



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 35, Vol. XXI, Invierno 2020, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



“Economía informal” y “Trabajo Decente”: reformulaciones programáticas sobre el futuro del trabajo en los discursos de la Organización Internacional del Trabajo

“Informal Economy” and “Decent Work”: programmatic reformulations about the future of work in the International Labour Organization discourses

“Economia informal” e “Trabalho decente”: reformulações programáticas sobre o futuro do trabalhonos discursos da Organização Internacional de Trabalho

Eliana LIJTERMAN*

RESUMEN

El presente artículo aborda el concepto de Trabajo Decente que, formulado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999, ha estructurado los diagnósticos y propuestas de intervención del organismo para construir una alternativa a la globalización financiera de cara al siglo XXI. Los enfoques más usuales en el abordaje de esta categoría han procurado especificar su sentido para traducirlo y aplicarlo a análisis empíricos de la dinámica de los mercados laborales y los sistemas de protección social nacionales. Nuestro análisis enfoca al Trabajo Decente como un concepto *normativo* y le da tratamiento como un modo particular de *problematización* acerca del desarrollo en el siglo XXI, en el que la desigualdad y los problemas de empleo cobran centralidad. En este sentido, argumentamos que el Trabajo Decente propone una visión ideal sobre el tipo de formalidad laboral deseable y viable ante el cambio tecnológico, presentado como una tendencia inevitable, aunque pasible de ser regulada. La valoración económica, social y moral del trabajo promueve una preocupación por la protección de su sujeto, entendido de manera abarcativa, lo que convive con la afirmación del imposible retorno de las regulaciones bienestaristas y con nuevos sentidos asignados a la protección social y a su relación con el empleo. En esta tensión, el Trabajo Decente cristaliza una mirada gradual y secuencial sobre el proceso de regulación del trabajo y la protección de las clases trabajadoras, percibidas como cada vez más heterogéneas.

Palabras clave: OIT; trabajo decente; desarrollo; economía informal; protección social

ABSTRACT

This article focus on the concept of Decent Work that has been proposed by the ILO in 1999. It has organized its diagnosis and intervention proposals to develop an alternative to the financial globalization for the twenty-first century. Generally, the academic approaches to this category have attempted to specify its meaning, translate it and apply it in empirical analysis about

* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones “Gino Germani”. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: eliana.lijterman@gmail.com

national dynamics of the labour markets and the systems of social protection. Our analysis address Decent Work as a *normative* concept, understanding it as a particular *problematization* about development in the twenty-first century, in which inequality and labor problems have renewed centrality. In this sense, we argue that Decent Work propose an ideal view about the paradigm of the feasible and desirable labour formality in the face of technological change, wich is advanced like a trend as inexorable as liable to be regulated. The economic, social and moral appreciation of work has promoted concern about its subject protection, fact that has clashed with new meanings about social protection and its relation with employment and with the claim that it's impossible to return to welfare regulations. In this tensión, Decent Work specifies a progressive and sequential way to carry the regulation of labor and the institutionalisation of social protections for the working classes, wich have been increasingly perceived as a heterogeneous subject.

Key words: ILO; decent work; development; informal economy; social protection.

RESUMO

Este artigo aborda o conceito de Trabalho Decente que, formulado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1999, estruturou os diagnósticos e as propostas de intervenção apresentadas pela agência para a construção de uma alternativa à globalização financeira, com vista ao século XXI. As abordagens mais comuns desta categoria têm procurado especificar seu sentido para traduzí-lo e aplicá-lo em análises empíricas da dinâmica dos mercados de trabalho e dos sistemas nacionais de protecção social. A nossa análise encara o Trabalho Decente como um conceito *normativo* e abordá-lo como um modo particular de *problematizações* sobre o desenvolvimento no século XXI, em que as desigualdades e os problemas do emprego assumem centralidade. Neste sentido, argumentamos que o Trabalho Decente propõe uma visão ideal sobre a formalidade da relação trabalhista desejável e exequível face à mudança tecnológica, apresentada como uma tendência inevitável, embora susceptível de ser regulamentada. A avaliação econômica, social e moral do trabalho promove uma preocupação para a protecção do seu sujeito, entendida de forma abrangente, o que coexiste com a afirmação da impossibilidade de retorno das regulações do Estado- providência clássica e com novos significados atribuídos a protecção social e a sua relação com o emprego. Nesta tensão, a perspectiva do Trabalho Decente cristaliza um olhar gradual e sequencial sobre o processo de regulação do emprego e a protecção das classes trabalhadoras, percebidas como cada vez mais heterogêneas.

Palavras- chave: OIT; trabalho decente; desenvolvimento; economía informal; protecção social

SUMARIO

Introducción al problema de análisis 1. Actores globales, saberes expertos y problematizaciones: coordenadas teóricas del enfoque de análisis 2. Notas metodológicas sobre el trabajo de archivo 3. Antecedentes: la reformulación de las fronteras entre empleo y pobreza en los discursos de la OIT desde los años setenta 4. La reactivación de los discursos sobre el desarrollo: la propuesta de *otra* globalización 4.1. La emergencia de una “dimensión social” de la globalización 4.2. Crecimiento y regulaciones del trabajo: gestionar equilibrios 5. El Trabajo Decente como clave de la nueva programática 6. El Trabajo Decente y la Economía Informal: dos extremos, una misma escala 6.1. El segmento inferior de la informalidad en cuadro 7. ¿Qué es proteger? Nuevos sentidos y dispositivos para la protección de los trabajadores. Conclusiones.

Introducción al problema de análisis

El siglo XX concluyó en el Sur Global con complejos procesos de crisis que canalizaron y, a su vez, promovieron críticas especializadas y políticas al pensamiento neoliberal, al calor de diversas modalidades de impugnación social al mismo (Twaites Rey, 2016). En este marco,

fue conmovido el presupuesto “éxito” de las reformas macroeconómicas, laborales y de la protección social, desplegadas en la región latinoamericana durante los años ochenta y noventa, inspiradas en el Consenso de Washington. Si bien las coyunturas de crisis habilitan la eclosión de batallas entre regímenes de ideas y de prácticas contrapuestos, las ocasiones en que el régimen dominante es *reemplazado* por uno alternativo son excepcionales (Sommers y Block, 2005). Entendemos que, en el tránsito hacia el nuevo siglo, se sucedieron una serie de reformulaciones al interior del pensamiento neoliberal, así como formas de reemergencia y reactualización de discursividades alternativas. Estos procesos se evidencian en las transformaciones de las programáticas de las agencias internacionales de desarrollo¹ para la región latinoamericana, cuyos regímenes políticos comenzaban a renovarse y algunos de ellos disputaban su legitimidad polemizando con los discursos neoliberales (Hintze, 2012).

Los organismos impulsores de las reformas “de primera generación” -el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo- adoptaron una mirada relativamente *autocrítica*, reconociendo los modestos niveles de crecimiento logrados durante los años previos y el notable incremento de la pobreza y del malestar social hacia fines de la década de 1990. La revisión de las reformas promovidas consistía en reconocer el carácter “estrecho” de sus objetivos –circunscriptos mayormente al crecimiento del PBI y la reducción del déficit- y de los instrumentos de políticas –constreñidos por el sostenimiento de la estabilidad macroeconómica-. Desde estas agencias se comenzó a enfatizar en la necesidad de integrar al desarrollo ciertas metas sociales no subordinadas al crecimiento económico, reapropiándose de ciertas categorías de teorías y discursos críticos y alterando su sentido² (González, 2003; Molyneux, 2006; Papalini y Echevarría, 2016).

En el marco de estos movimientos conceptuales y programáticos, se formularon y circularon otros discursos al interior del sistema multilateral, orientados a presentar una alternativa de desarrollo distinta de la que había imperado hasta entonces, asociada a la globalización financiera. Estas *otras* programáticas fueron materializadas, mayormente, por agencias pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas y se sostuvieron en una reactivación de la cuestión del desarrollo. Entonces, reemergieron conceptos y enfoques formulados en décadas anteriores, *actualizados* en función de los problemas vislumbrados en la coyuntura, las adhesiones a movilizar y las polémicas a encarar. Estos programas discutieron la mirada de los organismos financieros internacionales sobre la necesidad de una reforma institucional como modo de resolución de la crisis con que concluía el siglo XX.

Desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se propuso la categoría de Trabajo Decente (TD) como eje vertebral de una nueva agenda del organismo, sostenida en la expectativa de compatibilizar las racionalidades económica y social, el crecimiento y la productividad con los derechos sociales y la equidad, el incremento del volumen del empleo con la mejora de su calidad. Desde 1999, cuando fue formulado, el concepto comenzó a tener resonancia a nivel internacional, registrando una recepción temprana entre los países latinoamericanos. Sin embargo, fue con posterioridad a la nueva crisis del año 2008, cuando suscitó mayor adhesión de organismos internacionales no pertenecientes a las Naciones Unidas y de instancias de coordinación global, como el G20.³ Evidentemente, si bien al cierre del siglo XX la desigualdad volvía a situarse como una cuestión problemática en el sistema multilateral,

¹La referencia a estos diversos organismos –internacionales y regionales; financieros y técnicos- como agencias internacionales de desarrollo (Álvarez Leguizamón, 2005, 2013; Corbalán, 2002) enfatiza el hecho de que el horizonte de reflexión y producción programática de su actividad está dado por las formas de organización económica, política y cultural de las sociedades y, en particular, de las periféricas.

² Por ejemplo, la puesta en relieve de la capacidad de agencia de los sujetos, que descentró la consideración de las acciones individuales como orientadas por el interés racional. Ello fue motor del abordaje de los “incentivos individuales” para promover comportamientos orientados a la productividad, así como del énfasis en el *empowerment* de la población pobre en la escena pública.

³El G20 se compone de la Unión Europea y 19 Estados miembro, entre ellos, Estados Unidos, Japón, Rusia, Canadá, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Arabia Saudita, Sudáfrica y Turquía.

el trabajo delimitaba un asunto más sensible y controversial, que concentró la atención experta una vez que los efectos de la recesión cristalizaron en una crisis de envergadura en el empleo.

La reconfiguración de las “estrategias de lucha contra la pobreza”, que comenzó a operar en el tránsito hacia el nuevo siglo, registraba antecedentes en elaboraciones previas sobre el objetivo del “desarrollo humano” de la población afectada, que pretendía trascender la mera contención social y la concepción estrictamente económica del desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó en 1990 el primer y paradigmático *Informe sobre Desarrollo Humano*. En 1995 se realizó la Cumbre Social de Copenhague, que consolidó este nuevo enfoque. En el año 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas finalizaba con una Declaración que fijaba como objetivo la erradicación de la pobreza. En el 2002 se establecieron diferentes objetivos asociados a esta meta, conocidos como *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que reunieron el consenso de las diferentes agencias del sistema multilateral, incluyendo a la banca internacional. Estos especificaban cuáles eran las metas sociales que las sociedades debían realizar con independencia de los niveles de crecimiento económico logrados: reducción de la mortalidad infantil, erradicación del hambre, combate del VIH, mejora de la salud materna, entre otras. Curiosamente, el TD pasó a integrar estas metas algunos años después, en 2005.

Así, al mismo tiempo en que se conformaron destacables transversalidades programáticas entre las distintas agencias del sistema multilateral, también se mantuvo un disenso relevante sobre cuestiones relativas a los modelos de desarrollo y de Estado. El análisis de los documentos producidos por dichos organismos pone de relieve la polémica permanente acerca de la conceptualización de los problemas de empleo (particularmente, de la informalidad), la relación a establecer entre el registro del trabajo y de la vida y la definición de las protecciones (de su estatuto, su sujeto y las cuestiones a ser protegidas).⁴ Las polémicas y controversias identificadas alertan sobre los límites de una mirada totalizadora y homogeneizante en relación al complejo de actores globales que conforman el sistema multilateral y permiten visibilizar las relaciones de fuerzas existentes entre ellos. En este marco de relaciones, las orientaciones de la acción estatal que el concepto de TD aglutinaba fundaban y disputaban su legitimidad presentándose como una alternativa capaz de reconducir la globalización en curso. El discurso sobre el TD circulaba siendo receptivo a miradas críticas sobre el fundamentalismo de mercado, confrontando expresamente con propuestas de la banca internacional para reorientar la dirección de la economía. Paralelamente, se anticipaba a las críticas realizadas hacia el Estado de Bienestar, actualizando y alterando las memorias del keynesianismo que hacían eco en el mismo. Aquí reside el interés por explorar estos discursos con detenimiento.

El presente artículo propone un análisis pormenorizado de los abordajes de la OIT acerca del TD. Si bien dicha categoría fue profusamente tratada en el ámbito académico, encontramos que los modos de abordaje más usuales han tendido a pensar sus formas de traducción a realidades nacionales, preocupados por un análisis empírico de las dinámicas de los mercados de trabajo y los sistemas de protección. De este modo, el TD ha sido objeto de análisis, en pos de fijar sus sentidos y despejar su ambivalencia de cara a un uso del mismo como analizador, por ejemplo, para la identificación de sus déficits a escala local.⁵ Son menos frecuentes los análisis que tratan el concepto como objeto de análisis en sí mismo, enfocando su carácter *normativo*, esto es, su búsqueda por visibilizar y modelar un fragmento de la realidad, definiéndola como objeto de intervención y postulando ciertas transformaciones como aquellas más viables y convenientes. Ejemplos de este tipo de análisis son los estudios de Ghiotto (2013) y Ghiotto y Pascual (2013). Estos autores postulan que “mediante la noción de trabajo decente la OIT expresa la búsqueda del capital por imponer un comando sobre el trabajo que genere estabilidad para un nuevo proceso de acumulación de largo plazo” (Ghiotto y Pascual, 2013: IV).

⁴ Realizamos un análisis de estas convergencias y divergencias al interior del sistema multilateral en Lijterman, 2018.

⁵ Para el caso argentino, encontramos los siguientes análisis que hacen uso de la categoría de Trabajo Decente como variable para analizar los problemas de empleo locales: Lanari y Slavin, 2003; Novick y Lanari, 2005; Kotszer *et al.*, 2005; Lépore y Maccio, 2005; Bertranou, 2011; entre otros.

Desde nuestra perspectiva, el TD delimita una *programática*. Este concepto remite a la articulación gestada al interior del discurso experto entre: objetos y cuestiones de la realidad visibilizados en tanto que problemas; poblaciones identificadas como afectadas y como responsables por dichos problemas; ciertos modos de reflexionar y explicar dichos problemas que fundamentan los dispositivos político-institucionales propuestos para la intervención; y unas transformaciones cuya deseabilidad, conveniencia y viabilidad se asientan en una serie de fundamentos teóricos, morales y principios de justicia.⁶ Esta articulación no es armónica ni homogénea, sino que opera sobre omisiones y tensiones al interior del discurso. En este orden el TD conforma un modo particular de *problematización* de los problemas del desarrollo en el siglo XXI, entre los que la desigualdad y los problemas de empleo cobran centralidad.

Argumentamos que el discurso del TD sedimenta una definición de dichos problemas y expresa la forma de “solución” ante los mismos: habla tanto de los problemas gestados por el modelo de globalización financiera que se pretende dejar atrás, particularmente la extensión de la economía informal que agudizó la pauperización entre los trabajadores; así como de los objetivos de extensión gradual de las protecciones en el marco de un proceso de desarrollo genuino regulado activamente por el Estado. En el enlazamiento de problemas y soluciones, el TD propone una visión ideal sobre *el tipo de formalidad laboral* deseable y viable ante el cambio tecnológico, presentado como una tendencia inevitable aunque pasible de ser regulada. Este planteo se caracteriza por la reivindicación del objetivo de protección extensiva de los trabajadores, al tiempo que se sostiene en dos diagnósticos: el imposible retorno hacia formas bienestarristas de intervención y ciertas dificultades estructurales para la reducción de la economía informal. En esta tensión el Trabajo Decente sintetiza nuevos sentidos sobre la protección social, así como una mirada secuencial sobre el proceso de reparación social que pretende encarar.

El orden del desarrollo es el siguiente. A continuación, precisamos las coordenadas teórico-metodológicas de nuestro enfoque de análisis. Luego, presentamos los antecedentes históricos del programa de Trabajo Decente de la OIT, analizando los diagnósticos sobre los problemas de empleo y de pobreza desde los años setenta y hasta fines de los años noventa, momento en el que se inicia nuestra serie documental. En lo que sigue, nos concentramos en el análisis de la programática del Trabajo Decente. Primero, nos detenemos en la problematización del desarrollo de la que participa, señalando el énfasis otorgado a la “dimensión social” de la globalización, en la que el empleo tiene un lugar central. Segundo, nos adentramos en los modos de definir y fundamentar el concepto de Trabajo Decente como meta de políticas y visión a futuro. Tercero, desarrollamos la noción de “economía informal”, formulada a contraluz de dicho concepto. Finalmente, nos adentramos en los sentidos que asume el objetivo de extender las protecciones, como dimensión de la ampliación del Trabajo Decente, independientemente del tipo de inserción laboral de los trabajadores. Por último, desarrollamos las conclusiones del análisis respecto de la visión ideal subyacente a dicha programática de una formalidad laboral de nuevo tipo.

1. Actores globales, saberes expertos y problematizaciones: coordenadas teóricas del enfoque de análisis

El análisis que aquí presentamos propone una intersección entre los campos de estudios sobre política social y sobre los saberes expertos.

Nos inscribimos en un programa de investigación que ha apostado por desentrañar el vínculo constitutivo de la política social con el mundo del trabajo, reconstituyendo la relación entre producción y reproducción social (Topalov, 1979; Donzelot, 2007; Offe, 1990; Castel, 1997; Esping Andersen, 1993; Polanyi, 1944). De este modo, se ha advertido que las intervenciones sociales del Estado participan –y son el campo de despliegue– de las luchas

⁶ La definición de programática se asienta en una propuesta de Grondona (2014), a la que incluimos la referencia a los fundamentos (teóricos, normativos, morales) que sostienen la articulación mencionada entre problemas-dispositivos- transformaciones.

sociales y políticas por las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y por la definición de los modos legítimos de vida individual y social (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Grassi, 2003; Danani y Hintze, 2011; Danani, 2017). La investigación en la que se inscribe el presente artículo tiene como objeto las problematizaciones expertas sobre la informalidad laboral en el nuevo siglo, en el marco de los debates sobre la protección social del colectivo de trabajadores afectados por dicha condición. Nos interesa adentrarnos en las discusiones desplegadas a partir de la advertencia de una creciente yuxtaposición entre el empleo y la pobreza, que acompañó el proceso de desestructuración del empleo formal, tal como se había institucionalizado durante la segunda posguerra.

Los procesos de lucha social y política por la definición de las orientaciones de las políticas socio-laborales⁷ conforman, insoslayablemente, batallas *por el sentido*, más concretamente por las definiciones del trabajo, las necesidades sociales, y el carácter público/privado del bienestar que dichas políticas expresan y contribuyen a modelar (Danani, 2009). Los problemas sociales no son definidos de forma previa y exterior respecto de la política social, por el contrario, ésta conforma el espacio de disputa por sus categorías de nominación, sus modos de explicación y las formas visualizadas como viables para su transformación, en una dirección determinada (Grassi, 2003). Es así que, desde diversas disciplinas, se ha aportado al análisis de la construcción social y discursiva de los problemas sociales (Fraser y Gordon, 1996).⁸ Las ideas, las narrativas públicas y los sistemas de explicación no son un mero reflejo de procesos extradiscursivos, sino que constituyen, transforman y normalizan la realidad social (Somers y Block, 2005).

En particular, los campos político y experto son reconocidos como especialmente relevantes en los procesos de hegemonización que constituyen los problemas sociales, dado que son sus principales gestores a partir de la estatalización y profesionalización de la intervención social (Grassi, 2003; Topalov, 2004). Ésta se fundamenta en regímenes de visibilidad por los que ciertas cuestiones se vuelven “pensables” como objetos de la acción; en modos distintivos de pensamiento y reflexión sobre dichas cuestiones (que comprenden lenguajes, procedimientos técnicos que fundan su conocimiento, saberes); y en un repertorio de acciones especializadas destinadas a producir las transformaciones esperadas (Aguilar, 2015). Las articulaciones entre estas cuestiones delimitan una programática específica, cuyo contenido remite siempre a una visión a futuro sobre las transformaciones deseables y pasibles de ser realizadas mediante las intervenciones estatales. Estos modos de articulación, que constituyen redes de problemas y modos de “respuesta” a ellos, no implican que las discursividades se constituyan como bloques homogéneos, por el contrario, operan sobre omisiones, tensiones y contradicciones. Las batallas discursivas asumen una importancia crucial en la reconstrucción de los procesos por los cuales determinados problemas se estabilizan, adquieren visibilidad y se ubican como objeto de la acción.

A diferencia de la sociología de los problemas públicos⁹, nuestro enfoque asigna prioridad a la idea de *problematización* para el análisis de los discursos expertos. De ella se registran antecedentes en el campo de estudios de las intervenciones sociales del Estado en Argentina, relevantes en la determinación de nuestro enfoque (v.gr. Grassi, 2003; Grondona, 2014; Aguilar,

⁷ La categoría “políticas socio-laborales” refiere al espectro de intervenciones y regulaciones políticas cuyo objeto es el trabajo y el establecimiento de un régimen de reproducción (políticas de asistencia al desempleo, protecciones laborales, etc.), por lo cual excede al ámbito de la política laboral en sentido estricto (Grassi, 2012).

⁸ En este sentido, se han dado intersecciones entre la historia conceptual y de las ideas, la sociología del conocimiento, el análisis del discurso, y el institucionalismo “ideacional” del campo de la ciencia política (v.gr. Fraser y Gordon, 1996; Bourdieu, 1999; O’Connor, 2001; Blyth, 2002; Somers y Block, 2005; Béland y Cox, 2011; en Argentina: Terán y Sigal, 1992; Grassi, 2003; Grondona, 2014; Aguilar, 2015; Morresi y Vommaro, 2011, entre otros).

⁹ Compartimos la lectura crítica de Minteguiaga (2009) al respecto. La autora destaca elementos a rescatar de la misma (como por ejemplo, la conflictividad que es parte del proceso por el cual ciertos problemas devienen públicos), así como ciertas cuestiones a rever, como el supuesto de la acción racional de los actores participantes, cierta exterioridad entre la sociedad civil y el Estado, expresada en la idea de “intermediación de intereses”, y una relativa secundariedad de la visión histórica.

2015). Esta categoría, inscrita en la tradición althusseriana y foucaultiana, tiende un puente entre las prácticas discursivas y extradiscursivas por las cuales una cuestión es inscrita en el juego de lo verdadero y lo falso, constituyéndose como objeto de pensamiento y acción (Revel, 2008). La concepción del discurso como práctica social, desplegada en un entramado institucional específico, se desprende de sus acepciones referenciales o sintomáticas respecto de procesos extradiscursivos (Foucault, 2008; Pêcheux y Fuchs, 1975; Robin, Normand y Maldidier, 1972).

Habiendo remitido a nuestra concepción de los discursos expertos y su rol en la estabilización de las problematizaciones sobre lo social, cabe hacer una referencia a la caracterización de la actividad experta como campo de prácticas. Consideramos que la misma debe ser abordada como una modalidad específica de intervención en el campo de poder, que sustenta su legitimidad en la producción de bienes materiales y simbólicos técnicamente fundados y con pretensión de utilidad práctica, ligados a un campo disciplinar o profesional (Morresi y Vommaro, 2011). Así, su acción se despliega en una intersección entre el mundo académico e intelectual y el campo del poder y la política. Además, caracteriza a esta actividad su inscripción en otra intersección: la que se produce entre la escena nacional e internacional. En esta dirección, algunos de ellos han enfatizado una transformación crucial en el tipo de actores participantes de la definición y despliegue de las intervenciones sociales nacionales, desde los años ochenta, teniendo cada vez mayor protagonismo los actores globales (Mato, 2005; Merklen, 2010; Vallone y Arias, 2010). Al respecto, Merklen (2010) ha señalado un proceso de transnacionalización de lo social. Nos permitimos matizar relativamente con esta hipótesis, a partir de dos señalamientos: primero, las redes regionales e internacionales de circulación de saber han tenido suma relevancia en América Latina desde los años cincuenta en las problematizaciones sobre el desarrollo y los problemas sociales; segundo, así como es preciso indagar en los modos de circulación e importación de los “saberes globales”, también es imprescindible atender a sus permanentes traducciones locales (Grondona, 2014; Schwarz, 2005). Pese a ello, resulta insoslayable que el énfasis que realizan los autores sobre los procesos de consolidación de los actores globales advierte la extensión y peso crecientes de estas redes internacionales de circulación de conocimiento en la condensación de narrativas asociadas a los problemas sociales (Somers y Block, 2005).

No menos importante resulta volver a un señalamiento clásico en torno a las relaciones de poder que entrañan los modos de circulación de saber, internas y externas a los campos de conocimiento (Grondona, 2014). En general, estas relaciones han sido enfocadas para reflexionar sobre la circulación *nacional* de los saberes producidos por actores globales. Sin embargo, también es posible poner de relieve la relevancia de dichas relaciones en lo que respecta a los modos de vinculación *entre* los actores globales en el sistema multilateral. Este señalamiento habilita la emergencia de la heterogeneidad existente entre las agendas sociales de las agencias internacionales de desarrollo, así como permite indagar en las convergencias y controversias que surgen en la circulación de las mismas y en la búsqueda por monopolizar los apoyos hacia ellas.

2. Notas metodológicas sobre el trabajo de archivo

Como mencionamos, las reflexiones presentadas en este artículo son parte de una investigación más amplia, cuyos resultados se exponen en la tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) “Saberes técnicos y políticas sociales. La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina, 2003-2015”. En ella analizamos los saberes producidos por agencias con poder estatuyente, a nivel internacional y local, relativos a la informalidad y a los debates sobre la protección de dicho colectivo de trabajadores. Aquí presentamos una serie de conclusiones relativas a los discursos producidos por la OIT sobre su programa de Trabajo Decente.

La estrategia metodológica para el tratamiento y análisis del material discursivo consistió en el trabajo de archivo sobre la producción escrita de los saberes expertos. La conformación del *corpus* discursivo fue una tarea crucial, que culminó una vez avanzado el análisis y nos permitió

delimitar y caracterizar nuestro objeto de estudio. Se trató de una tarea sucesiva de recopilación de textos, lecturas en profundidad, ajustes en función de las redes de problemas relevadas y de la lectura de bibliografía especializada. Su estabilización entrañó una reflexión sobre su “forma perimetral”, es decir, sus límites y fronteras, y sobre su “forma topográfica”, esto es, sus niveles de homogeneidad/heterogeneidad (Carbó, 2001). En cuanto a sus “fronteras” precisamos la selección temática realizada y la dimensión temporal del estudio, en cuanto a su forma, detallamos los tipos de textos contemplados.

En función de nuestro problema de investigación, la selección temática de los documentos comprendidos se ancló en el tratamiento sobre los problemas de empleo y de pobreza por parte del organismo. Ello se debe a que, en el proceso histórico de constitución de lo social -como sector que organiza un conjunto de problemas, instituciones, sujetos y agentes profesionales¹⁰- fue definitiva la constitución de una oposición simbólica e institucional entre el trabajo (asalariado) y la pobreza (Morell, 2002). Históricamente, las intervenciones dirigidas a la protección de los trabajadores asalariados y formales se diferenciaron de las desplegadas sobre los miembros de la sociedad identificados como pobres y dependientes, teniendo este proceso fundamentos, alcances y consecuencias diversas para la integración de acuerdo al momento histórico. Es esta oposición la que se pone en tensión ante la extensión de los problemas de precariedad e informalidad, que redundan en una pauperización de los trabajadores. Nuestra serie de documentos se inicia en el año 1999, cuando se formuló por primera vez la noción de Trabajo Decente, aunque incluimos documentos producidos durante las décadas anteriores, que resonaban en los textos del nuevo siglo.

El conjunto de materiales producidos por la OIT es diverso, en función de las características del organismo, cuya composición es tripartita y tiene además una actividad permanente de investigación empírica a nivel internacional, regional y nacional. Su heterogeneidad no solo se debe a las múltiples temáticas abordadas sino también a las instancias que los producen: dependencias ejecutivas que conforman el cuerpo estable de la OIT; instancias de debate tripartito; cuerpos técnicos especializados que conforman áreas permanentes de investigación. En función de la vastedad de los documentos disponibles, establecimos una serie de criterios para establecer la *forma* de nuestro *corpus*. Privilegiamos hacer un seguimiento de los documentos producidos en torno a las Conferencias Internacionales del Trabajo anuales, a fin de comprender la instalación y variación de los temas en la agenda del organismo. En el esquema organizativo de la OIT, éstas conforman una instancia central, en donde se producen normas y políticas que los gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores deben adoptar, discutiéndolas de manera tripartita. Contemplamos: informes producidos sobre temas específicos sometidos a discusión, entre los que la seguridad social y la informalidad tuvieron una especial relevancia a lo largo del período examinado; las memorias del Director General, en las que se sintetizan los temas cruciales de cada Conferencia y se exponen diagnósticos y propuestas de intervención según las miradas del cuerpo ejecutivo de la institución; y las resoluciones adoptadas luego del debate tripartito. Asimismo, reunimos: informes técnicos y estudios sobre problemáticas específicas en los que se relevan discusiones sobre los modos de historizarlas, conceptualizarlas, medirlas e intervenirlas; y documentos de impronta estratégica, ya no basados en el análisis de un fenómeno delimitado sino en una reflexión de largo plazo sobre un compendio de problemas (el desarrollo, el empleo, la pobreza, etc.).

Los documentos que pusimos en serie se diferencian por sus condiciones de producción y la discursividad en la que se inscriben: las memorias del Director General arrojan una discursividad que intersecta los saberes expertos con el discurso político (a partir de las interpelaciones a los mandantes, de la incorporación sistemática de justificaciones éticas y morales, del recurso de la polémica con otras voces a las que se quiere confrontar), mientras que en los informes sometidos a discusión de las conferencias anuales predominan el análisis de información estadística y la recopilación de antecedentes de debate. Esta heterogeneidad fue sumamente rica para nuestro análisis, permitiéndonos analizar discusiones técnico-especializadas, así como polémicas relativas a los principios de justicia que sustentan la

¹⁰Donzelot, 2007; Deleuze en Donzelot, 2008.

programática en vías de articulación. Asimismo, las intensidades variables en el tiempo del registro político y del técnico nos señalaron diversos momentos de producción del organismo.

Desde 1999 a 2004, inclusive, se produjeron una serie de memorias del Director General, caracterizadas por una impronta fuertemente política: el discurso se reconocía en el marco de una conflictividad en distintos órdenes (económica, social, política, en el sistema multilateral); establecía una polémica con las instituciones de *Bretton Woods* y con las políticas recomendadas por el Consenso de Washington, mediante la oposición, la ironía y la refutación; y planteaba tareas políticas, en el sentido de que convocaba a un cierto ordenamiento de las relaciones de poder. También se caracterizan por un registro ético, por el cual se destacaban en las justificaciones de las propuestas de intervención los principios de justicia valorados por el organismo. Entendemos que este momento corresponde a la articulación y difusión del programa del Trabajo Decente y que la impronta política que caracteriza a estos documentos se relaciona con el momento fundacional del mismo y con la disputa por su validez, viabilidad y deseabilidad.

Advertimos una variación del tipo de documentos producidos desde el año 2005. Las Memorias del Director General son reemplazadas por “Introducciones” a las Conferencias Internacionales del Trabajo, pasando a ser más acotadas y limitándose a destacar los avances de gestión del organismo. Ello coincide con ciertas marcas de coyuntura (Robin, 1976) que pudimos rastrear en las que se consideraba que desde 2005 se había abierto un momento de “consolidación” de la agenda del Trabajo Decente, caracterizado por su creciente adopción a nivel nacional, una mayor ratificación de convenios, la introducción de la categoría en la labor estadística de los países y la adopción de estadística producida por la OIT para la formulación de políticas. No obstante, el carácter polémico de los documentos permaneció, registrándose una discusión permanente con la banca internacional, debido a que se consideraba que el ideario del Consenso de Washington no había sido superado, sino que permanecía latente, motivo por el cual la agenda del organismo aún se encontraba en disputa. Finalmente, se evidencia una alteración a partir de la crisis internacional de 2008, cuando se retomaron las Memorias del Director General. En este sentido, la OIT lanzó nuevas propuestas de políticas que, siguiendo los lineamientos del Trabajo Decente, los actualizaban en función de la crisis: el Pacto Mundial del Empleo y los Pisos Mínimos de Protección.

El análisis de los textos se realizó a través del método de codificación abierta y axial. A partir de ejes analíticos generales, que se reformularon durante el proceso de lecturas en profundidad, construimos códigos específicos. La construcción de relaciones entre códigos nos permitió sintetizar redes de problemas y seguir sus trayectos temáticos (Guilhaumou y Maldidier, 1986). El seguimiento de los trayectos de las definiciones y explicaciones sobre los problemas socio-laborales y sobre las propuestas de intervención se orientó a identificar acontecimientos discursivos. Estos no constituyen “hechos noticia”, sino redes de enunciados que producen acontecimiento *en* el lenguaje, haciendo emerger argumentos y juicios. A fin de reconstruir una mirada más vasta del tema estudiado, pusimos en relación los trayectos temáticos identificados procurando relevar las articulaciones –no necesariamente armoniosas– entre problemas, poblaciones afectadas, dispositivos institucionales y transformaciones propuestas por los saberes de Estado.

3. Antecedentes: la reformulación de las fronteras entre empleo y pobreza en los discursos de la OIT desde los años setenta

La OIT fue creada luego de la Primera Guerra Mundial, en el año 1919, y en 1946 se constituyó como la primera agencia especializada del, entonces flamante, Sistema de Naciones Unidas. El mismo participaba del andamiaje institucional conformado en torno a los acuerdos de *Bretton Woods*, celebrados en 1944, durante la segunda posguerra. Se trataba de consensos gestionados a nivel global sobre el sistema monetario, financiero y comercial, sostenidos en la afirmación de una relación positiva entre crecimiento económico, pleno empleo y derechos sociales (Hobsbawn, 1999; Murillo, 2005; Orlansky, 2005). De acuerdo con ello, los logros de productividad debían traducirse en el incremento salarial (directo e indirecto), por lo que organismos como la OIT se tornaron relevantes, al canalizar y viabilizar los acuerdos entre los

actores del mundo productivo. Por otro lado, la regulación global del orden monetario y financiero resultaba una condición vertebral del funcionamiento de y entre las economías nacionales, en un período atravesado por el conflicto geopolítico Este-Oeste de la Guerra Fría y, desde los años sesenta, por una renovada agitación social y política en los países del Sur global.¹¹

Las nacientes agencias del sistema multilateral fueron parte de la emergencia de un campo de conocimientos especializados y de la profesionalización de la intervención sobre los problemas del desarrollo (Escobar, 2005). Junto con ellas, centros de estudios, agencias nacionales y regionales de planificación, encuentros y cumbres internacionales, conformaron dicho campo. Los Bancos Internacionales de Crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, mediante una transformación de los roles y tareas por las que habían sido creados, reorientaron su actividad –crediticia, investigativa, programática– hacia los países del “Tercer Mundo” desde los años sesenta (Corbalán, 2002). Estas décadas también fueron prolíferas para las ciencias sociales latinoamericanas, que se desplegaron en los marcos de este entramado institucional, local y regional, académico y técnico. Ellas se propusieron aportar a la conformación de una mirada especializada desde y para la región, consustanciadas con la agitación política y social que entonces la atravesaba. Desde los enfoques dependentistas y el estructuralismo latinoamericano se produjeron conceptualizaciones sobre los problemas del “subdesarrollo”, que los explicaban como producto de relaciones de subordinación y explotación respecto de los países centrales. Así, pusieron en discusión las tesis de la teoría de la modernización que sostenían las recomendaciones de los actores globales sobre los modelos de industrialización a seguir en la región.¹²

En el marco de este debate teórico-programático, emergió el concepto de “sector informal urbano”, formulado en 1972 por Keith Hart, en el informe de la misión de la OIT realizada en Kenya. Éste venía a resolver un problema conceptual que se presentaba en la dinámica del empleo de los países periféricos: la noción de “desempleo involuntario” resultaba insuficiente para explicar los problemas laborales, a partir de la extensión inédita de la subocupación. Hart relevaba una serie de ocupaciones intermitentes, de baja rentabilidad y dotación de capital, ligadas a la supervivencia o al autoconsumo familiar o comunitario, con escasas remuneraciones e inestabilidad. El empleo en el sector informal era un *refugio* para sus trabajadores, un modo particular de sortear el desempleo ante la compresión de la demanda laboral formal. Mientras que las teorías de la modernización habían tendido a ubicar el “atraso” en el ámbito rural, éste se trataba de un fenómeno propiamente urbano. Desde el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) se avanzó en la conceptualización de la informalidad y en su estudio empírico en la región, ya en el marco de una profunda desestabilización de los supuestos desarrollistas.

Como señalaban Tokman y Souza, especialistas del PREALC, “la lección principal de los últimos años es que el crecimiento económico no garantiza por sí solo un mayor nivel de empleo ni una mejor distribución del ingreso” (1977:3). En este orden, la expectativa de resolución de los problemas socio-laborales por el avance productivo, que había caracterizado el gobierno desarrollista de los mismos, quedaba disuelta. La informalidad asumió unas coordenadas “estructurales” al remitir a las características de las relaciones productivas y de intercambio global, atravesadas por el carácter dependiente de América Latina.¹³ Sin embargo, a fines de los años setenta, se reveló un desplazamiento en las producciones de la OIT, un “cambio de énfasis en el análisis” que llevaba a “considerar especialmente aquellos casos en que la falta de oportunidades de empleo implica la obtención de ingresos insuficientes para

¹¹Nos referimos a los procesos de independencia nacional en el continente africano, a los procesos revolucionarios en Latinoamérica (como los de Nicaragua y Cuba), al ascenso de regímenes populares de gobierno (como el de Allende en Chile) y a la conflictividad social y política alternada con regímenes dictatoriales (como en el caso argentino).

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

¹³La categoría de “dependencia” circuló más allá de los límites del enfoque dependentista, haciéndose uso de ella en producciones de organismos como la CEPAL y la OIT (Lijterman, 2017).

satisfacer necesidades esenciales”(Tokman y Souza, 1977: 16). Ello promovía, a su vez, “cambiar la prioridad en la formulación de las políticas de empleo” (*idem*). Este cambio coincidía con pronósticos sombríos sobre el crecimiento casi irreversible del sector informal y la reducción de sus ingresos. La superposición entre problemas de empleo y la (creciente) pobreza comenzaba a orientar las intervenciones propuestas por el organismo.

La Conferencia Internacional del Trabajo del año 1976 tuvo por objeto la “aterradora magnitud” de dicho fenómeno (OIT, 1976: 28). La Memoria del Director General se intituló “Empleo, crecimiento y necesidades esenciales” y explicitó que la creación de empleo y la superación de la pobreza en los países subdesarrollados no serían un subproducto automático del crecimiento. En función del cuestionamiento a los términos desarrollistas del problema, se señalaba que el “desarrollo” como concepto no podía verse restringido a la categoría económica de crecimiento y se vislumbraba un modelo en el que la generación de empleo y la satisfacción de un nivel absoluto/universal de necesidades básicas/mínimas fuesen objetivos insustituibles. Según las técnicas proyectivas que caracterizaban los discursos expertos en dicha coyuntura (Grondona, 2014), se anunciaba que el logro de metas mínimas de empleo “al cabo de una generación” (1976: 46) requería niveles de inversión y redistribución muy elevados. En este marco, cobraba sentido el énfasis asignado a la intervención específica para reducir la pobreza, antes que para ampliar el horizonte de las necesidades a satisfacer. La inscripción de los problemas de empleo se desplazaba desde un modelo global de desarrollo, producción y consumo, hacia la pobreza y la garantía de un piso de satisfacción de necesidades elementales. Este giro conceptual coincidía con otros movimientos, de similar dirección, al interior del sistema multilateral, en el que las cuestiones del desarrollo, el empleo y la pobreza estaban reformulándose de forma intensa.

Si bien las concepciones neoliberales comenzaron a movilizar políticas económicas desde mediados de los años setenta en América Latina, fue avanzada la década de 1980 cuando se constituyó una intelectualidad neoliberal que fundamentó técnicamente la necesidad y viabilidad del ajuste estructural, discutiendo las alternativas a futuro en un horizonte único de inteligibilidad (Estrada Álvarez, 1992). La interpretación dominante de la crisis en curso, estabilizada durante los años ochenta, fue la del “problema fiscal” asociado al modelo industrializador y al intervencionismo estatal, debido a la tendencia ascendente del gasto público y a los desequilibrios en las balanzas comerciales (Grassi, 2003; Leal, 2005). El diagnóstico de que el crecimiento estaba constreñido por límites “demográficos” y por la escasez de recursos naturales movía a los saberes expertos a problematizar las formas de incrementar el PBI, para lo que adquirió centralidad la apertura de las economías nacionales y el logro del equilibrio fiscal y monetario. La caracterización del Estado Social como rígido, inercial, capturado por intereses particularistas y demasiado voluminoso señalaba, también, una condición elemental para superar la crisis: reformarlo. El modelo de sustitución de importaciones había quedado perimido, junto con el modelo de Estado que entrañaba (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006).

Fue entonces cuando se cristalizó el desplazamiento en los modos de problematización de los problemas sociales, ubicándose la pobreza como una cuestión central a tratar, de forma autónoma respecto de los procesos que afectaban el mundo del trabajo (Merklen, 2005; Leal, 2005; Grondona, 2014). Bajo un abandono de los abordajes estructurales, el espacio vacío fue llenado por saberes técnicos de impronta mayormente descriptiva, orientados al estudio de los modos de vida de la población pobre.

El Consenso de Washington articuló en una programática común las recomendaciones sobre la estabilidad macroeconómica, la liberalización del comercio y del sector financiero, y la reforma de la administración pública. Los bancos internacionales de crédito fueron actores nodales en la supervisión de la ejecución de las reformas en el Sur global, mientras que los organismos del Sistema de Naciones Unidas fueron subordinados o rearticulados sus programáticas en función de estas perspectivas. Dicho rol “supervisor” se fundamentó en la legitimidad de su *expertise* y no solo en las condicionalidades de los créditos otorgados (Golbert y Kessler, 1996; Corbalán, 2002; Grassi, 2003; Merklen, 2005; Murillo, 2005; Orlansky, 2005). Estas agencias se encontraban en condiciones privilegiadas para realizar investigaciones

sistemáticas y comparativas sobre la pobreza, el empleo y las finanzas, eran respaldadas por especialistas con prestigio y tomadas por los medios masivos de comunicación como las fuentes más confiables, en detrimento de otras producidas nacionalmente.

En estas décadas se produjo cierta ralentización en la actividad de la OIT, incluyendo su labor investigativa así como la realización de las Conferencias Internacionales del Trabajo. La literatura especializada señala el letargo y la pérdida de gravitación de la OIT en los debates sobre la economía mundial desde los años ochenta (Standing, 2008; Ghiotto, 2013). El profundo distanciamiento entre gobiernos, sindicatos y empleadores, socavó el tripartismo que sostenía su mandato (Ghiotto, 2013) y la hizo símbolo de una perspectiva anticuada (Standing, 2008). Su pérdida de influencia se habría visto acompañada por el deterioro de su capacidad técnica, a raíz de la falta de dinamismo institucional (OIT, 1999; Standing, 2008).¹⁴

Hacia fines del siglo XX, la crisis de “las economías emergentes” con efectos en el sistema financiero y comercial internacional motorizó la emergencia de una nueva programática, nucleada en la idea de “Trabajo Decente” (TD). Ésta se hacía eco de algunas de las voces disidentes ante el modelo de desarrollo vigente que emergían en la escena internacional y regional. De hecho, sus diagnósticos y propuestas tuvieron una temprana difusión en los países latinoamericanos, cuyos regímenes de gobierno se renovaban.¹⁵ El programa del Trabajo Decente también se proponía reposicionar al organismo en el sistema multilateral y tenía la perspectiva de aportar a un nuevo consenso sobre las políticas de salida de la crisis de principios de siglo (OIT, 2001).

4. La reactivación de los discursos sobre el desarrollo: la propuesta de otra globalización

A partir de los cambios geopolíticos y en el sistema multilateral, la OIT buscó inscribirse en una tendencia iniciada en el año 1995 por la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social*. En ella se había expuesto el problema de la sostenibilidad del crecimiento, frente a lo cual se había planteado la perspectiva orientadora del desarrollo humano y se había acordado un Programa de Acción que preveía ampliar las protecciones hacia los llamados “grupos vulnerables” y reducir la pobreza para el año 2000. Según la ONU, la relevancia de esta Cumbre había radicado en la instalación del concepto del desarrollo humano, formulado por Amartya Sen y que el organismo había puesto en circulación desde 1990, por el cual se afirmaba que el objetivo del desarrollo debía ser la ampliación de la libertad del ser humano (2000: 2).

En el marco de una renovada preocupación por los problemas sociales, que cobraba tenor ante las crisis de diverso orden y la intensa conflictividad política que afectaban el Sur global, los diagnósticos de la OIT se concentraron en las transformaciones del mercado laboral y los crecientes fenómenos de desempleo, subempleo e informalidad. Los datos estadísticos reconstruían la inédita magnitud de estos fenómenos y su dramático efecto de dislocación social: un alto porcentaje de la población mundial se encontraba por fuera del empleo regular y sólo 1 de cada 5 personas en el mundo contaba con algún tipo de protección social (OIT, 2003b). El proceso de “informalización” de la economía (OIT, 1999, 2001a, 2001b) reunía dos acepciones disímiles. Por un lado, se asociaba a la extensión del “sector no estructurado”, cuyo sentido era análogo a la categoría clásica de sector informal urbano. Por otro, la

¹⁴ Un año después del lanzamiento del Programa Mundial del Empleo, en el año 1970, Estados Unidos dejó de aportar monetariamente a la OIT y, en el año 1977, se retiró del organismo hasta 1980. Ello precipitó una crisis que perduró aún luego de la Caída del Muro, durante la que la institución continuó repensándose a sí misma (Standing, 2008).

¹⁵ El programa de TD tuvo una recepción preferencial en Argentina. Desde el año 2002 se gestó una articulación sistemática entre la OIT, el gobierno y organizaciones de trabajadores (CGT y CTA) y empleadores (con centralidad de la UIA). Tempranamente, en 2003, el gobierno adoptó como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas al Trabajo Decente; en el año 2004 lo introdujo en la legislación laboral; y, desde el año 2005, se desarrollaron tres planes nacionales sucesivos de TD. Se desarrollaron dos proyectos de cooperación técnica: “CRISIS”, sobre los retos del TD en Argentina, de 2002 a 2003; y el Programa AREA (Apoyo a la Reactivación del Empleo en Argentina) de 2004 a 2006.

“informalización” aludía a un proceso de deterioro de las protecciones y del estatuto del asalariado, a la pérdida de la estabilidad y a la afección de las remuneraciones. Se reconocía, entonces, un proceso generalizado de desprotección laboral, que ya no podía asociarse a las características productivas de un sector determinado de actividad.

El resultado de estos procesos fue descrito bajo la idea de “inseguridad”. En las primeras producciones de nuestra serie, el término refirió a la inseguridad de los ingresos por la pérdida de estabilidad laboral, la depreciación de las remuneraciones y la ausencia de seguridad social ante las formas de desestructuración del mercado de trabajo (OIT, 1999, 2001b). Posteriormente, se amplió a la “inseguridad social y económica”, señalando que la incertidumbre que azotaba al empleo afectaba a la vida misma de las personas. En este sentido, se restablecía la conexión entre la pauperización y el deterioro de la condición asalariada. La extensión del uso de la categoría de *working poor* (“trabajadores pobres” o “pobres que trabajan”, en sus dos acepciones posibles) afirma este enlazamiento en los diagnósticos y la evidencia de que el empleo no era ya una condición suficiente para el autosustento.

Los documentos presentan marcas de coyuntura en relación con el descrédito social hacia las políticas neoliberales y con la conflictividad creciente a nivel nacional e internacional en torno a la globalización.¹⁶ La OIT explicó la crisis social considerando la forma en que el cambio económico había sido gestionado hasta entonces, polemizando con los organismos de *Bretton Woods* acerca de la orientación de las reformas desplegadas en la región bajo sus recomendaciones. “Después de diez años de ensayarlas” dichas políticas habían culminado “con la crisis reciente en los mercados incipientes” (OIT, 1999: 12). Entonces, pretendió reconstruir una tercera posición: distinta a la del FMI, el BM y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que tendían a negar su responsabilidad en la crisis en curso; así como también, alejada de las que se consideraban como posiciones “radicales” que se oponían a la globalización, definiéndola como un modelo basado en la precarización (OIT, 2004a).

4.1. La emergencia de una “dimensión social” de la globalización

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

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

En los documentos del organismo y de dicha Comisión, los impactos sociales negativos de la globalización se explicaban por un desacople entre el desarrollo económico (especialmente financiero) y el “progreso social”, debido a la debilidad de la institucionalidad reguladora, a escala nacional e internacional (OIT, 2004a, 2004b). Estos habían generado una pérdida de *sentido* de la globalización para la gente,¹⁷ por lo que era preciso desplegar un proceso de desarrollo que contuviera sus expectativas y necesidades. Entonces, los técnicos de la OIT instaban a volver a unir el crecimiento económico con la democracia, articulando las metas de crecimiento económico con objetivos de carácter social.

¹⁶ Por ejemplo, encontramos múltiples referencias expresas a los Foros Sociales Mundiales, realizados desde el año 2002.

¹⁷ En uno de los diálogos regionales de la Comisión Mundial en América Latina, uno de sus miembros se preguntaba por el sentido de la globalización con el siguiente argumento: mientras que el cambio productivo hacía los zapatos más baratos, expulsaba trabajadores de las fábricas que los producían y, una vez desplazados, ya no podían adquirir estos bienes para sus familias.

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

Según Juan Somavía, Director de la OIT desde 1999 al 2012¹⁸, lo único inevitable de la globalización era el cambio tecnológico en los procesos productivos, la organización flexible al interior de las empresas y una internacionalización irreversible de las relaciones comerciales (OIT, 1999). Estos elementos eran “una realidad”, ante la cual “era necesario ajustar las prioridades de las políticas para enfrentarse a ella” (OIT, 2004a: 17). Los textos denotan la fuerza incontrolable atribuida al cambio económico en la fase de la globalización y la expectativa de que la regulación política funcionara como un dique para salvaguardar la sociedad. La regulación político- institucional debía asumir el rol de *compatibilizar* las racionalidades económica y social: la complementariedad entre éstas no sería un producto automático y espontáneo, sino que se concebía como el producto de un trabajo continuo de previsión y de cálculo sobre sus mutuos efectos. Ello se debía a que, además de las sinergias destacadas entre productividad y protecciones sociales, se advertían posibles tensiones a armonizar. Así, esta concepción se basaba en una cuidadosa distinción y “separación” previa de lo social y lo económico (Haidar, 2016).¹⁹

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

Una de las primeras operaciones discursivas que revelan la búsqueda de compatibilizar lo social y lo económico, fue la figura retórica de “humanizar” la globalización y la economía (OIT, 1999). La humanización remite a una suerte de domesticación de la economía, visualizada como un motor salvaje y anárquico,²⁰ introduciendo atributos asignados discursivamente al “género humano”: valores morales y principios de justicia. La naturalidad con la que se revestían, disimulaba sus contenidos específicos, de filiación teórica y política heterogénea pero marcadamente social, en torno a los que parecen haberse gestado nuevos consensos:

¹⁸Por las marcas de coyuntura que identificamos así como por la búsqueda de legitimidad de los análisis del organismo en la confrontación con el discurso técnico dominante durante los años previos, resulta significativo que Juan Somavía fuera el primer Director de la OIT que no proviniera de un país industrializado.

¹⁹La distinción entre lo económico y lo social es parte de una visión naturalizada de la vida social que hunde sus raíces en la separación entre Estado y sociedad civil, por una concepción de ésta como preexistente e independiente de su forma política (Grassi, 2003; Somers, 1996/7). Esta visión constituye el sentido común de que economía, política y sociedad conforman ámbitos diferenciados, lo que –por lo demás– se corresponde con un funcionamiento como campos con lógicas específicas. Se trata de reconstruir en el pensamiento la unidad de estos procesos sin perder de vista sus reglas propias y el carácter histórico de su separación y distinción. En los planteos que estamos analizando se quiebra la mirada propia del liberalismo económico, al restablecerse la relación entre lo social y lo político y señalar que la distribución se moldea de acuerdo a las relaciones de fuerza.

²⁰Diálogo de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización Uruguay y Argentina, 2 de diciembre de 2002.

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

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

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

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

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

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

La distinción de una dimensión social de la globalización emergió mediada por un discurso especializado de fuerte impronta ética (fundamentada en sentidos de justicia para proponer intervenciones), política (porque señala la desigualdad y la explica por relaciones de poder) y

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

4.2. Crecimiento y regulaciones del trabajo: gestionar equilibrios

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

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

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

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

Por otro lado, la OIT argumentaba que las protecciones sociales y la registración del trabajo podían ser factores propulsores de la productividad y no puros “costos” (OIT, 1999). Ciertas condiciones de seguridad posibilitaban que las personas invirtieran en capital humano, se adaptaran a las formas flexibles de organización empresarial, y, finalmente, fuesen separadas de la producción en sus momentos improductivos (OIT, 2001b). Postulando al conocimiento como un factor crucial de los nuevos sistemas productivos, se señalaba que la reducción de los costos laborales a largo plazo podía ponerle un techo a la productividad, a diferencia de las “mejoras de las calificaciones, las condiciones de trabajo y la satisfacción del trabajador” (OIT, 2001a: 19). De hecho, se demostraba que los países cuya flexibilidad laboral y productividad eran mayores, contaban con un fuerte sistema de seguridad social. Tanto por razones de eficacia económica como de justicia, la adaptabilidad no sería posible sin mínimos de seguridad para el sujeto de trabajo.

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

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

5. El Trabajo Decente como clave de la nueva programática

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

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

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

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

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

sus expresiones, especialmente el asalariado) el medio por excelencia para aportar al bien común y desarrollar procesos positivos de identificación subjetiva, basados en los valores de la dignidad y la autonomía.²¹

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

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

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

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

Estas concepciones del desarrollo y del trabajo estuvieron sometidas a debate durante todo el ciclo en análisis. Hacia fines de 1990, las primeras formulaciones del TD se presentaban como visiones alternativas al pensamiento que había dominado las reformas de esa década, orientadas a superar la crisis con que ésta concluía. Hacia el 2005, el enfoque del TD fue ganando en articulación interna y en adhesión de los países miembros y, entonces, se comenzó a emprender la elaboración de planes nacionales, sobre todo en América Latina, donde registró una temprana circulación.²² Sin embargo, la crisis internacional de 2008 evidenciaba, para la OIT, que el modelo de desarrollo no había sido sustancialmente reformulado. En nuestra serie documental se observa la intensificación del debate polémico encarado por el organismo respecto de visiones económicas ortodoxas (OIT, 2009a, 2009b).

Entonces, se lanzaron dos iniciativas que las Naciones Unidas difundieron fuertemente. En

²¹Pese a la ampliación ejercida sobre el concepto de trabajo, su modalidad asalariada y creadora de valor económico resulta la acepción dominante. Cabe pensar que, cristalizándose la exclusión de parte de la población activa de dicho ámbito, otras modalidades de trabajo hayan sido admisibles y valoradas moralmente. Ello coincide con la ausencia de otras expresiones del trabajo social (como el trabajo creativo) en el repertorio del trabajo genéricamente considerado por la OIT y el PNUD. Sobre este problema, ver Grassi, 1998.

²² En 2006, la Reunión Regional de las Américas estableció una Agenda Hemisférica del Trabajo Decente. A partir de entonces, la OIT tendría una participación relevante en estas reuniones. Asimismo, registramos la realización de reuniones temáticas en la región, como los seminarios y reuniones respecto de la propuesta de constituir Pisos Mínimos de Protección Social, a los que nos referiremos luego.

primer lugar, se promovió un Pacto Mundial para el Empleo, entendido como una acción rápida y contundente para generalizar normas y protecciones en el mercado de trabajo y, así, reducir el desfasaje entre la recuperación del crecimiento poscrisis y la previsiblemente más lenta recuperación del trabajo. En 2010, los Pisos Mínimos de Protección Social, cuyo objetivo era extender a toda la sociedad un nivel básico de protecciones. Desde 2009 al 2011, en las reuniones de los países que integraban el G20 y en otras instancias de articulación del sistema multilateral (v.gr. la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de Naciones Unidas para la Coordinación), se manifestó el acuerdo con estas iniciativas, sobre todo con la de los Pisos Mínimos de Protección Social, que sería retomada por el BM y el BID. La congregación de los diversos organismos en torno a estas nuevas plataformas se fundamentaba en la valoración de las políticas de activación y protección de “los más vulnerables” ante los nuevos contextos recesivos. Asociada a la intervención sobre la pobreza, en el marco de un nuevo golpe al empleo, la perspectiva de la OIT pasó a tener mayor resonancia en el sistema multilateral.

6. El Trabajo Decente y la Economía Informal: dos extremos, una misma escala

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

Para la OIT, en los inicios del nuevo siglo, el concepto de *working poor* se había convertido en “una herramienta importante de análisis del mercado de trabajo”, rompiendo la asociación unívoca entre desempleo y pobreza (OIT, 2002, 2004b: 4).²³ Esto quiere decir que no cualquier trabajo era una vía para superar la pobreza, al tiempo que un empleo inadecuado podía ser una de sus causas (OIT, 2004b). La generalización de la “inseguridad” entre los ocupados, fenómeno “clave del decenio de 1990” (OIT, 1999: 61), no era producto de una tendencia a la reducción del empleo por efecto del incremento de la productividad. Las estadísticas laborales no solo no brindaban evidencia para sostener dicha hipótesis, sino que señalaban la “polarización creciente de los mercados de trabajo” entre puestos cada vez más calificados y “puestos poco remunerados, mal protegidos y, con frecuencia, pasajeros” (OIT, 1999: 36). Se afirmaba que era posible para las empresas trabajar con un “pequeño núcleo de trabajadores asalariados en condiciones regulares de empleo y una periferia cada vez mayor de trabajadores «no normalizados» o «atípicos» (...)” (OIT, 2002: 2).

Las modalidades “atípicas” de empleo no coincidían en su totalidad con el clásico concepto de sector informal urbano. Ello llevó a la redefinición del fenómeno hacia el año 2002, con eje en el par inseguridad/desprotección, desplazando así su inscripción productiva. El crecimiento transversal de la informalidad en sociedades con distintos niveles de desarrollo rompió con la idea de su *transitoriedad*, que había impregnado las conceptualizaciones setentistas (OIT, 2002: 1). Dado que las características del empleo en el sector informal se extendían en otros sectores de la actividad económica, los niveles de productividad no explicaban cabalmente el proceso de informalización. Progresivamente, la idea de “economía informal” comenzó a identificarse como la más adecuada para dar cuenta de estos rasgos. La Memoria del Director General del año 2002, “El Trabajo Decente y la Economía Informal”, sintetizó la nueva definición, sentando un precedente para todo el campo académico y técnico (Neffa, 2008).²⁴

²³Original: “The concept of “working poor” is an important tool in the analysis of the labour market”.

²⁴ La estabilización de la misma no implicó la clausura del debate sobre sus definiciones. Incluso en publicaciones auspiciadas por la OIT, registramos debates sobre la solvencia teórica de los cambios en las unidades de análisis consideradas (por ejemplo, en OIT, 2014a). Por otro lado, a partir de entonces se suscitó un debate al interior del sistema multilateral sobre los modos de definición, en el marco del cual se reactualizó la mirada neoliberal sobre el fenómeno en documentos del BM y del BID.

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

Si la informalidad ya no se anclaba en los atributos de un sector específico de la economía, ¿qué variables pasaban a definirla y delimitarla? Según la citada Memoria, lo que hacía de los trabajadores en puestos “atípicos” y “flexibles” estar fuera o dentro de la informalidad era la evasión de la legislación laboral y la ausencia de seguridad social. Los puestos atípicos podían clasificarse como formales si contaban con contrato y protecciones, aunque su marco legal fuera restringido. La reconceptualización se movía en un esquema inestable de legalidad/evasión, cobertura/desprotección, pues se trataba de límites que, en sí mismos, habían sido –y continuaban siendo- objeto de reformas. No estar bajo el amparo de la ley conllevaba una desventaja en la competencia y en los ingresos, para trabajadores y empleadores.²⁵ Además de “no estar reconocidos en los marcos jurídico y reglamentario”, estos grupos se caracterizaban por “su alto nivel de vulnerabilidad” (OIT, 2002: 3).

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

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

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

²⁵Al respecto, se señalaba que sus consecuencias eran: no tener la seguridad de contratos y derechos de propiedad; no contar con representación eficaz; tener un acceso limitado o inexistente a recursos públicos como infraestructuras o subvenciones; regirse por acuerdos informales para la obtención de recursos financieros, como los créditos; depender de las estrategias de las autoridades públicas y las grandes empresas formales. Estos puntos demarcaban una situación de desventaja en la competitividad e ingresos variables.

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

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

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

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

6.1. El segmento inferior de la informalidad en cuadro

La progresión en el tiempo de objetivos de TD chocaba con la proyección negativa sobre la evolución de la economía informal que los técnicos realizaban, en particular, de su segmento inferior. En los primeros años del siglo esta proyección se asociaba a la extensión y gravedad de la crisis: mientras que las oportunidades laborales en la economía formal escaseaban, la EI se presentaba como “la única fuente de obtención de ingresos laborales” (OIT, 2003c: 17). La persistencia de la informalidad durante los años de recuperación económica llevó a postular la formalización como un proceso de largo plazo, que requeriría políticas *específicas* además de un crecimiento sostenido. Desde el año 2008, en el marco de una nueva crisis internacional, se sugirieron políticas anticíclicas para neutralizar lo que se avizoraba como una crisis del empleo de larga duración.

Durante todo el ciclo, la asociación entre informalidad y pobreza delimitó una zona prioritaria de atención en los diagnósticos de la OIT, por lo que cobraron especial relevancia los segmentos inferiores e intermedios de la economía informal en sus propuestas. Las descripciones de estos entornos se solapaban con las definiciones clásicas del sector informal urbano, por el énfasis en su baja productividad, la superposición con la categoría de subempleo y por la idea de que los vínculos mantenidos con el sector formal eran escasos. Este grupo estaría compuesto por sujetos alternativamente sub y des-empleados: trabajadores domésticos, cuentapropistas de subsistencia, vendedores callejeros, trabajadores intermitentes.²⁶

Estas denominaciones los diferenciaban del resto de los segmentos de la economía informal, en los que la vulnerabilidad no era sinónimo necesario de pobreza. También los

²⁶ En este sentido, es interesante observar las categorías identificatorias con las que se hace referencia a los trabajadores del segmento inferior: “trabajadores pobres”, “trabajadores no calificados”, “grupos desfavorecidos”, “excluidos”, “personas vulnerables”.

distinguían de los desempleados “clásicos”. En efecto, se trataba de un segmento próximo al desempleo y la inactividad, que no podía catalogarse bajo el concepto de “desempleo involuntario”. Al ser dificultosa su reconversión productiva, se buscaba neutralizar los impactos negativos de la informalidad en la reproducción de la vida, sin destruir las oportunidades de ganarse la vida en dicho sector y mejorando ingresos, protecciones y calificaciones.

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

Las intervenciones más inmediatas se reconocían como acciones sobre las “manifestaciones negativas” y “superficiales” de la informalización (OIT, 2014b: 21), mientras que en el mediano plazo se ubicaba un proceso de crecimiento de la productividad y de legalización progresiva, que tendería a incluir a los trabajadores desplazados. La imagen de largo plazo, imprecisa e indeterminada, estaba dada porque las oportunidades de empleo formales fueran suficientes para alcanzar a todos los trabajadores y empleadores. Sin embargo, no parece haberse formulado más que como una aspiración.

7. ¿Qué es proteger? Nuevos sentidos y dispositivos para la protección de los trabajadores

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

La idea de *aggiornar* la protección se basaba en cierta alteración de sus sentidos clásicos, como aseguramiento frente a los riesgos de pérdida parcial o total del empleo formal (OIT, 2003b). La concepción actualizada de la protección social reconocía nuevas contingencias de relevancia haciendo foco en el ciclo de vida en general y no en la vida del trabajador. Entre ellas, el riesgo de descalificación se volvía central y otras cuestiones eran puestas en foco, como la alimentación, la vivienda y la educación (OIT, 1999, 2003b). La protección pasó a entenderse como una *inversión* orientada a conservar y potenciar las capacidades humanas, lo cual fundamentaba la relevancia asignada a su extensión al conjunto de trabajadores, independientemente del tipo de contratación y de su situación ocupacional.

Ello condujo a una fuerte gravitación en los documentos de la idea de “universalidad”. En el campo de las políticas sociales, el universalismo constituye una concepción de la protección que reivindica el alcance igualitario de la población en base a una categoría social unificada, por lo que se ha asociado a la noción de la ciudadanía y de los derechos sociales (Esping Andersen, 1993; Danani, 2017). A contrapelo de estos sentidos, el uso del término en los documentos de la OIT remite a un “todos” más bien empírico, en función de la preocupación por lograr una *cobertura total*, lo que no se traducía en la afirmación de una categoría unificada y homogénea para remitir al sujeto de derechos, ni en el establecimiento de un mismo principio para acceder a las protecciones.

La protección de la población activa y ocupada que no aportaba a la seguridad social constituía un objeto central de debate, pues arrastraba el problema de la producción de desincentivos a trabajar, como efecto no deseado. Al respecto, se polemizaba con otras instituciones del sistema multilateral, como el FMI, BM, la OCDE, cuyo discurso sobre los

desincentivos señalaba que las protecciones sociales podían contrariar la eficacia económica. La OIT reunía evidencia empírica para demostrar los efectos positivos de la protección en la productividad y la inexistencia de datos que corroboraran sesgos hacia la inactividad. Estas cuestiones eran las que subyacían a las discusiones sobre las modalidades más convenientes a adoptar para el proceso de ampliación de la protección.²⁷

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

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

La legitimidad de las transferencias dirigidas hacia la población activa en condiciones de pobreza parece haberse fundado en su enlazamiento con políticas “promocionales y de transformación” de los sujetos, mediante el desarrollo de capacidades (OIT, 2013: 12; OIT, 2011). La combinación de los principios de asistencia y de promoción, de prestación monetaria y modalidades de creación de capital humano y social, llevaron al análisis de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos, implementados en distintos países latinoamericanos. Aunque las condicionalidades y ciertos rasgos de su institucionalidad (como su transitoriedad) despertaban prudencia, sus logros en materia de cobertura y reducción de la indigencia eran promisorios. Junto con los programas de garantía de empleo mediante obra pública, fue un dispositivo destacado para cristalizar los PMPS.²⁸

Simultáneamente era preciso atender a la población con ingresos superiores al umbral de pobreza, pues “intentarán, con todo el derecho, que se establezcan (...) medidas de seguridad social que aporten niveles de sustitución (...) muy superiores a los que podrían estimarse apropiados para protegerse de la pobreza” (OIT, 2011: 151). Aquí ingresaba el precepto del “pluralismo de métodos”, que valoraba positivamente la heterogeneidad de los mecanismos de protección de acuerdo a la capacidad de aporte, en este caso, el seguro social o privado (OIT,

²⁷En Lijterman (2018) hacemos un desarrollo más extenso de este punto.

²⁸El “paquete básico” recomendado abarcaba: 1) la “seguridad de ingresos” para quienes “no puedan o no deban trabajar” (niños, personas con discapacidad y adultos mayores); 2) el “apoyo de ingresos”, combinado con las “garantías de empleo” (programas basados en obra pública, economía social y/o reentrenamiento laboral), para las personas en edad de trabajar (OIT, 2011: 152); y 3) el acceso a servicios básicos de salud.

2011: 146). De este modo, se reafirmaba el desplazamiento señalado de la idea de “universalidad” hacia la de “cobertura total”: el “derecho universal a la protección” (OIT, 2013: 2) no significaba unicidad de métodos ni de categorías sociales, sino su pluralidad en función de la heterogeneidad de las problemáticas y sus sujetos.

Conclusiones

La centralidad asignada al trabajo y a las condiciones en que éste era realizado caracteriza el enfoque de la OIT sobre las alternativas para superar la “crisis social” hacia fines del siglo XX. El despliegue del programa de TD se fundamentó como un medio para concretar un modelo alternativo de globalización, caracterizado por su carácter sostenible en términos económicos y, simultáneamente, sociales y políticos. Su formulación entraña la reactivación de memorias sobre viejas discusiones acerca del desarrollo y la conceptualización de los problemas sociales, que convivieron con nuevas conceptualizaciones acerca de las transformaciones del mundo productivo y del trabajo. En este sentido, hemos precisado los sentidos que adquirió el TD como visión ideal del modelo de desarrollo a concretar, así como meta de políticas. El carácter normativo del concepto remite a su capacidad de modelar la mirada sobre el tipo y alcance de las transformaciones posibles de ser realizadas sobre el trabajo, de acuerdo a un diagnóstico que se torna *evidente* sobre las determinaciones a las que éste se halla sometido en la “sociedad del conocimiento”.

La reformulación del concepto de sector informal urbano a partir de la categoría propuesta de “economía informal” señala una alteración en los diagnósticos sobre los problemas laborales, que buscó atender a expresiones de precariedad consideradas novedosas. Se produjo entonces un desplazamiento de sentido, por el cual se descentró la determinación productivo-estructural de dichas expresiones, relegándola como cuestión en las problematizaciones sobre el desarrollo. Así, cobraron tenor otras redes de causalidad, de aquellas que habían caracterizado las conceptualizaciones clásicas. Bajo esta nueva mirada, formalidad e informalidad dejaron de considerarse en forma dicotómica y pasaron a coexistir en un *continuum*, diferenciándose por grados de seguridad socio-económica que se codificaron a través de una escala de déficits diversos de TD. En este orden, la conclusión que quisiéramos proponer es que la estabilización del concepto de “economía informal” supuso una reformulación de la propia idea de formalidad laboral posible y deseable.

La informalidad se consideró un problema en “sí mismo”, por sus efectos económicos; un problema social, relativo a la desprotección y la descalificación; y un problema político, referido a las intervenciones estatales. Por su carácter polifacético y multicausal, su abordaje entrañó una operación de segmentación –conceptual y operativa- para distinguir “subproblemas” y poblaciones más homogéneas. Se trata de una mirada sensible a la heterogeneidad crecientemente advertida al interior de las clases trabajadoras, que al mismo tiempo dispuso modos de tratamiento fragmentados lejanos a la homogeneización que las políticas bienestaristas ejercían sobre los diversos colectivos ocupacionales. En este orden, la programática anclada en el concepto normativo y gradual de TD establecía distintas temporalidades del proceso de formalización y se basaba en un “pluralismo de métodos” para pensar formas de protección extensas y abarcativas, aunque no necesariamente homogéneas en cuanto a su modalidad y calidad. En este juego de temporalidades, la intervención de corto plazo sobre el segmento inferior de la economía informal resultó prioritaria.

Su tratamiento se yuxtapuso a la intervención sobre la pobreza, descriptor de este subgrupo poblacional, difícilmente reconvertible en términos productivos. Por ello, la protección social se volvió crucial y pasó a conjugar sistemas de seguridad de ingresos básicos y medidas para “activar” y “habilitar” socialmente a los sujetos afectados, atendiendo al problema de las “capacidades”, no como una carencia individualizada, sino como una nueva dimensión del problema de la distribución social. Las políticas pasivas y activas de empleo se entrelazaron a fin de justificar la extensión de las protecciones dirigidas hacia este grupo de trabajadores activos, aunque en condiciones de pobreza. La alteración crucial de su situación se situaba en un horizonte de largo plazo, aunque indefinido, pues subyacía a estas propuestas el diagnóstico de una reconversión dificultosa y un horizonte de persistencia e inclusive crecimiento de la informalidad, al menos en sus eslabones inferiores.

En la perspectiva de la OIT las profundas alteraciones que conllevaba la nueva realidad productiva y comercial de la fase de la globalización no había desplazado la *centralidad* del trabajo aunque sí había transformado su *fisonomía*, demandando mayor movilidad y flexibilidad en el uso de la fuerza laboral. Es decir, se alteraba la forma de uso de la fuerza laboral, los atributos y disposiciones requeridos, y con ello los modos de integración social del empleo bienestarista. La estabilidad en el puesto como forma característica del empleo formal de los años de posguerra se presentaba como una imagen caduca. Por ello, los técnicos y especialistas de la OIT admitían la necesidad de reformular las protecciones asociadas al empleo para promover la flexibilidad, garantizando pisos elementales de seguridad, elementos que hacían moralmente admisible (“decente”) la relación laboral. De este modo se pretendía compatibilizar las racionalidades social y económica en el nuevo modelo de desarrollo de globalización inclusiva. Estas propuestas se sustentaban en un cambio de sentido de la protección y la seguridad: siendo definida la primera como una *inversión*, se dirigía a una multiplicidad de aspectos que regían la seguridad socioeconómica, entre ellos, la formación y el cultivo de activos personales. Se trataba de un modelo de acción estatal que, sobre la base de una nueva problematización sobre la relación entre los problemas de empleo y de pobreza, pasó a combinar los principios de aseguramiento y promoción, de igualdad de resultados y de oportunidades.

Bibliografía

- Aguilar, P. (2014). *El hogar como problema y como solución una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Aguilar, P., Glozman, M., Grondona, A., Haidar, V. (2014). ¿Qué es un corpus? *Entramados y Perspectivas*, 4, pp. 36-64.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2013). La Nueva Economía Política de la Pobreza. *Voces en el Fénix*, 4(22), pp. 26-36.
- Béland, Daniel y Cox, Robert. (2011) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Bertranou, F. (2011). Trabajo Decente: desde su introducción a su institucionalización. *Voces en el Fénix*, 2(6), pp. 50-55.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations. Economic ideas and institutional change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre (1999), *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*, Barcelona: Editorial Anagrama.
- Carbó, T. (2001). El cuerpo herido o la constitución del corpus en análisis del discurso. *Escritos*, 23, pp. 17-47.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Corbalán, A. (2002). *El Banco Mundial, intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblós.
- Cueva, A. (1979). *Teoría social y procesos políticos en América Latina*. México: Edicol.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp): *Política Social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 37, pp. 77-94.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990- 2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Deleuze, G. (2008). Epílogo. En: Donzelot, J. (2008). *La policía de las familias*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En: Mato, D. (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Esping- Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Estrada Álvarez, J. (1992). Nociones básicas del neoliberalismo económico. En Estrada Álvarez, J. y Gualdrón, J. (comp.). *Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo*. Santafé de Bogotá: CEIS.
- Gago, V. (2015). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta y Limón.
- Foucault, M. (2008). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fraser, N. Gordon, L. (1996). Una 'genealogía de la dependencia'. Rastreado una palabra clave del Estado benefactor en los Estados Unidos. En: Fraser, N. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "post-socialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores- Universidad de los Andes.
- Ghiotto, L. (2013). Repensar la categoría de trabajo decente: acerca de los nuevos modos de integración de la insubordinación del trabajo en el capital. *Intersticios*, 8(1), pp. 41-55.
- Ghiotto, L. y Pascual, R. (2013). Trabajo decente versus trabajo digno. Acerca de una nueva concepción del trabajo. *Voces en el Fénix*, 10, Edición Especial Página 12.
- Golbert, L. y Kessler, G. (1996). LatinAmerica: Poverty as a ChallengeforGovernment and Society. En: Oyen, E., Miller, S. y Samad, S. (comp.) *Poverty. A global Review*. Oslo: Scandinavian University Press.
- González, C. (2003). La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales. En: Aquín, N. (org): *Trabajo Social, Estado y Sociedad*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (1998). Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano. En: Villanueva, E. (coord.). *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- _____ (2004). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, E. (2012) La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *E-I@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 10(39), pp. 5-33.
- Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Guilhaumou, J. y Maldidier, D. (1986). "Effets de l'archive": l'analyse de discours du coté de l'histoire". *Langages*, 21(81), pp. 43-56.
- Guiller, D. (2014). "¿Teoría de la dependencia? Orígenes y discusiones en torno de una categoría problemática". En: *Revista del CCC*, 8(21). Disponible en: http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/492/%BF%93teoria_de_la_dependencia%94__origenes_y_discusiones_en_torno_de_una_categoria_problemat.html
- Kostzer, D. et al. (2005). *Índice de fragilidad laboral: un análisis geográfico comparado del empleo y el trabajo a partir de la EPH*. Buenos Aires: PNUD- MTEySS.
- Haidar, V. (2016). Cuestión ecológica, buen vivir y debates sobre estilos de desarrollo. En: Grondona, A. (comp.) *Estilos de desarrollo y Buen Vivir*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Hobsbawm, E. (1999). Primer y Tercer Mundo después de la Guerra Fría. *Revista de la CEPAL*, 67, pp. 7-14.
- Lanari, M. E. y Slavin, E. (2003). Déficit de Trabajo Decente en Argentina: análisis y prospectiva. Ponencia presentada en el Primer Encuentro de Diálogo Social y Trabajo

- Decente, Red Académica para el Diálogo Social, Mar del Plata. Disponible en: <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00396.pdf>
- Leal Ivo, A. (2005). La destitución de lo social: Estado, gobierno y políticas sociales. *Documento nro. 130*, División Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lépure, E. Maccio, J. (2005). Déficit de empleo digno en la Argentina actual: evidencias de la encuesta de la Deuda Social Argentina. Ponencia presentada en el 7mo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.
- Lijterman, E. (2017). La informalidad como campo de discusión en el contexto de emergencia del concepto. Yuxtaposiciones entre problemas de empleo y de pobreza. *Trabajo y Sociedad*, 29, p. 391- 411.
- Lijterman, E. (2018). Reformulaciones programáticas y reconfiguraciones en las formas expertas de conocer. Un análisis de la producción de las Agencias Internacionales de Desarrollo (1995- 2015). *Revista e-latina*, n. 16, pp. 26-46.
- Mato, D. (2005). Think tanks, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina. En: Alejandro Grimson (coord.), *Cultura y neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era.
- Merklen, D. (2005). Capítulo 4: Una alquimia al revés o cómo convertir trabajadores en pobres. *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Gorla.
- _____ (2010). El impacto de la cooperación ¿Qué tipo de relaciones sociales genera la solidaridad internacional? En: Vallone, M. y Arias, A. *La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*. Buenos Aires: CICCUS.
- Mintegiuga, A. (2009) *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México: FLACSO.
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy and Administration*, 40(4), pp. 425- 449.
- Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Antrophos Editorial.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Murillo, S. (2005). Del par normal- patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social. En: Murillo, S. (coord.). *Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. Cuaderno de Trabajo N°70*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Novick, M. y Lanari, M.E. (2005). Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición. *Trabajo, ocupación y empleo: relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad*. Buenos Aires: MTEySS-SPTyEL.
- O'Connor, A. (2001). *Poverty Knowledge. Social Science, Social Policy and the poor in Twentieth- Century. U.S. History*. Princeton: Princeton University Press.
- Offe, K. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Orlansky, D. (2005). El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa. *Aportes a la Administración Pública y la Gestión Estatal*, 6.
- Papalini, V. y Echavarría, C. (2016). Los significados contrapuestos del bienestar: de la felicidad al wellness. *Revista Ensamble*, III (4-5), pp. 35-53.
- Pêcheux, M. y Fuchs (1975). Mises au point et perspectives à propos de l'analyse automatique du discours. *Langages*, 37, pp. 7-80.
- Pinto A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' en América Latina. *Cincuenta Años de Pensamiento de la CEPAL. Textos Seleccionados. Volumen II*. Chile: Fondo de Cultura Económica/ CEPAL.
- Polanyi, K. (1944). *La gran transformación*. Buenos Aires: Juan Pablos Editor.
- Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo*. Chile: CEPAL, ILPES.

- Revel, J. (2008). *Diccionario de Foucault*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Robin, R., Normand, C., Maldidier D. (1972). Discours et idéologie: quelques bases pour une recherche. *Langue française*, 15, p.116-142.
- Robin, R. (1976). Discurso político y coyuntura. León, P., Miterrand, H. (comp.) *L'analyse du discours*. Montreal: Centre Educatif et Culturel.
- Schwarz, R. (2005). Las ideas fuera de lugar. *Modernidades*, 1(2).
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006): Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En: Andrenacci, L. (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Somers, M. y Block, F. (2005). From poverty to perversity: ideas, markets and institutions over 200 years of Welfare Debate. *American Sociological Review*, 70, pp. 260- 287.
- Standing, G. (2008). The ILO: An Agency for Globalization? *Development and Change*, 39, pp. 355–384.
- Terán, O. (1991): *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Terán, Oscar y Silvia Sigal (1992), "Entrevista", en Terán, Oscar, *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- Topalov, C. (2004). De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En: Danani, C. (comp.): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.
- Twaithes Rey, M. (2016). *La "Nueva Política": Informe de síntesis del taller de diseño de la agenda de investigación*. Amsterdam: TNI.
- Vallone, M. y Arias, A. (2010). *La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*. Buenos Aires: CICCUS.

Fuentes documentales

- Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del Desarrollo Económico Local*. Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Buenos Aires: Programa AREA, OIT Argentina.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2002). *Diálogo Argentina-Uruguay*. Disponible en: http://white.lim.ilo.org/dial2002/dialogos/dial_uruguay-argentina_informe.pdf
- Hart, K. (1972). *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (1976). *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: un problema mundial*. Memoria del Director General. Ginebra.
- _____ (1999). *Trabajo Decente. Memoria del Director General*. 87° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2000). *Report of the Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade*. Ginebra.
- _____ (2001a). *Reducir el déficit de Trabajo Decente. Memoria del Director General*. 89° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2001b). *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*. Informe IV. 89° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. Informe IV. 90° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2003a). *An independent evaluation of InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction*. Ginebra.
- _____ (2003b). *Campaña Mundial sobre seguridad social y cobertura para todos*. Ginebra.

-
- (2003c). *Superarla pobreza mediante el trabajo. Memoria del Director General*. 91° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
-
- (2004a). *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Ginebra.
-
- (2004b). *ILO activities on the social dimension of globalization: Synthesis report*. Ginebra.
-
- (2005). *Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo: Consolidar los logros y seguir avanzando*. 94° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
-
- (2006a). *Informe sobre la aplicación del Programa de la OIT en 2004-2005. Memoria del Director General*. 95° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
-
- (2006b). *Cambios en el mundo del trabajo. Memoria del Director General*. Informe I(C). 95° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
-
- (2006c). *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*. Informe del Director General de la OIT. XVI Reunión Regional Americana Brasilia, mayo de 2006.
-
- (2007). *Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo "El trabajo decente para un desarrollo sostenible"*. 96° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
-
- (2008). *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Ginebra.
-
- (2009a). *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*. 98° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
-
- (2009b). *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*. Resolución adoptada por la 98° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
-
- (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. 100° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
-
- (2013). *Los pisos de protección social en el marco de la estrategia de extensión de la cobertura de seguridad social en América Latina y el Caribe*. Documento de discusión del Seminario Regional "El rol de los pisos de protección social en los sistemas integrales de seguridad social en América Latina y el Caribe". Lima.
-
- (2014a). *La transición de la economía informal a la economía formal*. 104° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
-
- (2014b). *Declaración de Lima*. 18° Reunión Regional Americana, Lima.
-
- (2014c). *Las Américas ante los retos del siglo 21: empleo pleno, productivo y trabajo decente*. Informe del Director General. 18° Reunión Regional Americana, Lima.
- PNUD (2015). *Panorama general. Informe sobre el desarrollo humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York.
- Tokman, V. y Souza P. (1977). *Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas*. Santiago de Chile: PREALC, OIT.