transferencia no resulta un capricho normativo. En el esquema anglosajón hay una justificación moral basada en la necesidad de evitar la "dependencia". En el caso criollo, en virtud, probablemente, de la diferencia estructural que supone no tener un esquema equiparable al *welfare*, la contraprestación estuvo justificada y legitimada desde la normativa del programa adjudicándole los siguientes objetivos:

i. Contribuir al desarrollo de las comunidades
ii. Incrementar la empleabilidad

Analicemos ambos "fines":

El aspecto socialmente útil de la *contraprestación* (i)

Una constante en todos los decretos de creación y reglamentaciones de los Trabajar es el peso otorgado a la "utilidad" comunitaria que debían tener los proyectos para ser financiados por el programa. Los proyectos (de infraestructura sanitaria, social, de viviendas o proyectos ambientales) debían contar con entre cinco a cuarenta beneficiarios, tener una escasa complejidad tecnológica y un uso intensivo de la mano de obra. Serían presentados en las gerencias de empleo y capacitación y aprobados según una evaluación técnica, socioeconómica, financiera, ambiental y presupuestaria[584]. El proceso de evaluación generaba, a partir de ciertas variables, la determinación de un orden de asignación de proyectos[585]. Su seguimiento sería realizado por las Gerencias Regionales (veintiséis en todo el territorio), por instancias centralizadas, al tiempo que, se incluía la posibilidad de participación de la CGT (al igual que en el PIT al que nos referimos más arriba).

Sobre este punto, cabe hacernos dos preguntas: a) desde la perspectiva de los *policy makers*, ¿realmente se generaron proyectos socialmente útiles?; b) ¿desde qué racionalidad se argumenta sobre la obligación de los beneficiarios a contraprestar el subsidio con trabajo "útil" para la comunidad?

i.a.- Respecto del primer punto, en la evaluación del Programa Trabajar del BM en 1998 se afirma:

> Los *decepcionantes resultados en la calidad de los proyectos de infraestructura* han resultado en enormes esfuerzos del equipo del proyecto en cuanto a mejorar el desempeño en esta área mediante el perfeccionamiento de los procedimientos de operación e insistiendo en más visitas a terreno para fines de evaluación y supervisión, castigando a las agencias que tienen un desempeño deficiente en la realización de los proyectos y fortaleciendo el manual de evaluación (BM 1998: 9).

Pareciera que en las tres versiones del programa la utilidad de los bienes producidos en la contraprestación ha sido bastante escasa. Nuevamente, éste no fue motivo para el rediseño profundo del programa, ni impidió que se lo calificara como una experiencia "muy exitosa".

i.b.- Más allá de la efectividad en el cumplimiento de la meta, nos interesa marcar que la interpelación de prestar un trabajo "útil a la comunidad" se realiza mediante argumentos que dejan entrever tres puntos de partida del diagnóstico:

---

[584] Entre los tipos de proyectos se incluían la infraestructura sanitaria, desagües cloacales, redes pluviales entubadas, letrinas, núcleos húmedos, infraestructura en salud, infraestructura educativa, infraestructura asistencial, infraestructura comunitaria o cultural o deportiva, electrificación, redes de gas, vialidad urbana, caminos secundarios, sistemas de riego, obras de preservación del medio ambiente, ferias artesanales, huertas comunitarias, etc.

[585] Nivel de NBI en la zona, tipología de proyectos (se ponderaban los proyectos de infraestructura), desempeño de los organismos responsables en instancias previas del programa, prioridad social del proyecto y existencia de situaciones de emergencia. Resolución Nº 397/98. Manual operativo.

- La legitimidad de partir de una racionalidad eficientista (o microeconómica) en el diseño y evaluación de los programas (nivel ético)
- La presuposición de un sujeto racional-egoísta (nivel antropológico microconductual)
- Finalmente la idea subyacente de que la sociedad es meramente la vinculación de individuos (nivel sociológico)

En primer lugar observamos la presuposición, tomada como evidente y verdadera, de que hay un modo de determinar el mejor sentido de la acción y que este modo es la racionalidad económica que vincula medios, fines y costos. Hay una suerte de "modelización matemática" de la intervención estatal que permite fijar el criterio de adecuación y justeza (por cierto, de la misma factura que la de las teorías del capital humano que hemos analizado). Desde la trama argumental del programa, entonces, la obligatoriedad de realizar trabajos socialmente útiles a modo de contraprestación se legitima en tanto que "económico" (que viene a ocupar casi el mismo lugar que "justo"), pues lo que se valora es la posibilidad que ésta genera de garantizar dos beneficios mediante un solo gasto.

> El programa trabajar puede ser pensando como generador de beneficios directos (los ingresos netos de los trabajadores pobres) y beneficios indirectos (principalmente el valor de los bienes para las comunidades) (BM 1997: 20).

Asimismo, los cálculos sugieren que la fortaleza del Trabajar como un esquema anti-pobreza descansa en una gran parte en establecer beneficios secundarios de valor suficiente para los pobres a fin de contrarrestar el costo extra en el que se incurre con este tipo de programas.

> Numerosas características del esquema actual sugieren que los beneficios indirectos, particularmente de los bienes creados, ayudan a correr la balanza a favor del "Trabajar" sobre otras alternativas basadas en transferencias (BM 1999b: 30).

En segundo lugar, tendríamos una presunción antropológica según la cual los hombres (y mujeres) son individuos atomizados y egoístas que tienen un comportamiento previsible de acuerdo al interés particular que los guía (vinculado con el punto anterior). Esto se verifica en los argumentos que señalan que "respaldándose lo más posible en trabajadores de la misma comunidad que la locación del proyecto probablemente podrá mejorar la calidad del trabajo *porque los beneficiarios tienen un interés personal a largo plazo*" (BM 1999b, ídem).

En este fragmento vemos claramente la presunción de un ser humano de "*rational choice*", un *actor estratégico.* A partir de marcar estos dos puntos, entendemos que es posible dar cuenta de aquello que claramente *no* aparece en el esquema del diseño del programa. Nos referimos a la noción de derecho social (y su contracara: los dispositivos de seguridad social). No sólo en lo que hace a los derechos a la subsistencia, sino también al trabajo. Esto se relaciona

estrechamente con la noción de individuo que subyace en la racionalidad del programa, pero también con la noción de *sociedad* (o mejor dicho, la ausencia de esta noción).

Parece reaparecer en la racionalidad del diseño del programa una idea de "sociedad" análoga al contrato de individuos racionales que preexisten a la realización del pacto. En tanto desde la racionalidad política del neoliberalismo "lo social" ha dejado de existir, la asistencia no se respalda ya ni en la pertenencia del individuo a una nación (obligación de la sociedad) ni en el derecho del pobre a ser asistido[586], sino en el intercambio entre un individuo (el pobre) y el conjunto de *otros* individuos, que mediante sus impuestos financian la asistencia.

Tomemos ahora el aspecto del fomento de la *empleabilidad*, que aparecía como el segundo objetivo tras la obligatoriedad de la contraprestación (ii).

Sobre este aspecto, nos haremos preguntas semejantes: (a) si según la evaluación de los promotores del programa éste *realmente* impactó en la empleabilidad (si fue "efectivo"[587]), (b) en segundo lugar, qué diagnósticos están presupuestos en la demarcación de este objeto y qué es, pecisamente, "la empleabiliadd".

ii.a.- Respecto de la "efectividad" del esquema, tenemos una evaluación "experimental" (muy a tono con las formas del saber experto *workfarista*) llevada a cabo por el Banco Mundial y el Ministerio de Trabajo (*Proempleo Experiment*). El objetivo del *Proempleo Experiment* no era evaluar el "Programa Trabajar", sino realizar una experiencia de pasaje del *workfare* al trabajo. A pesar de este hecho, entendemos que, en tanto el experimento fue realizado por los *policy makers* del programa, sus conclusiones y análisis nos permiten desentramar la lógica del diagnóstico y tratamiento propuesto. Por otra parte, nuestro interés no es el análisis del programa en un sentido clásico, por el contrario nuestro estudio se propone analizar el *workfare* como principio de partición y de repartición de los enunciados y prácticas.

En el experimento se observaron tres grupos de "beneficiarios", uno, denominado "de control", recibía tan sólo "el beneficio" en condiciones normales; otro de los grupos recibía además de éste un *voucher* que los habilitaba a ser empleados por una empresa privada, que sólo debería pagar la diferencia entre el salario básico y el subsidio otorgados al beneficiario

[586] En relación a lo que hemos afirmado sobre el estudio de "El pobre" de Georg Simmel, el deslizamiento hacia la figura del "pobre" como objeto de la asistencia sería ya, constitutivamente, en desmedro de un reconocimiento de sus derechos. Volveremos sobre este punto al discutir las críticas realizadas a esta línea programática desde la denominada "perspectiva de derechos".

[587] Debe quedar claro que no nos preguntamos sobre lo que "verdaderamente" ocurrió, sino sobre lo que desde la perspectiva de los *policy makers* se sostiene. Esto se debe a que nuestro interés es el de analizar la racionalidad política del diseño del *workfare* en la Argentina, que supone un interés a nivel de estrategias político-discursivas, y no hacer una evaluación de resultados o impacto de las políticas.

(el Ministerio se encargaba de las cargas sociales); por último, un tercer grupo recibía un *voucher* de capacitación.

A partir de la observación de los tres grupos, los autores (Martín Ravaillon, Emanuela Galasso y Agustín Salvia) afirman que el 14% de los trabajadores del grupo "tratado" (que habían recibido algún *vocher*) estaban empleados dieciocho meses después del "experimento", mientras que este porcentaje se reducía al 9% en el caso de los trabajadores del grupo de control (cuyas condiciones eran equivalentes a los beneficiarios del "Programa Trabajar", pues sólo recibían el subsidio económico).

Para el nivel del problema del desempleo en la Argentina en 1998 (año de realización del "experimento") y en particular en las localidades en las que se llevó adelante (Cutral-co y Plaza Huincul) podemos decir que se trata de un porcentaje sumamente bajo de cumplimiento del "objetivo" de incrementar la "empleabilidad". Sin embargo, estos resultados no condujeron a los autores del informe del BM (y *policy makers* del programa) a cuestionar el esquema. ¿Por qué? Quizás la empleabilidad no fuera un objetivo *tan* relevante como parecería sugerir el texto de las resoluciones. O mejor, se trataba de producir una "empleabilidad" para empleos que, a esa altura resultaba claro, no existían.

ii.b. Por otro lado, cabe marcar la paradoja de plantear el problema de desempleo en la Argentina para fines de la década del '90 en términos de "empleabilidad" de la fuerza de trabajo. No sólo porque Beveridge ya en 1909 afirmaba que "el desempleo no ha de ser explicado por la desidia de los inempleables" (Beveridge 1909: 12), sino también en vistas al proceso económico local. La complejidad de la desindustrialización, tercerización, precarización e incremento de la informalidad que sufrió la Argentina parecerían recomendar ciertos recaudos antes de imputar en el diagnóstico el problema a la empleabilidad o inempleabilidad de cada trabajador –en particular si tomamos en cuenta los análisis respecto de la destrucción de puestos de trabajo. En mayo de 1996 el desempleo abierto alcanza un apabullante 17.1 % según las cifras del INDEC ¿Esto se debía a un "desencuentro" entre la oferta y la demanda? Parece poco probable, más aun si recordamos las esperanzas que el propio Banco Mundial depositaba en el "capital humano" disponible en la Argentina algunos años antes (BM 1985).

Sin embargo, el diagnóstico en términos de "empleabilidad" dista de ser un mero "error interpretativo", por el contrario, configura discursivamente un espacio de responsabilización del trabajador respecto de su desocupación. Esta responsabilización es una característica común de las políticas del *workfare.* El esquema de la reforma supone una contractualización

de la asistencia al desempleo. Ello implica el desplazamiento desde un "Estado Social" que asume la responsabilidad de sus miembros con el horizonte de la solidaridad y que les permite mayores niveles de independencia del mercado, al esquema de la asunción individual del riesgo en vistas a la autonomía individual frente a la sociedad y al Estado, pero con una creciente dependencia del mercado. Tal como afirma Nicolas Duvoux (2006), hay una "responsabilización de los supernumerarios".

Pero, ¿qué es este nuevo objeto de la política social? ¿Era verdaderamente nuevo? En principio "la empleabilidad" resulta de la abstracción de una característica concreta "empleable". Desde ya, si hay "empleabilidad" y "empleables" habrá "inempleables", esto significa una población que no logra ingresar al mercado de trabajo. Si bien en los decretos de creación de los programas *workfare*, el término aparece en 1996, se trata de una noción con una larga historia. A continuación, entonces, una digresión genealógica sobre la "empleabilidad":

Las resonancias de la in/empleabilidad

Esta categoría había emergido en el marco de la reconfiguración de las categorías de diagnóstico de la cuestión social a fines del siglo XIX, momento en que el debate del pauperismo (1795-1834) mutaría en el de las "condiciones de trabajo" o, mejor, en el de las condiciones de *estabilización* del trabajo bajo la forma salarial. Las figuras del "desempleado", "inempleable", "subempleado" o "trabajador casual" se recortarían contra el trasfondo de *normalización* del espacio social de la fábrica y de las grandes ciudades.

La perspectiva victoriana sobre la pobreza entendía que los sectores trabajadores estaban conformados por una aristocracia obrera –de trabajadores probos y moralmente rectos–, amenazados por una población indiferenciada de "vagabundos". Entre ambos, había una masa de jornaleros semi-calificados sujetos a las inestabilidades del mercado. El temor de fines del siglo XIX sería, justamente, al empleo casual, que amenazaba, como condición de vida generalizada, con degradar a *todos los trabajadores*. En este sentido, se conformaría la preocupación reformadora por las condiciones y la estabilización del trabajo (a la que referimos en la *Introducción*).

A partir del análisis del ejercicio clasificatorio de la población desempleada, se observa que, si bien el diagnóstico de fines del siglo XIX presentaba al desempleado como una "víctima de las circunstancias" (novedad respecto del debate sobre el pauperismo que reducía el problema a la condición moral de los individuos), su "exoneración" dependía de la concentración de toda estigmatización sobre una nueva categoría. Esta sub-población se presentaba como lo

contrario de los genuinamente desempleados, y a ellos se redirigiriría el lenguaje moralizante, eventualmente recodificado por la jerga cientificista. Las categorías de *residuum* y *unemployable* cumplirían ese papel, junto con la estadounidense *tramp* y la francesa *vagabond*. El discurso eugenésico de la degeneración se articularía con el de la economía política y la filantropía para delimitar esta población residual de desempleados y determinar la responsabilidad de ésta en su propia suerte. Más allá de los matices, el tratamiento propuesto para ellos sería semejante: colonias de trabajo o trabajos públicos y, en algunas propuestas extremas, su esterilización.

Aun cuando la preocupación por el *residuum* haya tenido en principio un signo liberal cercano a las posiciones "manchesterianas" (a las que referíamos en el Capítulo 1)[588], sería un error adjudicársela de modo excluyente. Por el contrario, también puede encontrársela, por ejemplo, como problemática tematizada dentro del campo de intelectuales y funcionarios vinculados al socialismo fabiano, cuyos discursos se construían a partir de lo que denominamos una *racionalidad social*. Así, en un clásico artículo sobre salario mínimo, Sydney Webb[589] (1912) se detiene a sopesar el obstáculo que para esta empresa supondrían los "inempleables", es decir, "los enfermos y débiles, los imbéciles y los lunáticos" y "los lisiados y los epilépticos". El tratamiento requerido para quiénes "para ponerlo francamente, no ganan su sustento bajo ninguna circunstancia", sería, en principio, "procurar *que la menor cantidad sea producida*, y que cuantos puedan ser curados lo sean (no importa bajo qué costos)". Ahora bien, no todos podrían ser curados, este denominado "remanente" deberá ser mantenido a expensas del erario público "del modo más sabio, humano y económico posible", pues les corresponde un tratamiento "científico según sus necesidades y capacidades". Tal como expone claramente Webb, el mercado de trabajo no es el lugar para ninguno de ellos, ya que "dejar que permanezcan en competencia parasitaria con aquellos que están completos (*those who are whole*), es contaminar el mercado de trabajo; y significa una rebaja desastrosa en el estándar de vida y en el de la conducta no sólo de ellos mismos, sino de toda la clase asalariada" (Webb 1912: 991). Resulta por demás sugerente la contraposición que realiza Webb entre los inempleables y "aquellos que están completos". *In*empleables, *in*completos, *in*capaces: vemos cómo se configura este espacio como ámbito residual de lo no constituido o lo que ha dejado de ser plenamente. Estos cuerpos "incompletos" resultan una amenaza para las condiciones de trabajo y deben, en consecuencia, ser removidos del espacio (¿de visibilidad?) del mercado.

[588]Sobre el papel teórico de la economía de Alfred Marshall *ver* Jèrome Gautié (2002).

[589]Junto con su mujer, Beatrice Webb –con quien escribiera el *Report of the Royal Comission on the Poor Laws* en 1909–, y William Beveridge forma parte de la generación de reformadores británicos que, además, fundaron la *London School of Economics.*

Pues bien, entendemos que, siguiendo a Topalov (1994), la delimitación de la "inempleabilidad" como este ámbito residual por fuera del mercado funcionó como reverso constitutivo en el proceso de *conformación de un cuerpo apto como fuerza de trabajo*. En este sentido, los "inempleables" aparecen como excedente de una corporeidad dócil y útil que ha devenido (sede de una) mercancía. A partir de ello, si recordamos la definición marxiana clásica, según la cual la fuerza de trabajo es el "conjunto de las facultades físicas y mentales que existen en la *corporeidad*, en la *personalidad viva* de un ser humano" (Marx 1963: 136, énfasis nuestro), deberíamos agregar que la producción de una corporeidad potente[590] (y la de su contrario) resultaron, entonces, condición *sine qua non* para el desarrollo del capitalismo industrial, en tanto condición de posibilidad del plusvalor.

Según muestra Thomas Leonard (2005), el pensamiento de los reformadores ingleses de los albores del siglo XX fue una influencia importante para los *policy makers* norteamericanos de la denominada "Era Progresiva"[591]. Esta influencia puede verse en la determinación de políticas de selección de inmigrantes, así como en el debate respecto del establecimiento de un salario mínimo (ver Thomas Leonard 2005). En ambos casos reaparece la preocupación por el *residuum* a la que nos referíamos más arriba.

También en EE.UU, la referencia a los inempleables en este sentido, como *residuum* y población peligrosa, reaparecería bajo el movimiento de "higiene mental" proveniente de la psicología, a partir de la eclosión del problema del desempleo en la década del treinta. La inempleabilidad referiría, desde esta perspectiva, a las "actitudes ante la sociedad", actitudes que deben rastrearse en la socialización secundaria de la escuela y los resentimientos que ésta provoca. El argumento sigue en el sentido de criticar tanto a las visiones disciplinarias de la escuela como a las visiones centradas en el niño, para postular a la escuela como instancia de formación de la personalidad y la necesidad de que ésta sea *ajustada* a la sociedad. Aquí debemos marcar dos cuestiones: en primer lugar, se construye una suerte de carrera "institucional" del "inempleable", que los pone en un lugar absolutamente análogo al del loco o del delincuente; esto, en segundo término, implica un interesantísimo desplazamiento semántico en el que los inempleables no sólo son aquellos que no se "ajustan" a las necesidades del mercado, sino quienes lisa y llanamente no se adecuan a *la sociedad* (*unadjusted to the complex social and industrial condition of modern life)*. La inempleabilidad

[590] En lo que sigue nos referiremos a la corporeidad o cuerpo de la fuerza de trabajo, siempre como sede tanto de capacidades físicas como mentales.

[591] Esta Era, temporalmente ubicada entre 1890 y 1920 se caracterizó por el desarrollo de lo que hemos denominado una *racionalidad social* de gobierno de las poblaciones.

del *residuum* es, entonces, el resultado del fracaso de las instituciones en la construcción de personalidades exitosas y ajustadas a las normas sociales (Zorbaugh 1932)[592].

Desde otros lugares de enunciación, habría otras problematizaciones de la "empleabilidad" en los años treinta en EE.UU. El brutal ascenso de la cifra de desempleo a once millones de personas en 1932 había traído una fuerte intervención del Estado Federal y la consecuente centralización de las estrategias de asistencia, antes repartida entre los estados y los municipios. A partir de 1935, sin embargo, habría un intento de reasignación de la población "beneficiaria", a partir de sus distintos niveles empleabilidad. Los "empleables" permanecerían en la órbita federal, mientras que los inempleables "volverían" a la órbita descentralizada del estado o el municipio. Entendemos que el caso americano de la depresión del treinta representa una verdadera novedad en lo que refiere a la delimitación de poblaciones enteras en función a sus "riesgos de empleabilidad". Se configurarían así lo que los funcionarios denominan poblaciones enteras de "sujetos de cuidado permanente" que deben quedar bajo la protección del Estado: ancianos, mujeres con niños a cargo y los discapacitados.

Hacia la década del cuarenta en los EE.UU proliferarían los estudios estadísticos y cualitativos, que por un lado buscaban diferenciar subpoblaciones en vistas a su "in/empleabilidad" (Long 1942), al tiempo que producían escalas para su medición (Newer 1944). Signadas por un régimen de la mirada construido a partir de la estadística matemática y de la econometría, estos estudios buscaban detectar (sistemáticamente y a distancia, como diría Robert Castel 1997) las poblaciones en riesgo de inempleabilidad. Por cierto, las poblaciones "inempleables" delimitadas por estos estudios tendrían fuertes resonancias respecto del *underclass*, en vistas a que configuraban un subuniverso fuertemente estigmatizado. Según constataba el trabajo de Newer, por ejemplo, a la hora de buscar un trabajo era preferible ser obeso a "amarillo", pero "indio" a sifilítico, así como quejoso a borracho (sic). Esta suerte de radiografía de los prejuicios de los empleadores adquiere, mediante el vocabulario neutro, un estatus científico de *dato* (Newer 1944: 647).

¿Hasta qué punto bajo el término de "inempleables" (¿posteriormente también vulnerables?) no hay una marcación de una población que se diagnostica como "en riesgo", pero que se teme "riesgosa"? Efectivamente, en el caso del debate estadounidense en los sesenta y los setenta, los inempleables son grupos poblacionales marcados por características étnicas,

[592] Este es uno de los sentidos en los que se ha desarrollado la psicología moderna. Incluso no han sido menores los aportes realizados a ella por cierta lectura del psicoanálisis, particularmente según interpreta el legado teórico de su padre la psicoanalista Ana Freud (ver Murillo, 2001).

etarias, culturales o de género (en algunos casos por todas). Incluso aparecen tipologías de beneficiarios de políticas de reinserción laboral: bravados (agresivos pero tomadores racionales de riesgo), comportamentales (agresivos y tomadores no racionales de riesgo), dependientes (reservados y ansiosos por su inadecuación), sobre-performadores (preocupados por su performance laboral) y "normales" (indistinguibles de trabajadores regulares). Por supuesto, salvo el último grupo, los demás son "disfuncionales", es decir no "re-empleables". (Padfieldy Williams 1973)

Según esta breve e incompleta genealogía, tendríamos una complejidad textual interesante, que podríamos intentar ordenar del siguiente modo: primero, veíamos emerger en Inglaterra a comienzos del siglo XX, frente a la "cuestión del desempleo", debates que ubicaban a la in/empleabilidad como *causa* del desempleo (versión más "manchesteriana del argumento") o como *residuo* último de sujetos irracionales e inmorales que debía separarse de la clase obrera laboriosa. En EE.UU, por su parte, tendríamos las resonancias de la inempleabilidad como residuo, pero también una reinterpretación marcadamente eugenésica, tanto en su variante más clara de carácter bilogista, como en su sentido más sutil de cuño "psicologista". En este sentido, la cuestión de la inempleabilidad se articuló con la teoría de la "adaptación", concepto central para caractrizar la salud, tanto en el conductismo, como en el neoconductismo y la derivas anglosajonas del psicoanálisis (Murillo 2001). En la década del treinta, por su parte, emergería un debate estadístico sobre la delimitación de éstas poblaciones y búsquedas de conformación de instrumentos neutros (escalas) para su medición (deductiva) como *riesgo*. Finalmente, a partir de la década del cuarenta, una reinscripción de todos estos discursos en el horizonte del cada vez más acuciante problema del *ghetto.*

Pues bien, más cerca de nuestro presente, la cuestión de la in/emlpleabilidad, nuevamente, se mostraría resbaladiza. Al mismo tiempo que los jóvenes negros (y pronto también latinos y también los "*white trash*") se ven encerrados en ese reducto a la vez externo e interno, la amenaza de in/empleabilidad comienza a esparcirse, sin que nadie pueda sentirse plenamente o permanentemente a salvo. La "inempleabilidad" deviene masiva por las transformaciones tecnológicas y la obsolescencia de las capacidades adquiridas, un *riesgo* al que todos estamos sometidos y que deberemos gestionar individualmente. La *empleabilidad de tan relativa* aparecerá progresivamente más obligatoria, mientras la tercera revolución industrial dejaba como saldo un ejército de personas ahora prescindibles. Tal como avizoraba un parlamentario conservador en la década del ochenta cuando "lo social" comenzaba a morir:

> Estamos recibiendo muchas pruebas, tanto de Gran Bretaña como de nuestros principales competidores en la industria, acerca del patrón de rápido cambio en las necesidades industriales, de formación y de

> empleo industrial en general (…) Nuestra economía, cada vez más sofisticada, demuestra que las personas que carezcan de esta capacidad de adaptabilidad se convertirán en casi permanentemente inempleables (David Madel, Parlamentario Conservador británico, Noviembre de 1971)

El diagnóstico (típicamente post-social o post-fordista) hace de la inempleabilidad un riesgo a asumir mediante la inversión en capital humano. Ésta, por cierto, dependerá de las estrategias individuales y familiares para autoproducirse como mercancías atractivas. Ahora bien, las distintas acepciones de la "in/empleabilidad" no se anulan, sino que se superponen. Así, al tiempo que en la década de los noventa ésta devenía un riesgo para todos, se montarían dispositivos para la segregación y focalización de la acción estatal en determinadas poblaciones, articulando los dispositivos de diagnóstico e intervención que analizábamos en el Capítulo 6 (al referirnos a las cajas PAN).

Entendemos, que aun más importante que la (muy breve) genealogía de la "in/empleabilidad"[593] es la (aun más breve) de sus silencios, los momentos en que este concepto calla. Particularmente fue el caso de las guerras, en realidad la reiteración de la experiencia de la Primera Guerra en la Segunda, que traería una interesante moraleja a nivel de los debates sobre la in/empleabilidad: no puede aducirse la existencia de in/empleabilidades fijas, suerte de ontología de personas o poblaciones, pues en momentos de crecimiento económico repentino esa fuerza de trabajo, otrora "residual", se ve absorbida por el mercado (Glen Miller 1945). Del mismo modo, aunque de una forma más diferida, la recuperación del mercado de trabajo en la Argentina (a partir de 2004) y el hecho de que éste absorbiera una importante cantidad de trabajadores no calificados y con poca experiencia laboral (de dudosa "empleabilidad") pareciera acallar, al menos por un tiempo, los diagnósticos que comenzaban a circular desde el "Programa Trabajar". En este programa, la empleabilidad emerge como *objetivo* de la política pública (ya lo veremos funcionar, a partir de 2004, como preocupación estadística y criterio de delimitación).

Pues bien, hemos revisado los fines de la contraprestación previstos en la normativa. Ni la utilidad social de los proyectos ni el incremento en la empleabilidad de los "beneficiarios" parecieran ser victorias de las que podían vanagloriarse los *policy makers.* Entonces, la pregunta persiste: ¿cuál fue el papel cumplido por la contraprestación en el diseño del programa? Ya hemos vistas algunas, pero falta una fundamental, la función moral. ¿Será como en el caso norteamericano de los *pobres "dependientes"?* La contraprestación laboral,

[593] Para una versión más extensa de esta genealogía, ver Grondona 2008a.

¿es pensada como activadora moral de los sujetos beneficiarios? A pesar de nuestro prejuicio, no, al menos en esta etapa. El análisis de los documentos desmintió nuestra prenoción, el principal sentido de la contraprestación no aparece vinculado al tópico de la ética puritana. La contraprestación es un elemento capital para la focalización del programa en tanto que *desincentivo*.

La autoselección o el estigma del trabajo forzado.

Entendemos que la relevancia del *workfare* está al nivel de la producción de comportamientos. Pues bien, el caso criollo no será la excepción. Como dijimos, nuestra primera hipótesis era que el trabajo como contraprestación debía cumplir una función moral, pero en nuestro caso lo hace preponderantemente en un sentido particular. El objetivo primero de la contraprestación laboral sería garantizar un tipo de conducta: la autoselección de los "beneficiarios" o autofocalización, de modo de excluir a aquellos "no tan pobres" que podrían convertirse en "*free-riders*" del programa[594].

Veamos:

> La autofocalización es especialmente conveniente cuando los demás métodos son menos factibles de lo habitual, en especial, cuando la capacidad administrativa es particularmente baja, en situaciones de crisis, y cuando los ingresos son irregulares. (…) En tales circunstancias, para ser muy exactos, será necesario que un programa de comprobación de medios de vida o comprobación sustitutiva de medios de vida certifique o vuelva a certificar muchos hogares en forma bastante inmediata, *tarea desalentadora y costosa en el mejor de los casos y con frecuencia completamente poco factible* (BM 2004).

Entonces, sostenemos que la "empleabilidad" y el "beneficio comunitario" son objetivos absolutamente secundarios en el diseño del "Programa Trabajar", lo central es generar, mediante desincentivos, una adecuada focalización del beneficio.

Cabe remarcar que se trata, en efecto, de un estímulo que busca inhibir un tipo de comportamiento: el del *abusador*. ¿Cuál es, entonces, el estatuto del trabajo en los "Programas Trabajar"? Nuestra conclusión es que estamos ante una figura que podríamos denominar "trabajo forzado" y "trabajo estigmatizante". Es decir, trabajo asociado a esfuerzo, a penuria, a obstáculo, a impedimento; ello en relación no sólo al tipo de tarea, sino también a la fijación del beneficio por debajo del salario mínimo del mercado e incluso de la canasta básica. Tenemos aquí un sentido muy alejado al de trabajo como creación, como actividad o como constructor moral en sentido "productivo". A lo sumo se opera mediante la "inhibición" del "abuso" moral del programa.

[594] Igualmente, como hemos dicho el programa contaba también con otras formas de "focalización", priorizando áreas de concentración de NBI o de "emergencia laboral".

Desde la perspectiva de los *policy makers,* el *estigma* que implica la participación en un programa social es una "fortaleza" a la hora de seleccionar a los verdaderamente pobres:

> ¿El estigma es bueno o malo? Claramente, significa un costo para el beneficiario del programa que así lo siente. Ya sea levemente desagradable o desmoralizador depende en gran medida de las circunstancias, al igual que de la sensibilidad del individuo. Al igual que con otras clases de costos de transacción, el estigma es una herramienta que puede ayudar a desalentar la filtración. Pero se trata de una herramienta bastante categórica, puesto que también puede desalentar la participación entre los pobres y obrar en contra de la promoción de la dignidad y autoestima como resultado de su desarrollo.
> Por lo tanto, este estigma se debería analizar cuidadosamente y se debería usar en forma juiciosa (BM 2004).

En este sentido, se trataba de una "reedición" del principio de "menor elegibilidad" de las "*workhouses*". Ahora bien, esta estrategia en la versión estadounidense del esquema había estado orientada a *forzar* a los pobres-dependientes al mercado de trabajo (en condiciones precarias). En virtud de las características de la estructura ocupacional en la Argentina y del ciclo económico, el *workfare* criollo no podría cumplir esa función. Por el contrario, creaba como espacio estigmatizado e indefinible, un ámbito entre el trabajo y la inactividad: la contraprestación.

Como veremos a continuación, a medida que iba generalizándose el uso de planes y la conflictividad social vinculada a ellos y a ese nuevo actor político ("los piqueteros"), el lugar *moral* del trabajo asociado a la contraprestación devendría más relevante. Justamente, en virtud de una progresiva estigmatización del "plan trabajar" y de la generalización de dudas respecto del carácter de sus beneficiarios, la compulsión a hacerlos trabajar *realmente* sería más fuerte, pues se sospechaba que no lo hacían, al menos no lo suficiente.

II.c. La masificación del workfare 2002-2004

Esta tercera etapa del *workfare* argentino está estrechamente vinculada a la profunda crisis de 2001, su(s) lectura(s) y la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJHD) como respuesta a ella[595]. Esta explosión y radicalización de las tensiones propias de la cuestión social inauguró un período sumamente convulsionado en el que emergían aspectos de la vida

[595] El programa Jefes de Hogar Desocupado fue implementado junto con la emergencia ocupacional en el decreto 165/2002 y luego sería ampliado por el decreto 565/2002 y rebautizado como "derecho de inclusión familiar". Las condiciones para acceder al plan eran ser jefe o jefa de hogar desempleado, no estar recibiendo seguro de desempleo, tener un hijo discapacitado o menor de 18 a cargo o estar en "estado de gravidez". Asimismo podían acceder al plan los mayores de 60 años que no estuvieran en condición de recibir una jubilación. Su principal objetivo es "brindar una ayuda económica a los titulares (...) con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social", asegurando "la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos", "la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; "su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral y "su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional".

social improcesables. *La* pregunta, siempre asechante, salió de las sombras para instalarse en la escena del debate público de un modo descarnado:

> Aunque difícilmente podríamos saber *cuánta pobreza aguanta una democracia*, en el caso argentino el fenómeno se agrava por la persistencia de la recesión, el aumento permanente del desempleo, la inflación y la creciente desigualdad (Discurso de Santiago Kovadloff "El Reto Argentino: Diálogo o Confrontación", 9 de abril de 2002).

Así, la grieta abierta por la recesión se presentaba como una amenaza al corazón del orden social, una puesta en riesgo al nivel mismo de la cohesión. Desde este límite es desde el que se instala como "respuesta" el PJJHD. Ahora bien, el relato de este programa se inscribe en la sinuosa historia que va desde 2002 hasta nuestros días. Entre un momento y otro se han registrado transformaciones relevantes. Por un lado, luego del estrepitoso y conflictivo fin de la gestión de Alianza, se abriría un período de gran incertidumbre política, social y económica, signado por una devaluación monetaria que implicaba una modificación sustantiva en los equilibrios de la economía y una tasa de desempleo que había trepado aun inquietante 21.5% (INDEC). En 2004 asumía la presidencia Néstor Kirchner, con implicancias cuya complejidad superan las posibilidades de esta tesis. En relación a nuestro tema de análisis, sin embargo, resulta relevante indicar que en el cuarto trimestre de 2006, por primera vez en casi diez años la tasa de desempleo tenía sólo un dígito (8.7%).

A pesar de las evidentes transformaciones políticas, económicas y culturales del período 2002-2007, el PJJHD permanecería como una de las principales herramienta de intervención sobre las poblaciones desempleadas. Incluso, como veremos, las alternativas ideadas para superar este programa, seguían inscribiéndose (al menos parcialmente) en una matriz discursiva no demasiado distante a la de la década de los noventa. Todo ello fue cierto hasta la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009, momento en que algo cambiaría radicalmente. Pero esta tesis llega hasta 2007, momento aún signado por una inercia que marcaría la continuidad en las políticas de intervención en la pobreza y, en particular, en las poblaciones desempleadas. En las páginas que siguen, analizaremos este programa social *sui generis* y sus re-definiciones, resultado de los tempestuosos tiempos que le tocó vivir.

El PJJHD se insertaría en una serie de debates y diseños para un nuevo y más masivo plan social que había recorrido los diversos gabinetes desde comienzos del año 2000. Una de las inspiraciones de aquellas debatidas formulaciones previas había sido el programa mejicano "Progresa", basado en transferencias condicionadas por la permanencia de los niños en la

escuela y controles sanitarios. Otra de las formulaciones previas que no se concretaron como alternativa, proponía subsidiar la contratación de trabajadores desempleados por parte de PyMEs. También, en octubre de 2001 se barajaría la posibilidad de una asignación por hijo de treinta pesos para unificar todos los planes sociales[596].

Asimismo, desde la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) en diciembre de 2001 se terminaban de recolectar un millón de firmas a favor del seguro de empleo y formación de trescientos ochenta pesos para trabajadores desocupados, a lo que se sumaba sesenta pesos en una asignación universal por hijo y una asignación de ciento cincuenta para los mayores de 65 años sin beneficios previsionales. En virtud de la fuerte inestabilidad política, el proyecto no pudo ser discutido en el Congreso, como dictaba la Constitución Nacional. Volveremos sobre la estrategia y las propuestas de la Central más adelante.

En el contexto de la aguda crisis del verano de 2001-2002, y en el marco de la Mesa del Diálogo Argentino convocada por Cáritas Argentina, se revisarían todos estos antecedentes, para optar por un plan para jefes de familia con hijos menores de 18 años, discapacitados o mujeres embarazadas, con una asignación de entre ciento cincuenta y doscientos pesos. Para atender a la los trabajadores desocupados no contemplados en el plan, el Ministerio de Trabajo también pondría en marcha el Programa de Emergencia Laboral (devenido Programa de Empleos Comunitario 2003), una suerte de "reservorio" del "reservorio" que ya representaba el PJJHD.

El PJJHD, aun cuando estuvo marcado por cierta "inercias" de los modos de saber y hacer de la década precedente, supondría algunas novedades. En primer lugar, a diferencia de los múltiples planes previos, el PJJHD no tenía fecha límite para la cobertura, la prestación caducaría ante la obtención de otra fuente de ingreso (o de incumplimiento de la normativa establecida por el programa). También a diferencia de los esquemas anteriores, se establecían cupos por provincia o regiones, es decir que el criterio exclusivo era la "autofocalización" en base a la relación entre el monto del subsidio y las tareas de contraprestación[597]. Al respecto, el decreto original no contemplaba su obligatoriedad, carácter que fue introducido a partir de abril de 2002, mediante la Resolución del MTEySS 312/02. En el decreto de creación de enero se hablaba de "*propiciar* (...) la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios" (Art. 3, Decreto 165/2002, énfasis propio), pero no eran obligatorios.

[596] Fuente: entrevista a informante clave, triangulada con diarios del período.
[597] Y el control de compatibilidades a través del "Registro Único de Beneficiarios".

Según nos indicara una informante clave vinculada al PJJHD, la obligatoriedad de la contraprestación resultó de la negociación de requerimiento para el financiamiento por parte del Banco Mundial por seiscientos millones de dólares (aprobado en 2003). En cualquier caso, desde la perspectiva del organismo se trataría de un nuevo esquema *workfare* (BM 2002).

Pues bien, la contraprestación estaría organizada a partir de seis componentes: 1) *actividades comunitarias*, organizadas por los municipios (comedores, jardines maternales, etc.); 2) *componente productivo*, orientado a fomentar el asociativismo y los micro-emprendimientos; 3) *reinserción laboral*, una de las estrategias menos exitosas del programa (como hemos visto había sido el caso del POJH chileno), financiaba la absorción de los beneficiarios por parte de empresas; 4) *formación*, que buscaba la terminalidad educativa o la mejora de calificaciones profesionales; 5) *convenios especiales*, con instancias administrativas municipales o provinciales para que los beneficiarios realizaran tareas de contraprestación en aquellos ámbitos; 6) *materiales*, orientado a proveer a los municipios de herramientas y materiales necesarios para poner en marcha actividades de contraprestación.

Ahora bien, probablemente la principal novedad del programa haya sido la *masificación* de la intervención (llegaría a cubrir cerca de 2.3 millones de "beneficiarios") sobre la base de un reconocimiento (más bien retórico, desde algunas perspectivas) a los derechos sociales de inclusión. Como habíamos visto, los planes pinochetistas (PEM y POJH) también habían estado marcados por la masividad, que podríamos pensar como propia de la traducción/producción de los esquemas *workfare* en contextos de alto desempleo y baja cobertura del seguro de paro. Sin embargo, la adopción del lenguaje de derechos imprimiría un color singular al experimento argentino.

Junto con esta masificación, y en parte como consecuencia de ella, iban a surgir tres cuestiones relevantes para el desarrollo del *workfare* en nuestro contexto:

1. La proliferación de discursos contrapuestos que compitieron por la nominación legítima del programa
2. La preocupación por la "falta de transparencia" en la implementación del plan y la consecuente individualización de la gestión de los beneficiarios
3. La preocupación por la masividad y heterogeneidad del universo de los jefes.

A continuación analizamos cada una de estas cuestiones.

Plan Jefes y Jefas de Hogar, ¿qué cosa eres?

A diferencia de lo que observábamos para el caso del "Programa Trabajar", alrededor del PJJHD hay una polifónica y plural nominación. A fines analíticos, y como primera

aproximación, entendemos que existen al menos cuatro espacios discursivos desde los que pretende significarse el programa (que hemos venido analizando a lo largo de la tesis): la racionalidad "tecnocrático-neoliberal", la racionalidad "católica-social", la racionalidad "liberal-manchesteriana", la racionalidad "liberal-social" y la racionalidad "neocorporativa".

1. *La racionalidad "tecnocrático-neoliberal"*. Esta matriz de discursos se despliega en las formulaciones de las agencias internacionales (particularmente el BM) y de los *think tanks* locales (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, Fundación Crear, Universidad de San Andrés, etc.). Estos "tanques" no sólo presentan diferencias interesantes al nivel de los enunciados producidos, sino también en el de sus pesos relativos. Entre ellos se destaca claramente el BM, que plantea una continuidad casi absoluta entre el programa y el anterior "Trabajar". Se trataría de un programa *workfare*, autofocalizado que procura reforzar y extender la red de seguridad (*safety*, no *security*) en tiempos de crisis. En este discurso, tal como veíamos arriba, el criterio formal de justicia es el de la eficiencia. Asimismo, comparten una mirada "microconductual" interesada en construir dispositivos de observación, modelización y previsión del comportamiento de los "beneficiarios", cuyos resultados sirvan para diseñar políticas que intervenga al nivel del comportamiento de los sujetos. Como vimos, esta era la lógica predominante en el "Trabajar"[598].

A partir de la lectura de la crisis que se hace desde esta perspectiva y del papel preponderante otorgado a la "corrupción" como su causante, se insistirá en la necesidad técnica de asumir nuevas metodologías de planificación, evaluación, control y *accountability* que eviten el dispendio innecesario de recursos producto de la lógica "desprolija" de las administraciones políticas. Volveremos al análisis de este discurso, en continuidad con lo ya dicho en capítulos anteriores.

2. *La racionalidad "liberal-manchesteriana".* Sus principales productores y reproductores son los funcionarios políticos del gobierno, que diagnostican la crisis en términos de disrupción de la "gobernabilidad" y que entienden al programa como una herramienta de

[598] Por ejemplo: "Bank international experience on workfare is that targeting to the poor depends on *setting an appropriate wage rate* and enforcing the work requirement. Building on the tools developed in the Trabajar Program, this project will continue to promote targeting to the poor and *support mechanisms to monitor and evaluate the poverty alleviation impact of the Jefes de Hogar* Program. The targeting mechanism remains the low wage rate (Arg. pesos 150/mo, currently equivalent to about US$40), which *is expected to be attractive only to those who are poor and with few prospects for employment*, as long as the work or training requirement is enforced (see Summary Project Economic Analysis for more detail). Given the current economic uncertainties in Argentina, the maximum wage rate for the Jefes de Hogar Program will be reviewed periodically with the Government according to an agreed methodology.

The Bank also has worked with the Government over the last 7 months to strengthen the link between the cash transfer and the work or training requirement. Initially, *the work requirement was not enforced systematically and because no data was collected it was not possible to monitor performance at the local level*" (Banco Mundial 2002).

aplacamiento de la efervescencia social capaz de restituirla[599]. Esta racionalidad se inscribe en lo que Isuani (1985) denominó el papel ideológico-político de la asistencia, y que nosotros marcamos como el carácter saliente de la gestión "manchesteriana" del desempleo entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, según la cual el desempleo era un riesgo para el orden al que debía atenderse de modos *adyacentes* y *coyunturales*.

3. *La racionalidad "católico-social".* Por su parte, desde esta matriz discursiva se diagnosticaría la crisis en términos de la crisis de valores colectivos. El exponente central de este tipo de argumentos es la Mesa del Diálogo Argentino[600] y particularmente las iglesias que participaron en este espacio. Desde esta perspectiva, el PJJHD sería una medida tomada en una situación de emergencia social, de declive moral y espiritual cuya amenaza sería la desintegración social. En este tipo de enunciados, el trabajo requerido como contraparte del plan garantiza el carácter moral de éste, por cuanto es parte de la tarea de "reconstruir" la trama de valores, entre los que se destaca la "cultura del trabajo"[601], a partir del fortalecimiento de los lazos "fraternos" de "amistad social"[602].

Hemos visto circular estos enunciados a lo largo de la tesis, pero particularmente en el debate de la Ley de Empleo de 1991, la valoración moral del trabajo devenía un lugar por el cual *debía* pasarse (en particular en el caso de los legisladores del PJ) para apoyar la flexibilización.

Al analizar la red documental de los programas "Trabajar", vimos que habían estado prácticamente hegemonizados por el argumento tecnocrático neoliberal que hacía de la contraprestación un "desincentivo" (una acción de limitación) antes que una acción pedagógica positiva de reforma. Ahora bien, entendemos que la re-semantización del papel moral de la contraprestación (el "deber" de trabajar), estuvo asociada a la progresiva

[599] Este tipo de discursos aparece en citas de funcionarios de Estado en los medios masivos de comunicación. Por citar un ejemplo: "Lo importante es mantener la paz social –aseguró a LA NACION el ministro de Trabajo, Alfredo Atanasof–. Esta va a ser la red de contención más poderosa del país." (En referencia al PJJH, La Nación "Habrá más planes de empleo en el país" 1/04/02).

[600] Se trató de una iniciativa de Eduardo Duhalde, quien como Presidente provisional convoca a la Mesa del Dialogo Argentino el 14 de Enero de 2002. Los coordinadores de la mesa fueron: Monseñor Estanislao Karlic, los obispos Juan Carlos Maccarones, Jorge Casaretto, Artemio Staffolani y el titular del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Carmelo Angulo Baturen. Este anuncio se realizó en un discurso por cadena oficial desde el convento de Santa Catalina de Siena.

[601] "Tenemos que desarrollar algunos valores indispensables para la vida social: *Frente a la cultura de la dádiva, promover la cultura del trabajo, el espíritu de sacrificio, el empeño perseverante y la creatividad"* (Documento de la Conferencia Episcopal Argentina, dado al término de la asamblea Plenaria Extraordinaria, realizada en La Montonera –Pilar– del 25 al 28 de septiembre de 2002).

[602] "Frente a la corrupción y la mentira, promover el sentido de justicia, el respeto por la ley y la fidelidad a la palabra dada. Frente a la fragmentación social, promover la reconciliación, el diálogo y la *amistad social*. Sólo buenos ciudadanos, que obren con inteligencia, amor y responsabilidad, pueden edificar una sociedad y un Estado más justos y solidarios. (Documento de la Conferencia Episcopal Argentina, dado al término de la Asamblea Plenaria Extraordinaria, realizada en La Montonera –Pilar– del 25 al 28 de septiembre de 2002).

estigmatización de los "beneficiarios" bajo las denuncias de "clientelismo" (cuya contracara es la de un sujeto dependiente y pasivo que, indignamente, deja comprar su voluntad). Según nuestra propia lectura de periódicos y documentos, y en sintonía con el trabajo sistemático de Gabriel Vommaro (2009), entre 1997-2007 hubo una progresiva estigmatización de la asistencia bajo el rótulo de "clientelismo"[603]. En esta progresión se registra un salto de menciones en 1999. Este fue un año de campaña electoral, que iba a ser ganada por la "Alianza para el Cambio" (FREPASO y UCR). Pues bien, entendemos que, como habíamos adelantado en el capítulo previo, la posición enunciativa asumida por este espacio tuvo un importante papel en la "puesta en agenda" de la cuestión del clientelismo-dependencia. Así:

> Los diputados nacionales del FREPASO Graciela Fernández Meijide y Juan Pablo Cafiero denunciaron ayer ante una delegación del Banco Mundial (BM) la supuesta malversación de fondos destinados a los desocupados por parte del Gobierno (…)Fernández Meijide y Cafiero denunciaron que "sólo el 18 por ciento efectivamente trabajó y percibió haberes; el 52,9% de los supuestos beneficiarios de los subsidios declararon domicilios existentes, y el 11,4% resultaron ser personas desconocidas, entre otras cifras ("Denuncia de frepasistas", Clarín, 31/09/98).

En virtud de estas denuncias, ese mismo año Graciela Fernández Meijide, por entonces una candidata a gobernadora de la Provincia de Buenos Aires, proponía que todos los programas sociales fueran monitoreados por Cáritas Argentina[604]. Así, entendemos que las denuncias de clientelismo (junto a otros factores) coadyuvaron a consolidar la estigmatización de los beneficiarios, en virtud de lo cual (ahora sí) haría falta una intervención "positiva" en términos morales. Retomaremos algunos elementos de este discurso moral pastoral más adelante.

603

Año	Menciones de clientelismo en Clarín y La Nación
1997	32
1998	61
1999	105
2000	115
2001	151
2002	262
2003	297
2004	257

Vommaro 2009.

[604] La relación entre la Alianza y Caritas es sumamente interesante. Por un lado, en su papel de oposición y en el contexto de una demora de entrega de fondos públicos para asistir inundados tuvo claros guiños políticos denunciando el retraso como una "revancha" del gobierno menemista frente a las críticas de la Iglesia. Luego, una vez en el gobierno, Graciela Fernández Meijide hizo una rueda extensa de consultas a numerosos miembros de la ICA (Iglesia Católica Argentina) para discutir el diseño de lucha contra la pobreza. Asimismo, una vez que, producto de tensiones internas de la coalición gobernante, se reemplaza la cabeza del MDS (Ministerio de Dsearrolo Social de la Nación), el sucesor elegido sería Juan Pablo Cafiero, actualmente representante de Argentina ante el Vaticano.

4. *La racionalidad liberal-social*. Encontramos esta matriz discursiva en las formulaciones del Centro de Estudios Legales y Sociales, así como en la mayor parte de la normativa del programa. Desde acuerdo a ésta, se reconocía el "derecho a la inclusión social" cuya garantía resultaba responsabilidad del Estado[605] y que se haría valer ante los sectores concentrados de ingreso. Desde la matriz que deletreaba este "discurso de los derechos", la crisis resultaba en la erosión del lugar del trabajo como garantía de derechos y de inclusión. En este sentido, el PJJHD operaba como un dispositivo de seguridad que extendía los derechos, sobre la base de gestionar ciertos riesgos *objetivos* y *sociales.* Nos detendremos un poco más en el análisis de este discurso, en virtud de su centralidad a partir de 2009 (AUH), período que, aunque no abarcamos, no desconocemos.

Aun cuando haya una coincidencia a nivel de los enunciados respecto del "reconocimiento de derechos sociales" por parte de la normativa del programa, algunas de las críticas más lacerantes a éste se enmarcaron en la última lógica argumental. Ellas entendían que tal reconocimiento no era sino formal, pues tanto el cierre del padrón de beneficiarios en mayo de 2004, como la obligatoriedad de la contraprestación eran contrarios al reconocimiento de un derecho y se parecían más a las estrategias de focalización del neoliberalismo.

Como contrapartida, desde los espacios de legitimación del programa se lo presentó como una medida no sólo de reconocimiento, sino de distribución del ingreso (recordamos que el financiamiento del programa se realizó parcialmente con las retenciones de exportaciones). En una presentación de un equipo técnico del Ministerio de Trabajo en las jornadas de ASET de 2003 (Roca *et al.*), el PJJHD se presentaba como "una política social de ingreso mínimo con pretensión de universalidad". Así, se inscribiría en nueva lógica de política social, diferente a la que había caracterizado a buena parte de los planes y programas implementados a partir de la década del noventa, asociados al desarrollo de acciones focalizadas dirigidas a los grupos más vulnerables del mercado de trabajo afectados por la supuesta crisis coyuntural de empleo (Roca *et al* 2003*:* 40). Habría en el PJJH una suerte de "tendencia incremental hacia la universalidad" (¿de camino a la AUH?). Respecto de la obligatoriedad de la contraprestación laboral del PJJHD, resulta sumamente sugerente la relectura propuesta. En la lógica del *paper*, esta nueva dirección en el diseño de políticas plantea la necesidad de "independizar la renta mínima de ciudadanía (a la que se aproximaría asintóticamente el PJJHD) de la *idea* de trabajo", punto que acarrea "dilemas sobre "incentivos", "solidaridad

[605] Así: "Que en cumplimiento del mandato del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual se otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *se reconoce el derecho familiar a la inclusión social*" (en los considerandos vistos del decreto 565/02).

social" que dan lugar a propuestas múltiples, en muchos casos semejantes a lo que en el PJJHD se define como "contraprestación" "que, desde esta perspectiva, se toma como una actividad de fortalecimiento de la solidaridad social (y no ya como trabajo)".

La problematización del "derecho de asistencia", como hemos indicado, resuena a lo largo de la historia de los debates sobre política social. Éste, por su parte, está vinculado a la lógica bifronte del liberalismo, la doble valencia de la ley y el modo en que el derecho se rearticula con los mecanismos de seguridad desde fines del siglo XIX. Así, desde estas posiciones de enunciación se construyen representaciones que hacen del Estado un espacio de voluntad (general) y de la Ley un instrumento de intervención capaz de producir y extender ciudadanía conquistando nuevos espacios para el derecho positivo, que correspondería a ciertas imágenes sobre el Hombre y sus Derechos (naturales y universales).

Pues bien, *la estrategia de "judicialización" del PJJHD* llevada adelante por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y por Defensa de Usuarios y Consumidores (DEUCO) pareciera inscribirse en esa matriz de discursos y de prácticas. En efecto, estas organizaciones se movilizaron en defensa de trabajadores desocupados que no fueron incluidos en el programa en virtud del cierre del mismo (el 17 de mayo, sin mediar un acto administrativo puntual) o en virtud de haber rechazado su postulación. El argumento a partir del cual validaron estas presentaciones (más de quince, muchas de ellas, colectivas) fue el reconocimiento de que la propia normativa del programa hacía sobre el papel del Estado como garante del "derecho a la inclusión social", así como los tratados internacionales que incluyeron los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y que obtuvieron estatuto constitucional en 1994 (Arcidiácono, Feierstein, Kletzl 2007).

Más allá del escaso éxito que tuvieron la mayor parte de las causas, en particular en lo que hacía al objetivo más genérico de re-abrir el programa (punto en el que también acordaría el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control del programa y la Defensoría del Pueblo de la Nación), resulta sugerente la emergencia de una figura desconocida hasta el momento: la de un actor institucionalizado comparable al "*welfare advocate*" de otros contextos, es decir, instancias de defensa colectiva no-política (judicial y por medio de "grupos de presión") de los beneficiarios de la seguridad social.

Los aspectos que el CELS criticaría del programa en relación a la perspectiva de los derechos sociales serían la insuficiencia de la transferencia monetaria para cubrir los gastos de la canasta básica, su incompatibilidad con otros programas o actividades que pudieran cubrir

estas necesidades, la ya citada exigencia de contraprestación y la ausencia de instancias de reclamo sencillas y gratuitas. Sin embargo, este organismo reconocería que el uso del lenguaje de derechos, aunque fuera de un modo retórico en la normativa, implicaba un avance, que incluso habilitaba la propia estrategia de "judicialización".

5. *La racionalidad neocorporativa.* Pues bien, otra estrategia discursiva que disputaría los sentidos de la intervención a partir de argumentos respecto de la "ciudadanía" y "los derechos", sería la Central de Trabajadores Argentinos[606] ("sin trabajo no hay ciudadanía plena ni democracia" CTA 1999: 22). Sin embargo, habría importantes desplazamientos respecto de la del CELS. En efecto, la posición enunciativa, la estrategia discursiva y práctica puesta en juego por la CTA[607] fue mucho más *política*, en el sentido que le hemos dado al analizar el debate sobre la Ley de Empleo en 1991. Con ello queremos decir que la lectura del fenómeno del desempleo estaría signada por su relación con el antagonismo:

> El desempleo aparece hoy como el dispositivo social que actualiza un rasgo que es propio de la Argentina posdictatorial: el miedo (CTA 1999:14).

Así, desde una posición enunciativa compleja (aunque probablemente no novedosa) en la que la solidaridad con Cuba se articulaba con citas a Freire (CTA 1991), referencias a Jauretche (2000) y a posiciones de la Doctrina Social de la Iglesia, se realizan distintas operaciones argumentales. Quizás la más fundamental sea la inscripción del desempleo en una serie histórica que aparece atravesada por conflictos. Ésta comienza en 1976 con la dictadura militar e incluye la Guerra de Malvinas[608] y la hiperinflación a fines de los ochenta. Estos acontecimientos trágicos (a sangre y fuego) habrían tenido un efecto devastador sobre los trabajadores y de ruptura del lazo comunitario (CTA 1997). Ahora bien, en la inscripción de esta serie aparecería la identificación de *intereses en pugna* y de

[606] Los denominados "movimientos de desocupados" se congregaron alrededor de distintas organizaciones, pero entendemos que ninguna como la CTA pretendió tener un rol activo en el diseño de políticas de empleo a nivel nacional, más allá de las variadas formas de actuación en "el territorio".

[607] El Congreso de Trabajadores Argentinos nacía el 17 de diciembre de 1991 con la declaración de Burzaco, sus miembros provenían de distintas filiaciones gremiales, aunque predominantemente por trabajadores del Estado (ATE) y de la educación (CTERA), ambos particularmente afectados por el proceso de ajuste estructural. En 1992 en Congresos realizados en Rosario y en Parque Sarmiento se establecían dos singularidades que marcarían a la organización: la afiliación directa a la Central y el voto directo de sus autoridades. En 1996 se realizaba el Primer Congreso de Delegados donde se tomaría el nombre de Central de Trabajadores Argentinos y se asumiría una estructura de Federaciones en función de distintas temáticas (salud, vivienda, etc.).

[608] La de la CTA es una perspectiva que construye claramente el lugar de enunciación desde la Nacion (que se vincula, aunque excede, con el mercado interno). A partir de ello podría explicarse la introducción de la guerra de Malvinas como parte de la serie de acontecimientos en los que debía inscribirse el vuelco neoliberal que había tomado la Argentina.

Para retomar una figura con la que hemos trabajado, la guerra de Malvinas es el lugar discursivo (por supuesto, es mucho más que eso) en el que el emprendimiento patriotero llega al paroxismo de la "traición", el grotesco en el que todas las formas de "lo sagrado" resultan profanadas, entre ellas "la nación".

responsabilidades. Así, polemizando con algunos discursos circulantes que hemos analizado en el debate de la Ley de Empleo (1991), en 1996 se sostendría que el desempleo lejos de ser el resultado de los avances de la robótica, estaba vinculado al accionar de "unos cuantos vivos" (CTA 1996b: 11) tales como Bunge y Born, Pérez Companc o Techint (ídem). Estos grupos económicos concentrados financiadores de la última dictadura, eran, además, asociados discursivamente a los economistas y al economicismo, personificados por ejemplo en la Fundación Mediterráneo (CTA 1996). En efecto, el tecnicismo económico que entendía que "el mejor discurso político es un buen discurso económico" (CTA 1996: 5), había producido un "verso" (CTA 2000) y una visión fetichizada del funcionamiento de la economía con las que era preciso terminar. Justamente, esta forma técnica del discurso excluía el conflicto de la agenda política nacional (1995: 5), lo que implicaría la imposibilidad de encausarlo ni económica ni institucionalmente (1996b: 11).

El horizonte de sentido más amplio en el que se inscribía (conflictivamente) el desempleo era el mundo del trabajo (y no el recortado y focalizado "mundo de la pobreza"), en tanto el desempleo como el "flagelo principal" de la época impactaba en los tanto en los desocupados, como en los ocupados, pues erosionaba las condiciones laborales, presionando hacia la baja de salarios y la precarización. El dispositivo del "miedo" actuaba para la desregulación del empleo, en la estrategia de quienes querían "que todos sean como los pobres que trabajen hoy con cama caliente al lado de la máquina, explotados por la necesidad de los grupos económicos" (CTA 2000: 2).

Frente a ello y a las nuevas formas de organización empresarial, la posición política de la Central era recuperar la unidad orgánica de la clase (1996b: 11). La estrategia de la organización que se proponía era la confluencia *multisectorial* de sindicatos y movimientos de trabajadores desocupados, para la construcción de lo que en numerosas oportunidades era nombrado como "contrapoder". Podría afirmarse que en vistas a ello, se generaron propuestas para una "contra-economía" y una "contra-gestión".

En lo referido a la "contra-gestión", la propuesta de la CTA no sólo incluiría modos novedosos de organización sindical, sino también alternativas de gestión participativa en la planificación presupuestaria y el diseño de políticas públicas. Respecto de la "contra-economía", la crítica al economicismo y a la economía neoliberal no implicaba el abandono de conceptos, descripciones y estadísticas económicas, en una estrategia discursiva en la que

jugarían un papel importante algunos "contra-economistas"[609]. Más bien pareciera tratarse de una puesta en juego de las *memorias del gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo*, que implicaba como uno de sus aspectos centrales el gobierno *político* de la economía.

Ante un modelo signado por su desequilibrio estructural (de la balanza de pagos y de la comercial), su vulnerabilidad (en virtud de una apertura indiscriminada a "la globalización"), su incapacidad para generar empleo, un estructura de precios regresiva, una injusta distribución del ingreso (reforzada por la política crediticia e impositiva) y, finalmente, la contracción de la industria a favor de la Argentina de los Shoppings, la Central iba a generar un plan de "reestructuración productiva". Ella estaría sostenida en la noción de "ventajas dinámicas", en la revaloración del mercado interno y de la industria, que pudiera a la vez generar fábricas de punta vertidas al mercado externo y capaces de generar divisas y otros sectores mano de obra intensivos. Aun cuando el modelo de posguerra estuviera agotado (CTA 1996), la organización proponía una alternativa que recuperaba las memorias de un desarrollismo nacional (basado en el ahorro interno y no en las inversiones extranjeras) y de la racionalidad neocorporativa, organizada a partir del consenso de la "plena ocupación".

Entre las propuestas propiamente referidas al crecimiento del desempleo, habría una línea vinculada al salvataje/fortalecimiento de las PyME (principales empleadoras). Por otro lado, se propondría la sujeción de las nuevas élites económicas a un nuevo compromiso social, que incluía la restitución de los aportes patronales y la puesta en marcha de políticas crediticias e impositivas que estimularan la contratación. En esta re-edición y reformulación de los acuerdos tripartitos, el sindicalismo debía participar activamente tanto en los comités de crisis de las empresas, como en las acciones de policía del trabajo o los comités disciplinarios, para evitar la arbitrariedad reinante. Asimismo, la CTA insistiría en la necesidad de la reconstrucción de las economías regionales. Finalmente, se plantearía (al menos desde 1996) la generalización de seguros de empleo y capacitación y la puesta en marcha de acciones de intermediación.

Ahora bien, frente al aumento del desempleo entre 2000 y 2001, la Central publicaría una serie de documentos y organizaría diversas acciones políticas para promover una agenda de medidas, retomadas y resignificadas desde la APN (en distintos momentos). En polémica

[609] Entre ellos, Alberto Barbeito, Eduardo Basualdo, Julio Gambina, Alfredo García, Alfredo Iñiguez, Martín Hourest, Rubén Lo Vuolo, Claudio Lozano, Hugo Notcheff, Mercedes Marcó del Pont, Cynthia Pock, Enrique Arceo y Héctor Valle (CTA 2000).

con las propuestas de "shock de confianza" del gobierno de la Alianza, que implicaban un nuevo ajuste y reforma laboral[610], la CTA iba a proponer un "shock de empleo", mediante el que se buscaba resituar el papel de la planificación estatal en las cuestiones de ocupación y redistribución del ingreso. Con el norte de superar la pobreza y de independizar la cobertura de la seguridad social del mercado laboral (ciudadanía social), se realizarían diversas propuestas. En primer lugar, un seguro de empleo y formación para los trabajadores desocupados de trescientos ochenta pesos y la extensión de las asignaciones familiares (de sesenta pesos) por hijo a toda la población[611]. Ello suponía que toda "familia tipo" alcanzaría un ingreso equivalente a la canasta familiar, superando la pobreza. Pero también, buscaba otros impactos sobre el mercado de trabajo, pues implicaba un nuevo piso para el salario mínimo, reducía la presión de participación en el mercado de trabajo (lo que relimitaría la PEA), efecto que también se lograba en virtud de la obligatoria escolarización de los niños menores de dieciocho años. En este mismo sentido, se planteaba la extensión de la cobertura previsional a la población desprotegida y un aumento en los haberes mínimos jubilatorios. Estas estrategias de reducción del tiempo (biográfico) de trabajo se vinculaban con propuestas de reducción de la jornada laboral (en 2000, pero también desde, por lo menos, 1995).

Esta propuesta del seguro iba de la mano de una crítica a los planes sociales que no garantizaban la cobertura integral de sus destinatarios ni atacaban las causas del problema de la pobreza. Asimismo, se las acusaba de generar asistencialismo y clientelismo. A pesar de esta crítica, había una recuperación (aunque resemantizada) de la contraprestación. Así, el seguro estaría articulado con trabajos comunitarios de las organizaciones que, en el contexto de una crisis profunda, produjeran bienes para la satisfacción de necesidades comunitarias, en lo que se denominaba "solidaridad creativa" (circuito económico de emergencia). Como vemos, pareciera intolerable la noción de recepción de un beneficio sin una contrapartida (en este caso "solidaria"). Ello en consonancia al papel otorgado al trabajo como dignificación de los pueblos (vgr. 1995: 19) y constituyente antropológico de los hombres (1997: 18), *topoi* presentes en la doctrina peronista, como hemos visto.

La concepción de la CTA suponía, desde el principio, la posibilidad de que en virtud de una decisión *política* la economía se pusiera *al servicio del hombre* (CTA 1991: 2). En esta articulación entre economía y humanismo resuenan, además de la doctrina peronista, las

[610] Atravesada por un escándalo de corrupción a partir del cual renunciaría el Vicepresidente Carlos Álvarez.
[611] El partido político "Afirmación para una República Igualitaria" (ARI) presentaría en 1996 un proyecto semejante, aunque sin la convocatoria popular de más un millón de adhesiones.

memorias discursivas del Documento de Medellín (del Consejo Episcopal Latinoamericano, CELAM 1968) y del Documento de San Miguel (Conferencia Episcopal Argentina 1979), ambos claves para la historia de la Teología de la Liberación.

La propia trayectoria de algunos de los dirigentes de la CTA haría poco sorprendente la resonancia de ciertos discursos morales o pastorales en torno del trabajo y del lugar de lo humano. El proyecto alternativo de la Central sería la construcción de una sociedad con centro en el "trabajo", tanto en sentido material como espiritual, capaz de efectos moralizadores, por ejemplo para la "juventud, hoy arrinconada por diversas epidemias sociales como la violencia, la droga y el consumismo desenfrenado"(CTA 1995: 20). En el mismo documento, el proyecto se defendía como una alternativa "ética y moral para proteger a la familia argentina" (ibídem: 21).

Ahora bien, aun con estas consonancias, la CTA mostraría firmes distancias respecto de las perspectivas que adjudicaban, como explicación de la crisis, centralidad al fenómeno de la corrupción. Al respecto, Víctor de Gennaro diría que las alternativas que planteaban la continuidad del modelo, pero sin los hechos de corrupción eran "un nuevo intento de maquillaje de (…) las clases dominantes" para sus planes de ajuste. Estas alternativas de ajuste implicaban, recuperando el discurso de derechos, una afrenta a la ciudadanía y una amenaza a la democracia, insostenible en el contexto en el que los trabajadores cargaban con los costos de la crisis (1997: 35).

Vemos así, que la estrategia discursiva de la CTA se caracterizó tanto por su estilo polémico como polisémico. En efecto, desde una posición de enunciación marcada por el antagonismo de la *racionalidad neocorporativa*, se recuperaban enunciados vinculados al *discurso tecnocrático desarrollista,* al *moral pastoral* y al de la *ciudadanía social.* Por cierto, como productora de sentidos, esta organización de trabajadores sería inspiración de múltiples estrategias de intervención social, incluido el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupado y la Asignación Universal por Hijo[612].

[612] En el caso del PJHD, la inspiración sería, probablemente, más retórica. Más sustantiva en el caso de la Asignación Universal. Al respeto, también resulta interesante cierta resonancia más formal y discursiva en los considerandos del decreto, inusualmente polémicos (dadas las características del genero discursivo "decreto"): *"*como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una *respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal*" (Decreto 1602/09).

Pues bien, volviendo al análisis del PJJHD, cabe preguntarse cuál de todas estas matrices de decibilidad logró "hegemonizar" el programa. Lo interesante del caso es que en la producción documental referida al programa, incluso desde su normativa misma, encontramos todos estos discursos, incluso en un mismo documento y aun cuando el hecho de que así fuera supusiera contradicciones. Así, al tiempo que se habla de la necesidad de garantizar la "focalización restrictiva a la población más necesitada" (resolución 792/2002), se reconoce "la trascendencia del valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo, como ejercicio de un derecho" (Decreto 565/02), también se subraya la necesidad de desarrollar "políticas activas de contención social" (Resolución Conjunta 375/2002 y 358/2002) y, finalmente, la necesidad de que todos, aun los más "necesitados", participen del "esfuerzo de creación de riqueza y de satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad" (Decreto 565/02). Del mismo modo, en documentos de evaluación, las referencias que aparecen son de "programa de transferencia de ingresos", "plan universal", "amortiguador económico y social", "programa de empleo directo", etc. Incluso, aunque marginales, habría voces que lo reivindican como un programa filo-keynesiano (o filo-desarrollista) de fomento a la demanda[613] –esa otra forma del discurso tecnocrático, desde hacía más de una década relegada al lugar de lo perimido, pero que, (¿cómo saberlo entonces?) volvería al centro del escena.

En este sentido, pareciera que el recorrido de esta tesis adquiere un nuevo sentido, en tanto en este programa (tan cercano a nuestro presente) conviven distintas capas de la memoria, superpuestas, contradictorias, que conforman el "artefacto" singular que es el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado.

Aun cuando el programa permanezca habitado por estas diversas matrices y enunciados, sin precisar acabadamente *un* sentido, en nuestro análisis hemos visto primar la articulación de la racionalidad "tecnocrática-neoliberal" y la "católica-social"[614]. En efecto, la lógica "de los derechos" pareciera quedar relegada a la normativa y la lógica "de control social" pareciera más propia de la gestión cotidiana del programa, mientras que la *racionalidad neocorporativa* resulta o reconvertida estratégicamente o silenciada. En el apartado siguiente ensayaremos una hipótesis sobre este punto.

Si el estatuto del programa no terminaba de estar claro, tampoco lo estará, como vemos, el de la contraprestación. A diferencia de lo que ocurría con el "Trabajar", a la hora de analizar el

[613] Este sería el caso de un informe producido por la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas (2002). Asimismo sería caracterizado como una estrategia del Estado como Empleador de Ultima Instancia.

[614] A diferencia de lo que probablemente ocurriría a partir de 2009 (AUH), que a esta altura se ha vuelto una suerte de "fantasma del futuro" que asedia esta tesis y a esta tesista.

modo en que desde los principales diarios nacionales aparece nombrado el programa, vemos una proliferación de menciones a las "ayudas sociales" y al "subsidio"[615], en detrimento de los "planes de trabajo" y el "salario social" .

Aun cuando las cifras del MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) hablaran de una importante proporción de beneficiarios embarcados en tareas de contraprestación[616], desde 2003 se desataría una intensa polémica en torno al programa, en particular sobre si éste fomentaba o no la ociosidad. Ésta tuvo un pico en diciembre de 2003, momento en el que en declaraciones a la prensa el titular de Cáritas indicó que el programa fomentaba "la vagancia", pues no había controles reales sobre la contraprestación ni sobre el "uso político de los mismos"; así, se pregonaba que "los planes tienen que tener una contraprestación de trabajo o de capacitación, algo que implique un esfuerzo personal del que recibe el plan para no seguir alimentando la cultura de la dádiva, y fomentar la cultura del trabajo, de la responsabilidad personal" (24/12/03 Clarín). A este debate se sumaron el Ministro del Interior[617] y el Presidente de la Nación, quien compartió la opinión del prelado, dando por evidente la escasa participación de los beneficiarios en actividades de contraprestación. Esto último, a pesar de que un informe realizado por funcionarios del MTEySS para agosto del mismo año indicaba que cerca de un 80% de los beneficiarios estaban integrados a actividades de contraprestación[618]. A esta sospecha se le sumó la de las redes clientelares (que hemos mencionado), siendo uno de los resultados de esta polémica mediática la implementación de las tarjetas de débito bancarias como modo de acceso a los beneficios del programa (evitando instancias de mediación).

Este punto nos conduce a dar cuenta del segundo de los aspectos centrales de esta etapa del *workfare* en la Argentina: la preocupación por la transparencia.

---

[615] Etimológicamente "subsidium" está compuesto por el prefijo "sub" (debajo, detrás) y el verbo sedere (sentar), y refería a los refuerzos militares en las batallas. De acuerdo a la teoría militar, "contar" o "precisar" dichos refuerzos implica una aceptación anticipada de la derrota.

[616] La ausencia de contraprestación era motivo de suspensión del programa. Periódicamente, el área de monitoreo de la Secretaría de Empleo del MTEySS producía informes estadísticos sobre las altas y bajas. En Julio de 2004 las bajas y suspensiones por falta de contraprestación llegaron al máximo de 8.8%. En su mayor parte, las bajas eran debido a la reincorporación en el mercado o cambio en la titularidad del beneficio.

[617] "El ministro del Interior, Aníbal Fernández señaló hoy que coincide con la postura del titular de Caritas, el obispo Jorge Casaretto, sobre la necesidad de reinsertar a beneficiarios de subsidios para desocupados en la actividad laboral activa, y consideró que esa ´es una tarea que el Gobierno se tiene que dar´, pues coincide con su filosofía.

Sin embargo, advirtió que la distribución de planes para desempleados es ´un tipo de política social que había que implementar, no había lugar para otra cosa´ dados los ´estragos´ que causaba la crisis económica en los sectores más pobres" ("Fernández coincidió con las críticas de Casaretto", La Nación 20/11/02).

[618] Según la encuesta de la Segunda Evaluación del Plan, realizada por la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo de la Secretaría de Empleo. Los números y las opiniones de la Sindicatura General de la Nación diferirían en relación a los del Ministerio.

La preocupación por la transparencia

Como hemos visto, el PJJH está estrechamente vinculado a la crisis 2001-2002 y sus diversas interpretaciones. Nos hemos referido al modo en que esta crisis –que se constituyó también como una crisis de sentido, en tanto creencias fundamentales que habían sostenido el imaginario social por muchos años eran puestas en cuestión (al menos por algunos sectores) – suscitó una disputa por el sentido del plan. Estos debates se superponen a veces en un mismo documento de modos complejos y, no pocas veces, contradictorios.

Ahora bien, también nos interesa analizar las *condiciones de articulación* de algunos de estos argumentos, en particular los vinculados a la lógica "moral-pastoral" (racionalidad católica-social) y la "tecnocrática-neoliberal", preeminentes en el PJJHD. Atendiendo a estos dos argumentos pareciéramos tener, en principio, un diagnóstico y un tratamiento fundamentalmente distintos. Sin embargo, ciertas (curiosas) afinidades de sentido hacen que estos discursos diversos (incluso antitéticos) se superpongan y se releven ¿Cómo es esto posible? Entendemos que para responder esta pregunta debe concederse especial atención al modo en que aparece el problema de la "corrupción", cuya centralidad parecieran convenir desde ambos discursos[619].

En el caso del discurso moral-pastoral, lo que vemos aparecer es una relación entre la corrupción –como degradación de los valores–, por un lado, y la credibilidad (vinculada al lazo), por otro.

Desde hacía bastante tiempo, en distintos documentos y declaraciones, la conferencia episcopal y los obispos individualmente, habían venido advirtiendo al gobierno y a la sociedad, que *el país se iba disolviendo* a causa de la enorme *corrupción pública y privada* y la falta de credibilidad que ostentaban sus dirigentes. (Febrero 2002, Texto del Saludo de Monseñor Eduardo Vicente Miras a su Santidad Juan Pablo II, durante la visita ad limina Apostolorum)

La crisis era, entonces la resultante de un modelo cultural en el que operaban algunos "*antivalores*", singularmente, la *corrupción*. Monseñor Casaretto se preguntaba: "Cuánto tiene que ver la desocupación con la corrupción, con la pérdida de una escala de valores legítima. Cuánto tiene que ver con un tema ético y moral toda esta situación que tanto le hace padecer al pueblo. *Ahí está la clave de nuestro sistema, de nuestra falla*" (*Huellas de*

[619] En este punto nos basamos en una investigación realizada para CLACSO en el año 2008: "La "asistencia" en disputa: la lucha de sentidos en la construcción de políticas sociales de empleo en la Argentina de la post-crisis. El papel de la Iglesia Católica Argentina".

Esperanza Noviembre 2002, n° 5 año 0 pagina 2. Mons. Casaretto). En la raíz de nuestros males, entonces, la *inmoralidad*.

Pues bien, el diagnóstico de la crisis en términos de corrupción resulta un punto fundamental de afinidad entre el discurso de la Iglesia y el del Banco Mundial. El diagnóstico de la crisis de 2001, fue un punto particularmente sensible en el caso del BM, por las implicancias que su propia acción tuvo en ello. En primera instancia vemos reaparecer los típicos enunciados acerca de la crisis como "excepcionalidad", como fenómeno que ocurre, que "golpea", literalmente, a la Argentina[620]. Luego, junto a estos enunciados, surgen otros que vinculan la crisis a la *corrupción de las instituciones políticas*[621]. Justamente, a partir de esta última lectura de la crisis, se enfatizaría en la necesidad técnica de asumir nuevas metodologías de planificación, evaluación, control y *accountability* que debían evitar el dispendio innecesario de recursos producto de la lógica "desprolija" de las administraciones políticas. En este sentido interesa notar que el PJJHD fue un canal importante de entrada para la "modernización institucional" del Estado, por ejemplo mediante el proceso de descentralización del programa y de (intento de) incorporación de "actores de la sociedad civil" en su implementación.

Tal como ha desarrollado Murillo en varios trabajos (2005, 2008), sería en el contexto de la crisis de fines del milenio que el BM "descubre", al mismo tiempo, un nuevo "problema" y su oportuna "solución". El problema: no se ha producido el mentado efecto de "derrame", incluso después de los procesos de ajuste económico. Ante ello, un diagnóstico: es la desigualdad estructural de las sociedades latinoamericanas la que ha impedido el acceso de los sectores populares a bienes y derechos. Ahora bien, en el mismo momento en que aparece el término "desigualdad", opera una maniobra discursiva que debilita su potencial contenido político. En efecto,

> El problema de la desigualdad se extiende tanto en sus fronteras que se vuelve inaprensible, es decir, irresoluble. La desigualdad, denunciada ahora por el propio BM, involucraba las divergencias en el acceso a la educación, a la salud, suministro de agua, saneamiento, a los servicios públicos, al acceso a activos, al poder, a la tierra, al crédito, al mercado laboral, a la influencia política, a la participación, al consumo, al ingreso, al trato de la policía y el sistema judicial, a la electricidad, a la telefonía, a la aplicación del estado de derecho, desigualdades socioculturales, políticas, salariales, en las relaciones sociales y familiares (BM, 2003) (…) Mediante esta proliferación de significaciones de la desigualdad se desplaza su sentido hacia el de "diferencia", siendo que las diferencias y matices locales son valores que al BM le interesa

[620] Ver el documento de elevamiento del préstamo para el PJJH (Banco Mundial 2002).

[621] Ver "La Argentina está presa de una trampa de desigualdad" en (La Nación, Lunes 26 de diciembre de 2005). El argumento que reinterpreta el fracaso de las "reformas" de los '90 está desarrollado *in extenso* en *Inequality in Latin America: breaking with history?* (De Ferranti et al 2004).

> proteger, al menos discursivamente bajo el paraguas del "multiculturalismo" (Aguilar *et al* 2006: 27).

Llamativamente, en este punto en particular, encontramos en el discurso de la Iglesia:

> Como sociedad, vamos tomando conciencia de la *enorme inequidad* que no sólo se presenta en el plano de la distribución de ingresos, sino que afecta, fundamentalmente, otros temas claves para la vida de nuestros hermanos más pobres, tales como la posibilidad de educación, salud, de *participar activamente de los procesos políticos, y principalmente, la posibilidad de integración al mundo* (Mons. Casaretto, en *Huellas de Esperanza* 25, año 2, Noviembre 2004, énfasis nuestro).

También hay un paralelismo respecto de la segunda operación discursiva mediante la cual el término "desigualdad" aparece desactivado políticamente por el BM. Esta segunda operación discursiva consta de una singular historización del problema. Así, en el documento de 2004 *Inequality in Latin America: breaking with history* se muestra una inquietud aparentemente historiográfica por la desigualdad, que termina por constituirla como un fenómeno esencial de *toda* la historia latinoamericana, que ha resistido las diversas políticas que intentaron modificarla:

> La situación general es que la *desigualdad* ha sido especialmente *resistente a una variedad de experimentos* en materia de políticas, desde la industrialización para sustituir a las importaciones hasta políticas populistas y reformas de mercado (Banco Mundial, 2004: 12, énfasis nuestro).

Ahora bien esta segunda operación discursiva termina por adjudicar como causa principal de la desigualdad, las instituciones excluyentes fomentadas por una élite clientelista y corrupta de origen hispánico (que Hernando de Soto ya denunciaba 1986, ver Capítulo 7). Encontramos un argumento semejante en los documentos de la Iglesia, aunque con una complejización, ya que hay parte de la historia (y de las tradiciones) que sí ha de rescatarse[622], justamente para combatir la degradación moral a la que nos empujan las memorias de la corrupción. Es decir: estamos ante un dilema moral de enfrentamiento de dioses:

> Debemos terminar con la *cultura de la corrupción* y revalorizar la *cultura del trabajo*. Pero este reconocimiento que todos declamamos no termina de hacerse carne. No sólo por las condiciones objetivas que generan el terrible desempleo actual (condiciones que, nunca hay que callarlo, tienen su origen en una forma de organizar la convivencia que pone la ganancia por encima de la justicia y el derecho), sino también por una mentalidad de "viveza" (¡también criolla!) que ha llegado a formar parte de nuestra cultura. "Salvarse" y "zafar"... por el medio más directo y fácil posible. "La plata trae la plata"... "nadie se hizo rico trabajando"...

[622] Ello en virtud del clásico lugar otorgado desde la ICA al hispanismo. "Nuestra Nación se encuentra ante la encrucijada histórica de elegir en el presente un rumbo que retome las raíces constitutivas y nos lleve hacia un futuro que nos incluya a todos. (…) Somos parte de una sociedad fragmentada que ha cortado sus lazos comunitarios. Esta realidad se debe a un déficit de memoria, concebida como la potencia integradora de nuestra historia, y a un déficit de tradición, concebida como la riqueza del camino andado por nuestros mayores" (Cardenal Bergoglio 2006: 18 y 19). También: "Volvemos al núcleo histórico de nuestros comienzos, no para ejercitar nostalgias formales, sino buscando la huella de la esperanza" (ídem: 27).

> creencias que han ido abonando una cultura de la corrupción que tiene que ver, sin duda, con esos "atajos" por los cual muchos han tratado de sustraerse a la ley de ganar el pan con el sudor de la frente (Cardenal Bergoglio 2006: 59).
> La corrupción no es un acto, sino un estado, estado personal y social, en el que uno se acostumbra a vivir. Los valores (o disvalores) de la corrupción son integrados en una *verdadera cultura*, con capacidad doctrinal, lenguaje propio, modo de proceder peculiar (Bergoglio 2005: 36).

Desde ambos discursos, entonces, se construye a la corrupción como "amenaza" (en un caso a la moral y en el otro a la eficiencia). La propuesta superadora ofrecida desde el discurso "moral-pastoral" estaría vinculada a "gestos de renuncia" y "sacrificio" de los ricos y poderosos, junto con un redescubierto sentido de "fraternidad" y "comunidad". De este modo, la crisis se presenta como: **(1)** un *desafío* moral ("De las crisis salimos mejores o peores, pero nunca iguales" Mons. Casaretto *Huellas de esperanza* n°5, p 2 año 0 noviembre); **(2)** una circunstancia *reveladora*, que mostraría verdades fundamentales ("La crisis deja al descubierto muchas situaciones, que tal vez no se perciben con claridad en las circunstancias normales de la vida" marzo 2003, Mons. Casaretto, año 0 número 6); **(3)** un momento *refundacional* ("Hay momentos en la vida [...] en que es preciso tomar decisiones críticas, totales y fundantes. [...] Estamos justamente en uno de esos momentos decisivos. Pero no individualmente, sino como Nación", Cardenal Bergoglio, 2006: 55, 56); **(4)** una oportunidad de verdadera *conversión* ("Tal como lo experimentó Nicodemo en medio de la noche (Cf. Jn 3, 1ss), se sentirá la necesidad de nacer de nuevo", Marzo 2003, Mons. Casaretto *Huellas de esperanza* año 0 número 6).

La apelación a asumir esta crisis redentora (en términos religiosos) o la necesidad de asumir el compromiso de la participación[623] (en términos más laicos) son algunos de los aspectos fundamentales de la propuesta que encontramos en los documentos analizados. En este sentido, podemos desprender una conclusión importante: la intervención de la Iglesia en la crisis y la pobreza tiene una fuerte carga moral que no sólo se dirige a la población objeto de la asistencia, sino a la redención de *toda* la grey[624].

[623] "El llamado a ser parte de la comunidad encuentra un nuevo término: corresponsabilidad. En este sentido dar respuestas a la problemática del desempleo exige seguir generando espacios de encuentro para alcanzar los consensos sociales que nos vinculen y comprometan por el bien común como signo de la corresponsabilidad ineludible en la construcción de la Nación que queremos ser" (año 2, septiembre 2004, 3.)

[624] Mons. Jorge Casaretto, presidente de Cáritas, invitó a "preguntarnos cuál es nuestra motivación espiritual frente a cualquier actividad, esa chispa inspiradora de nuestro accionar. Para nosotros como cristianos, es que vemos a Jesús en nuestro hermano. Esta se expresa en dos sentidos: *nos dirigimos a la sociedad para que la sociedad se concientice más en la dimensión solidaria; y nos dirigimos a los hermanos más pobres desde múltiples acciones, pero las dos dimensiones son fundamentales*". "Cada uno de nosotros tiene un compromiso vital en esta tarea, de otra manera, no podremos cambiar las raíces de este individualismo que está muy metido en la sociedad", continuó. (*Huellas de esperanza* número 24, año 2, p. 3 octubre 2004).

Volviendo a nuestra búsqueda principal, encontramos nuevas "superficies de articulación" entre el discurso católico y el de los organismos internacionales. En términos más generales, en el discurso gerencialista, las crisis aparecen como oportunidades importantes de aprendizajes y cambios. En el caso de organismos como el BM, los cambios promovidos también serán morales-*actitudinales*. El aprendizaje de la crisis vendrá de la mano de las reformas institucionales en general y particularmente de la activación de la participación de los ciudadanos o *empowerment* recomendado por Consenso de Santiago (ver Ruiz *et al* en Murillo 2005). La estrategia de empoderamiento, según la define el BM, consiste básicamente en "un proceso que incrementa los activos y la capacidad de los pobres –tanto hombres como mujeres– así como los de otros grupos excluidos, para participar, negociar, cambiar y sostener instituciones responsables ante ellos que influyan en su bienestar. De lo que se trata es de multiplicar las potencialidades de un actor social concreto, sea éste un individuo o un grupo social, a partir de la gestión y el control sobre las decisiones y los recursos que se ponen en juego durante el desarrollo de su vida" (Aguilar et al. 2007: 26).

Entendemos que la articulación estratégica de ambas lógicas no sólo constituiría una posibilidad a nivel del diagnóstico de la crisis, sino también en vistas a la gestión de la intervención. En virtud de la sombra y la amenaza de "corrupción", proliferarían instancias de vigilancia y de sospecha moral sobre los beneficiarios que acompañaron al PJJHD. En efecto, éste tiene una llamativa cantidad de instancias de control y auditoría. En principio, junto a la estructura descentralizada del plan hubo una serie de convenios y articulaciones con otros organismos del Estado que de diversos modos "fiscalizaban" los padrones de beneficiarios.
Entre las instancias de control y a modo de distinción analítica, podría hablarse de instancias fiscalizadoras del padrón, de fiscalización de los circuitos administrativos, de control y seguimiento de delitos fiscales, de tratamiento de denuncias, de supervisión de la contraprestación y de control de los consejos consultivos (que son a su vez, instancias de control). Insistimos en marcar que junto con la proliferación de estas supervisiones, en particular las de nivel local, se generalizó la sospecha sobre ellas, bajo cargo de "clientelismo"[625].

[625] Así tenemos: "(La transferencia del préstamo para el PJJHD) está bloqueada porque descubrieron irregularidades en la instrumentación del programa," confirmó a Clarín un alto funcionario del BM que pidió no ser identificado. "De acuerdo al Programa, debía acceder a los fondos gente sin trabajo, pero en la evaluación que hicieron en el Banco pudieron establecer que hubo mucha gente que recibió la plata aunque tenía empleo y otros recibieron fondos para sus hijos cuando no tenían ninguno. Existe la convicción de que hubo clientelismo y favoritismo" ("El Banco Mundial también frenó créditos para el Plan Jefas y Jefes" *Clarín* 28/11/05).

Ahora bien, en las denuncias respecto de la "corrupción" en la asignación de los planes (que es heredera de la corrupción que desató la crisis) aparece un interesante corrimiento hacia los beneficiarios corruptos, que en el caso del *workfare* anglosajón se conocen como *cheats*. Tomemos como ejemplo el siguiente extracto de una entrevista dada a Clarín por el titular de Cáritas Argentina:

> Jorge Casaretto: Buscamos una mayor transparencia en el manejo de los planes, el cumplimiento de la contraprestación para transformar una cultura de la dádiva en una del trabajo y la realización de un padrón único de beneficiarios para asegurar que alguien no reciba más de un plan o ninguno. E: *Pero, además de los casos de manejo político, se dice que la contraprestación es baja y el padrón único no existe aún*. [aquí el deslizamiento] Jorge Casaretto: Es cierto. La contraprestación es baja. Varía según las zonas. Hay lugares que visité donde alcanza al 90% y en otros en que no llega al 30%. Esto depende de los consejos consultivos municipales, que deben controlar (Clarín 26/12/04).

En estos párrafos vemos aparecer tanto el problema (la corrupción de los políticos y la de los beneficiarios "pícaros"[626]), al mismo tiempo que se instala una de las estrategias fundamentales para su resolución: la participación de la sociedad civil. Éste es un excelente ejemplo del modo en que la lógica "tecnocrática-neoliberal" se articula con la lógica "moral-pastoral".

Otra de las estrategias, destinada al problema de los "pícaros" sería redoblar las instancias de visibilización de los "beneficiarios", por ejemplo, a partir de la publicación del padrón de beneficiarios en la página web del Ministerio de Trabajo de la Nación. Ciertamente, estos dispositivos de visibilización de los beneficiarios no eran nuevos. Ya en el "Programa Trabajar" se instaba a que los organismos ejecutores de los proyectos dieran publicidad en su localidad de los trabajadores incluidos, pero ciertamente la publicación en internet implica mayores grados de publicidad. En este sentido, otro aspecto importante a destacar sobre la construcción de la sospecha respecto de los beneficiarios es que ante la suposición "verosímil" de que alguno había incurrido en algún tipo de irregularidad, se invierte la carga de la prueba, debiendo "demostrar" su inocencia[627].

---

[626] Otro ejemplo: (Chiche y Eduardo Duhalde) Dicen confiar en que "todos entendieron que el horno no está para bollos" y que "hacerse el pícaro puede tener un costo muy alto" (Clarín 07/01/2002 "Empieza otra economía: la planificación parece acosada por la profundidad de la crisis. El plan social frente a las urgencias")

[627] Vemos: "El consejo consultivo municipal, comunal o barrial será el responsable de controlar la instrumentación del programa en su jurisdicción; y *podrá solicitar la baja de aquellos beneficiarios que no cumplieran los requisitos o condiciones concernientes a su participación en carácter de tales*, a través de una nota en tal sentido dirigida a la Dirección Nacional De Promoción Del Empleo, suscripta por su presidente y secretario, acompañada del o de las actas que los hubieran constituido en tal carácter, con la ratificación del intendente o presidente comunal correspondiente, y con comunicación al consejo consultivo provincial. *Dichas solicitudes de baja gozarán de presunción de legitimidad y por lo tanto se procesarán inmediatamente, dándose lugar a los beneficiarios afectados a interponer descargo contra ellas, en el plazo de sesenta (60) días a partir de su efectivización. Estos descargos serán analizados por la Dirección Nacional De Promoción del empleo, la*

En tercer lugar, como hemos mencionado, ante el "clientelismo" y el "uso político de los planes"[628], se generalizaron en 2004 el uso de las tarjetas de débito para evitar que los beneficiarios caigan en las redes de los "punteros" (oficiales o no[629]). Estas tarjetas marcarían el pasaje de la gestión del desempleo como masa indivisa, o divida en organizaciones sociales, a una gestión más individualizada del beneficio. Este punto es particularmente interesante, además, si atendemos al alerta que se emitiría luego desde una investigación –enmarcada en la perspectiva neoliberal–, según la que los programas *workfare*, hasta la extensión de la tarjeta de débito, habían servido como un recurso organizacional fundamental para la creación y fortalecimiento del "movimiento piquetero" (Franceschelli y Ronconi 2004).

Pues bien, según refleja la investigación llevada adelanta desde el CELS (Arcidácono, Faierstein, Kletzel 2007: 26 ss), la propia defensa del Poder Ejecutivo Nacional ante las acciones legales iniciadas para la incorporación de desocupados excluidos del programa, también construían la sospecha sobre la figura de los "abusadores". Así, los investigadores entienden que, en su defensa, el PEN pareciera "poner en duda la sinceridad y buena fe de los amparistas" (ídem: 26), que resultan tratados, aun en su lugar de querellantes, como "culpables".

Todos estos discursos (con consecuencias muy prácticas, por cierto) coadyuvaron a construir una figura fundamental para la puesta en marcha del modelo *workfare:* el *cheat,* que en la legislación argentina se nombra como "ardidoso"[630]. Un sujeto del que se presupone un deseo de conseguir el beneficio económico con malas artes. El sujeto *underclass* por excelencia que en el caso de la Argentina (a diferencia del de Estados Unidos) no "precede" al *workfare, sino que es producido por él.* Producido en dos sentidos: performativamente en el discurso (aspecto en el que también se encuadra el caso estadounidense), pero también producido

---

que podrá dejar sin efecto las bajas aludidas, comunicando de dicha decisión al consejo consultivo municipal correspondiente". (Art. 2° resolución 69/2003).

[628] Según Monseñor Casaretto en una entrevista dada a Clarín: "En las reuniones del Diálogo Argentino se constató que *la politización de los planes es algo histórico.* Y se señaló la necesidad de que esto cambie. Es un hecho que en muchos lugares, en provincias, en intendencias se sigue haciendo un manejo político" (Clarín 26/12/04).

[629] Pues cabe recordar que este proceso es paralelo y está estrechísimamente vinculado a la consolidación de movimientos sociales que reunían a los trabajadores desocupados bajo la identidad de "piqueteros". Estos movimientos participaban de los distintos programas nacionales o provinciales a través de la conformación de ONGs que oficiaban como organismos ejecutores de los proyectos de contraprestación.

[630] "En caso de que del examen de todas las actuaciones se confirmaran los hechos que fueran imputados al beneficiario, se caratulará Expediente y se remitirán las actuaciones a la Coordinación De Asuntos Legales de la Secretaria De Empleo, con un informe circunstanciado a su respecto, aludiendo a las razones de improcedencia del levantamiento de la baja provisoria. 3. La Coordinación De Asuntos Legales determinará si los hechos confirmados desde la Dirección Nacional De Promoción Del Empleo, pueden calificarse de *ardidosos*, ponderándose al respecto si hubo o no dolo del beneficiario" (Título II del Anexo Res 629/2002 MTEySS).

materialmente, puesto que antes de la puesta en acción de los programas, no había materialmente en la Argentina una polítca capaz de constituir ess subpoblación de "dependientes". El nuestro pareciera un *workfare* con síndrome de Münchausen[631].

La construcción de la figura del "ardidoso" no sólo aparece en la lógica argumental moral, sino también en la lógica tecnocrático neoliberal del Banco Mundial, que desde su perspectiva de modelización de la conducta parte de entender al beneficiario como un maximizador de ganancia que, en principio, intentará "zafarse" de toda constricción normativa que vaya contra sus intereses egoístas.

Por cierto, tanto la presunción de sospecha, como los procedimientos de inversión del peso de la prueba en casos de "infracción", hablan de una lógica necesariamente antagónica a la de los derechos y en el límite del desconocimiento del "beneficiario" como ciudadano (CELS 2003). Ambos hechos entraban en contradicción con la racionalidad liberal-social que había deletreado la normativa del programa.

Para concluir este apartado, cabe preguntarse cómo es que se ha pasado de un "reconocimiento" del receptor del plan de tipo *workfare* como un "trabajador" (como veíamos más arriba) a una progresiva sospecha alrededor de los "beneficiarios" y a la individualización de su tratamiento. Probablemente, además de lo ya analizado, habría que indagar en la construcción de la identidad "piquetero" como alteridad amenzante que logra el acceso a planes mediante "extorsión". En efecto, este tópico aparece en la crítica neoliberal del programa:

> El relevamiento presentado aquí muestra que las amenazas de los piqueteros y las innumerables manifestaciones que realizaron desde la creación del PJH, siempre resultaron en lo mismo: más planes a los manifestantes (Zadicoff y Paz CEMA 2003: 4).

Justamente, en virtud de esta amenazante multitud, resultaría cada vez más pertinente la pregunta: ¿quiénes eran los beneficiarios del programa? Este interrogante se instaló ya junto con la masificación de los planes y generó la puesta en marcha de una red documental de datos de los beneficiarios y un análisis estadístico que permitieran hacer inteligible un universo que en principio parecía "caótico". El modo en que se respondería a esta cuestión sería fundamental en el pasaje a la siguiente etapa del *workfare*, esto es, la etapa de "perfilamiento".

La lógica discursiva desde la que se planteó este problema fue la "tecnocrática" vinculada a la preocupación por la "empleabilidad" (ahora como criterio de *diferenciación*). Esta

[631] Un mal por el cual uno se provoca sus propias dolencias. El barón de Münchausen es un personaje del siglo XVIII que, entre sus aventuras, narraba la de haberse zafado de un pantano tirando de sus propios pelos.

preocupación implicaría, en el mediano plazo, un "recategorización" de la población "beneficiaria", a partir de procedimientos deductivos basados en el comportamiento de un conjunto de variables (análogo al que analizábamos en el Capítulo 6 al revisar el régimen de la mirada de los discursos expertos en pobreza). Así en el decreto 1506/4, aún en el marco de la "emergencia ocupacional nacional" en vistas a "consolidar las tareas realizadas (...) con eje en la persona y en la familia, como unidad decisiva para el desarrollo social" (fuertes resonancias del discurso pastoral-moral), se proponía distinguir a "aquellos beneficiarios con condiciones de *empleabilidad* promoviendo su inserción o reinserción laboral" y "disminuir la *vulnerabilidad* de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa". Esta diferenciación prescindía de los relevamientos cara a cara; por el contrario, deducía desde la distancia propensiones a diversos *riesgos*, a partir de los que se redelimitaba el universo inasible de "los jefes".

El análisis en términos de "empleabilidad" aparece desarrollado con máxima claridad en *La segunda Evaluación del Programa Jefes y Jefas de hogar* realizada por el MTEySS en 2004, aunque ya registraba antecedentes como preocupación del Ministerio desde Enero de 2003, momento en que se realiza un análisis de la *Encuesta de evaluación del PJJH Desocupados.*

Entre las principales observaciones de la *Segunda evaluación* se destaca que la población desocupada beneficiaria al compararse con la población desempleada en general se muestra 1) predominantemente (70%) femenina, 2) proporcionalmente mayor (promedio de 36 años en relación a 32 para la población total) y 3) con un menor grado de instrucción que la media (20% con primario incompleto en relación a un 7% para la población total). Para el MTEySS esto conforma una población de "alta vulnerabilidad". Así, una proporción importante de la población beneficiaria "constituye un grupo con serias dificultades de inserción laboral" por su baja calificación

En sintonía con la racionalidad tecnocrática neoliberal, en esta evaluación aparece un interés particular por el nivel del microcomportamiento. En efecto, según ella indica, las dificultades para encontrar un empleo se deben no sólo a "las habilidades y competencias sociolaborales de los desocupados", sino también a "la iniciativa, motivación y los métodos que desarrollan para buscar trabajo". Esta preocupación oriento la indagación acerca de "actitudes, acciones y estrategias" de los beneficiarios del programa.

A partir de la observación de la estructura de la población beneficiaria (edad, sexo, trayectoria laboral) y las distintas actitudes de sus miembros ante el trabajo hay una propuesta de "esquema de agrupamiento" (que nosotros llamaremos esquema de perfilamiento). Se

planteaba una distribución de los beneficiarios en tres sub-poblaciones. Número mágico para los expertos en desempleo, pues hemos visto muchas veces repetida esta figura de los "tres tercios" (por ejemplo, más arriba en Peck 2001). En este (como en todos los) caso(s) los grupos eran:

1) "beneficiarios" con bajo nivel educativo, elevada motivación y predisposición para actividades de formación. Para ellos debían diseñarse políticas que mejoraran la "empleabiliadad" (esta vez, como objeto de intervención),
2) "beneficiarios" con niveles educativos adecuados a los parámetros del mercado, con experiencia laboral. Para ellos cabían acciones de intermediación laboral,
3) "beneficiarios inactivos", especialmente mujeres con hijos a cargo. Éstas eran caracterizadas como una población "típicamente asociada a la política social".

En la lectura del Ministerio de Desarrollo Social, el re-perfilamiento poblacional respondía a una distinción fundamental entre *vulnerables* y *empleables.* Para los primeros, se desarrollaría el "Programa Familias por la Inclusión Social", encargado de fomentar su "desarrollo humano"[632]. Para los segundos, el "Programa Seguro de Capacitación y Empleo". Dentro de los "empleables", los servicios que debían prestar las oficinas de empleo se dirigirían a fortalecer las capacidades (capacitación, formación profesional, etc) y a funcionar como intermediación con el mercado de trabajo[633].

Por cierto, esta delimitación a partir de la noción de "in/empleabilidad" sería impugnada por el CELS, quien entendió que se trataba de tratamientos estigmatizantes y discriminadores de la población "beneficiaria", que reproducía las desigualdades de género que segmentan diferencial y desigualmente las posibilidades de acceso al mercado de trabajo (CELS 2007). El organismo retomaba las definiciones del decreto de "redistribución" de la población del programa que señalaban a las futuras "beneficiarias" como el grupo "típicamente asociado a la asistencia", sin problematizar las desigualdades en el acceso al empleo, signadas por las falencias del cuidado a la primera infancia.

[632] No podemos referirnos aquí a la genealogía de este concepto clave en las políticas sociales contemporáneas. Sobre su origen tecnocrático ver Leguizamón (2004), sobre sus resonancias morales-pastorales, Grondona 2010b.

[633] "El gobierno nacional reformuló durante el año 2004 (Decreto Nº 1506/04) los programas de ingresos sociales en función de dos criterios básicos: la *vulnerabilidad* y la *empleabilidad* de los beneficiarios de políticas sociales, contemplados en un programa precedente: el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación creó el Plan Familia para aquellos que se encuentran contemplados en el primer caso" página oficial del Ministerio de Desarrollo Social en http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/default.asp. Acceso en diciembre de 2007.

II.d. El (re)perfilamiento del workfare[634]

De acuerdo a nuestro análisis, entendemos que a la hora de reencauzar los tratamientos para la población beneficiaria del *workfare* reaparecen las distintas matrices discursivas que disputaban el sentido del PJJHD, según vimos más arriba. Distinguimos cuatro tratamientos propuestos –que funcionan dentro de una lógica de "perfilamiento poblacional".

La primera estrategia que reseñaremos es la "desactivación" de la población "activada" por el PJJHD. Ésta estuvo cristalizada en el "Plan Familias" (PF) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, dirigido a "familias" con hijos menores de diecinueve años de edad o embarazadas (Decreto 825/04), con jefaturas "inempleables". La "migración optativa" de los "beneficiarios" al PF dependía que se cumpliera con el requisito de tener a cargo hijos menores o discapacitados, que el nivel de escolaridad de quien ejerciera la jefatura fuera menor a secundaria completa y que en caso de tratarse de un varón, que no hubiera una mujer adulta en el hogar. Es decir, se trató de un plan orientado a las mujeres "vulnerables" con baja "calificación" educativa y niños a cargo.

El programa era, en realidad, la reformulación de un esquema puesto en marcha en 1996 ("Programa de Atención a Grupos Vulnerables", PAGV, Res. SDS 1588/96), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 2002, momento en que sería re-nominado "Programa de Atención a Grupos Vulnerables-Ingreso para el Desarrollo Humano" (PAGV-IDH). En el diseño que adoptaría a partir de 2004, como instrumento de "reperfilamiento" del PJJHD, el programa constaría de tres componentes, los dos primeros referidos a la prestación: el primer componente era el de un ingreso no remunerativo cuyo monto se incrementaba de acuerdo a la cantidad de hijos (hasta cinco), el segundo era de "promoción familiar y comunitaria", destinado a brindar acciones de promoción, servicios y prestaciones sociales a las familias en educación, salud, capacitación para el trabajo, desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes. El tercero, en igualdad de condiciones con los anteriores, era el denominado "componente de fortalecimiento institucional" cuyo objetivo era mejorar la eficacia y la transparencia de los procedimientos mediante la evaluación y monitoreo de los sistemas de administración.

La contraparte requerida a las beneficiarias del programa era la vacunación de los menores a cargo del titular (de acuerdo con el "Plan Nacional de Vacunación"), los controles bimestrales de embarazo y la asistencia regular de los niños a la escuela. Este programa representó una singularidad en su diseño, en tanto no fue abierto como instancia independiente, sino que fue

[634] Agradezco la colaboración de Elisa Maradey en la recopilación de información para trabajar este período.

un programa *ad hoc*, un programa de "pasaje" para algunas beneficiarias del PJJHD y del PAGV-IDH.

En nuestro análisis, entendemos que en este programa se articularon fundamentalmente el discurso tecnocrático neoliberal y el pastoral-moral, propia de la racionalidad católica-social.

Respecto de la lógica moral, tenemos que –en tanto la crisis social era leída como una crisis de valores– se argumenta sobre la necesidad de *fortalecer a la familia* como espacio de integración a la sociedad. Así, tanto la Ministra de Desarrollo Social como el Presidente de la Nación se refirieron a la necesidad de que los niños volvieran a comer en familia y dejaran de hacerlo en los comedores comunitarios, un típico lugar de contraprestación de las beneficiarias del PJJHD[635]. El sentido moral de este mandato se vincula a un diagnóstico respecto de que "el neoliberalismo afectó fundamentalmente al quiebre de la familia, de los lazos sociales" (Discurso de la Ministra de desarrollo social "La cuestión social no pasa por un plan", en la página web del MDS). Era justamente esa erosión moral la que había que recomponer.

Con esta lógica argumental coincidió la Iglesia, que en octubre de 2004 realizó una propuesta al gobierno nacional para pasar de una política para desempleados a una política para indigentes, en la que se subsidiara a las madres de familia progresivamente según la cantidad de hijos.

Podría decirse que el PF representaba un paso atrás respecto del camino iniciado en 1996 por el programa *workfare* "Servicios Comunitarios" (complemento del "Plan Trabajar") que, aunque orientado a mujeres, impulsaba la contraprestación laboral/comunitaria. Sin embargo, a nivel global, los tanques de diseño de políticas y los organismos de financiamiento habían "aprendido" algunas "lecciones" a partir de la generalización de "experimentos" de décadas anteriores. Una de las conclusiones que habría dejado este proceso de experimentación era el elevado costo de organizar espacios para la contraprestación.

Asimismo, la activación de población tradicionalmente inactiva, como consecuencia de la masificación del plan, impedía que el subsidio cumpliera un papel como estimulo al empleo, pues se trataba de sectores que no pagaban ningún costo por acceder al "beneficio" (como sería el caso de quienes, de recuperarse el mercado de trabajo, accederían a un puesto mejor pago). Entonces, la rectificación de esta situación atendiendo separadamente a la población femenina inactiva resultaba un paso hacia la racionalización de la intervención.

[635] Según N. Kirchner: "¡Qué linda la Argentina cuando tengamos a los chicos comiendo en sus casas como corresponde y no en comedores (comunitarios)!" (La Nación 21/11/03).

Finalmente, también en sintonía con la racionalidad tecnocrática neoliberal de gobierno del desempleo, las teorizaciones y diseños que venían trabajando con el concepto de "capital humano" redescubrirían el papel de la familia como dispositivo/empresa de contención e inversión en el futuro, que además lidiaba con el siempre alarmante crecimiento de jóvenes fuera del trabajo y de la escuela. Desde este discurso, el PF sería conceptualizado como una *Conditional Cash Transfer* (CCT), de la que había otros ejemplos en América Latina, en particular el programa mejicano "Progresa/Oportunidades" (1997) o el brasileño "Bolsa Familia" (1996). Por cierto, el primero de ellos había servido de inspiración para algunas líneas programáticas durante el gobierno de la Alianza ("El Gobierno lanza un plan para los más pobres", Clarín 22/03/2000).

Aun cuando muchas CCT fueran propuestas como instancias superadoras de la política social neoliberal, mantendrían intensas continuidades con ella. En particular, como explica Madariaga (2009), las condicionalidades (educativas, de salud) de estos programas tienen el objetivo de generar un "cambio de conducta positivo en las familias hacia la inversión en capital humano; esto es, además del efecto ingreso de las transferencias mismas, se pretende generar un efecto sustitución". Según explica el analista de CEPAL, "la idea detrás de ello es la siguiente: invertir en *capital humano* resulta caro para los hogares más pobres por la existencia de una serie de barreras que imponen mayores costos, (...) en vista de ello, estos hogares buscan estrategias alternativas para mejorar su calidad de vida y hacer frente a los *shocks*". Pues bien, "estas estrategias [las que los hogares "espontáneamente" ensayan como alternativa] no se encuentran en línea con la inversión en capital humano y las oportunidades futuras de los niños y jóvenes [vgr., el trabajo infantil]". En este marco, la transferencia monetaria buscaría "superar" momentáneamente esas barreras, pero al tratarse de una condición transitoria, necesariamente debe articularse con una segunda estrategia: la condicionalidad. En efecto, ésta "refuerza los comportamientos favorables" a la "acumulación de capital humano", que unida a la capacitación e información que forman parte también de las condiciones del beneficio permitirían, además, generar las posibilidades de superación de la pobreza intergeneracional. En síntesis "la díada ´transferencias+condiciones´ haría que estos se inclinaran por el reforzamiento del capital humano de los niños/as como una estrategia de largo plazo" (Madariaga 2009: 10-11). Por cierto, la presentación del caso

"Progresa" realizada por el Banco Mundial en la Conferencia de Reducción de la Pobreza en Shangai en 2004[636] confirma este análisis.

Resulta bastante claro que las CCT se inscriben en la lógica microconductual neoliberal que ya hemos descrito. A esto se suma la noción de "corresponsabilidad" sobre la que se sustentan estas políticas que insiste en la responsabilización de los beneficiarios. Así, el Banco Mundial afirmaría que las transferencias condicionadas proveen dinero a las familias pobres a cambio de un "contrato social" que las compromete. Este sería uno de los aspectos impugnados desde el "discurso de derechos" (en el que resuena la "racionalidad social"), puesto que suponía una responsabilización frente a lo que resultaba de la falta de protección de derechos sociales por parte del Estado. En el caso de la Argentina, el Programa Familias aplicaba una "carta de compromiso" en la que las beneficiarias no sólo asumían la responsabilidad de cumplir con las contraprestaciones, sino que también renunciaban al "derecho a reclamo alguno" en caso de ver suspendido el "beneficio". Desde la perspectiva del CELS (2007), se trataba de una medida inconstitucional, en virtud de lo cual elevaron un pedido de informe y rectificación al Ministerio de Desarrollo Social.

En este punto, los modos de gobierno y reticulación del espacio del desempleo (ahora escandido por la diferenciación empleable-inempleable), siguen insertándose en las lógicas que iniciaron la reforma del *welfare*. Justamente, en virtud de esta afinidad de sentidos, los experimentos de las CCT serían "traducidos" en los Estados Unidos, como en el caso del programa "*Oportunities*" de Nueva York, lanzado por el intendente republicano Michael Bloomberg en 2007.

Resulta necesario reflexionar respecto de la estrategia de fomento en "capital humano". Ello supone homologar, como lo hicieran los economistas de Chicago que ya hemos analizado, la familia a una empresa, en la que ciertas "inversiones" racionales deben ser y son realizadas. Ahora bien, "los incentivos" mediante los cuales se pretendía incidir en esas inversiones (en el PF y los demás esquemas CCT) tenían como condición que los beneficiarios no recibieran otras prestaciones que *superaran* el salario mínimo. Ello se complementaba con la contraprestación obligatoria (estímulo de inversión en capital humano), que resultaba normativa respecto de los roles familiares y de cuidado. La articulación de un "incentivo" con poco poder de "seducción", pues su condición es que los ingresos *siguieran* por debajo de la pobreza, y una "obligación" que pareciera marcar la ausencia de escolarización como

[636] Disponible en: http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/case/119/summary/Mexico-Oportunidades%20Summary.pdf

responsabilidad de la familia, coadyuva a la construcción del "beneficiario"-culpable (en este caso, de no cuidar adecuadamente el futuro de sus hijos).

Pues bien, en la paradójica intersección entre la estrategia de "desactivación" y fomento del capital humano y el "regreso" a la familia como instancia pastoral-moral se cuenta la peculiar historia del "Programa Familia por la Inclusión Social".

Asimismo, la configuración de los "Centros Integradores Comunitarios" y el fomento de la participación comunitaria, reeditaba la articulación de sentidos que habíamos visto por primera vez en el onganiato alrededor del "desarrollo comunitario" (Capítulo 4), como espacio en el que se cumplían a la vez ideales liberales (asociados a la prescindencia del Estado) e ideales pastorales (relacionados con la comunidad como espacio de moralización y de constitución de algunas formas estables de la "tradición").

La segunda estrategia de "reperfilamiento" estaría orientada al fomento al asociativismo como "salida" de la pobreza. Esta respuesta aparecería en la política "socio-productiva" del "Programa Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social" (PMO). Este programa se puso en marcha en 2003 con el fin de "1) contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país, 2) promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero; 3) fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad" (Res. MD: 1.375/04). El programa se organizaba a partir de tres componentes, uno de apoyo económico y financiero, el segundo de asistencia técnica y capacitación y el tercero de fortalecimiento institucional.

En este caso, también encontramos las dos matrices discursivas imperantes en el *workfare* criollo desde su masificación: la pastoral-moral y la tecnocrática neoliberal. Sin embargo, en este caso se incrementa la complejidad de esta articulación. En efecto, la propia idea y práctica de la economía social aparece como espacio de intensa lucha simbólica.

La "economía social" como modo en que los trabajadores podían enfrentar distintos riesgos asociados al trabajo (incluido el paro), formó parte del repertorio de propuestas de los reformadores sociales (y de la racionalidad liberal-social) de fines del siglo XIX y comienzos del XX a ambos lados del Atlántico. La generalización del término estuvo estrechamente asociada a las exposiciones universales, que desde 1867 incluirían un espacio de difusión de

las teorías y experiencias mutualistas y cooperativas. Entre los primeros promotores de la economía social encontramos, por ejemplo, al sociólogo católico Frederic Le Play (Vuotto 2003). Por otra parte, en 1894 se fundaba en París el Museo Social, en principio orientado a conservar los documentos expuestos en el pabellón de economía social de la Exposición Universal, pero también a fomentar la investigación y difusión de prácticas y conceptualizaciones. Esta experiencia sería "traducida" en distintos contextos, entre ellos en la Argentina. Así, en 1911 Tomás Amadeo fundaba el Museo Social Argentino (MSA), un espacio institucional vinculado al despliegue de la racionalidad social, pero también signado por un fuerte diálogo con el catolicismo social y del que, por ejemplo, el ya reseñado Alejandro Bunge sería Consejero Superior. En 1918 esta institución organizaría el Primer Congreso sobre Mutualidad y Previsión Social y en 1919 el Primer Congreso sobre Cooperativismo. Asimismo, el MSA organizaría una muestra sobre las instituciones dedicadas a la economía social en el marco de la exposición Internacional de Gand de 1913 (Zimmermann 1995: 75).

Si bien el MSA iba a caracterizarse por una fuerte impronta vinculada al catolicismo social, distintos miembros del Partido Socialista también participarían de él y de su entusiasmo por el cooperativismo y el mutualismo, entre ellos Alfredo Palacios y Enrique Dickmann. Por otra parte, el PS pondría en marcha experiencias propias de fomento de este tipo de prácticas, como en el caso del Hogar Obrero fundado en 1904 por Nicolás Repetto y Juan B. Justo. En una historia de más largo aliento, el socialismo presenta una tradición cooperativista en la que se inscriben, por ejemplo, Pierre-Joseph Proudhon, Henri de Saint Simon y Robert Owen. Contemporáneamente, también hay promotores de la economía social o popular que la entienden como un camino emancipatorio y superador de las contradicciones del capitalismo (vgr. Corraggio 2004).

También la escuela neoclásica liberal cuenta con una tradición favorable a la economía social. Así, en sus conferencias de 1867-1868 León Walras sostendría que la asociación cooperativa y de seguros mutuos lograba vencer el círculo del pauperismo, en el que la inmoralidad era a la vez efecto y causa de la miseria. El modo en que esto era logrado desde la economía social era aun mejor que la filantropía (que implicaba dependencia) y decididamente mejor que la intervención del Estado en la pobreza, "menos un remedio a la miseria y al infortunio, que un estímulo a la pereza y la hipocresía" (2003: 23). Las iniciativas cooperativas y mutualistas lograban superar el flagelo del pauperismo con una sola (y bella) consigna: "ayúdate a ti mismo" (ibídem).

Por cierto, más contemporáneamente desde el discurso tecnocrático neoliberal se elaborarían, en cierta continuidad con los discursos de participación comunitaria y fomento al capital humano que analizamos en otros capítulos, alternativas favorables al emprendedorismo asociativista. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo devendría un fuerte promotor de este tipo de intervenciones en la pobreza. Así ya en 1978 se ponía en marcha el "Programa de Pequeños Proyectos", para financiar pequeños emprendimientos, incluidos proyectos asociativos, iniciando, de este modo, una línea de intervención clave del mencionado organismo.

Una vez más, la emergencia de un elemento (la economía social) no nos habilita a reclamar el discurso en el que se inserta como perteneciente a tal o cual estrategia. El único modo de comprender el sentido que éste asume es analizando la *trama* de relaciones que tiene con otros elementos.

En el caso del PMO, pareciera que todas estas tensiones lo recorren, pero particularmente observamos una fuerte impronta del discurso sobre la subsidiariedad del Estado y el valor de la independencia, lugar en el que, como hemos visto, se articulan el discurso moral-pastoral y el tecnocrático neoliberal. Así se aspira a "romper el nexo de las prácticas individualistas, sectarias; la ética social; la responsabilidad social (…)" y también a lograr "el desarrollo humano solidario, el del vínculo con el otro". Del mismo modo, reaparecen enunciados que reivindican la centralidad del trabajo como formador moral, así como juicios morales que condenan las relaciones de dependencia respecto de la asistencia estatal: "Otra cosa a favor [del Plan Manos a la Obra] es que se está recuperando en la Argentina la *cultura del trabajo*. (..) Ya no pensar de qué forma *pescar algo del Estado*, o creer que el sector financiero es el único dinamizador". (Arroyo, Daniel, *Desafíos de las políticas de Economía Social y Desarrollo Local para el 2005*, II Encuentro Federal de Investigadores y docentes en Economía Social).

Finalmente, tenemos la gestión individualizada de los desocupados "empleables". El principal programa que operaría en esta estrategia sería el Programa Nacional de Capacitación y Empleo que asignaba mensualmente la suma de 225 pesos a cambio de que el "beneficiario" concurriera regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, que participara en actividades de orientación, formación y práctica laboral, y en los restantes servicios que le ayuden a mejorar su "empleabilidad", y que aceptara las ofertas de trabajo adecuadas a su experiencia y calificación. El "beneficiario"

accedía a servicios de orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo, a una "intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados", a la formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados, a la finalización de estudios primarios y secundarios, al fomento de emprendimientos individuales y asociativos, así como, finalmente, a una derivación a servicios sociales en caso de detectar un perfil más "vulnerable" que "empleable" (Decreto 336/2006). Según la normativa, el ingreso al Seguro de Capacitación y Empleo era de carácter voluntario y el plazo de permanencia, de hasta dos años.

Este tipo de estrategia ha sido extensamente desarrollada por el *workfare y* profundiza el proceso de atención individualizada al desempleado iniciada en el PJJHD. Ahora bien, también hemos visto que la oficina pública de colocaciones fue uno de los primeros modos de gestión del desempleo en la Argentina, allí en los albores del siglo XX. En ese contexto, sin embargo, estaba asociada a un mercado de trabajo signado por el empleo estacional y la necesidad de movilidad geográfica de la población. Contemporáneamente, el esquema no sólo se vincularía con una intervención en el desempleo, sino también con la necesidad de movilizar esta fuerza de trabajo "empleable" y sospechada de haber recaído en la dependencia.

A las denuncias de "dependencia" de la asistencia social realizadas desde del Ministerio de Desarrollo Social, debieran agregarse las del CEMA. Según Zadicoff y Paz (2003) "de seguir con el presente esquema [el plan] generará una *dependencia absoluta* del asistencialismo, repercutiendo no sólo en su bienestar, sino también en la tasa de crecimiento de la economía, en su nivel de desigualdad y en la calidad de vida de la población en su conjunto" (14, énfasis nuestro). Esta evaluación sería reflejada por el periódico *Infobae* con el titular "El plan jefes genera dependencia del asistencialismo".

Frente a esta perspectiva, totalmente inscripta en el discurso *workfare*, la creación de "puentes" al mercado resultaba imperiosa. Sin embargo, como hemos marcado, en el contexto de la fuerte constricción de la oferta de empleo, antes que "producir trabajadores para empleos que nadie quiere", según describía Peck el esquema estadounidense, en su versión criolla este tipo de intervenciones produciría trabajadores para empleos que, simplemente, "no existían".

Según pudimos constatar en este apartado, las alternativas de "salida" del PJJHD entre 2003 y 2007 se inscribían en un espacio de articulación de la racionalidad tecnocrática neoliberal y de la católica-social. En lo que se presentaba como sucesivos ensayos de redefinición del campo

de las políticas sociales, se observan, sin embargo, importantes continuidades respecto de la etapa anterior.

Ahora bien, la implementación de la Asignación Universal por Hijo a partir de 2009, así como la extensión del seguro de desempleo a un inédito 12% de la población desempleada y de institutos de protección social a poblaciones clásicamente excluidas de ella (vgr. servicio doméstico, estbadores), son indicadores de lo que podríamos pensar como una *ruptura* a nivel del gobierno de la fuerza de trabajo. Si a ello sumamos la reintroducción de esquemas tripartitos de negociación colectiva como modo principal de incidir en la distribución del ingreso (institución clave del gobierno neocorporativo) y la adopción de lo que algunos entienden es un gobierno neo-desarrollista de la economía (*vgr* Delgado y Nosetto 2006), nos encontramos frente a un cuadro que, en virtud de una reconfiguración de las relaciones entre elementos y de la trama que los articula, suscita interesantes y punzantes preguntas. Sin embargo, en virtud del recorte de esta tesis, ellas quedan formuladas para futuras investigaciones.

Reflexiones preliminares:

En el presente apartado analizamos, en primer lugar, las distintas conceptualizaciones con las que se intentó asir lo que se constituía como un problema: la segmentación del mercado de trabajo. Luego, estudiamos la particular perspectiva de reforma que supuso la alternativa de la flexibilización, tanto en el plano internacional como en el nacional. Asimismo, analizamos el modo en que se configuraron los lugares de enunciación que legitimaron el proceso de "modernización" del mercado de trabajo, y los diversos modos de impugnarlo. Esta modernización no atendía ya al objeto "nación", en los términos de la racionalidad desarrollista, sino al "mercado", mediante la de los individuos como empresarios de sí mismos.

En esta síntesis, pareciera pertinente incorporar algunas alocuciones de la Cámara de Senadores (por cierto, singularmente conservadora) sobre las que no hemos trabajado aún. Nos referimos a argumentaciones que hacían referencia a las consecuencias conductuales-criminales del desempleo. Así, por ejemplo Luis Brasesco se refiere a las "conductas destructivas y antisociales, como pueden ser el alcoholismo, la delincuencia y la adicción a las drogas" (así como a la "destrucción de la familia") (Solari Yrigoyen DSS: 6472). En este tipo de sentencias resuenan los debates de comienzo de siglo XX a los que hacíamos referencia al comienzo de esta tesis, pero también entendemos que la reintroducción de este punto de vista se inscribe en el proceso de importantes resemantizaciones. En principio, la estigmatización

de las conductas desviadas a comienzos del siglo XX formaba parte de una matriz normalizadora que se construía sobre el horizonte de un paradigma de integración social basada en derechos universales[637]. En 1991, por el contrario, sonaban las trompetas del "fin de lo social" que anunciaban la hora de los profetas del Estado mínimo[638]. En consecuencia, los "tratamientos" de las poblaciones que quedaban por fuera de la "normalidad" (cada vez más excepcional, por cierto) del empleo también serían diversos.

En este sentido, a lo largo de la década de los noventa asistimos a la expansión del problema del desempleo como problema *persistente y masivo*, que sin embargo es analizado desde diagnósticos e intervenciones que producían (y sólo podían producir) la estigmatización de una "*underclass*". Así, aun en el marco de la emergencia del seguro de desempleo, y debido a su escasa cobertura, el lugar del "desocupado" sería asimilado al de una subclase, necesariamente "culpable" de su propia suerte ("inempleable") y de intentar aprovecharse de la asistencia del estado ("ardidosa"). Definido en estos términos, el tipo de intervención que movilizaría el desempleo sería por un lado "heterodoxamente" neoliberal, a nivel de las políticas macroeconómicas, y pastoral-microconductual, a nivel de la gestión de los desempleados.

Respecto del lugar de la heterodoxia en los procesos de *reforma* laboral, hemos indicado que éste fue un movimiento discursivo clave mediante el cual posiciones enunciativas que uno podría suponer refractarias a entender la fuerza de trabajo como una "mera mercancía" (la doctrina peronista y la DSI) se constituían en lugares legitimantes para abrevar por la *flexibilización* del trabajo. El trabajo no podía "dignificar" si no había empleo. En virtud de ello, la prioridad era producir más puestos de ocupación, más allá de su calidad.

Pues bien, respecto de la articulación entre la racionalidad moral-pastoral y la neoliberal-microconductual al nivel de la gestión de los desempleados, quisiéramos hacer algunas reflexiones respecto de sus condiciones de posibilidad. Entendemos que para pensar esta articulación (tal como nos explicaron Ernesto Laclau y Chantal Mouffe 1987) resulta necesario pensar qué queda afuera, qué es lo que no puede aparecer sin presentarse como una amenaza. Si bien eso Otro resulta constitutivamente innombrable, proliferan siempre fantasmas que, aunque del orden de lo imaginario, vienen a representar la sutura imposible del propio discurso. En el caso del *workfare* nos interesa invocar, a modo de ejemplo, dos de esos fantasmas (para usar nuevamente la figura, fantasmas de lo que, para esta tesis, es el futuro).

[637] Por cierto, siempre sobredeterminados por la contradicción fundamental del modo de producción capitalista.
[638] Mínimo en lo social, pero reforzado en la lucha contra otras formas de "inseguridad".

El primero, el más reconocido, es el fantasma del ingreso ciudadano (una suerte de lógica argumental de los derechos en su máxima expresión, que se inscribe en la racionalidad liberal-social). Ante él se realizan juegos de seducción para domesticarlo, focalizarlo, reducirlo y calmar las contradicciones que abre. Los caminos sinuosos de ese juego, como hemos dicho, quedan por fuera del período analizado, aunque allí esté, interpelándonos.

El segundo, es un fantasma aun más esquivo, lo hemos visto aparecer en un solo documento: el de la racionalidad desarrollista que desde el lenguaje tecnócrata se distancia de la mirada sobre las microconductas (que, podemos decirlo, es la mirada típicamente neoliberal) y mira "el mercado interno", sus variables y la posibilidad de trabajar en esa máquina. Con una lógica que parecía (¡vaya si nos equivocamos!) más de los sesenta que del siglo XXI, se habla en ese documento olvidado de la "mayor propensión a consumir de los sectores que reciben el ingreso adicional" (MTEySS 2002: 4), del bien que le hacen a la economía en tanto tiene un consumo restringido de bienes "foráneos" (sic). Se presenta, de este modo, un diagnóstico opuesto al que veíamos más arriba, pues se afirma que las "dotaciones están reducidas al mínimo y que las estimaciones en general hablan de más de la mitad de la estructura productiva nacional con capacidad ociosa. Esto implica que se puede incrementar la producción sin la necesidad de aumentar la capacidad instalada en términos de capital físico, solamente financiando capital de trabajo y básicamente mano de obra" (MTEySS 2002: 5). Así dicho, los ociosos son los capitales (¿y los capitalistas?) antes que las capacidades de la fuerza de trabajo. Y luego, la máxima contrariedad: una inversión en el esquema típico de responsabilización que hemos visto, pues quien debe asumir su rol y su compromiso es el Estado que, "en este sentido, con este tipo de programas [aclaramos: el PJJH] trasciende el siempre importante concepto de responsabilidad del Estado sobre los sectores más marginados de la sociedad con las políticas anticíclicas en la economía" (MTEySS 2002: 6). Estas formulaciones, aún larvadas, recorrerían su propio y sinuoso camino hacia el neodesarrollismo, otro fantasma del futuro que nos asedia.

Tal como explica Bob Jessop (2010), el *workfarismo* se inscribió en una estrategia capitalista (más compleja) de desnacionalización del Estado y desestatalización de las políticas. Ahora bien, la agudización de las contradicciones de la cuestión social pueden, según advierte el autor, reclamar la reintroducción del Estado bajo formas más universales de intervención que re-regulen al "molino satánico" cuando éste amenaza la reproducción de la sociedad. Siguiendo a Poulantzas, el politólogo inglés afirma que la función genérica (o "global") del Estado es asegurar la cohesión social de una sociedad dividida en clases. Esto (y como

siempre, he ahí la cuestión) puede realizarse (y se ha realizado) de diversos modos, sin que el Estado capitalista pueda reducirse a ninguno de ellos. En este sentido la intervención *workfare* no puede, ni debe leerse como la "solución final" ni permanente. Tan transitoria como otras, pareciera hoy parcialmente horadada por nuevas formas de la articulación (económica y política) del Estado y de la nación.

Ello no obsta para analizar alguna de las pesadas herencias que ese modo previo de gestionar las poblaciones puede habernos dejado. En virtud de ello, queremos saldar la promesa que hicimos a comienzos de este capítulo respecto de la singularidad del *workfare* argentino (y probablemente chileno) en tanto produce un espacio abyecto e imposible, en tanto pretende (a nivel de la programática) crear "empleabilidades" para trabajos que no existen. Para ello, nos permitiremos, en primer lugar, una conceptualización teórica sobre la inempleabilidad, sirviéndonos de las lúcidas reflexiones de Judith Butler.

Proponemos tomar a los cuerpos "inempleables" como síntomas del fracaso del imaginario del cuerpo pleno y vigoroso; como corporeidades deshilachadas y amenazantes, pues traen el terror de la incompletud de la experiencia primaria de un cuerpo desgarrado y atravesado por sensaciones que no puede significar[639]. Cuerpos que resultan amenzantes, además, porque aparecen como fantasmas de todas las identidades imposibles, forcluidas y abyectas que no pudieron llegar a ser. Los cuerpos inempleables, entonces, aparecerían en el lugar mismo de la fisura social. Veamos.

Según desarrolla Judith Butler (1997), sosteniéndose a su vez en Foucault y Althusser, el proceso de sujeción-subordinación es constitutivamente ambivalente y paradójico. El sujeto se inicia mediante una subordinación primaria al poder a través de la figura del "darse la vuelta" sobre y contra uno/a mismo/a. Esta vuelta sobre sí es la inauguración tropológica del sujeto, precedida por el proceso de interpelación en la que se ofrece y acepta reconocimiento. Así, Butler retoma la escena althusseriana[640] para preguntarse por qué el sujeto se da vuelta y acepta la voz que lo subordina y lo normaliza. La respuesta a este problema estará vinculada a la constitutiva dependencia primaria a la que están sometidos los cachorros humanos. La subordinación es el precio de la existencia: "precisamente cuando la elección es imposible, el sujeto persigue la subordinación como promesa de existencia (...), el sometimiento explota el deseo por la existencia, que siempre es conferida desde fuera; impone una vulnerabilidad

[639] Para un análisis teórico del papel de la ideología como resguardo ante la indefensión primaria y respuesta al terror constitutivo del desgarramiento ver en particular Murillo (2008).

[640] Nos referimos a la clásica escenificación del proceso de interpelación en el que un policía invoca a un transeúnte ("Ea! Ud, oiga"), quien se reconoce como la persona interpelada y se "da vuelta" atendiendo al llamado.

primaria ante el Otro como condición para alcanzar el ser" (1997: 32). Entonces, la dependencia implica la necesidad de reconocimiento de la propia existencia, y esto supone la inscripción en categorías, términos y nombres creados fuera de sí, en un discurso dominante e indiferente. La condición paradójica del sujeto reside en que sólo persistiendo en la alteridad puede existir en el "propio" ser, es decir, persiste mediante "clasificaciones que implican una alienación primaria e inaugural de la sociabilidad" (ídem: 40).

El deseo de existir resulta en la necesidad y subordinación al Otro, y con ello, el reconocimiento de esa voz que inaugura, en el "darse vuelta", el lugar del sujeto. Esta vuelta del deseo sobre sus pasos culmina en una reflexividad que produce otro deseo: "el deseo por ese mismo circuito, por la reflexividad y, en última instancia, por el sometimiento" (1997: 34). El deseo de existir devendrá deseo de la Ley y el circuito de reflexión-sometimiento prohibición. Sin embargo, sostiene Butler, existe un tipo de prohibición que quedará por fuera de ese circuito y su reproducción. Para explicar esto que "queda por fuera", la autora recupera la distinción freudiana entre "lo reprimido" y "lo repudiado": mientras que "lo reprimido" pudo existir en algún momento, "lo repudiado" ha sido rigurosamente excluido del campo de la visibilidad, nunca ha llegado a formularse, razón por la que su denegación no podrá procesarse mediante un duelo. Butler llama a ésta "la pérdida de la pérdida", no como la pérdida de un objeto sino de la posibilidad misma de otras formas del amor, pérdida de la capacidad de amar, "un duelo interminable por aquello que funda el sujeto" (1997: 37). Sobre esta base, la autora construye el concepto de melancolía constitutiva de la heterosexualidad obligatoria, una sociabilidad aquejada que se funda en una pérdida jamás llorada de algo que jamás ha tenido derecho a existir. Este repudio primario determina la forma que puede adoptar cualquier vínculo, la forma misma del deseo y del sujeto deseante[641].

En el caso del proceso de genderización, el deseo de existir sostiene la inscripción normativa del cuerpo bajo el imperativo de la heterosexualidad, construido sobre una matriz binaria que excluye y simplifica la diversidad de posibles identidades y de objetos del deseo. Las identidades "intersex" representan, entonces, el fracaso del dispositivo de genederización y, con ello, el fantasma inquietante de lo repudiado. Estas identidades existen al margen, en un espacio liminar por fuera de la norma. En este sentido, Butler (referencia a Hegel mediante) afirma que estas identidades son inviables e invivibles, pues no encuentran reconocimiento en el Otro. En tanto los esquemas de reconocimiento pueden funcionar tanto otorgando como negándolo, representan espacios de poder en los que los humanos son diferencialmente

[641] "En tanto que repudio, la sanción actúa, no para prohibir el deseo existente, sino para producir ciertos tipos de objetos y excluir otros del campo de producción social" (1997: 36).

producidos, pues la ausencia de este reconocimiento produce un diferencial entre lo humano y lo menos-que-humano. La pregunta que surge a partir de este problema es cuáles cuerpos y cuáles deseos serán reconocidos como humanos o, lo que es lo mismo, para qué corporeidades será posible una vida viable.

Pues bien, entendemos que el cuerpo "inempleable", al no recibir el reconocimiento del mercado como cuerpo-mercancía válido (con valor) y ser estigmatizado por el Estado, resulta un cuerpo abyecto, una identidad inviable.

Ahora bien, en el caso del *workfare* argentino (y, de vuelta, probablemente chileno) el mercado de trabajo capaz de dar visibilidad y validez a ese cuerpo se había visto reestructurado de tal modo que, para muchos "beneficiarios", no constituía ya un espacio franqueable. Resituados en el lugar liminar y paradójico de un *underclass* masivo, eran crecientemente *estigmatizados en tanto no accedían a un lugar devenido imposible (hasta nuevo aviso): el empleo*. Pero además, la "Inempleabilidad" inaugura un ámbito complejo, en virtud de que el desempleo en la Argentina ha funcionado históricamente como un "no lugar". La ausencia de dispositivos de seguridad y de recursos simbólicos que hicieran viable ese espacio social (material y subjetivamente) es una marca singular de las formas de gobierno del desempleo en la Argentina. A diferencia de lo que, en la *Introducción*, veíamos había sido el caso de Gran Bretaña y de EE.UU, en nuestro contexto, por diversos motivos, no iba a estabilizarse una tercera figura entre "el trabajador" y el "indigente". En virtud de ello, el diagnóstico de "inempleabilidad" reactivaría memorias históricas que construyeron el lugar del "no-trabajo" como un espacio constitutivamente abyecto y, por ello, necesariamente estigmatizado.

Reflexiones finales

Unas racionalidades….

A lo largo de esta tesis hemos analizado las diversas racionalidades que programaron el gobierno de las poblaciones desempleadas, singularmente los regímenes de enunciabilidad que se construyeron alrededor de la cuestión de la desocupación y que conformaron el *campo de memoria* de la reforma que se iniciaba a comienzos de la década de los noventa. En efecto, hemos visto en el último capítulo como la "traducción" singular del *workfare* se articulaba a partir de diversas matrices discursivas, que configuraban lo que hemos denominado la "tradición" del campo de debates sobre el paro forzoso. A continuación, sistematizamos los rasgos salientes de las *racionalidades de gobierno del desempleo y de las poblaciones desempleadas* que encontramos en nuestro recorrido:

(1) La racionalidad liberal. Como hemos intentado mostrar, entendemos que esta racionalidad estuvo jalonada, desde dentro, en dos direcciones:

Por una parte, por la *racionalidad manchesteriana,* desde cuya perspectiva, el desempleo resulta una cuestión individual vinculada a la libertad de los intercambios y a los ritmos irregulares del mercado, un espacio sobre el que no cabe intervenir directamente. En definitiva, toda oferta creará su propia demanda en condiciones de libertad de mercado, según afirmaba Jean-Baptiste Say. Ello, sobre la base de *un equilibrio natural*. Así veíamos, por ejemplo en el discurso de Victorino de la Plaza cómo, según éste, las propias oscilaciones del mercado, oportunamente, reequilibrarían la relación entre la oferta y la demanda.

Ahora bien, en vistas al problema de la "defensa social", sin embargo, resultan necesarias formas *adyacentes* de acción que operan bajo el signo de la *transitoriedad*. En este sentido, no se desplegarían instituciones estables que regularan de modo constante los vaivenes del mercado, sino que se privilegiaría, por el contrario, acciones puntuales. En el diseño de esas acciones se movilizan los saberes expertos (de la medicina social, de la economía y de la jurisprudencia), aunque sin atender a las recomendaciones respecto de la conformación de sistemas de previsión más estables.

Por otra parte, tenemos la *racionalidad social,* cuya perspectiva de diagnóstico e intervención se caracteriza, justamente, por presentar la "desocupación" como un fenómeno objetivo (en ese sentido "social") que resulta de causas y que tiene efectos *globales.* Así, éste aparece como un fenómeno *involuntario* originado por causas económicas, tecnológicas, climatéricas y geográficas, que configuran diversas *formas* de la desocupación.

Desde esta racionalidad programática se proponen esquemas que articulan una lógica individualizante de intervención y otra que actúa a partir de dispositivos de seguridad biopolíticos. Así, por ejemplo, conjugada desde esta racionalidad, la estrategia de colocación y los mecanismos de separación de los individuos "no aptos para el trabajo", responden a lo que denominamos "tratamientos individualizantes", en tanto actúan sobre cada trabajador, debiendo movilizar para ello dispositivos de observación y ordenamiento de las multiplicidades. Se trata de tácticas que reticulan analíticamente el espacio de los desempleados. Ahora bien, la estrategia de colocación, entendida como un modo de *organización* del mercado de trabajo, también actúa a nivel de ordenamiento de los *movimientos de flujos*, en un sentido biopolítico. En este punto, el Estado tendrá un rol central en la producción de datos sobre el mercado, en la centralización del sistema de información necesario para hacer viable esta estrategia, así como en la supervisión del sistema de agencias.

El esquema de seguros, por su parte, también forma parte de en una lógica biopolítica que opera sobre la fuerza de trabajo mediante mecanismos que logran gestionar y normalizar los riesgos. Aun cuando la puesta en marcha de este esquema, generalmente vinculado a la colocación, involucre dispositivos disciplinarios, resulta inescindible de la emergencia de la *población* como objeto de gobierno. El seguro (al menos los propuestos en nuestro contexto, obligatorio o facultativo, público u organizado a partir de cajas sindicales) requiere de la existencia de una *población* que aporte a una caja (que cotice) y de la que se presupone una determinada tendencia o proporción al paro involuntario. El esquema asume ciertas condiciones de homeostasis global.

Pues bien, otra intervención *biopolítica*, que se articula desde la racionalidad de la programación social, está vinculada a lo que hemos trabajado bajo el concepto de "racismo de Estado". Así las medidas que delimitan una población y generan acciones para excluirlas del mercado de trabajo (vgr. limitaciones migratorias), responden a este modo de acción sobre las poblaciones desempleadas.

En virtud de la perspectiva *global* que organiza esta programática, la *fuerza de trabajo* es percibida como algo más que la suma de individuos indiferenciados (o que una mercancía cuya movilidad debe garantizarse); por el contrario, ésta resulta de la combinación de una población que crece cuantitativamente y que es cualitativamente saludable, educada y especializada. En este sentido, el desempleo supone el riesgo de *degeneración*. En tanto que cifrada en una matriz "biopolítica", la racionalidad a la que nos referimos, por un lado se orienta a optimizar la vida del capital-humano-población-nación, al tiempo que ponen en

marcha dispositivos vinculados al racismo de Estado que excluyen las "subpoblaciones" que amenazan los equilibrios naturales (equilibrios inducidos, a diferencia de la alternativa "manchesteriana"). En la misma línea, desde esta matriz, la inquietud por el desempleo está vinculada a lo pernicioso de sus efectos, que impactan en la "nación y su riqueza", en su prosperidad, salud y belleza.

Pues bien, esta *racionalidad social* también habilita el lugar de enunciación de un *discurso de derechos*, entendidos de un modo particular. Nos referimos a la emergencia de enunciados respecto de los derechos a "condiciones de vida" que debe garantizar el Estado, formulado por ejemplo, por Augusto Bunge. No queremos decir con ello que estos derechos resultan, exclusivamente, de las necesidades del gobierno de las poblaciones. Por el contrario, uno de los *riesgos* que estos derechos (en tanto que mecanismos de seguridad) venían a administrar era, justamente el de la "revuelta". Por otra parte, la asunción de éstos como conquistas y como indicadores de un *progreso social* serán marcas típicas de la racionalidad a la que nos referimos.

Como hemos indicado, esta expansión de los dispositivos de seguridad y su vinculación con una forma singular del derecho (los derechos sociales) representa una inflexión particular en el arte liberal del gobierno de las poblaciones, que retoma una de sus matrices discursivas, la que parte de la existencia de derechos naturales, que deben ser garantizados por el Estado. Entre ellos, el de la vida, cuya extensión sería resignificada, históricamente, en relación a las luchas sociales que se estructura en la arena de la "cuestión social".

Ahora bien, aun cuando el paro era analizado como un fenómeno *global*, las medidas propuestas desde esta programática tienen un carácter *social*, pero no económico. En efecto, no se proponen actuar sobre las causas económicas detectadas, sino administrar, a partir de dispositivos sociales, los riesgos asociados al desempleo o, al menos, disminuir su duración.

(2)La racionalidad neocorporativista. Desde esta perspectiva programática, la razón de Estado devendrá medular; en particular, será la "nación" y su "potencia" la que articulará la acción de gobierno, aunque de un modo diverso al de la "racionalidad social". Ello en virtud del desarrollo de un proyecto industrialista y vinculado con la emergencia de un mercado interno que redefine, justamente, el sentido de la utopía de la "prosperidad nacional". En esta programática, la voluntad política dirige el funcionamiento de la economía, a partir de un sistema de acuerdos entre los actores económico-sociales del proceso de industrialización (empresarios nacionales, sindicatos, Estado); consensos que regulan cuestiones tales como los salarios, la productividad, la inversión y *la ocupación*. Ello supone condiciones de una

economía relativamente cerrada, que puede regular internamente su sistema de precios, y que, además, se contrapone al ingreso de capitales extranjeros. A diferencia de las restantes racionalidades, que obliteran el lugar político del antagonismo –a partir de la construcción de un tercer espacio neutro ("lo social" o "lo económico" construidos como materia de expertos) – el neocorporativismo restituye la dimensión política, aunque de un modo singular. En efecto, el antagonismo no se inscribirá en términos de una lucha de capital-trabajo (pues, por el contrario, ellos conforman la "comunidad organizada"), sino por la díada patria-antipatria, en la que pueden incluirse actores locales (sectores concentrados, intelectualidad pequeñoburguesa, por citar dos ejemplos).

Además de la lógica del acuerdo de precios (entre ellos, el de la fuerza de trabajo) y de diseñar la planificación normativa (a partir de consensos políticos) de la economía, el Estado pone en marcha organizaciones e instituciones que operacionalizan directamente sus lineamientos y garantizan, de hecho, la ocupación plena.

Desde esta matriz la centralidad de "*dar ocupación a la totalidad* de la mano de obra disponible" (CNPG 1945 1980: 115) haría del paro un problema marginal. Aunque no excluye la posibilidad del dispositivo del seguro, debe evitarse la naturalización de la desocupación, en tanto ello horadaría la premisa de la plena ocupación como una de las bases de un sistema de acuerdos.

Respecto del modo en que la cuestión de los derechos sociales se rearticula desde esta racionalidad programática (a diferencia del "bienestarismo" de otros contextos), para el neocorporativismo el centro de la escena no lo ocupa el empleo (como condición estable vinculada a la estabilización de derechos), sino el *trabajo* como instancia de dignificación[642] moral y de inscripción en el proyecto nacional. No se protege al obrero en tanto poseedor potencial de la fuerza de trabajo que se encuentra circunstancialmente en el paro, sino que el Estado toma a su cargo el deber de garantizar trabajo (efectivo), lo que supone, como contraparte, el *deber de trabajar*. En efecto, el imaginario asociado a esta forma de gobierno se construye a partir del *derecho al trabajo*. Éste entendido como modo de integración social y como modo de adscripción a "las fuerzas vivas" que participan de la orientación de la economía. La institución fundamental en el neocorporativismo es la negociación colectiva. En

[642] En este punto retomamos la distinción (por ejemplo de Alessandro Di Giorgi 2006) respecto del "empleo" como forma histórica y particular del trabajo, asociada al estatuto de ciudadanía social en la que el seguro de desempleo ocupa un lugar clave. En este sentido, la Argentina conoció más bien un horizonte de plena ocupación antes que de pleno empleo. Por cierto, en los documentos que hemos analizado, el significante "empleo" estuvo, al menos hasta la década del sesenta, asociado casi exclusivamente al empleo público o en servicios.

este sentido, el saber del soberano es el de un estratega que puede diseñar planes de largo plazo y que sabe gestionar los conflictos de intereses de la mesa tripartita.

Esta programática retoma y redefine la estrategia de colocación. Ésta se entiende no sólo como la vinculación individual de cada trabajador con la demanda, sino como el imperativo de diagnosticar e intervenir ("ordenando los *stocks*") sobre los desequilibrios cuali y cuantitativos entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, a fin de lograr su adecuación presente y futura. Este esquema se inscribe ya no al nivel meramente individual, del riesgo que cada trabajador enfrentaba frente al paro (y que subsanaba, en este caso, mediante la colocación), sino que configura una previsión *colectiva* del empleo/desempleo como un proceso de adecuación entre capacidades-formación-puestos requeridos (requerimiento que, por cierto, no resulta contingente, sino que depende de la planificación estatal, del sistema de acuerdos y del despliegue de sus intervenciones como actor económico).

(3) La racionalidad (tecnocrática) desarrollista. El horizonte que ordena la intervención de esta racionalidad programática es la *modernización*, que implica el despliegue de un proyecto industrialista, la maximización del consumo, del empleo y del bienestar. En virtud de este objetivo, el Estado debe intervenir en la programación económica, pero debe ser respetuoso de la naturaleza y las dinámicas de sus variables. En el lenguaje de Max Weber, podríamos decir, que los fines de la intervención desarrollista se inscriben en un lenguaje político, pero *los medios son de la economía*. Así, por ejemplo, el fin político de la independencia y el desarrollo puede suponer un medio tan paradójico como las inversiones extranjeras, inviable desde la racionalidad previamente analizada.

En este sentido, el soberano antes que saber de "los conflictos" y "estrategias", debe ser una suerte de soberano-economista, o compartir el lugar de autoridad con los consejeros especializados (de allí la dupla Frigerio-Frondizi). Antes que un gabinete que reconstruya el balance de acuerdos entre los actores económicos, se requiere del despliegue de redes de expertos que brinden conocimiento para intervenir sobre variables económicas.

En virtud de ello, se generalizarían nuevos diagnósticos capaces de dar cuenta de las condiciones *estructurales* (e involuntarias) sobre las que se debía intervenir. Un aspecto clave de este diagnóstico iba a ser el de la dualidad estructural de la economía y los modos en que ello limitaba la expansión del proceso de industrialización y su impacto sobre el *empleo*.

Así, esta racionalidad pone en marcha diversos dispositivos de observación que delimitan el problema del "desempleo estructural" y del "subempleo" como inquietud central[643]. En este contexto, surgirían las problematizaciones respecto de la "marginalidad". Las intervenciones en este espacio deben ser, desde la perspectiva desarrollista, económicas (inversión, productividad, canales de comercio, acceso a créditos); pero también, en tanto la modernización requiere de ciertas actitudes, se abre el espacio a acciones pedagógicas y morales, capaces de ayudar a superar las limitaciones rutinarias y tradicionales, o reconvertirlas en "*n Ach factor"* (*need for achievement,* esto es: necesidad de hazaña, proeza, logro, autosuperación). Ahora bien, estas intervenciones, locales y comunitarias, son inescindibles de estrategias macroeconómicas de programación.

Por su parte, el dispositivo del seguro puede inscribirse en esta racionalidad como modo de lidiar con la situación de los que están entre empleos, al estilo del "desempleo friccional" keynesiano, siempre que no conspire contra el impulso de modernización y el *n Ach factor* de los trabajadores; es decir, nuevamente, articulado con políticas de estímulo directo a la economía (vgr. "inyecciones al consumo") y de superación de las condiciones de estrangulamiento a partir de una estrategia que hiciera de la industria una alternativa para obtener divisas (mediante la exportación).

(4) La racionalidad (tecnocrática) neoliberal. Tal como hemos insistido, esta racionalidad se organiza a partir de un análisis conductual de los agentes económicos (lógica microconductual y microeconómica) que se rehúsa a intervenir a nivel de las macrovariables económicas de modo directo. Por el contrario, impulsa intervenciones que actúan sobre los *medios* desde los que los agentes organizan su comportamiento. En este sentido, se trata de una acción sobre los marcos, que opera a partir de estímulos y desincentivos que pueden adquirir diversas formas (leyes de flexibilización o subsidios organizados a partir del principio de la menor elegibilidad).

En relación a los modos de tratamiento del desempleo, los elementos conceptuales clave son los siguientes: "capital humano", "empoderamiento", "competencia" y "flexibilidad". Por un lado, está la necesidad de producir un marco normativo que garantice las condiciones de competencia mediante las cuales el trabajo adquiera el precio de equilibrio (que garantiza el pleno empleo, pero sin buscarlo a través de intervenciones económicas directas, como la racionalidad desarrollista, y mucho menos políticas, como el caso del *neocorporativismo*). Por otra parte, esta perspectiva construye como horizonte utópico un sujeto-moderno, como la

[643] Hemos insistido respecto de la temprana emergencia de una problematización sobre la utilidad y la regularidad del trabajo.

racionalidad previa, pero que, en este caso, se sostiene en la imagen del *consumidor* y del *empresario de sí*. En tanto recupera el ámbito de "iniciativa individual", también reivindica el espacio comunitario y asociativo (en sentidos múltiples) como modo de gestionar riesgos sociales, evitando la intervención directa (y siempre asfixiante) del Estado y estimulando estrategias de inversión en capital humano. En virtud de ello, se desarrollan dispositivos para la conformación de actores estratégicos, al tiempo que su-existencia-ya-allí funciona como premisa de la intervención. Nos hemos referido a este proceso de producción-reconocimiento-desconocimiento con el concepto althusseriano de "interpelación ideológica". Por cierto, ella funciona en todas las matrices de gobierno que describimos, aunque la subjetividad que promueven/suponen difiera en cada caso.

La racionalidad neoliberal desconoce el ámbito "nacional" como espacio de intervención económica y al Estado como motor de la economía. Por el contrario, el sujeto y objeto de las formas indirectas de intervención es la *empresa* (sobre todo, la individual).

A modo de sistematización (necesariamente sobresimplificadora y preliminar), proponemos el siguiente cuadro:

		Racionalidad liberal		Racionalidad Neocorporativa	Racionalidad Desarrollista	Racionalidad Neoliberal
		Racionalidad *manchesteriana*	Racionalidad liberal-social			
Dimensiones de Análisis	Objeto de acción de gobierno	Intercambios libres	Riesgos sociales del capital humano	Economía *Nacional* y popular	*Economía* Nacional	Sistema de Empresas
	Definición del paro	Riesgo individual con repercusiones sociales Problema: desempleados	Riesgo social Fenómeno con causas objetivas (climáticas, económicas, geográficas, personales)	Inadecuada relación de stocks Fenómeno con causas político-económicas	Variable macroeconómica Fenómeno con causas económico-políticas	Resultado de marcos arbitrarios, comportamientos ineficientes y deficiencia institucional
	Trabajo	Mercancía Móvil	Capital Humano (población) Fuerza para el progreso	Capital humano (población) Modo de adscripción a la comunidad	Variable macroeconómica	Activo-Capital Humano (individual)
	El "otro" del trabajador	Vago / parásito	Desempleado/ *Residuum*	"Necesitado"	Desempleado/ Marginal	Inempleable

	Medios de intervención	Intervenciones puntuales y adyacentes de fomento de la movilidad Transitoriedad	Dispositivos de seguridad (seguro, colocación, racismo de Estado) y disciplinarios de ordenamiento de la multiplicidad	Intervenciones directas en la economía a partir de sistema de consensos Planificación normativa	Intervenciones sobre *variables económicas* Programación Económica	Intervención en los *marcos de acción* *Workfare*
	Objetivo de intervención	Movilidad de trabajadores	Homeostasis social Libertad-seguridad	Plena ocupación	Pleno empleo	Competencia perfecta
	Definición de la economía	Flujos e intercambios	Intercambios y acumulaciones (población)	Acumulaciones de stocks (poblaciones, crédito, capital) Actores económicos	Sistema de macrovariables interdependientes	Sistema irracional de intercambios y competencia entre empresas (individuales o colectivas)
Dimensiones de Análisis	Subjetividad interpelada	Sujeto (universal) libre		Hombre que se realiza en su comunidad	Individuo impulsado por el *n Ach factor*	Empresario de sí Consumidor perfecto
	Derecho	Derechos individuales naturales	Derechos sociales	Derecho al trabajo	Derechos sociales	Marco normativo
	Régimen de enunciación	Objetividad fundada en las ciencias positivas		Estratégico-política	Tecnocrático Macroeconómica	Tecnocrático microeconomía
	Horizonte utópico	Libertad	Prosperidad social Libertad	Comunidad Organizada (Bien común. Justicia social)	Desarrollo-Modernización	Modernización-flexibilidad

Ahora bien, junto con estas racionalidades de gobierno, en nuestro análisis hemos encontrado una quinta matriz, *(5) la racionalidad social-católica*. Al llegar a este punto de la sistematización, nuestra enumeración corre el riesgo, una vez más, asemejarse a la de la enciclopedia china de Borges. Pareciera, a primera vista, improcedente referirnos a una "racionalidad social-católica" diferenciándola de las restantes. Veamos.

Los elementos programático-conceptuales a partir de los que se organiza esta forma de intervención son la noción del "trabajo dignificante", el "bien común" y el "principio de subsidiariedad" del Estado. Pero, ¿por qué no hemos subsumido esta racionalidad a la neocorporativa, cuando pareciera superponerse a ella? Ya hemos marcado a lo largo de la tesis la evidente afinidad de sentido entre la doctrina peronista (basada en la comunidad organizada) y la Doctrina Social de la Iglesia (DSI). No obstante, entendemos que ésta fue

una de las formas en las que se articuló la racionalidad católico-social en el gobierno de las poblaciones desocupadas. Por otra parte, al analizar el discurso de los reformadores sociales y sus diagnósticos encontrábamos que algunos de los más importantes articulaban no sólo una indudable pertenencia católica, sino un horizonte de sentido en que ambas racionalidades se conjugaban.

En relación con ello es que hemos marcado nuestra distancia respecto de la noción de "reformadores liberales" para referirnos a los hombres que desde fines del siglo XIX y principios del XX rompían con el dogma del *laissez-faire* para articular tecnologías de protección social. Pareciera, más bien, que tenemos "reformadores sociales" hablados por diversos discursos, por distintas racionalidades programáticas que no funcionan excluyéndose, sino articulándose. Al menos en lo que refiere al caso del gobierno del desempleo, la "traducción" del reformismo liberal (que en otros contextos fue, por ejemplo, fabiana) en el nuestro estuvo estrechamente vinculada al catolicismo social. Nuevamente, podríamos pensar que la racionalidad *neocorporativa* resultó de una suerte de *aufhebung* de la racionalidad social. Podría sostenerse un argumento en esa línea, aunque no desde una perspectiva estratégica, pues más allá de las resonancias discursivas (sin dudas importantes) y de los diálogos expresos, ambas racionalidades programáticas configuraron, en distintos momentos históricos estrategias diversas. Aun cuando la racionalidad neocorporativa "tome" lenguajes, razonamientos y derivaciones semejantes al catolicismo social, éstas funcionan en otro campo de fuerzas, orientado por otras utopías programáticas. Nuevamente, las "tramas" resultan determinantes respecto del sentido de los elementos que las conforman.

En efecto, hemos analizado la singular articulación entre la racionalidad católica-social y la neoliberal en el caso de las políticas *workfare*, sobre todo desde 2001, así como, antes de ello, con la racionalidad desarrollista y la neocorporativa, en el marco del diseño del dispositivo de "desarrollo comunitario" (en esa paradójica articulación que fue el onganiato).

Por supuesto, el juego de estas articulaciones resulta complejizado por las propias transformaciones del discurso católico. Encontrábamos una racionalidad neocorporativa resonando en la *Rerum Novarum* (1891), pero también los ecos del desarrollismo en *Populorum Progressio* (1967) y en los documentos finales de la Conferencia Episcopal Latinoamericana de Medellín (CELAM) en 1968 (donde "el desarrollo era el nombre de la paz"). También en estos últimos, se afirmaba que las programaciones del desarrollo debían combinarse con una acción pedagógica a nivel de las "comunidades de base" de los pobres y

marginales, delimitando ese espacio local y próximo como nuevo ámbito privilegiado de la subsidiariedad.

En efecto, la *articulación* es un mecanismo productivo que subvierte la "identidad" y "mismidad" de los discursos, y que refuerza su polifonía constitutiva. Ahora bien, las estrategias en las que funcionan son diferentes, al tiempo que los efectos de sentido que producen, y los sentidos de acción que habilitan tampoco están contenidos en sus premisas, sino que resultan de un juego de fuerzas irreductible a un análisis deductivo o a una disquisición sobre intenciones.

En virtud de ello, a continuación intentaremos un segundo ejercicio de sistematización. No ya la delimitación de unas racionalidades de gobierno, sino un bosquejo de análisis respectos de cómo éstas se articularon en los períodos analizados. A pesar de sus limitaciones[644], entendemos que resulta un ejercicio necesario en vistas a conservar la distinción entre la delimitación de unas racionalidades que resulta de un ejercicio analítico, y la pregunta sobre el modo en que ellas se conjugaron, superpusieron, relevaron y obstaculizaron en el gobierno del desempleo y de las poblaciones desempleadas.

...para una genealogía de las formas de gobierno del desempleo (y los desempleados):

Del análisis de los primeros capítulos de la tesis se desprende que entre 1890 y 1913 desde distintas instancias del discurso experto y legislativo, hay una *problematización* de la cuestión del desempleo que se inscribe en la *racionalidad social* que describimos más arriba, cuya formulación conceptual más sintomática era la noción de "capital humano" trabajada por Alejandro Bunge pocos años después. Vemos desplegarse el diagnóstico del desempleo como fenómeno involuntario signado por causas globales (movimientos cíclicos y estacionales) y con efectos sobre el conjunto del cuerpo social (en la prosperidad, riqueza y felicidad de la nación). Asimismo, fueron recurrentes los enunciados respecto de que el Estado debía garantizar a las clases trabajadoras el derecho a "condiciones de vida" estables.

Ahora bien, atendiendo a su administración efectiva, entendemos que ante la crisis de 1913 la racionalidad fue predominantemente "*manchesteriana".* Como hemos indicado, aun cuando la estrategia de *colocación* resultó la más propuesta en el período, ella no fue puesta en marcha de modo sistemático ni estable. A pesar de las normas promulgadas, ésta fue

[644] Aceptar estas limitaciones no es un ejercicio autoincriminatorio, pues nos referimos al análisis del modo en que éstas se articularon a lo largo de la historia. Recordemos que, aunque de un modo singular, nuestra pregunta fue siempre por el dominio de memoria y archivo del *workfare*. Esta tesis no tiene la pretensión de exhaustividad en el análisis de otros períodos. Con algunas de las herramientas que aquí propusimos podríamos acercarnos al estudio de otro periodo. Indudablemente, ello supondrá la reformulación de las conclusiones de este trabajo, que, sabemos, son preliminares.

escasamente desarrollada, optándose por medidas puntuales como las obras públicas y acciones de asistencia.

Pues bien, en el contexto de la crisis de 1929 hubo mayor receptividad respecto de las tecnologías sociales de intervención. Muestra de ello es que la formulación de un seguro de desempleo era una de las funciones de la JUNLAD formada en 1934. No obstante, la acción de gobierno se concentró en una forma particular de las intervenciones diseñadas desde esta programática, las escandidas por el *racismo* de Estado, fundamentalmente, la restricción de la inmigración, en sintonía con el diagnóstico que Alejandro Bunge había desarrollado sobre este punto en la década del veinte.

Aunque no logra consolidarse como lógica de administración de la desocupación como en otros países (Uruguay 1934), entendemos que en la década del treinta la racionalidad social logra mayor legitimidad en la arena del debate. Así, por ejemplo desde 1932 se pondrían en marcha una serie de dispositivos para su diagnóstico y para el diseño de políticas, que estaban cifrados en esta racionalidad social y que procuraban un *seguimiento* de la evolución del paro forzoso.

En este punto, cabe recordar que en este contexto se registraba un crecimiento de la desocupación en ramas clave para la *mano de obra transitoria* (sector agrícola-ganadero y construcción), en virtud de procesos de tecnificación y de extensión del trabajo familiar. La crisis marcaba no sólo un desequilibrio en el mercado de trabajo, sino su transformación en el contexto de la industrialización sustitutiva y la emergencia del mercado interno. Así, el problema de la fijación-especialización (profesional y geográfica), presente en los discursos expertos en 1913, aunque obturado en los modos de intervención, ocuparía el centro de la escena: había que cuidar y potenciar el *capital humano*. La preocupación por el cuidado y la educación de una fuerza de trabajo (no ya indiferenciada, sino *especializada,* en vistas al proceso de industrialización) introduciría discontinuidades respecto del tratamiento del paro. En particular, en el modo de organizar la colocación, pues ésta se debía ordenar a partir del imperativo de lograr que el encuentro entre la "oferta" y la "demanda" de la fuerza de trabajo se "adecuara" a sus cualidades.

Asimismo, en éste período vemos emerger una *racionalidad neocorporativa* clave en la transformación de la estructura productiva, bajo el signo de una nueva estrategia de acumulación de los sectores dominantes frente a la crisis mundial. No obstante, en virtud de la configuración de clases que sostenía este proceso, los sectores del trabajo tuvieron participación nula o subordinada en el sistema de acuerdos que ordenaba la intervención del

Estado. En este punto, iban a ensayarse acciones políticas y directas en la economía, a partir, por ejemplo de las Juntas Reguladoras. La articulación de esta racionalidad con la del catolicismo social, también cristalizaría en una incipiente programática ordenada a partir del "bien común" y la "justicia social" como horizonte utópico del gobierno, que reinscribía la consigna de extender los "derechos sociales" en una estrategia cuyo horizonte era la armonía de clases.

Sin embargo, salvo excepciones menores que hemos marcado, en esta etapa no iba a emerger un gobierno neocorporativo *de la fuerza de trabajo*, ni, en particular, del desempleo. Entendemos que los acontecimientos que lo hicieron posible fueron la consolidación de la "plena ocupación" como objetivo de gobierno y la inclusión del movimiento obrero organizado en el sistema de acuerdos a partir de los que se diseñaba la intervención en la economía (bajo la forma de la voluntad política y como "ordenamiento de *stocks*").

Pues bien, la emergencia de esta forma de gobierno entre 1943 y 1952, conllevaría un modo particular de gestionar colectivamente el riesgo de "desocupación", atacando sus causas al nivel de la *oferta de trabajo*, y no ya sobre sus consecuencias (los desempleados) o sobre la demanda (restricción de la inmigración). En este sentido, representa un punto de inflexión sumamente relevante. El proyecto peronista estuvo signado por una racionalidad en la que la razón de Estado y la expansión de la nación, orientada hacia la profundización de la industrialización, iban a tener un enorme peso. Este objetivo involucró la puesta en marcha de políticas innovadoras y de intervención directa en la economía, desde la nacionalización de empresas extranjeras, la conformación de un Estado-empresario que desarrollaba áreas estratégicas (química, energética, metalúrgica) y la participación en empresas claves para la economía. Estas formas de acción involucraban una intervención política-estratégica en la economía a partir de un sistema de acuerdos que debían garantizar la ocupación plena. Así, por ejemplo, la articulación entre el IAPI y el sistema de créditos industriales era puesta al servicio de garantizar estabilidad laboral y de consolidar el estatuto salarial tanto a nivel de ingresos como de beneficios sociales.

Esta racionalidad de gobierno se articularía con otras, con la del catolicismo social, sin dudas, pero también con la liberal. Ello de modo general (vgr. el peronismo no descartó el parlamentarismo), pero también en el campo específico de delimitación de los "derechos sociales". Resulta sintomática la articulación que propone Germinal Rodríguez para inscribirlos, pues ésta conjuga la DSI y la declaración de los derechos universales del hombre, como derechos naturales que el Estado debe garantizar.

Ahora bien, ante la crisis de 1952 el gobierno neocorporativo del desempleo y de la fuerza de trabajo entrarían en crisis. Frente a ello, hubo una reconfiguración de la agenda programática orientada a reinscribir la acción en una lógica que atendía a la singularidad de las variables económicas. Éste fue el caso de la emergencia de la *productividad* como problema. Desde 1952, entonces, se intentaría movilizar el sistema de acuerdos neocorporativo para adecuar los salarios a la productividad, de modo de reequilibrar el juego de las variables macroeconómicas. No obstante, el intento de articulación de un gobierno económico de las macrovariables y de la estrategia neocorporativa de la fuerza de trabajo fracasó, pues la convocatoria a la mesa tripartita para debatir esta nueva orientación fue vetada por los sectores obreros hasta 1955, momento en que la iniciativa se veía truncada por el golpe militar[645]. A partir del análisis que proponen algunos autores (Fiszbein 2007, Rougier y Fiszbein 2006), resulta probable que la vía de articulación entre una racionalidad neocorporativa y una económicamente informada (central en el "bienestarismo") se haya visto obturada no sólo por la compleja relación de fuerzas entre los actores sociales, sino también por la imposibilidad de desplegar esta nueva dirección en términos programáticos. La economía política del primer gobierno peronista fue particularmente innovadora, pero a partir de un proceso de "*learning by doing*", que no se formalizó en una doctrina económica, aunque si en una doctrina política, lo que resulta consecuente con la racionalidad neocorporativa.

Respecto de la gestión no ya de la *ocupación*, sino de los *trabajadores desocupados*, desde la Secretaría de Trabajo se había organizado en 1943 una estrategia de la colocación que, por un lado, prohibía las agencias privadas con fines de lucro, al tiempo que, por el otro, organizaba el sistema público de oficinas de empleo. Pero este (persistente) modo de acción sobre las poblaciones desempleadas se vería (nuevamente) resignificado en virtud de la trama en la que se articulaba, pues su acción no iba a limitarse a la acción individualizante sino que debía prever e intervenir sobre los desequilibrios cuali y cuantitativos entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, según hemos expuesto más arriba.

Por su parte, la crisis de 1962 marcaría una nueva inflexión, en tanto movilizaría un saber emergente, la economía recientemente profesionalizada, como saber especializado. Ello marcaría una discontinuidad en la *forma* de intervención económica por parte del Estado. Para decirlo brevemente, la razón de Estado se inscribiría en una gramática económica. Si la razón de Estado en el peronismo parecía estar vinculada a una acción política que imponía su racionalidad al ámbito de la economía, a partir de la articulación e intervención sobre los

[645] En este mismo sentido, entendemos debe leerse, también, el reposicionamiento respecto de las inversiones extranjeras que se registra en el segundo gobierno peronista.

actores económicos, para el desarrollismo, por el contrario, la intervención estaría mediada por la actuación sobre *variables macroeconómicas.* En ese sentido, el ámbito de diseño de la política económica iba a parecerse menos a una mesa de negociación tripartita, y más a un gabinete de programadores expertos. En virtud de ello, se generalizarían nuevos diagnósticos capaces de dar cuenta de las condiciones *estructurales* (e involuntarias) sobre las que se debía intervenir.

En relación con el desempleo, a partir de la recuperación de la crisis de 1962 y en virtud de los dispositivos de observación puestos en marcha (las sucesivas encuestas de CONADE y del INDEC) emergía el problema del "desempleo estructural" y del "subempleo" como inquietud primordial, vinculada al carácter dual de la economía. En este contexto, surgirían las problematizaciones respecto de la "marginalidad", a la que ya nos referimos en el apartado anterior.

Aunque, como hemos dicho, la racionalidad tecnocrática desarrollista fue la que hegemonizó el sentido común de la intervención en el desempleo desde la crisis de 1962, había otros programas de intervención que limitaban su campo estratégico. Por un lado, en virtud de la coyuntura política, el desarrollismo no pudo articularse con un gobierno neocorporativo de la fuerza de trabajo. Por el contrario, enfrentó resistencias y obstáculos para su despliegue, probablemente fundadas, en parte, en la adhesión al imaginario desplegado por el programa neocorporativista. Desde estas posiciones no sólo se objetaba la vía de "racionalización" de las relaciones económicas, sino también la estrategia de inversiones de capital extranjero, factor clave para el gobierno *económico* del empleo.

Por otra parte, analizamos la emergencia, incipiente, de un programa neoliberal de gobierno de las poblaciones desde 1956, que disputaba el campo del saber económico y era impulsado al interior de la estrategia de una fracción de las clases dominantes. Por cierto, hemos indicado que la relación entre la programática neoliberal y la desarrollista es sumamente compleja. Aun cuando estuvieran conjugadas en estrategias diversas, que vinculaban a actores sociales distintos, algunos de los efectos (contingentes) del "avance" desarrollista iban a resultar condición de emergencia para el gobierno neoliberal de las poblaciones. El ejemplo más acabado de ello es la horadación que la articulación entre el desarrollismo y la doctrina de seguridad nacional iba a implicar (paradójicamente) para "la nación" como ámbito del gobierno económico.

La nueva administración peronista en 1973 estuvo jalonada por políticas que se reinscribían en la matriz que ordenaba la economía a partir de la razón de Estado y la articulación de la

voluntad política de los actores económicos sobre el trasfondo de un proyecto de "soberanía económica" (el *Plan Trienal* fue una muestra de ello). No obstante, también encontramos una revaloración del saber económico experto para la acción *económica* sobre la economía.

Las condiciones internacionales y la propia dinámica de la lucha de clases conformaron un escenario complejo en el que estas tentativas no lograron articularse completamente. Sin embargo, esa misma dinámica, pues así son las contingencias de la historia, fue una de las condiciones de posibilidad para la estabilización de la condición salarial a partir de la aprobación de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT). Entendemos que el mismo contexto también posibilitó un acontecimiento singular: que uno de los representantes sindicales en el Congreso Nacional, el mismo que había defendido la LCT, presentara un proyecto de seguro de desempleo, aduciendo que éste garantizaba estabilidades y derechos en situaciones no contempladas por la citada ley.

En efecto, nos detendremos sobre este punto, puesto que el "seguro", estrategia adoptada en otras latitudes para afrontar *colectivamente* el problema del desempleo, era desechado periódicamente, aunque en virtud de estrategias diversas. Nos ha resultado productivo pensar que el seguro se constituyó como elemento *excluido* del campo de la visibilidad y *definido* como tal. Ello resulta relevante en términos de una reflexión teórica sobre nuestro recorrido, en tanto la relación que define el ámbito de lo visible define también lo invisible, como su reverso de sombra. El seguro de desempleo constituyó la tiniebla para las diversas *episteme* de gobierno (Dean 1999), su no-objeto, aquél al que volvían sin cesar, pero para no-mirarlo (Althusser 1998: 31).

Hemos analizado cómo una y otra vez este esquema era traído al discurso desde diversos lugares de enunciación, para marcar su inadecuación o su premura. Sin embargo, las estrategias que lo delimitaban como aquello que quedaba excluido fueron diversas en los distintos contextos. Aunque había sido reivindicado como demanda en 1892 por la FORA, así como, cuarenta años después, en el pliego de peticiones de la CGT, ésta no se constituyó como una bandera del movimiento obrero, a diferencia de otras, como la abolición del trabajo femenino e infantil o la jornada de ocho horas. Por otra parte, en la década del cuarenta el debate alrededor del seguro iba a quedar subsumido en la avanzada patronal para la unificación de las cajas sindicales y la conformación de un seguro universal, rechazado por las organizaciones obreras. El seguro de desempleo caía, de este modo, en un espacio que hizo inviable su tratamiento singular. Así, hemos visto que, a pesar de estar contemplado en la

programática peronista del Consejo Nacional de Posguerra y del *Primer Plan Quinquenal*, permanecería tan sólo como un diseño en el papel.

Entendemos que, frente a las disputas que suponía abrir el debate en torno a los seguros (incluido el de paro), sería la articulación de una razón de Estado que garantizaba la *plena ocupación* (incluso en condiciones en las que ello fuera "antieconómico") la que, por un lado serviría como "sustituto" de este esquema, al tiempo que *obturaría* el desarrollo del mencionado dispositivo.

En este punto entendemos que el presentado por Afrio Pennisi (UOM) en 1975 no es uno más de los múltiples proyectos que hemos analizado, por su filiación sindical y porque poco antes había presentado el proyecto de LCT (a la que el seguro complementaría). En definitiva, entendemos que en 1975 hubo serios avances en el sentido de estabilizar la condición salarial alrededor de institutos legales. La vertiginosidad de la lucha de clases por aquellos tiempos y las contingencias de la historia traerían otras novedades, tal como quedó plasmado en el *Plan Rodrigo*, que abría la puerta al despliegue de una racionalidad neoliberal de gobierno de las poblaciones, en ciernes desde 1956.

Ahora bien, si la *plena ocupación*, a la vez objetivo y utopía de gobierno, funcionó como obstáculo para la puesta en marcha del seguro, entendemos que, en tanto como orientación imaginaria estaba fuertemente inscripto en la memoria colectiva, también bloqueó el despliegue de una liberalización total del mercado con posteridad a 1976. Concordamos en este punto con Canitrot (1981), puesto que aun cuando el desempleo haya crecido (como marca Basualdo 2010), no lo hizo de modo comparable a Chile, gran centro de experimentación neoliberal.

El desbloqueo del arte neoliberal de gobierno (mucho más financiero que industrial, en virtud del aprendizaje que habían dejado sucesivas derrotas), mostraría en 1983 el modo en que éste administraba la desocupación: subsidios mínimos y transitorios que no se inscribían en la relación capital-trabajo, sino que eran garantizados por el Estado. Esta estrategia sería retomada en tiempos alfonsinistas, pero con una discontinuidad importante, pues éstos se incluían en el horizonte del sistema de seguridad social, en tanto el financiamiento de este "beneficio" que podía durar hasta nueve meses y que se concentraba en la población que había perdido recientemente su empleo, era financiado por la caja de asignaciones familiares.

Como hemos intentado mostrar, entendemos que el período 1983-1989 estuvo marcado por estrategias de redireccionamiento en el modo de gobierno de las poblaciones, por ejemplo a través del intento de reinstalar la razón de Estado y la voluntad política como brújulas de la

economía (el caso del pacto de Cartagena), o de reinstalar una racionalidad desarrollista (aunque denegando el término, como hemos analizado en el Plan de Sourille). Ello sobre el trasfondo de un avance de la racionalidad neoliberal en todo el continente, la consolidación de los tecnócratas neoliberales locales (algunos, parte del gabinete) y un complejo sistema de alianzas coyunturales entre sectores patronales y obreros que limitaba el espacio de maniobra. Oímos ecos de estas disputas en la trayectoria del subsidio mencionado. Por un lado éste se expandía (a más poblaciones) y se estabilizaba en el tiempo (en virtud de su renovación periódica), en lo que podríamos pensar era una tendencia hacia una lógica de los derechos sociales. Sin embargo, de modo paralelo, se redefinía como un esquema que obligaba a la contraprestación, contradictoria con ella. Asimismo, se introducía el diagnóstico de la inadecuación de los perfiles de los desempleados respecto del mercado de trabajo, que desoía las memorias del diagnóstico estructural desplegadas desde 1962.

La *transitoriedad* y la *contraprestación* serían dos características fundamentales del *workfare* a partir de 1996. Este esquema se inscribió en la ley 24.13 de 1991 que, por su parte, comenzaba una serie de reformas que tendían a *flexibilizar* la condición de empleo. En efecto ambos esquemas funcionaron como las dos caras de la misma moneda.

Como hemos analizado, la *flexibilización* era justificada en el discurso en la necesidad de *garantizar el acceso al trabajo* y suprimir las injusticias que suponían las condiciones *irregulares* del trabajo no registrado. Sin embargo, funcionaron *consolidando bajo la forma de derecho* formas precarias del empleo que se venían desarrollando de hecho.

Una vez más, nos sorprenden las articulaciones y los rellenos estratégicos, pues el modo en que iba a viabilizarse la reforma *neoliberal* de las relaciones laborales puso en juego dispositivos típicos del gobierno neocorporativo de las poblaciones, así como el imaginario utópico vinculado con esta forma de gobierno (el trabajo que dignifica, el derecho *al* trabajo). Analizamos esa singular torsión del orden del discurso a partir del concepto de "traición".

Por cierto, la introducción del seguro de empleo bajo la citada ley resultó paradójica en relación a las características que históricamente había supuesto este esquema en el bienestarismo. Lejos de consolidar y normalizar el estatuto del empleo como tal, en virtud de las condiciones que desde 1975 venía adquiriendo el mercado de trabajo (y que como hemos dicho, la ley legitimaba), se redujo a cubrir una ínfima parte de la población desocupada, consolidando su estructura dual. Tal como citábamos en el cuerpo de la tesis:

> Si el modelo populista-desarrollista diagnosticaba un dualismo estructural que le era ajeno y que se proponía superar, el nuevo modelo de acumulación es dual en su concepción. Si aquella propuesta ocultaba la desigualdad estructural, en su discurso legitimador (...), arraigaba –al

> mismo y tiempo– la igualdad como positividad y como potencialidad (Grassi, Hintze y Neufeld 1994: 20).

Pues bien, una de las singularidades más relevantes de la "traducción" de la intervención flexibilizadora y del *workfare* es que ambas fueron diseñadas para reformar un modo de gestión de la fuerza de trabajo (el "bienestarismo") que en la Argentina, en particular en lo referente al empleo/desempleo, no existió como tal. En efecto, vimos que este esquema articulaba, en una misma matriz de gobierno, intervenciones informadas por una mirada tecnocrático-económica sobre las *variables* del mercado (keynesianismo), una organización *neocorporativa* de acuerdos (que orientaban y posibilitaban la acción y expansión de las economías nacionales) y un sistema de seguros (que incluían el de desempleo), que conjugaban una forma singular del derecho (el derecho social). Según mostró nuestro recorrido, en nuestro país esos elementos se presentarían desarticulados en distintas estrategias de gobierno.

En consecuencia, por un lado, observamos que las condiciones del empleo distaban mucho de las "rigideces" del contexto europeo, al tiempo que aquí nunca se habían desarrollado ni políticas pasivas frente al desempleo ni un esquema de seguridad social asimilable al *welfare* estadounidense.

Por otra parte, respecto de las condiciones coyunturales de la introducción del *workfare*, vimos que esta reforma había operado, en los EE.UU., sobre un trasfondo de expansión de la economía que hacía "practicable" una estrategia de acercamiento de los beneficiarios a empleos (sumamente precarios). Por el contrario en la Argentina el *workfare*, bajo las condiciones de un desempleo estructural y masivo, no cubierto por un esquema de seguros, estabilizó un espacio inasible: la contraprestación.

Como hemos indicado a lo largo de la tesis, en la Argentina, a diferencia de las coyunturas a los que referimos en la *Introducción*, nunca terminó de configurarse un espacio institucional, viable y estable entre el trabajo y la indigencia. En virtud de la propia "tradición" de los modos de gobierno de la fuerza de trabajo, el lugar del "desocupado" es *constitutivamente* abyecto y sospechoso. La lógica del *workfare*, signada por el diagnóstico de la *underclass*, reforzaría la estigmatización de ese espacio a partir de una serie de dispositivos que configurarían el lugar del "desempleo" como culpable, aun en condiciones en las que su carácter *masivo* era indudable.

Por su parte, las discusiones respecto de la "empleabilidad" y reordenamiento de las poblaciones, a partir de 2003, operaron en el mismo sentido, denegando las memorias del

discurso experto que, ya con Alejandro Bunge o Manuel Gálvez, habían definido el desempleo como problema social y originado por causas *globales*, en las que el "factor personal" tenía un papel adyacente. El diagnóstico de la in/empleabilidad pareciera estar más cerca de las memorias que estigmatizaban al gaucho como vago y malentretenido, que del discurso social de comienzos del siglo XX.

La cuestión del desempleo, una vez abandonada la utopía de la plena ocupación, se desarticula de la "nación" (economía nacional) como ámbito de gobierno. En la matriz corporativa gobernar la nación y procurar el pleno empleo eran una y la misma cosa. Por el contrario, el *workfare* se inscribe bajo el signo de la *focalización* del diagnóstico y la atención de la pobreza. Una estrategia para los márgenes. Encontramos una afinidad de sentido entre esta estrategia de "guerra contra la pobreza" (devenida lucha contra la desocupación-pobreza) y las innovaciones tecnológicas que la guerra (a secas) sufrió bajo la DSN. La guerra contra el desempleo/ pobreza (o, en realidad, ese ámbito inasible en el que se confunden) ya no moviliza a "la nación" (sus "fuerzas", sus "*stocks*" o sus macrovariables), sino que se limita a una acción contenida y puntual limitada a los bordes, que no se organiza a partir del horizonte de una "gran victoria", sino que opera permanentemente, aunque bajo la lógica de la perpetua "excepción".

Pero, finalmente, dejémonos de rodeos: ¿qué hay de la Asignación Universal por hijo? Se trata sin dudas de una cuestión candente. Pero redoblemos la apuesta, ¿qué hay de la duplicación de la proporción de desempleados cubiertos por el seguro de desempleo entre 2005 y 2008? ¿Qué de la reintroducción de las negociaciones colectivas? ¿Qué del neo-desarrollismo que algunos acusan? Sin dudas, los tiempos que corren están repletos de interrogantes. Esta tesis no puede, ni pretende, dar cuenta de ellos. Sin embargo, quizás alguna de sus herramientas puedan devenir útiles para analizar nuestro presente "en el espacio de su dispersión", ése en el que resuenan memorias y acumulaciones que nos hablan y a las que les hablamos, en una superposición desprolija y muchas veces denegada. A ello dedicaremos futuras investigaciones. Por lo pronto, pareciera haber sonado la trompeta que nos obliga a dejar de llorar "la muerte de lo social" con lágrimas de otros.

Bibliografía y referencias:

AA.VV. (1917). *Actas del Congreso Americano de ciencias sociales julio de 1916.* Buenos Aires: Imprenta José Tragant.

Abad Santillán, D. (2004). *F.O.R.A.: Ideología y trayectoria.* Rosario: Editorial Kolektivo Último Recurso.

Abedin, N. (2000). Community development versus sociocultural and administrative values in rural Bangladesh: 1950s and 1960s. *Journal of Third World Studies*, Vol. 17, Nº 2, pp. 155-170.

Abedin, N.(2000) "Community development versus sociocultural and administrative values in rural Bangladesh: 1950s and 1960s", Journal of Third World Studies, Fall 2000

Abelardo Ramos, J. (1983). *La era del peronismo.* Buenos Aires: Ediciones del Mar Dulce.

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Nº 88, pp. 35-50.

Aguilar, P. (2011). *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales*. MIMEO.

Aguilar, P., Alú, M., Di Marco, S., Grondona, A. & Montero, A. S. (2006). Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial. En Murillo, S. (coordinadora). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social* (pp. 55-77). Buenos Aires: CCC.

Alayon, N. (1980) *Historia del trabajo social en Argentina*. Buenos Aires: Espacio.

Alsogaray, A. (1969): *Bases para la acción política futura.* Buenos Aires: Editorial Atlántida.

Althusser, L. (1998) *La revolución teórica de Marx*. Buenos Aires: FCE.

Althusser, L. (2004). Ideología y aparatos ideológicos del Estado. En Zizek, S. (Comp.), *Ideología. Un mapa de la cuestión.* Buenos Aires: FCE.

Althusser, L. (2004b) Prefacio. En *Para leer el capital.* México: Siglo XXI

Altimir, O. *(*1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL,* Nº27.

Alvarez Leguizamón, S. (2004). Representaciones predominantes de la pobreza en los 90', de cómo hacer más "humano" el desarrollo, el descubrimiento de las "capacidades" de los pobres. En Alvarez, Leguizamón: *Los discursos de la pobreza y el Desarrollo Humano*, Buenos Aires: Lumen Humanitas.

Alvarez Leguizamón, S. (2005). Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En Álvarez Leguizamón, S. (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.

Alvarez Leguizamón., S. (2002). La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la 'biopolítica' a la 'focopolítica'. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, Nº 1.

Andrenacci, L. (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. *Sociohistórica*, Nº *13-14, pp. 79-108*.

Andrenacci, L., Falappa, F. & Lvovich, D. (2004). Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo Clásico (1943-1955). En Bertranou, J., Palacio, J. M. & Serrano, G. (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina (pp.83-114).* Buenos Aires: Prometeo.

Aráoz Alfaro, G. (1942). *El cuidado del capital humano*. *Disertación en el instituto popular de conferencias.* Buenos Aires: Ediciones Ateneo.

Arceo, E. (2001). *La propuesta de la CTA y la seguridad social.* Buenos Aires: CTA.

Arcidiacono, P; Fairstein, C y Kletzel, G (2007).El "enfoque de Derechos" en políticas sociales y la experiencia de judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados:¿Por la buena senda? Buenos Aires: MIMEO.

Artinian, J.P; Sacroisky, A.; Tolón, G. (2006) Crisis, hegemonía y proyectos de nación. El pensamiento económico argentino durante la Década Infame (1930-1943). Ediciones CCC: Buenos Aires.

Aruguete, E. (2006). Lucha política y conflicto de clases en la posdictadura. Limites a la constitución de alianzas policlasistas durante la administración de Alfonsín. En Pucciarelli Alfredo (comp.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Asamblea Plenaria Extraordinaria de la CEA. (2002). Documento de la Conferencia Episcopal Argentina, dado al término de la Asamblea Plenaria Extraordinaria. *Boletín Semanal AICA*, Nº 2389. La montonera, Pilar.

Ascolani, A. (2005). *Políticas laborales en la región cerealera de Argentina, 1890-1945.* Porto Alegre: II Jornadas de Historia Regional Comparada.

Ascolani, A. (2008). *Regulaciones estatales al trabajo rural: justicia social y orden público en los orígenes del Estado asistencial en Argentina (1943-1955).* Provincia de Buenos Aires, Argentina: XXI Jornadas de Historia Económica.

Asociación del Trabajo (1933) *La semana de 40 hs y el problema de la desocupación*. Asociación del Trabajo: Buenos Aires.

Auletta, K. (1999). *The underclass*. Woodstock, N.Y.: Overlook Press.

Averitt, R. T. (1968). *The Dual Economy*. New York: W. W. Norton.

Babb, S (2002) *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Banco Mundial (1983). *Economic memorandum 4513-AR.* Washington D.C.: The World Bank.

Banco Mundial (1985). *Argentina - Strategies toward industrial and export development*. Washington D.C.: The World Bank.

Banco Mundial (1989). Lopez, R. E. & Riveros, L. A. Macroeconomic adjustment and the labor market in four Latin American countries. *Policy Research Working Paper 335.* Washington D.C.: The World Bank

Banco Mundial (1997). *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of us$200 million to the argentine republic for a second social protection project (Trabajar Program).* Washington D.C.: The World Bank.

Banco Mundial (1997b). *Chile: Poverty and income distribution in a high-growth economy: 1987-1995*. Report Nº 16377-CH, November 25, Washington D.C.: The World Bank.

Banco Mundial (1999a). Ravallion, M. Appraising Workfare. *The World Bank Research Observer*, vol. 14, Nº 1, pp. 31-48. Oxford.

Banco Mundial (1999b). Jalan J. & Ravallion, M. Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program. *Policy Research Working Paper 2149.* Washington D.C.: The World Bank.

Banco Mundial (2000). Baker, J. L. Evaluating the Impact of Development Projects on

Banco Mundial (2002). Galasso, E., Ravallion, M. & Salvia, A. Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment. *Policy Research Working Paper 2738.* Washington D.C.: The World Bank.

Banco Mundial (2004). Coady, D., Grosh, M. & Hoddinott, J. *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience.* Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Banco Mundial (2007). Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S, Fajnzylber, P., Mason, A. D. & Saavedra-Chanduvi, J. *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Informalidad: Escape y exclusión. Resumen Ejecutivo*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Basualdo, E. (2010) *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: FCE.

Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Basualdo, E., Lozano, C. & Fuks, M. A. (1991). *El conflicto de Villa Constitución. Ajuste y flexibilidad sobre los trabajadores. El caso Acindar.* Buenos Aires: Ediciones del I.D.E.P.-A.T.E.

Beccaria, L. & Minujín, A. (1985). Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza. *Documento de trabajo nº6.* Buenos Aires: INDEC.

Beccaria, L. & Orsatti, A. (1991). Precarización laboral y estructura productiva en Argentina, 1974-1988. En Galín, P. & Novick, M. (comps.), *La precarización del empleo en Argentina.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Becker, G. (1962). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *The Journal of Political Economy,* Vol. 70, Nº 5, Part 2: Investment in Human Beings (Oct., 1962), pp. 9-49.

Beigel, F. (2006) Vida, muerte y resurrección de la teoría de la dependencia, en Beigel, F *et. al. Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.

Belini, C. & Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

Belini, C. (2006) "El grupo Bunge y la política econ6mica del primer peronismo, 1943-1952". en *Latin American Research Review,* Vol. 41, No. 1, February 2006. University of Texas Press,

Bergoglio, J. M. (2005). *Corrupción y pecado. Algunas reflexiones en torno al tema de la corrupción.* Buenos Aires: Editorial Claretiana.

Bergoglio, J. M. (2006). *La nación por construir. Utopía, pensamiento y compromiso.* Buenos Aires: Editorial Claretiana.

Bergoglio, J.M (2005) *La nación por construir.* Buenos Aires: Claretiana.

Bergoglio, J.M (2006) *Corrupción y pecado.* Buenos Aires: Claretiana.

Beveridge, W. H. (1909). *Unemployment: A Problem of Industry*. London: Longmans.

Bhattacharyya; J. (2004) "Theorizing Community Development". Journal article by Journal of the Community Development Society, Vol. 34, 2004.

Bhattacharyya; J. (2004). Theorizing Community Development. *Journal of the Community Development Society*, Vol. 34, Nº 2, pp. 5-24.

Bialet Massé, J. (1904) *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República: presentado al Excmo. Sr. Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González*. Buenos Aires: Adolfo Grau.

BID (1966). *Desarrollo de la comunidad: Teoría y práctica/Coordinado por el BID.* México: Secretaría de Economía

Biglaiser, G. (2010). "The Internationalization of Ideas in Argentina's Economics Profession." In Veronica Montecinos and John Markoff (eds.), *Economists in the Americas*. Northhampton (MA): Edward Elgar

Billingslcy, A. (1968) *Black Families in While America.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

Blanco, A. (2006) *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bobbio, N. (1998) *Diccionario de política.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Boltvinik, J. (1991). La medición de la pobreza en América Latina. *Comercio Exterior*, Vol. 41, núm. 5.

Boltvinik, J. (1992). Índices de Pobreza para los Métodos NBI y MIP. En *Política social y pobreza en la Argentina. Proyecto Regional para la superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe.* Bogotá.

Borges, J. L. (1960). El idioma analítico de John Wilkins. En *Otras inquisiciones, Obras completas.* Buenos Aires: Emece.

Bour, E. A. (1987). *El fracaso del estatismo: una propuesta para la reforma del sector público argentino.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana-Planeta.

Bour, L. (1985). El sector de servicios a las empresas. Buenos Aires: *MTySS, Secretaría de Planificación*.

Boyer , R. (2006). L.État social à la lunière des recherches régulationnistes récentes. París: Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿cómo pensar la coherencia de la intervención política?*

Braun, O. & Joy, L. (1968). A Model of Economic Stagnation-A Case Study of the Argentine Economy. *The Economic Journal*, Vol. 78, Nº 312, pp. 868-887.

Brennan,J y Rougier, M. Peronist (2009) Economic and industrial policy 1944-1955. *The politics of national capitalism.* Pennsylvania: Penn State Press.

Britos, S. (1987). La canasta de alimentos. *Boletín CESNI*, Nº 1.

Bunge A. (1920). *Los problemas económicos del presente*. Buenos Aires: Kraft.

Bunge, A. (1994) [1940] Una nueva Argentina. Buenos Aires: Hispanoamérica.

Busso, M. (2004). Los trabajadores informales y sus formas de organización colectiva. Un estudio en ferias de la ciudad de La Plata (2001-2003). MIMEO. En: http://www.ceil-piette.gov.ar/docfor/docpos/tesis/2004busso.pdf

Butler, J. (1993). *Bodies That Matter: On the Discursive Limits of "Sex".* New York & London: Routledge.

Butler, J. (1997). *Mecanismos psíquicos del poder.* Madrid: Ediciones Cátedra.

Cabrera, C. (2008). La cuestión social como cuestión económica en la producción especializada de los principales thinks tanks de la Argentina: su papel intelectual y político en la orientación y fundamentación de políticas sociales durante la hegemonía neoliberal. MIMEO, FLACSO.

Cafiero, A. (1961) [1974]. *De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista*. Buenos Aires: EUDEBA.

Caimari, L. (2010) *Peron Y La Iglesia Catolica*. Emece: Buenos Aires.

Camou, A. (1997). Los Consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, Nº 152, pp. 54-67.

Campos, J (1971). Sobre el concepto de marginalidad social. S/D

Canelo, P. (2004). La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el proceso de reorganización Nacional (1976-1981). En Pucciarelli, A., *Empresarios, tecnócratas y militares: la trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI

Canitrot, A. & Sebess, P. (1974). Algunas características del comportamiento del empleo en la Argentina, 1950-1970. *Desarrollo económico,* Vol. 14, Nº 53, pp. 69-91.

Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, Vol. 19, Nº 76, pp. 453-475.

Canitrot, A. (1981). Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981. *Desarrollo Económico*, Vol. 21, Nº82, pp.131-189.

Caplow, T. (1980). Reviewed work: Lynd, R. S. & Merrell Lynd, (1935). Middletown: A Study in American Culture. Middletown in Transition: A Study in Cultural Conflicts. *Contemporary Sociology*, Vol. 9, Nº 1, pp. 46-50.

Carbonetto, D. (1987). Notas sobre la heterogeneidad y el crecimiento económico de la región. En Carbonetto, D., Mezzera, J., Maldonado, C., Ortíz, J. L., Castiglia, M. A., Farrell, G., Casanovas, R., Placencia, M. M., Pinilla, S. & Murillo, G., *EL sector informal urbano en los países andinos (pp. 13-24).* Quito: ILDIS-CEPESIU

Carbonetto, D. (1987b). Políticas de mejoramiento del empleo en el SIU. En Carbonetto, D., Mezzera, J., Maldonado, C., Ortíz, J. L., Castiglia, M. A., Farrell, G., Casanovas, R., Placencia, M. M., Pinilla, S. & Murillo, G., *EL sector informal urbano en los países andinos (pp. 327-362).* Quito: ILDIS-CEPESIU

Cardarelli, G. & Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales.* Buenos Aires: Paidós.

Cardenas, E. & Payá, C. M. (1997). *La Argentina de los hermanos Bunge.* Buenos Aires: Sudamericana.

Caro Figueroa, A. (1988). *Flexibilización laboral y crecimiento económico: rigidez y flexibilidad en el mercado de trabajo argentino.* Buenos Aires: ADEBA.

Caro Figueroa, A. (1989). El debate sobre la flexibilidad laboral en Europa y en Argentina. *Revista Derecho del Trabajo-La Ley*, Vol. 49(12), pp. 2137-2158.

Caro Figueroa, A. (1993). *La flexibilidad laboral: fundamentos comparados para la reforma del mercado de trabajo argentino.* Buenos Aires: Biblos.

Castel, R. (1986). De la peligrosidad al riesgo. En AA.VV., *Materiales de Sociología Critica (pp. 221-222).* Madrid: La Piqueta.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

Castel, R. (2004b). *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social.* Buenos Aires: Topia.

Castoriadis, C. (1997). La crisis del proceso identificatorio. En *El Avance de la Insignificancia.* Buenos Aires: EUDEBA.

Castro-Gómez, S. (coord.) *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global.* Siglo del Hombre Editores: Bogotá.

Catalá, R. (2008). Los inicios de la ASC en España, 1ª parte. *Revista Quaderns d'Animació i educació social*, Nº 7, ISNN 1698-4044.

Cavalla Rojas, A. (1980). La doctrina de la seguridad nacional. En *Estados unidos y América Latina. Fuerzas armadas y defensa nacional.* México: Universidad Autónoma de Sinaloa

Cazenave, M. C. & Zajdela, H. (2006). Le modèle britannique en question. París: Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿cómo pensar la coherencia de la intervención política?*

CELS (2003) Pautassi, L., Rossi, J., Campos, L. *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?* Buenos Aires: Publicaciones-CELS.

CELS (2007). Campos, L., Faur, E., Pautassi, L. *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial.* Buenos Aires: CELS.

CEPAL & Dirección General de Estadística y Censo de Uruguay (1988). La heterogeneidad de la pobreza. Una aproximación bidimensional. LC/MVD/R12/REv1. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (1969). *Social change and social development policy in Latin America.* Santiago de Chile: CEPAL,

Chapman, S. J. & Hallsworth, H. M. (1909). *Unemployment, the results of an investigation made in Lancashire and an examination of the report of the Poor Law Comission.* Manchester: Manchester University Press.

Chávez Ramírez, P. I. (2001). Flexibilidad en el mercado laboral: orígenes y concepto. *APORTES: Revista de la facultad de economía-BUAP*, año VI, Nº 17, pp. 57-74.

Clarke, J. & Laugan, M. (1997). El estado de Bienestar británico: fundación y modernización. En Cochrane, A. & Clarke, J. (ed.): *Comparing Welfare States. Britain in International Context.* Londres: Open University/Sage Publications.

CONADE (1965*). Plan nacional de desarrollo: 1965-1969*. Buenos Aires: CONADE.

CONADE (1965a). *Encuesta de empleo y desempleo, Octubre*. Buenos Aires: CONADE.

CONADE (1965b). *Encuesta de empleo y desempleo, Abril.* Buenos Aires: CONADE.

CONADE (1970). *Plan Nacional de desarrollo : 1970-1974.* Buenos Aires: CONADE.

CONADE (1971). *Plan de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*. Buenos Aires: CONADE.

Confederación General del Trabajo de la República Argentina (1963). *Jornadas económicas*. Buenos Aires: CGTA.

Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (1968). *2ª Conferencia General del Episcopado Latinoamericano. Presencia de la Iglesia en la Transformación en América Latina* Montevideo: Centro Nacional de Medios de Comunicación.

Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (1979). *Documento de Puebla: 3er Conferencia General del Episcopado Latinoamericano. La evangelización en el presente y en el futuro de América Latina.* Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.

Congreso de Población (1941) Primer congreso de población. Buenos Aires: Museo Social Argentino.

Consejo Europeo (1987). *Report: On labour market flexibility in a changing economy*. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. En: http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc87/FDOC5673.pdf

Consejo Nacional de Posguerra (1980) [1944]. Consejo Nacional de Postguerra: Plan de ordenamiento económico-social. *Desarrollo Económico*, vol. 20, nª77, 1980.

Consejo Nacional de Postguerra (1945) Ocupación y desocupación en la Argentina; Medidas para evitar la desocupación. Presidencia de la Nación. Argentina.

Conte-Grand, A. (1997) Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo: sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica. Santiago de Chile: Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo N° 57.

Corbalán, M. A. (2002). *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos.

Cordone, H. G. (2004) Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina. Programa de fortalecimiento institucional y de apoyo al entorno productivo de las provincias de menor desarrollo

relativo (BID FAPEP 1353/OC-AR) - Estudio sobre "Análisis prospectivo". Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Hacienda - Subsecretaría de Relaciones con Provincias. *CEIL-PIETTE, CONICET*. En: http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/articulos/planeamiento.html.

Coriat, B. (1995). *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Corragio, J.L (2004) Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social, en: Claudia Danani (comp.), *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*. Buenos Aires. Altamira, OSDE.

Cortes Conde, R. (1979). *El progreso argentino, 1880-1914*. Buenos Aires: Editorial. Sudamericana.

Cortés, F. (1988). La informalidad: comedia de equivocaciones. *Nueva Sociedad,* Nº 97, pp. 41-49.

Cortés, R. & Marshall, A. (1999). Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa. *Desarrollo Económico,* Vol. 39, Nº 154, pp. 195-212.

Courtine, J. J (1981) Analyse du discours politique (le discours communiste adressé aux chrétiens). S/D.

CTA (1991). Declaración de Burzaco. *Debate para la organización de los trabajadores.* En: http://www.cta.org.ar/base/IMG/pdf/Burzaco.pdf

CTA (1993*). Documento del congreso de los trabajadores argentinos sobre el proyecto de reformas a la legislación laboral.* Buenos Aires: CTA.

CTA (1995). El *congreso de la cultura, el trabajo y la producción ante la coyuntura política.* Buenos Aires: CTA.

CTA (1996). *Aporte para el debate del Congreso Nacional de la cultura, el trabajo y la producción.* Buenos Aires: CTA.

CTA (1996b). *Congreso Nacional de Delegados. Documentos.* Buenos Aires: CTA.

CTA (1997). *Primer Encuentro Nacional por un Nuevo Pensamiento*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos.

CTA (1999). *Trabajo para todos: documento abierto.* Buenos Aires: CTA.

CTA (2000). *Basta de verso: la reforma laboral no resuelve la desocupación.* Buenos Aires: Secretaría de comunicación y difusión. CTA Nacional.

CTA (2000). *La propuesta de la CTA. Por un seguro de empleo y formación para los jefes de hogar desocupados.* Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

Curia, E. L. (1991). *1989-1991 Dos años de la economía de Menem.* Buenos Aires: El Cronista.

Curia, E. L., Diamand, M., Borgonovo, F., Cartas, J. M., Carrillo, J., Challú, P. & Dealecsandris, R. (1989). *Desarrollo con justicia: propuesta económica para el gobierno justicialista*. Buenos Aires: Centro de Análisis Social y Económico.

Danani, C 2004 (compiladora), *Política social y Economía Social. Debates fundamentales.*

Dawson W. H.(1910). *The vagrancy problem: the case for measures of restraint for tramps, loafers, and unemployables; with a study of Continental detention colonies and Labour Houses.* London: P.S. King & Son.

De Ferranti, D. *et al*, (2004) Desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia? Bogotá: BM-Alfaomega

De Giorgi, A. (2006). *El gobierno de la excedencia: postfordismo y control de la multitud*. Madrid: Traficantes de Sueños.

De Imaz, J. L. (1974) *Los hundidos. Evaluación de la población marginal.* Buenos Aires: La Bastilla.

de Marinis, P. (2010). Comunidad: derivas de un concepto a través de la historia de la teoría sociológica. *Papeles del CEIC/Universidad del País Vasco*, Vol. 2010/1, Nº Intro, pp. 1-13. En: http://www.identidadcolectiva.es/pdf/intro.pdf

de Marinis, P. (2010). Comunidad: derivas de un concepto a través de la historia de la teoría sociológica. *Papeles del CEIC/Universidad del País Vasco*, Vol. 2010/1, Nº Intro, pp. 1-13. En: http://www.identidadcolectiva.es/pdf/intro.pdf

de Marinis, P., 1999, "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)", en: Ramos Torre, R. y García Selgas, F. (eds.), Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea, CIS, Madrid: 73-103

De Pablo, J. C. (1984). *Política económica argentina: materiales para el desarrollo del tema según el método de los casos.* Buenos Aires: Ediciones Macchi.

De Pablo, J. C. (1986). *La economía que yo hice. Volumen 2.* Buenos Aires: Cronista Comercial.

De Pablo, J.C (1986) *La economía que yo hice. Vol II*. Cronista Comercial: Buenos Aires.

de Soto, H (1986) *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: el barranco.

Dean, M. (1991). *The constitution of poverty: toward a genealogy of liberal governance.* London: Routledge.

Dean, M. (1999). *Govermentality. Power and rule in modern society.* London: Sage Publications.

Del Bono, C. y Gaitán F (2005) Garantizar ingresos o empleo: un dilema para las políticas sociales y laborales en la Argentina postconvertibilidad**,** Documento presentado en el sexto congreso de la Asociación de Especialistas en Trabajo. S/D

Departamento Nacional de Trabajo (1940) La desocupación en la Argentina. Buenos Aires: Departamento de Trabajo.

DESAL (1969). *Marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico.* Barcelona: Herder.

Di leo, P. (2005) Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y régimen social de acumulación neo-liberal: una aproximación a sus articulaciones político-simbólicas y estructurales. Buenos Aires: IDEP – CTA.

Di Tella, T. (1941). *Dos temas de legislación del trabajo: proyecto de ley de seguro social obrero y asignaciones familiares*. Buenos Aires: Hachette.

Di Tella, T. (1943) *Problemas de la posguerra. Función económica y destino social de la industria argentina.* Buenos Aires: Hachette.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados y de Senadores: Distintos Volúmenes.

Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo. *Secretaría de Empleo*. En: www.trabajo.gov.ar

Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo (2002). Impacto macroeconómico del Programa jefas y Jefes de Hogar. *Secretaría de Empleo.* En: http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/files/impactoprogramas_multiplicador_10-02.pdf

Dirección Nacional de Políticas y Programas Laborales Ministerio de Trabajo de la Nación/ PNUD/OIT (1980a). El mercado de trabajo en la Argentina: Características y tendencias principales. Buenos Aires: MTSS.

Dirección Nacional de Políticas y Programas Laborales Ministerio de Trabajo de la Nación/ PNUD/OIT (1980b). *El sector cuenta propia. Estudio socio-económico del trabajo independiente y de la miniempresa en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires (1980).* Buenos Aires: MTSS. Online (1981)

DNT (1932) La desocupación en la Argentina. Buenos Aires: Departamento Nacional de Trabajo.

Dobell, A. R. & Ho, Y. C. (1967). An optimal unemployment rate. *The Quarterly Journal of Economics,* Vol. 81, Nº 4, pp. 675-683.

Documentos del Departamento de Estado de los EE.UU. Distintos Números.

Dolkhart, R. (2001) "La derecha durante la década infame" Rock, D. (comp.) *La derecha Argentina. Nacionalistas, neoliberales, militares y clericales*. Buenos Aires: Vergara.

Donzelot, J. (1995). *L' invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques.* París: Éditions du Seuil.

Donzelot, J (1998) La policía de las familias. Madrid: Pre-textos.

Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas.* México: Nueva Visión.

Drage, G. (1894). *The unemployed. By secretary to the Labour Commission. Report on the Work of the Labour Department of the Board of Trade (1893-94).* London: MacMillan.

Duhalde, E. Menem, C. (1989) La revolución productiva. Menem y Duhalde. Buenos Aires: Peña Lilo.

Durkheim, E. (2002) La determinación del hecho moral. En *Sociología y filosofía*. Madrid: Miño y Dávila.

Duvoux, Nicolas (2006). La contractualisation du droit social ou la citoyenneté à l.épreuve des transformations de l'État social. París: Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿cómo pensar la coherencia de la intervención política?*

Encíclicas: Leon XIII (1891), *Rerum Novarum*. Pio XI (1931), *Quadragesimo Anno.* Juan XXIII (1961), *Mater et Magistra.* Concilio Vaticano II (1962), *Gaudium et Spes.* Pablo VI (1967), *Populorum Progressio.* Juan Pablo II (1981), *Laborem Exercens.*

Escobar, A. (1996) *La invención del tercer mundo del Tercer Mundo.* Bogotá: Norma.

Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.

Etala, C. A. & Feldman, S. (1990). El trabajo a través de agencias de servicios eventuales. En Galin, P. & Novick, M. (comps.), *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: CEAL/CIAT/CLACSO.

Etchemendy, S. & Palermo, V. (1998). Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995). *Desarrollo Económico,* Vol. 37, Nº 148, pp. 559-590.

Fairclough, N. (2005) Critical discourse analysis, en *Marges Linguistiques* 9 2005 76-94

Feldman, Silvio; Galín, Pedro (1990): "Nota Introductoria" a Galín, P. -Novick, M.. (comp) *La precarización del empleo en la Argentina* Buenos Aires: CIAT/CLACSO.

Feres, J. C.; Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL.

Fernández López, M. (2001). La ciencia económica Argentina en el siglo *XX*. En *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Argentina: Ed. Planeta.

Fernández-Huerga, E. (2010). La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro. *Investigación Económica,* Vol. LXIX, Nº 273, pp. 115-150.

Ferrer, A. (1979). El retorno del liberalismo: reflexiones sobre la política económica vigente en la Argentina. *Desarrollo Económico,*Vol. XVIII, N° 72.

FIEL (1987). *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino.* Buenos Aires: Sudamericana/Planeta.

Fiszbein, M. (2007). Inflación y restricción externa La tradición estructuralista en la Argentina de posguerra (1945-75). *Primeras jornadas de economía crítica. La Plata.* Disponible en:

Flier, P. (2000). El desarrollo de la seguridad social en la Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible. En Panettieri, J. (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras.* Buenos Aires: Eudeba.

Flier, P. (2005). Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el casi de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. En Lvovich, D. y Suriano, J (comps.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica.* Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

Fons, J. P. (2006). Vers un nouveau compromis social en Grande-Bretagne. París: Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿cómo pensar la coherencia de la intervención política?*

Forni, F. & Neiman, G. (1984). El subempleo rural: problemas y potencialidades de un concepto a partir de un estudio de caso. *Desarrollo económico*, Vol. 24, Nº 95, pp. 459-466.

Foucault (2000b). *Nietzsche*, la *genealogía*, la *historia*. Madrid: Pre-Textos.

Foucault, M (2002b). *La hermenéutica del sujeto.* Buenos Aires: FCE.

Foucault, M. (1986). *Historia de la Sexualidad. La voluntad de Saber.* Buenos Aires: FCE.

Foucault, M. (1989). *Las palabras y las cosas una arqueología de las ciencias humana.* Buenos Aires: FCE.

Foucault, M. (1991). Omnes et singulatim, hacia una crítica de la razón política. En *Tecnologías del yo, y otros textos afines.* Barcelona: Paidós.

Foucault, M. (1991b). V*igilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad.* Buenos Aires: FCE.

Foucault, M. (2002). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: FCE.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población.* Buenos Aires: FCE.

Foucault, M. (2007). *El Nacimiento de la Biopolítica.* Buenos Aires: FCE.

Frade, C. (2007). Gobernar a otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. *Revista española de investigaciones sociológicas*, Nº 119, pp. 35-63.

Franceschelli, I. y Ronconi, L. (2004) "Comportamiento político de nuevos grupos: El Movimiento Piquetero y la política pública asistencial", Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires 2004.

Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista".* Bogotá: Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores.

Frenkel, R. (1980). El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 20, Nº 78.

Frenkel, R., Fanelli, J. M. & Sommer, J. (1988). El proceso de endeudamiento externo argentino. Buenos Aires: Cedes, Documento 2.

Frigerio, R. (1959). *Las condiciones de la victoria. Manual de política Argentina.* Buenos Aires: SEA.

Frigerio, R. (1964). Política económica y social. En *Introducción a los problemas nacionales.* Buenos Aires: Ediciones CEN.

Frigerio, R. (1977). Entrevista en Díaz, F., *Conversaciones con Rogelio Frigerio*. Buenos Aires: Hachette.

Frondizi, A. (2008). *Arturo Frondizi, Su proyecto de integración y Desarrollo Nacional. A través de sus principales discursos y declaraciones (1954-1995).* Buenos Aires: Claridad.

Gabay, Ruth Eliana (2007). "Revisitando a Raúl Prebisch y al papel de la CEPAL en las ciencias sociales de América Latina". Disponible en: www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/552

Gaggero, H. & Garro, A. (2009). *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo: proyectos y realidades.* Buenos Aires: Biblos.

Galbraith, J. K. (1967). *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin.

Galín, P. y Novik, M.(1990) *La precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor.

Gallart, M. A., Moreno, M. & Cerrutti, M. S. (1991). *Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires: sus estrategias educativas y ocupacionales.* Buenos Aires: CENEP.

Gálvez, M. (1913). *Informe sobre el paro forzoso.* Buenos Aires: Alsina.

Gambaro, S. & Schell, R. (1966). Prediction of employability of students in a special education work-training program using the Porteus Maze test and a rating scale of personal effectiveness. *Educational and Psycological Measurment,* Vol. 26, pp. 1021-1029.

García Belsunce, H. (1982) *Política y economía en años ´críticos.* Buenos Aires: Troquel.

García Delgado, D. y Luciano N. (comps.) (2006) *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos.* Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.

García Delgado, D. y Nosetto L. (2006) *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. , Buenos Aires. Flacso/Ediciones Ciccus.

García, A. (1980):" Crisis y Desocupación en los años 30" *Todo es historia* n 154, marzo 1980

García, A. (1991). *La doctrina de la seguridad nacional.* Buenos Aires: Centro editor de América Latina.

Gautié, J. (2002). De l'invention du chômage à sa déconstruction. *Genese,* Nº 46, pp. 60-76.

Gautié, J. y Neffa, J. (comps) (1998) *Desempleo y políticas de Empleo en Europa y Estados Unidos*, Buenos Aires: Lumen Humanitas.

Gerchunoff, P. & Llach, L. (2003). *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto: Un Siglo de Políticas Económicas Argentinas*. Buenos Aires: Ediciones Ariel.

Germani G. & Garciarena, J. (1958). *Antología de la sociedad tradicional a la sociedad de masas.* Buenos Aires: UBA/Departamento de Sociología.

Germani, G. (1955). *Estructura Social de la Argentina. Análisis Estadístico.* Buenos Aires: Ediciones Solar.

Germani, G. (1980) 1973. *EL concepto de marginalidad.* Buenos Aires: Nueva visión.

Glozman, M. (2011) *La glotoolítica en el peronismo.* Mimeo.

Glozman, M. Montero, A. S (2010) Lecturas de nunca acabar: consideraciones sobre la noción de *interdiscurso* en la obra de Michel Pêcheux. Mimeo

Gónzález Bollo, H (2004) La formación intelectual del Ing. Alejandro E. Bunge (1880-1913). En *Revista Valores en la sociedad Industrial.* Pontificia Universidad Católica Argentina. Mayo 2004. Nº 59.

González Bollo, H. (1999). Ciencias Sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña 1919-1932. *Estudios Sociales/Revista Universitaria Semestral,* año IX, Nº16, pp. 19-39.

Gordon, J. (1965) *The Poor of Harlem: Social Functioning in the Underclass.* New York: Office of the Mayor.

Graham, C. (1994). *Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Gramsci, A. (1998). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi. E, Hintze. S y Neufeld M. R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

Grazier, B. (1998). *Employability: Concepts and Policies*. Berlin: Report.

Grinberg, S (2005) *Dispositivos pedagógicos y producción de la subjetividad. Racionalidad y gobierno de la conducta en las sociedades de gerenciamiento*. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

Grinberg, S. (2008) *Educación y poder en el siglo XXI.* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Grondona (2005) *Cambia el pastor su rebaño. Hacia una Historia del Management.* Mimeo.

Grondona, A. (2006a). Las (re)definiciones de la pobreza en el discurso del Banco Mundial. Las luchas por el signo y la citación como problema del análisis crítico de las políticas sociales. Buenos Aires: Encuentro *Políticas públicas en la Argentina actual. De la conceptualización a la experiencia*. *UBA/Facultad de Ciencias Sociales.*

Grondona, A. (2006b). A diez años del Plan Trabajar: reflexiones sobre el workfare en la Argentina. Buenos Aires: *III Congreso Nacional de Políticas Sociales.*

Grondona, A. (2007). El "workfare" en la Argentina. Las vicisitudes de la "traducción". Montreal: CD de *XXVII Latin-American Sociology Association Congress (LASA)*.

Grondona, A. (2007c). ¿Para qué sirve el plan Jefes y Jefas de Hogar? Buenos Aires: CD de *VII Congreso Nacional de Especialistas en Trabajo (ASET)*.

Grondona, A. (2008a). Los caminos de la empleabilidad. La Plata: *V Jornadas de Sociología de la UNLP*.

Grondona, A. (2008b). Entre la "sensibilidad" y el gerenciamiento. El papel de la Iglesia Católica en las políticas sociales de empleo en la post-crisis argentina. Río de Janeiro: *Congreso de Latin American Sociology Association (LASA).*

Grondona, A. (2009). Reseña crítica (Varias Obras): *Pobres, indigentes y desempleados. Una reseña sobre las formas histórica de delimitación*. *Papeles del CEIC/Universidad del País Vasco (Revisión Crítica)*, vol. 2009/1, Nº 6, pp. 2-33. En: http://www.ehu.es/CEIC/pdf/critica6.pdf

Grondona, A. (2009a) "Pobres, indigentes y desempleados. Una reseña sobre las formas históricas de delimitación", en *Papeles del CEIC (Revisión Crítica)* vol. 2009/1, marzo 2009. Referato.

Grondona, A. (2009b). How old ideas become new: the ever returning program of "community development". Montreal: *International Sociology Association RC19. Conference Travelling Ideas*. En: http://www.cccg.umontreal.ca/RC19/PDF/Grondona-A_Rc192009.pdf

Grondona, A. (2010a). Inempleabilidad: ¿un registro de lo abyecto? *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados (RELEA)*, Nº 30. En prensa: Septiembre 2010. Referato

Grondona, A. (2010b). De la sensibilidad al gerenciamiento. En Cassigoli, I. & Sobarzo, M. (eds.), *Biopolíticas del sur.* Santiago de Chile: Universidad ARCIS.

Grosh, M. (1994). *Administering targeted social programs in Latin America.* Washington D.C.: The World Bank.

Guglialmelli, J. E. (1970). *120 días en el gobierno.* Buenos Aires: Talleres Gráficos Americalee.

Gutierrez, L., y Gonzalez, R. (1984) Pobreza marginal en Buenos Aires, 1880-1910. En *Sectores populares y la vida urbana.* Santo Domingo: CLACSO:

Haidar, V. & Grondona, A. (2010). La comunidad, dispositivo para la reforma: de Tocqueville al neoliberalismo y la Progressive Reform. MIMEO.

Haidar, V. (2005) *Trabajadores en riesgo*. Buenos Aires: Prometeo.

Haidar, V. (2008). *Trabajadores en riesgo. Sociología histórica de la biopolítica de la población asalariada argentina.* Buenos Aires: Prometeo.

Handler, J. (2003). Ciudadanía Social y *workfare* en Estados unidos y Europa Occidental: de status a contrato. En Lindenboim, J. & Danani, C. C. (coord.), *Entre el trabajo y la política: las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada.* Buenos Aires: Biblos.

Harberger, A. C. (1971). On Measuring the Social Opportunity Cost of Labour. En Wohlmuth, K. (1975), *Emplyment Creation in Emerging Societies*. New York: Praeger Publishers.

Hardt, M. y Negri, A. (2002). *Imperio.* Buenos Aires: Paidós.

Harrington, M. (1969(. *The Other America.* 2nd ed. New York: Macmillan.

Harris, J. (1995). Between Civic Virtue and Social Darwinism: The Concept of the Residuum. En Englander, D. & O'Day, R. (eds.), *Retrieved Riches: Social Investigation in Britain, 1840–1914* (pp. 67–87). London: Scolar Press.

Harrison, I. E. (1966). The state employment services and the attitudes of "unemployable" dropouts. *The journal of Negro education*, Vol. 35, Nº 2, pp. 134-143.

Hart, Keith (1973). Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 11, Nº 1, pp. 61-89.

Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism.* New York: Oxford.

Hayek, F. (1945) Individualismo, el verdadero y el falso. Conferencia en la University College de Dublín. Publicado como Hayek (1948) *Individualism and Economic Order* Chicago: University of Chicago.

Hayek, F. (1961). *Los sindicatos y la ocupación obrera*. Benegas Lynch, A. (traductor). Buenos Aires: Centro de Estudios sobre la Libertad.

Hener, A (2008) "Comunidades de victimas-comunidades de victimarios: clases medias y sentidos de lo comunitario en el discurso de la prevención del delito", en *Papeles del CEIC* # 34.

Heredia, M. (2004). El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático en la Argentina. En Pucciarelli, A., *Empresarios, tecnócratas y militares: la trama corporativa de la última dictadura.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Heredia, M. (2006) La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín, en Pucciarelli, Alfredo (comp.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Hernando de Soto *El otro sendero* (1986). Lima: El Barranco

Hicks, N. (1998): "An Analysis of the Index of Unsatisfied Basic Needs (NBI) of Argentina, with Suggestions for Improvements", mimeo

Hintze, S (2006) Exclusión, derechos y políticas sociales, en *Fermentum* 100 Mérida - Venezuela , 16 - 45, 100-137.

Hirschman; A.O (1961) *La estrategia del desarrollo económico* México: Fondo de Cultura Económica

Hodson, R. & Kaufman, R. L. (1982). Economic Dualism: A Critical Review. *American Sociological Review*, Vol. 47, Nº 6, pp. 727-739.

Howard, M. & Webb J. (1937). Another census of unemployment? *The American journal of sociology,* Vol. 42, Nº 4, pp. 521-533.

INDEC (1970). *Encuesta de empleo y desempleo*. Buenos Aires: INDEC.

INDEC (1984). *La pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: INDEC.

Inkeles, A. (1966) "The modernization of man", en Weiner, M. *Modernization*. New York: Basic Books.

Iñigo Carrera, N. y Fernández, F. (2011) "El movimiento obrero y los desocupados en la primera mitad de la década de 1930", en *Sindicatos y desocupados en Argentina 1930-1935-1994-2004. Cinco estudios de Caso*. Buenos Aires: Prisma.

Isuani, E. (1985). *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL.

Jauretche, A. (1973). *Manual de zonceras argentinas.* Buenos Aires: Peña Lillo.

Jelin, E. (1967). Trabajadores por cuenta propia y asalariados: ¿distinción vertical u horizontal? *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. 3, Nº 3, pp. 388-410.

Jessop, B (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.

Jessop, B. (1990). *State theory: putting the Capitalist state in its place.* Pennsylvania: Penn State University.

Jessop, B. (2003*). From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, Workfarism, and Labour Market Regulation*. Lancaster: Lancaster University/Department of Sociology. En: http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/jessop-from-thatcherism-to-new-labour.pdf

Jessop, B. (2010) *El futuro del Estado capitalista*. Madrid, La Catarata.

JUNLAD (1936) Memorias. Junta Nacional para Combatir la Desocupación.

JUNLAD (1937) Memorias. Junta Nacional para Combatir la Desocupación.

JUNLAD (1939) *Memoria 1938-1939 y conferencia nacional de coordinación del trabajo*. Junta Nacional para Combatir la Desocupación.

Kacser, P. H. (1974). Reviewed work: *Employment, Incomes, and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* by International Labour Office. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 27, Nº 3, pp. 463-464.

Kahn, T. (1964) *The Economics of Equality.* New York: League for Industrial Democracy.

Kark, D. (2008). *Equivocal Empire: British Community Development in Central Africa, 1945-55*. Australia.: University of New South Wales.

Kark, Daniel (2008) Equivocal Empire: British Community Development in Central Africa, 1945-55, A thesis submitted for the Degree of Doctor of Philosophy The University of New South Wales, Australia, en 2008.

Kaztman, R. (1989). La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. *Revista de la CEPAL*, Nº 37, pp. 141-152.

Kerr, C. (1954). The Balkanization of labor markets. En Webbink, P. (ed.), *Labor Mobility and Economic Opportunity*. New York: Wiley

Keynes, J. M. (1970). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.* Libro I & Libro V, Punto 19. Buenos Aires: FCE.

Klein, N. (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre.* Barcelona: Paidós.

Kostzer, D (2008) ,Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery (May 13, 2008). Levy Economics Institute Working Paper No. 534.

Krmpotic, C. S. (2002). La Conferencia Nacional de Asistencia Social de 1933. Los debates en torno al progreso, la pobreza y la intervención estatal. *Scripta Ethnologica*, Vol. XXIV, Nº 24, pp. 37-57.

Kumm, B. (1974). Reviewed work: *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* by International Labour Office. *Transition*, Nº 44, pp. 51-52.

Labastida, H. (1967). El desarrollo de la comunidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 29, Nº 1, pp. 53-68.

Laclau, E. & Mouffe, C. (1996) [1987]. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia.* Madrid: Siglo XXI.

Laclau, E. (1969). Modos de producción, sistema económico y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno. *Revista Latinoamericana de Sociología,* Vol 5, Nº 2, pp. 276-315.

Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia.* Buenos Aires: Ariel.

Laguado Duca, A. C. (2009). *La construcción de la 'cuestión social' durante el desarrollismo post-peronista en Argentina (1958–1972)*. Buenos Aires: Mimeo.

Lanari, M. E. (2003) *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR 1990-2003.Estudio Analítico Sobre Programas De Empleo Ejecutados en Argentina*. Buenos Aires: Seminario Internacional *Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y la Unión Europea.*

Lattes, A. E. (1979). La dinámica de la población rural en la Argentina entre 1870 y 1970. *Serie Cuadernos del CENEP,* Nº 09. Buenos Aires: CENEP.

Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional. Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *América del Sur Revista de Estudios Sociales*, Nº 15, pp. 74-87.

Lefresne, F. (1998). La política de empleo en el Reino Unido: 1979-1997. En Gautié, J. & Neffa, J. C. (comps.), *Desempleo y políticas de Empleo en Europa y Estudos Unidos*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.

Lemke, T (2000). Neoliberalismus, Staat und Selbsttechnologien. Ein kritischer Überblick über die governmentality studies. En *Politische Vierteljahresschrift*, No. 2

Lemke, T. (2001): ´The birth of biopolitics´: Michael Foucault´s lecture at the College de France on neo-liberal governmentality en *Economy and society*, vol. 30 nro 2, 190-207

Leonard, T. (2005). Retrospectives: eugenics and economics in the Progressive Era. *The Journal of Economic Perspectives,* Vol. 19, Nº 4, pp. 207-224.

Levy, F. (1977). "How big is the underclass?" Working paper 0090-1. Washington, DC: Urban Institute.

Lewis, O. (1968). *Los hijos de Sanchez.* Mexico: Joaquín Mortiz.

Lewis, O. (1996 [1966]). The Culture of Poverty. En Gmelch, G. & Zenner, W. (eds.), *Urban Life*. Prospect Heights: Waveland Press.

Liebermann, L. (1973). "Atomism and Mobility Among Underclass Chippewas and Whites. *Human Organization* 32(4).337–47.

Lieuwen, E. (1967). Militarismo y política en América Latina. En Shils, E. (comp.), *Los militares y los países en desarrollo.* Buenos Aires: Pleamar.

Lindert, K. (2006). Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor. *MfDR Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices, pp. 67-74.* En: *http://www.mfdr.org/sourcebook/6-1Brazil-BolsaFamilia.pdf*

Llach, J. (1978). "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: Sus peculiaridades. 1947-1970 ". *Desarrollo Económico,* Vol. 17, No. 68, pp. 539-591.

Llach, J. (2004). Alejandro Bunge, la Revista de Economía argentina y los orígenes del estancamiento económico argentino. *Valores de la sociedad industrial*, ISSN 0326-3398, Nº. 59, pp. 51-65.

Llach, J. J. (1984), «El Plan Pinedo de 1940, su significado y los orígenes de la economía política del peronismo», Desarrollo Económico Nº 23 vol 92, IDES, Buenos Aires.

Llosas, H. P. (2006). Carlos Moyano Llerena, un pensador multidisciplinario. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.* En: http://www.aaep.org.ar/espa/anales/works06/LlosasHernan.pdf

Lo Vuolo, R. et al (2004) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Madrid: Miño y Dávila.

Lo Vuolo, R. y Barbeito (1998), A. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador.* Buenos Aires: Miño y Dávila Editores- Ciepp.

Lobato, M. (2000). Los trabajadores en la era del Progreso. En *El progreso, la modernización y sus límites: 1880-1916*. Buenos Aires : Sudamericana.

Lodola, G. (2003). Popular Mobilization and Geographic Distributive Paths: The Case of Argentine *Plan Trabajar*. Cartagena de Indias: *Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA-PEG) Fifth Annual Meeting*.

Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, Vol. 44, Nº 176, pp. 515-536.

Long, C. D. (1942). The concept of unemployment. *Quarterly Journal of economics*, Vol. 57, Nº 1, pp. 1-30.

López Gandía, J. (1994). El contrato de aprendizaje y el contrato de trabajo en prácticas en la perspectiva de la reforma del mercado de trabajo. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, Nº 4, pp. 129-146.

López Zadicoff, P. y Paz, J. (2003): El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo. CEMA, Documento de trabajo Nº 242. Buenos Aires, octubre. También en: http://www.cema.edu.ar/publicaciones.

López, E. (2001). Doctrina de la Seguridad Nacional. En Di Tella, T. S., Chumbita, H., Gamba, S. & Fajardo, P. (2001), *Diccionario de Ciencias Sociales y políticas.* Buenos Aires: Emecé.

López, E. (1985). Doctrinas militares en Argentina: 1932-1980. En Moneta, C. J., López, E. & Romero, A. *La reforma militar.* Buenos Aires: Legasa.

Lozada, S. M. (1985). La ideología de la Seguridad Nacional como desnacionalización de las fuerzas armadas. En Lozada, S. M., Viaggio, J. J., Zamorano, C. & Duhalde, E. L. (comps.) *Inseguridad y desnacionalización. La doctrina de la seguridad nacional.* Buenos Aires: Ediciones Derecho del Hombre.

Lupica, C.et al. (2003): *Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos Programa Jefas y Jefes de Hogar*. Buenos Aires: Ed. Grupo Sophia.

Lvovich, D. (2005). Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo. En Lvovich, D. & Suriano, J. (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

Madariaga, A. (2009). Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades. En *Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones"*. En: http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/SesionDesafiosPTC.pdf

Mallimaci, F. (1992) El catolicismo argentino. Desde el liberalismo integral a la hegemonía militar. En AA.VV., *500 años de cristianismo en Argentina.* Buenos Aires: Cehila-Centro Nueva Tierra.

Mallimaci, F. (1993). Religión, modernidad y catolicismo integral en Argentina. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Nº 2, pp. 105-131.

Maloney, W. F. (2001). Evaluating Emergency Programs. *Policy Research Working Paper Series 2728.* Washington D.C.: The World Bank.

Mangum, G. L. (1969). The why, how, and whence of Manpower Programs. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science,* Vol. 385, pp. 41-49.

Maritain, J. (1996). *Humanismo Integral. Problemas temporales y espirituales de una nueva cristiandad.* Buenos Aires: Lohlé-Lumen.

Markoff, J., Montecinos, V., (1994): El irresistible ascenso de los economistas. En *Desarrollo Económico,* Vol. 34, N° 133, pp.3-29.

Marshall, A. (1920). Principles of Economics. Libro VI, Capítulo XIII. London: Macmillan.

Marshall, Ad. (1988). *Políticas sociales: el modelo neoliberal*. *Argentina (*1976-1983*)*. Buenos Aires: Legasa.

Marshall, Ad. (1990). ¿Contrataciones flexibles o trabajo precario? El empleo temporario y a tiempo parcial. En Galín, P. & Novick, M. (comps.), *La Precarización del empleo en la Argentina*: *La década del 80*. Buenos Aires: CEAL.

Marshall, Ad. (1997). State labour market intervention in Argentina, Chile and Uruguay: Common model, different versions. *Employment and training papers 10*. Ginebra: ILO.

Martínez de Hoz, J. A. (1981). *Bases para una argentina moderna. 1976 – 1980.* 1ª edición. Buenos Aires: Compañía Impresora Argentina.

Marulanda, O. (1979) Algunas reflexiones surgidas a la luz de un estudio de la economía urbana de Bogotá. *El subempleo en América Latina*. Santiago de Chile: CLACSO. El Cid Editor

Marx, K (2000) *La ideología alemana*. Buenos Aires: Pueblos Unidos.

Marx, K. (1963) *El Capital*. Buenos Aires: Cartago.

Marx, K. (1999) *Manuscritos de economía y filosofía*. Buenos Aires: Alianza.

Mazade, O. (2006). Individualisation du traitement du chômage et services publics. París: Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿cómo pensar la coherencia de la* intervención política?

Mc Call C. & Grogan, H (1974). Rehabilitating Forgers. *Crime & Delinquency*, Vol. 20, Nº 3, pp. 263-268.

Mc Cormick, T. C. & Tibbitts C. (1935). The relief situation. *The American Journal of Sociology,* Vol. 40, Nº 6, pp. 755-763.

Mc Quiaid R. W. & Lindsay C. (2005). The concept of Employability. *Urban Studies*, Vol. 42, Nº 2, pp. 197-219.

Mc Ruer R. (2006). *Crip Theory: Cultural Signs of Queerness and Disability.* New York: University Press.

McClelland, D. (1966), "The Achieving Society", en Weiner, M. *Modernization.* New York: Basic Books.

McNamara, R. (1968). *The Essence of Security. Reflections in office.* New York: Harper & Row.

Meik, M. & Zas, O. (1990). Desregulación y flexibilización normativa de la protección en el ordenamiento laboral argentino. En Galin, P. & Novick, M. (comps.), *La Precarización del empleo en la Argentina.* Buenos Aires: CEAL/OIT-CIAT/CLACSO.

Mesa de diálogo Argentino. *Noticias del diálogo*: Números varios.

Milesi, (2000) Resonancias para una pasión. La sociología y el movimiento del dinero. En Gonzalez, H. (comp.) *Historia crítica de la sociología argentina*. Buenos Aires: Colihue.

Miller, G. W. (1945). Unemployment and unemployability. *The American Journal of Economics and Sociology,* Vol. 7, Nº 4, pp. 429-438.

Miller. S. M. & Roby, P. (1968). Poverty: Changing Social Stratification. En Moynihan, D. P. (ed.), *On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences.* New York: Basic Books.

Miller. S. M. and Roby, P. (1968). "Poverty: Changing Social Stratification." In *On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences,* edited by D. P. Moynihan. New York: Basic Books

Mills, F. C. (1917). *Contemporary theories of unemployment and of unemployment relief*. New York: Columbia Univerity.

Mincer, J. (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. Journal of Political Economy, Vol. 66, Nº 4, pp. 281-302.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1933). *Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social*. Buenos Aires: Imp. Lotería Nacional.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1934). *Memorias* Buenos Aires: MRECIC.

Ministerio de Trabajo de la Nación (1980a). La situación de la fuerza de trabajo en la capital y en el Gran buenos Aires. Estudios y Documentos de Trabajos sobre empleo, remuneraciones y recursos humanos. Buenos Aires: MIMEO.

Ministerio de Trabajo de la Nación (1980b) El mercado de trabajo en la Argentina: Características y tendencias principales. Buenos Aires: MIMEO

Ministerio de Trabajo de la Nación (1981) El sector "cuenta propia". Estudio socio-económico del trabajo independiente y de la miniempresa eb la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires (1980). Buenos Aires: MIMEO

Ministerio del Interior (1915) *La desocupación obrera en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio del Interior.

Minujín, A. & Orsatti, A. (1988). Antecedentes sobre estudios de la pobreza en Argentina. En (Reed.- 1991), *Política social y pobreza en la Argentina.* Bogota: Proyecto Regional para la superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe.

Minujin, A. & Vinocur, P. (1989*). ¿Quiénes son los pobres? Documentos de trabajo no. 10*. Buenos Aires: INDEC.

Miranda, M. & Vallejo G. (2004). Los saberes del poder: eugenesia y biotipología en la argentina del siglo XX. *Revista de Indias,* Vol. LXIV, Nº 231, pp. 425-444.

Mirowski, P. & Plehwe, D. (2009). Introduction. En *The road from Mont Pelerin: The making of the neoliberal thought collective.* Cambridge: Harvard University Press.

Mittelstadt, J. (2005). *From Welfare to Workfare: The Unintended Consequences of Liberal Reform, 1945–1965.* Chapel Hill: UNC Press.

Monza, A. (2002). *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires: CIEPP/Fundación OSDE.

Moore, W. E. (1951). Persistent problems of Labor Force analysis. *Population index,* Vol.17, Nº 2, pp. 78-91.

Morel, Sylvie (1998). Empleo y pobreza en Estados Unidos: las políticas de workfare. En Gautié, J. & Neffa, J. C. (comps.), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.

MTEySS (1994). Buenos Aires: *Seminario Regional de Economía y Empleo en el Norte Argentino.*

MTEySS (2002). *Impacto del PJJH en la pobreza.* Buenos Aires: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Secretaría de Empleo. En: www.trabajo.gov.ar

MTEySS (2002b). *Estudio sobre el impacto Macroeconómico del programa jefas y jefes de hogar.* En: www.trabajo.gov.ar

MTEySS (2002c). *Evaluación del PJJHD. Impacto del PJJH en la pobreza.* Buenos Aires: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Secretaría de Empleo. En: www.trabajo.gov.ar

MTEySS (2003). *Encuesta de evaluación del PJJH. Desocupados (resultados preeliminares)*. Buenos Aires: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Secretaría de Empleo. En: www.trabajo.gov.ar

MTEySS (2004). *Inserción laboral de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar*. En: www.trabajo.gov.ar

Müller, A. (2000): Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz. Córdoba: *Actas de la XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. En: http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2000/MULLER2.PDF

Murillo, M. V. (1997). La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Desarrollo Económico*, Vol. 37, Nº 147, pp. 419-446.

Murillo, S (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón.* Buenos Aires: Clacso.

Murillo, S. (2001). *La ciencia aplicada a políticas sanitarias en Argentina y su relación con la Escuela de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (1869-1905).* Buenos Aires: Mimeo.

Murillo, S. (2001b). *Sujetos a la incertidumbre. Transformaciones sociales y construcción de subjetividad en la Buenos Aires actual.* Buenos Aires: CCC.

Murillo, S. (2005). Los nuevos rostros de la cuestión social. Efectos humanos, debates en ciencias Sociales y en Políticas Públicas. *Convergencia Revista en Ciencias Sociales,* Vol. 38, pp. 385-405.

Murillo, S. (2011). Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal. *Entramados y Perspectivas. Revista de la carrera de sociología*, Vol. 1, Nº1, enero - junio 2011, pp. 91-108.

Myers, H. (1935). Research with relief founds-past, present and future. *American Sociological review,* Vol. 1, Nº 5, pp. 771-780.

Myrdal, G. (1962) *Challenge to Affluence.* New York: Pantheon.

Naciones Unidas (1955). *Documentos Oficiales del 20° Período de Sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*. New York: United Nations.

Naciones Unidas (1963). *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional. Informe del grupo especial de Expertos designados por el Secretario General de las Naciones Unidas.* New York: United Nations.

Naciones Unidas (1972). *Participación popular en el desarrollo: nuevas tendencias del desarrollo de la comunidad.* New York: United Nations.

Neffa, J. C. (2007). La teoría neoclásica ortodoxa y su interpretación del mercado laboral. En Neffa, J. C. (Comp.), *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo II: neoclásicos y nuevos keynesianos.* Buenos Aires: FCE.

Neiburg, F. & Plotkin, M. (2004). Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas élites estatales en los años sesenta. En *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Newer, B. S. (1944). An employment expectancy rating scale. *American Sociological Review,* Vol. 9, Nº 6, pp. 640-647.

Noval Clemente, M. (1999). La sección femenina en Murcia: educación, cultura e ideología (1939 – 1977). Murcia: Universidad de Murcia.

Novick, M. (2001). Nuevas reglas de juego en la Argentina, competitividad y actores sindicales. En De La Garza Toledo, E. (comp.), *Los sindicatos frente a los procesos de transición política (pp. 25-46)*. Buenos Aires: CLACSO.

Novick, S. (2008). Población y Estado en Argentina de 1930 a 1943. Análisis de los discursos de algunos actores sociales: industriales, militares, obreros y profesionalesde la salud. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 2 (68), 2008, 333-373

Nun, J. (1987) "La teoría política y la tradición democrática" en Nun, J. y Portantiero, J.C, *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.

Nun, J. (1995). Argentina: el estado y las actividades científicas y tecnológicas. *Redes. Revista de estudios sociales de la ciencia*, Vol. 2, Nº 3, pp. 59-98.

Nun, J. (2001) [1969] *Marginalidad y exclusión socia*l. Buenos Aires: FCE

Nun, J., Murmis, M. & Marín, J. C. (1967). La Marginalidad en América Latina. *CIS, Instituto Di Tella, Documento de Trabajo Nº 53.*

O´Connor, A. (2002). *Poverty knowledge. Social Science, social policy and the poor in the twentieth-century U.S history.* Oxford: Princeton University Press.

O´Donnel, G. (2009). *El Estado Burocrático Autoritario.* Buenos Aires: Prometeo.

O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, Vol. 16, Nº 64, pp. 523-554.

OECD (1986). Klau, F. & Mittelstäd, A. Labour market flexibility. *Economic Studies*, Nº 6, pp. 7-45.

OIT (1919). *Convenio sobre el desempleo*. En: http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C002

OIT (1934). *Convenio C44 sobre el desempleo.* En: http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/aplicum/convenios/c044.html

OIT (1972). Sabot, R. *Employment, Incomes, and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya.* Ginebra: ILO.

OIT (1989). Rodgers,G. *Urban poverty and the labour market. Access to jobs and incomes in asian and latin American cities.* Ginebra: ILO.

O'Malley, P (1999) "Governmentality and the risk society", en *Economy and society* 28:11, 138-148, Routledge, 1999.

Orlansky, D. (2001): *Política y Burocracia. Argentina 1989-1999*, Documentos de Trabajo N° 26, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Noviembre de 2001.

Osborne, T. y Rose, N.(1997) "In the name of society, or three theses on the history of social thought". En: *History of the Human Sciences* 10 (3),87-104.

Ospital, M.S (1994) *Inmigración y nacionalismo: la Liga Patriótica y la Asociación del Trabajo (1910-1930).* Buenos Aires: CEAL.

Padfield, H. & Williams, R. (1973). *Stay where you were: a study of unemployables in industry*. Philadelphia: J. B. Lippincott Co.

Palomino, H. & Schvarzer, J. (1996). Entre la informalidad y el desempleo. Una perspectiva a largo plazo. *Realidad Económica*, Nº 139, pp. 17-43.

Palomino, H. (1987). *Cambios ocupacionales y sociales en la Argentina 1947-1985. Documento de trabajo 88.* Buenos Aires: CISEA.

Palomino, H. (2005). Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales. En Suriano, J. (dir.), *Nueva Historia Argentina (pp. 377-442). Tomo X, Cap. VII, Dictadura y Democracia (1976-2001).* Buenos Aires: Sudamericana.

Panettieri, J. (1997). *Ayer y hoy: desocupación y subocupación en la Argentina*. Buenos Aires: G.E.U.

Pantaleón, J. (2004). El surgimiento de la nueva economía Argentina: el caso Bunge. En Neiburg, F. & Plotkin, M. (comp.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Park, R. (1928). Human Migration and the Marginal Man. *American Journal of Sociology*, Vol. 33, Nº 6, pp. 881-893.

Park, R. E. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana.* Buenos Aires: Ediciones del Serbal.

Passanante, M.I (1987): *Pobreza y* Acción Social *en la. Historia Argentina*. Editorial Humanitas: Buenos Aires.

Passmore, G "Historical of the Policy of Community Development in the African Rural Areas of Rhodesia" Departmant of Political Science S/D

Passmore, G. C. (1972). Historical Rationale of the Policy of Community Development in the African Rural Areas of Rhodesia. Salisbury:University of Rhodesia /Department of Political Science.

Pêcheux, M (2004) El mecanismo de reconocimiento ideológico, en Zizek, S *ideología un mapa de la cuestión* (Buenos Aires, FCE)

Pêcheux, M. (1990) « Les verités de la Palice », en . *L'inquietude du discourse.* (Paris: Éditions des Cendres)

Peck, J. (2001) *Workfare States* (New York London: The Guilford Press)

Peet, R. & Hartwick, E. (1999). *Theories of development.* London: Guilford Press.

Perera, V. (2006). Neo-liberalism as *pensamiento único*. ¿How did it happen? New York: 2006 Annual Conference*: New Social and political imaginaries in Latin America*, *New School for Social Research.* En: http://www.newschool.edu/uploadedFiles/NSSR/Centers_and_Special_Programs/Veronica_Perera_050404.pdf

Perez, C. (1998). La política pública de empleo estadounidense. En Gautié, J. y Neffa, J. C. (comps.), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.

Perón, J. D. (2004 [1974]). *Modelo argentino para el proyecto nacional.* Sudamericana: Buenos Aires.

Pianetto, O. (1984). Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina, 1890-1922. *Desarrollo Económico*, Vol. 24, No. 94, pp. 297-307.

Pierbattisti, Damián (2007): Mecanismos disciplinarios, dispositivos de poder y neoliberalismo: formas de intervención sobre la fuerza de trabajo, en *Revista Herrammientas,* V.34, pp.67-78.

Pinedo, F. (1940) *El plan de acción económica ante el Congreso Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura

Piore, M. J. (1969). On the job training in a dual labor markets: public and private responsibilities in on-the-job training of disadvantaged workers. En Weber, A., Cassell, F. & Woodrow, G. (eds.), *Public-private Manpower Policies (pp. 101-132).* Madison: Industrial Relations Research Association.

Polanyi K. (1989). *La gran transformación.* Madrid: La Piqueta.

Popple, K. & Quinney, A. (2002). Theory and Practice of Community Development: A Case Study from the United Kingdom. *Journal of the Community Development Society*, Vol. 33, Nº 1, pp. 71-85.

Popple, K.and Quinney, A. (2002) "Theory and Practice of Community Development: A Case Study from the United Kingdom", Journal article by; Journal of the Community Development Society, Vol. 33, 2002

Portantiero, J. C. (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Punto-Sur.

Portantiero, J.C (1977) Economía y política en la crisis argentina. 1958-1973 Revista Mexicana de Sociología, N°2, 1977

Portes, A. (1995 [1983]). El sector informal: definición, controversia y relación con el desarrollo nacional. En, *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada (pp. 25-47)*. Mexico: Miguel Ángel Porrúa S.A./FLACSO

PREALC (1987) *Ajuste, empleo e ingresos. Informe final de la V conferencia de PREALC*. Santiago de Chile: OIT.

Prebisch, R. (1986 [1950]). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, Vol. 26, Nº 103, pp. 479-502.

Presidencia de la Nación (1947) Plan quinquenal de gobierno del presidente Perón 1947- 1951. Buenos Aires: Ateneo.

Presidencia de la Nación (1953) 2º plan quinquenal. Buenos Aires: Subsceretaría de información, Presidencia de la Nación.

Presidencia de la Nación (1973). *Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977.* Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Pye, L. W. (1967). El ejército en el proceso de la modernización política. En Shils, E. (comp.) *Los militares y los países en desarrollo.* Buenos Aires: Pleamar.

Raczynski, D. (1979) Sector informal urbano, algunos problemas conceptuales. *El subempleo en América Latina*. Santiago de Chile: CLACSO. El Cid Editor

Rado, E. (1973). Reviewed work: *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* by International Labour Office. *The Economic Journal*, Vol. 83, Nº 331, pp. 969-971.

Rainwater, L. (1967). "The American Underclass: Looking Back and Looking Up." *Transaction* 6(4):9.

Ramacciotti, K (2005). "Las voces que cuestionaron la política sanitaria del peronismo". En: Lvovich, D. y Suriano, J. (editores). *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952.* Buenos Aires: Prometeo.

Ramacciotti, K. (2008). Las instituciones sanitarias en la Argentina: Entre el clamor de las urgencias sociales y la planificación. En Cannellotto, A. & Luchtenberg, E. (coord.), *Medicalización y sociedad. Lecturas críticas sobre un fenómeno en expansión*. Buenos Aires: Observatorio Argentino de Drogas. En: http://www.observatorio.gov.ar/

Ramella, S. T. (2002). Ideas demográficas argentinas (1930-1950): una propuesta poblacionista, elitista, europeizante y racista. *Revista Persona*, Nº 11. En http://www.revistapersona.com.ar/Persona11/persona11.htm

Rapalo, M. E (2001) "De la asociación del Trabajo a la revista *Criterio:* encuentros entre propietarios e ideólogos, 1919-1929", en Rock, D. (comp.) L*a derecha Argentina. Nacionalistas, neoliberales, militares y clericales*. Buenos Aires: Vergara Editor.

Rapoport, M. (2000) Historia económica, política y social de la Argentina : 1880-2000. Buenos Aires: Macchi.

Read, L. E. (1958) *Why not try freedom?* (S/D) New York: The Foundation for Economic Education.

Redfield, R. & Singer, M. B. (1954). The Cultural Role of Cities. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 3, Nº 1, pp. 53-73.

Redfield, R. (1947). The Folk Society. *American Journal of Sociology*, Vol. 52, Nº 4, pp. 293-308.

Restivo, N. & Dellatorre, R. (2005). *El Rodrigazo, 30 años después. Un ajuste que cambió al país.* Buenos Aires: Claves para todos/Capital Intelectual.

Rigdon, Susan (1988). *The culture facade: art, science, and politics in the work of Oscar Lewis.* Illinois: University of Illinois Press.

Roca, E et alter (2005): Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar e Inserción Laboral de los Beneficiarios en empleos registrados. Ponencia 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.

Roca, E., Cappelletti, B., Langieri, M., Muscolino, M. & Soto, C. (2003). Plan jefas y jefes de hogar desocupados: ¿Política de empleo o política social? Buenos Aires: *VI congreso de la Asociación de Especialistas en Trabajo (ASET).*

Rock, D. (1985) Argentina, 1516-1982: from Spanish colonization to the Falklands War. California: University of California Press

Rodríguez Cabrero, G. (1989). Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general. *Política y Sociedad*, Nº 2, pp. 79-87.

Rodríguez Enríquez, C (2007) Trabajo, empleo y políticas asistenciales de transferencias monetarias. Una mirada de género a partir del caso argentino. Ponencia V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo ALAST.

Rodriguez, C. A. & Calvo, G. A. (1977). A Model of Exchange Rate Determination Under Currency Substitution and Rational Expectations. *Journal of Political Economy,* Vol. 85, Nº 3, pp. 617-625.

Rodriguez, E. & Orsatti, A. (1989). Desregulación y flexibilidad no tan flexible que parezca liberal. *Revista Unidos*. Año 5, Vol. 20.

Rodríguez, G. (1952). *Principios generales de asistencia social.* Buenos Aires: Editorial Universitaria.

Rosanvallon, P. (2006) *El capitalismo utópico*. Buenos Aires: Nueva Visión Claves.

Rose, A. (1964). The new problem of large scale unemployability. *The American Journal of Economics and Sociology,* Vol. 23, Nº 4, pp. 337-350.

Rose, N. (1999) *Powers of freedom. Reframing political thought.* Cambridege: Cambridge University Press.

Rose, N. (2007) La muerte de lo social. En la *Revista Argentina de Sociología*. v.5 n.8

Rougier, M. & Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico*. *El gobierno peronista de 1973-1976.* Buenos Aires: Manantial.

Rougier, M. (2007). Crédito e industria en tiempos de Perón, 1944-1955. *Revista de Historia Industrial,* Año XVI, N.º 35, pp. 79-113.

Rouquié, A. (1986). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II.* Buenos Aires: Hyspamerica.

Rowntree, B. S. (1902). *Poverty. A study of Town life.* London: Mac Millan & Co.

Ruiz et *al* "Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza", en Murillo, S. *Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social.* Ediciones CCC: Buenos Aires.

Ruiz Jiménez, L. (1998). Peronism and anti-imperialism in the argentine press Braden or Peron" was also "Perón is Roosevelt". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 30, Nº 3, pp. 551-571.

Russell, G. (1977). The American Underclass. *Time Magazine,* Vol. 110, Nº 9, pp. 14–27.

Sabato, H. & Romero, L. A. (1992). *Los trabajadores de Buenos Aires: la experiencia del* mercado, *1850-1880*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Salais, R. (1986) *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, PUF

Salais, R., Baverez, N. & Reynaud, B. (1986). *L'invention du chômage.* París: PUF.

Salama, P. & Valier, J. (1996). *Neoliberalismo, Pobreza y Desigualdades en el Tercer Mundo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/CIEPP.

Salas, M. (1984). La mujer en los movimientos de animación sociocultural. *Análisis e Investigaciones Culturales*, Nº 21, pp. 32-40.

Sasín, M. G. (2010). La comunidad estéril. El recurso comunitario como forma de la autodescripción social. *Papeles del CEIC/Universidad del País Vasco*, Nº 57, pp. 2-35. En: http://www.identidadcolectiva.es/pdf/57.pdf.

Schmukler, B. (1979). Diversidad de formas de las relaciones capitalistas de la industria argentina. En Tokman, V. E. & Klein, E. (comp.), *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Cid.

Schultz, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, Vol. 51, Nº 1, pp. 1-17.

Schultz, T. W. (1980). Nobel Lecture: The Economics of Being Poor. *The Journal of Political Economy*, Vol. 88, Nº 4, pp. 639-651.

Schvarzer, J. (1987). *La política económica de Martínez de Hoz.* Buenos Aires: Hyspanoamérica.

Scirica, E. (2004). Bases de acción para actuar frente a la democracia y sus bases contractualistas. Matriz y despliegue de una propuesta contrarrevolucionaria. Montevideo: *VII Encuentro corredor de las ideas. Sociedad Civil, Democracia e Integración.*

Secretaría de Planificación (1985). *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Sennett, R. (2003). Segunda parte, Una indagación sobre el respeto. Tercera parte, Una discusión sobre el estado del bienestar. En, *El Respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Barcelona: Anagrama.

Seoane, J., Taddei, E. & Algranati, C. (2006). Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina. En Borón, A. & Lechini, G. (comp.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina.* Buenos Aires: CLACSO.

Serrani, S (2001) "Resonancias discursivas y cortesía en prácticas delecto-escritura". Revista D.E.L.T.A Vol. 17.1. São Paulo

Shils, E. (comp.) (1967). *Los militares y los países en desarrollo*. Buenos Aires: Pleamar.

Shragge, E. (1997). *Workfare: Ideology for a New Under-Class.* Toronto: Garamond Press.

Simmel, G. (2001). El pobre. En Levine, D. N. (comp.), *Sobre la individualidad y las formas sociales: escritos escogidos.* Buenos Aires: UNQUI.

Smith, A. (2004). *Teoría de los sentimientos morales.* Madrid: Alianza.

Somers, M. (2003). In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law. *Politics & Society*, Vol. 31, Nº 2, pp. 283-323.

Souza, P. R. & Tokman, V. E. (1976). Sector informal urbano en América Latina. *International Labour Organisation*/*Revista internacional del trabajo*, Vol. 94, Nº 3, pp. 385-397.

Spengler. J. J. (1977). Adam Smith on Human Capital. *The American Economic Review*, Vol. 67, Nº 1, pp. 32-36.

Stonequist, E. V. (1935). The Problem of the Marginal Man. *American Journal of Sociology*, Vol. 41, Nº 1, pp. 1-12.

Suriano, J. (1994). *La cuestión social en Argentina, 1870-1943.* Buenos Aires: La Colmena.

Svampa, M. (2000). *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales.* Buenos Aires: Biblos.

Tapia Valdes, J. (1980). *El Terrorismo de Estado: La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur.* México D.F.: Editorial Nueva Imagen.

Tarcus, H. (2007). *Marx en la Argentina. Sus primeros lectores obreros, intelectuales y científicos.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Tenti Fanfani, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención.* Buenos Aires: CEAL.

Testa, J. C. & Figari, C. (1997). De la flexibilidad a la precarización. Una visión crítica de las vinculaciones entre el empleo y el sistema de relaciones laborales. En Villanueva, E. (comp.), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina.* Buenos Aires: UNQUI.

Thorbecke, E. (1974). Reviewed work: *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* by International Labour Office. *Journal of Economic Literature*, Vol. 12, Nº 4, pp. 1368-1369.

Toharia Cortés, L. (1994). *La protección por desempleo en España*, Documento de trabajo del Programa de Investigaciones Económicas.

Tokman, V. E. & García, N. E. (1977). Dinámica del subempleo en América Latina. *Estudios e informes de la CEPAL*, Nº 10.

Tokman, V. E. (1978). Políticas para el sector informal urbano en América Latina. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 97, Nº 3, pp. 311-324.

Tokman, V. E. (1979). Una exploración sobre la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal. En Tokman, V. E. & Klein, E. (Comp.), *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Cid.

Tokman, V.y García N. (1981): *Dinámica del subempleo en América Latina.* Serie Estudios e informes de la CEPAL,Nº 10, E/CEPAL/G.1183 Santiago de Chile: CEPAL.

Topalov, C. (1994). *Naissance du chômeur, 1880-1910.* París: Albin Michel.

Topalov, C. (2004). De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En Danani, C. (comp.), *Política social y economía del trabajo.* Buenos Aires: UNGS/OSDE/Altamira.

Trinquier, R. (1964). *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*. Lee, D. (Traductor). New York: Fredrick A. Praeger. Inc.

Ucar Martínez, X. (2002) "Medio siglo de animación sociocultural en España: Balance y perspectivas", 21 páginas. Revista Iberoamericana de educación. Edición digital. http://www.campusoei.org/revista/deloslectores/301Ucar.pdf

Úcar, X. (2002). Medio siglo de animación sociocultural en España: Balance y perspectivas. *Revista Iberoamericana de educación.* En: http://www.campusoei.org/revista/deloslectores/301Ucar.pdf

Velásquez, M (2010). Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina. Santiago de Chile. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo No 99.

Verbitsky, H. (2008). *La violencia evangélica.* Buenos Aires: Sudamericana.

Vercesi, A. (2001). Influencias doctrinarias en la Política Económica Argentina, 1967-73. Buenos Aires: *XXXVI Reunión Anual de A.A.E.P.* En: http://www.aaep.org.ar/espa/anales/resumen_01/vercesi.htm

Verón, E. (1996). La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política. En AAVV, *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos.* Buenos Aires: Hachette.

Villanueva, J. (1972) "El origen de la industrialización argentina" en Desarrollo Económico, Vol. 12, Nº 47, octubre-diciembre 1972, Buenos Aires, pp. 451-476

Villavicencio, J. (1979). Sector informal y población marginal. En Tokman, V. E. & Klein, E. (comp.), *El subempleo en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO/El Cid.

Vommaro, G. (2009) "El festival de la pobreza". Los sectores populares y la política en la Argentina reciente: miradas desde los medios de prensa. En CD del Congreso LASA 2009.

Von Mises, L (1968) *La teoría de la acción humana.* Madrid: Editorial Sopec.

Von Mises, L. (1979). *Thoughts for Today and Tomorrow.* Chicago: Regnery/Gateway.

Vuotto, M. (2003). Charles Gide: una referencia singular para identificar la economía social y definir su identidad. En Vuotto, M. (comp.), *Economía social. Precisiones conceptúales y algunas experiencias históricas.* Buenos Aires: Altamira.

Wacquant, L.(1996) "L´underclasss urbaine dans l´imaginaire social et scientifique américain", en Paugam, S.: *L´exclusion. L´etat des savoirs* (Paris: La Découverte)

Walras, L. (2003 [1867-1868]). Estudios de economía social. Segunda lección: intervención de las doctrinas filosóficas. En Vuotto, M. (comp.), *Economía social. Precisiones conceptúales y algunas experiencias históricas.* Buenos Aires: Altamira.

Walters, W. (2000). *Unemployment and Government*: *Genealogies of the Social*. Cambridge: Cambridge University Press.

Webb, S. (1912). The Economic Theory of a Legal Minimum Wage. *The Journal of Political Economy*, Vol. 20, Nº 10, pp. 973-998

Webbink, P. (1941). Unemployment in the United States. *The American Economic Review,* Vol. 30, Nº 5, pp. 248-272.

Weiner, M (1966) *Modernization*. New York: Basic. Books.

Welshman, J. (2006). The concept of the unemployable. *Economic History review,* Vol. LIX, Nº 3, pp. 578-606.

Zanotti, G. (1986). La filosofía cristiana y el pensamiento de Ludwig von Mises. *Libertas*, Nº 5.

Zanotti, G. (1993). Hayek y la filosofía cristiana. *Estudios Públicos*, Nº 50, pp. 45-88.

Zanotti, G. (2004). *Fundamentos filosóficos y epistemológicos de la praxeología.* Tucumán: UNSTA.

Zimmermann, E. A. (1995). *Los liberales reformistas*. *La cuestión social en la Argentina*, *1890-1916.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Zinn, R. (1976). *La segunda fundación de la República*. Buenos Aires: Pleamar.

Zorbaugh, H. W. (1932). Mental Hygiene's Challenge to Education. *Journal of educational Sociology*, Vol. 5, Nº 6, pp. 325-333.

También se trabajó con artículos de diarios Nacionales: *Clarín*, *Página 12* y *La Nación*, y del periódico de Cáritas: *Huellas de esperanza*, así como con documentos del CONAyEC (Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control), de la Mesa del Diálogo Argentino y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo, se realizaron entrevistas a informantes clave.

Agradezco la colaboración de Pablo Pryluka en la lectura y corrección de la tesis, así como el trabajo de Federico Appiani en la edición de las referencias bibliográficas.