



Alcances y orígenes de las políticas de trabajo, de empleo e inclusión social

Recepción: 08/12/2010 Revisión: 24/01/2011 Aceptación: 01/02/2011



Guerra, Pablo

Universidad de la República. Uruguay.

profguerra@yahoo.com.ar

Resumen

En el presente artículo se analiza conceptualmente el campo correspondiente a las políticas de trabajo, de empleo e inclusión social, situando al empleo como aquel subtipo de trabajo caracterizado por generar una remuneración. Se propone una clasificación de las políticas respecto a las diversas manifestaciones del mismo, a los efectos de diferenciarlas de las políticas de trabajo y las políticas de inclusión social, evitando la inconsistente distinción entre políticas activas y pasivas de empleo, de tan amplia difusión en la literatura especializada. Finalmente, se contrastan las visiones de Castel y Polanyi para explicar cómo el origen de las políticas públicas referidas al trabajo, empleo e inclusión social, deberían tomar como referencia las primeras regulaciones previas al proceso de mercantilización que caracterizó a la revolución industrial. De esta manera, la posición tomada es que las políticas públicas de empleo, de tanta incidencia en un contexto de crisis como el que se vive actualmente, recogen antecedentes que se remontan al génesis mismo de los procesos mercantilistas.

Palabras clave: Políticas de empleo, Mercado de trabajo, Inclusión social.

Scopes and origins of the policies of work, of employment and social incorporation

Abstract

In the present article it is analyze conceptuality the field corresponding to the policies of work, employment and social incorporation. Placing to the employment as that subtype of work characterized for generate a remuneration, it's proposes a classification of the policies with regard to the diverse manifestations, one to the effects of separating them from the policies of work and the policies of social incorporation avoiding the weak distinction between active and passive policies of employment, of so wide diffusion in the specialized literature. Finally, the visions of Castel and Polanyi are objected to explain how the origin of the public policies referred to the work, employment and social incorporation, should take as a reference the first regulations before the process of commercialization that it characterized to the industrial revolution. Hereby, our position is that the public policies of employment, of so many incidents in a context of crisis as the one that is lived now, gather precedents that mercantilists go back to the genesis itself of the processes.

Keywords: Employment policies, Labor market, Social incorporation.



Campo di applicazione ed origini delle politiche di lavoro, di occupazione ed inclusione sociale

Riassunto

In questo articolo viene analizzato concettualmente il campo corrispondente alle politiche di lavoro, occupazione ed inclusione sociale. Definendo l'occupazione come quel sottotipo di lavoro il quale genera un risarcimento, si propone in questo studio, una classifica delle politiche per poter differenziarle dalle politiche di lavoro e dalle politiche dell'inclusione sociale, evitando l'inconsistente distinzione tra politiche attive e passive di occupazione, ampiamente diffuse nella letteratura specialistica. Finalmente, le visioni di Castel e Polanyi vengono contrastate per spiegare come l'origine delle politiche pubbliche riferite al lavoro, occupazione ed inclusione sociale dovrebbero prendere come riferimento le precedenti normative prima del processo di commercializzazione tipico della rivoluzione industriale. In questo modo, la nostra posizione è quella che le politiche pubbliche di occupazione, di tale impatto in un contesto di crisi come quello che si vive attualmente, raccolgono le relazioni che risalgono alla genesi dei processi di commercializzazione.

Parole chiave: politiche di occupazione, mercato di lavoro, inclusiones sociale.

1. Sobre el concepto de política pública, política de empleo, de trabajo y de inclusión social

Se puede definir una política (o policy, para distinguirla de politics), como un conjunto de acciones coordinadas con el propósito de incidir de manera planeada en un área determinada. Desde su origen griego, el término genérico πολιτικός alude justamente a la actividad humana referida al ordenamiento de lo público, la esfera de lo civil, la polis, en clara oposición de la esfera privada propia del oikos.

Aunque el término “política” aparece muy ligado en sus orígenes a la esfera de lo público, lo cierto es que, en su acepción más amplia, definida como conjunto de acciones coordinadas con el propósito de incidir en algún campo determinado, su esfera de aplicación trasciende el ámbito natural de la ciudadanía.

Es en este sentido que puede haber ejecución de políticas por parte de organizaciones y esferas pertenecientes al ámbito privado (por ejemplo las políticas establecidas por las empresas, los sindicatos, las organizaciones del tercer sector, etc.) así como por parte de las autoridades públicas del Estado.

Cuando esto último ocurre, se puede hablar con propiedad de “políticas públicas estatales”, esto es el conjunto de acciones e instrumentos orientados por principios, con el propósito de alcanzar ciertos objetivos más o menos precisos en un campo de acción o área determinada por parte del Estado o Administración Pública.

Desde este punto de vista se puede hacer referencia, por ejemplo, a una política económica, una política social, educativa, en salud, etc. La denominación “pública”, por lo tanto, refiere en este caso tanto al sujeto de la acción (el Estado, como garante del bien común en las sociedades), como al objeto de la acción (el colectivo social). Sin embargo,



también se puede entender lo público como el ámbito de encuentro de los intereses colectivos. Con esta nueva perspectiva, se entiende como política pública aquella que persigue intereses públicos, en tanto colectivos.

El sujeto aquí es la sociedad civil organizada por medio de los actores vinculados fundamentalmente al tercer sector, que a veces en alianza con el Estado, y a veces incluso sorteando los obstáculos que coloca el Estado, se proponen acciones orientadas a solucionar problemas que atañen a la sociedad en su conjunto.

Haciendo énfasis en las políticas públicas ejecutadas por el Estado, la primera decisión que debe tomar la Administración Pública es, obviamente, si va a existir una política en el campo que sea. Esta decisión, como se sabe, más allá del dictamen, se transforma en política, o, dicho de otra manera: la ausencia de políticas públicas en áreas de trabajo o problemas de la sociedad, devela en sí misma una política (en el sentido de orientación) determinada.

En caso de decidirse para concretar una política explícita, entonces los pasos se suceden: diagnosticar el problema, delimitar el problema, analizar los diferentes instrumentos y acciones posibles para dar cuenta del problema, decidirse por algunos de esos instrumentos y acciones, establecer objetivos, establecer metas, seleccionar los medios y agentes responsables, aplicar la política y evaluarla.

Cada uno de estos pasos, a su vez, requiere varios otros asuntos a tratar. En el diagnóstico, por ejemplo, se debe establecer el potencial público objetivo; en la selección de medios, debe estudiarse el presupuesto que dispongo, etc. Por otra parte, estos pasos no siempre se ejecutan y suceden. Uno de los graves problemas que se enfrenta a veces en el campo de las políticas públicas, por ejemplo, es la ausencia sistematizada de evaluación y, en algunos casos, ausencia del debido diagnóstico.

Se puede por lo tanto incluir a las políticas de empleo, de trabajo y de integración social como áreas específicas para esa acción deliberada por parte del Estado. Incluso, puede decirse que, en el actual escenario de crisis económica internacional, el Estado vuelve a concentrar sus esfuerzos en estas materias. A pesar del impacto que tienen estas políticas en el gasto público social, asombra la notoria ausencia de mayor reflexión sobre su recorte de estudio. La hipótesis es que se debe distinguir entre el concepto de empleo y de trabajo.

En materia de políticas públicas, además, se debe comprender que no toda política de inclusión social es una política de trabajo o de empleo, aunque siempre éstas contribuyen a alentar la inclusión social. Se puede ver entonces detenidamente estas variantes tratando de preguntar qué persiguen cada una de estas políticas.

El empleo a aquel subtipo de trabajo caracterizado por realizarse a cambio de una remuneración. Esta definición se justifica en la evolución que ha tenido el trabajo a lo largo de la historia y en la consecuente necesidad de distinguir diferentes papeles sociales asignados al hecho social del trabajo humano. Es así por ejemplo, que la contemporánea Sociología del Trabajo insiste en la idea de reconocer por un lado a su objeto desde un punto de vista amplio en contraste con la más reducida "relación social



del empleo”¹. La principal característica de la relación social del empleo es que se realiza en el ámbito del mercado de trabajo.

En ese sentido es que Urse (1993) se refiere a la centralidad que asumen “los modos de remuneración” en la sociología del empleo. Desde la tradición marxista, por su lado, autores como Castillo Mendoza y García López (2001) toman la clásica distinción trabajo – fuerza de trabajo para avanzar hacia la lógica trabajo – empleo. Desde una teoría crítica, Noguera (1998) es enfático en cuestionar a aquellos que elaboran teoría “sin reparar en que el trabajo no se reduce al empleo formal asalariado” (Noguera, 2002: 164)².

Así entonces, cuando el empleo se realiza en condiciones de dependencia, esa remuneración se denomina salario; cuando se realiza de forma autónoma, recibe el nombre de ganancias; cuando se realiza de forma asociativa se denomina reparto de utilidades.

En todos los casos, el empleo es un trabajo que genera una renta o ingreso económico. Lo importante aquí es superar la visión del empleo como la acción de ocupar a alguien (desde este punto de vista el empleo sería solamente en relación de dependencia) y entenderlo también como la acción de ocupar-se.

A su vez, el trabajo es un concepto más amplio que refiere aquella actividad humana conducente a generar bienes y servicios para la satisfacción de necesidades. Además de incluir los trabajos remunerados (empleos), incluye otros trabajos no remunerados (por ejemplo el trabajo doméstico) y trabajos voluntarios (cuyo propósito es contribuir con una causa).

Cuadro 1: Las diversas manifestaciones del trabajo en las sociedades contemporáneas de acuerdo al tipo de remuneración

TIPO DE TRABAJO	CARACTERÍSTICAS DE ACUERDO A LA REMUNERACIÓN	TIPO DE TRABAJADOR
Empleo en relación de dependencia.	Se remunera con salario.	Asalariado.
Empleo autónomo.	Se autoremunera con ganancias.	Autoempleado, empleado familiar, cuentapropista.
Empleo asociativo.	Se remunera colectivamente por reparto de utilidades.	Cooperativista.
Trabajo No remunerado.	Produce valor de uso y eventualmente valor de cambio, pero carece de remuneración explícita.	Trabajador doméstico TNR.
Trabajo voluntario.	Produce valor de uso y eventualmente valor de cambio, para beneficio de una causa y sin remuneración explícita.	Trabajador voluntario.

¹ En tal sentido se han expresado autores como Brow, Richard (1987), Castillo, Juan José (1999), Guerra, Pablo (1998) y Pérez Adán (2006), entre otros.

² Noguera en tal sentido se refiere a un concepto amplio y otro restringido del trabajo.



Desde este punto de vista, una política de empleo se caracterizará por atender todo lo relativo al trabajo remunerado, esto es:

- Su regulación atendiendo a los agentes que dan empleo (empresas capitalistas y del Estado), a los agentes que autogeneran empleo (empresas individuales, familiares y cooperativas) y a los agentes que se emplean con terceros (asalariados).
- Su intervención y apoyo en el caso que el empleado se quede sin ingresos (nótese que no sólo debería referirse al trabajo asalariado).
- Su creación toda vez que el mercado de trabajo no sea suficiente.
- Su apoyo para que los distintos agentes creen empleo.
- Su intervención para mejorar la calidad del empleo ya creado.

A su vez, las políticas de trabajo además de referirse a las políticas de empleo incluirán todo lo relativo a:

- La regulación de varios trabajos no remunerados que operan en ámbitos mercantiles.
- La regulación y promoción del trabajo voluntario.
- El acceso a la seguridad social por parte de varios colectivos de trabajadores no empleados.

En tercer lugar, se entiende por inclusión social al proceso por el cual determinado sector vulnerable de la sociedad avanza desde situaciones de exclusión hacia situaciones inclusivas. Este proceso puede darse u ocurrir en circunstancias donde el trabajo sea o no un elemento central para la inclusión.

Dicho de otra manera, se cree que la exclusión social es un fenómeno generador de limitaciones para el ejercicio pleno de los derechos producido por varios factores. Con esta opción se establece una distancia de la conceptualización de Castel (1997), para quien la exclusión social -o desafiliación- es en puridad un fenómeno que ocurre a partir de la crisis de la sociedad salarial.

Es así como se puede encontrar una situación de exclusión social en relación a los distintos campos sociales, a manera de ejemplos: exclusión respecto al campo educativo (cuando la falta de acceso a la educación formal termina limitando el ejercicio de ulteriores derechos), en relación al campo cultural (cuando las asunciones de determinadas normas de comportamiento contrapuestas a las predominantes terminan limitando ulteriores derechos).

En relación al territorio (cuando la lejanía respecto a los centros de poder y la falta de comunicaciones termina limitando el ejercicio de ulteriores derechos), aunque también en referencia a las dimensiones económicas (desempleo, precarización, falta de acceso a la



seguridad social, en referencia a la exclusión laboral; pobreza e indigencia en referencia a la exclusión del mercado de consumo).

En el contexto de un fuerte debate acerca de las características que deberían tener las políticas sociales de lucha contra la pobreza para no caer en el mero asistencialismo³, conviene analizar detenidamente el vínculo entre inclusión social y trabajo.

Es así como las políticas de inclusión social comienzan a interactuar con el trabajo en dos circunstancias, a saber: (a) cuando el sujeto vulnerable refiere a una vulnerabilidad con respecto al mercado de trabajo; (b) cuando el proceso de inclusión amerita una respuesta desde el trabajo.

En el supuesto (a) se buscará que el desocupado encuentre un empleo; que el precario logre estabilidad; que el no aportante logre acceso a la seguridad social; y que el empleado de bajos ingresos logre superar el umbral que la sociedad establezca como apropiado.

En el supuesto (b) el trabajo será visto no sólo como un medio para generar ingresos, estabilidad y acceso a la seguridad social (y por lo tanto el eje del análisis corresponde más al trabajo que al empleo), sino además sociabilidad, autoestima y desarrollo de habilidades sociales.

El sujeto vulnerable ya no es, por ejemplo, un mero desocupado, cuya situación comenzará a cambiar con la adquisición de un empleo, sino un sujeto cuya exclusión rebasa las dimensiones materiales, seguramente con mayores privaciones y con una biografía más delicada que ameritará una intervención, por así decirlo, menos económica y más socioeconómica.

La diferencia entre estas dos circunstancias no es menor. Los sujetos (a) cuando se encuentran desempleados, pueden recibir en forma transitoria un ingreso hasta que encuentren como fuente genuina de ingreso un empleo. Los sujetos (b) difícilmente pueden integrarse plenamente a la sociedad con un mero ingreso ya que necesitarán al trabajo no sólo como fuente de renta sino además de estatus y relacionamiento social.

Es así, por ejemplo, que algunas políticas de inclusión social referidas a los sujetos (b) suelen corresponder en el análisis comparado a los Ministerios de Desarrollo Social, en tanto las políticas de los sujetos (a) dependen por lo general de los Servicios Públicos de Empleo.

2. Las políticas de empleo

De acuerdo al análisis presentado, se puede definir a las políticas de empleo como el conjunto de instrumentos utilizado por las autoridades públicas con el propósito explícito de intervenir en el funcionamiento del mercado de trabajo para regular, apoyar, crear y mejorar el empleo en todas sus variantes.

³ Para el caso latinoamericano, ese debate ha marcado a fuego los programas “Jefes y Jefas de Hogar” (Argentina), “Hambre Cero” (Brasil) y “Plan de Emergencia” (Uruguay), entre otros.



Esta definición genera una clasificación diferente a la que propone, por ejemplo, Samaniego. La experta mexicana distingue entre las políticas laborales, las políticas de empleo y las políticas de mercado de trabajo (Samaniego, 2002).

Políticas de empleo. Esto es, medidas contempladas implícita o explícitamente en las políticas macroeconómicas que terminan afectando la cantidad y calidad de los empleos. Por ejemplo, las políticas monetarias, fiscales, salariales, de contención, de inflación, etc.

Políticas laborales. Son las que competen más propiamente a los Ministerios de Trabajo. Consisten en medidas que regulan las condiciones de trabajo y las relaciones colectivas. Por ejemplo, disposiciones sobre salario mínimo, negociación colectiva, huelga, despidos, etc.

Políticas de mercado de trabajo. Forman parte de una tercera etapa en la intervención pública. Consisten en medidas que intentan mejorar la situación de los desempleados de larga duración por medio de intervenciones de carácter activo.

Como bien señala Rodríguez (2003), una clasificación de este tipo, si bien útil, genera temáticas superpuestas. Por ejemplo, las políticas salariales, si bien son de carácter macroeconómico, en ocasiones dependen mucho más de la actuación de los sistemas de relaciones laborales (negociación colectiva) que de las intervenciones más propiamente dichas de la autoridad económica.

No obstante, la mayor crítica que se podría formular a esta clasificación es su confusa composición y conceptualización. Por ejemplo, el tercer módulo (políticas de mercado de trabajo) podría recibir en teoría la denominación de “políticas de empleo” o “políticas laborales”. A su vez las “políticas de empleo” podrían denominarse perfectamente “políticas económicas”.

Por otra parte, se ha extendido en la literatura especializada la clasificación entre las políticas activas y políticas pasivas de empleo. Más allá de lo usual de esta clasificación, lo cierto es que no hay consenso acerca de qué implican exactamente cada uno de estos términos.

Para algunos (De Freitas y Moretto, 1998), las políticas pasivas son aquellas que intentan reducir la oferta de trabajo disponible en el mercado, en tanto las políticas activas se caracterizan por alterar el perfil de la oferta de trabajo, así como ampliar el número de puestos de trabajo.

Para otros, sin embargo (Santos Ortega, 1995), las políticas pasivas se caracterizan por crear determinadas condiciones que mejoren el funcionamiento del mercado de trabajo, en tanto las políticas activas son las dirigidas a mantener o crear puestos de trabajo, o adaptar la mano de obra a las nuevas circunstancias de la economía. Desde esta perspectiva, no se trata de una clasificación cerrada, sino de una línea continua donde se agrupan políticas más y menos activas, o más y menos pasivas.

Desde un esquema más práctico, suele entenderse como políticas pasivas aquellas que se ponen en funcionamiento cuando el trabajador pierde el empleo y necesita de un



ingreso económico en forma de transición hasta que encuentre otro empleo que le provea de ingresos de forma definitiva. Desde este punto de vista, las políticas pasivas se entienden como “complementarias” respecto a las activas, interviniendo solamente cuando aquellas fallan y se debe “socorrer a los desempleados” (Blázquez Agudo, s/f).

El problema aquí de nuevo es conceptual, aunque con consecuencias en el plano empírico. Conceptualmente, no tiene sentido hablar de “políticas pasivas” pues la “política” en sí misma es acción.

Si lo que se pretende es distinguir entre un conjunto de políticas que promueven el empleo desde varias acciones, y otro conjunto de acciones que básicamente intervienen sólo para auxiliar a los desempleados en una fase de transición, entonces debería ensayarse una nueva clasificación, por ejemplo: políticas básicas y políticas complementarias o auxiliares de empleo.

Empíricamente, mientras tanto, al no existir consenso acerca del alcance, se sabe que los seguros de desempleo encajan en el primer grupo, pero comienzan las diferencias cuando se hace referencia a las políticas de jubilación anticipada o a las políticas de migración, por ejemplo.

Freyssinet también considera ambiguo el uso de estos términos. Para el experto francés, la elección del vocabulario tiene una connotación de valorización o legitimación de un tipo de política frente a otro. Es así que la palabra “pasiva” presenta una connotación claramente negativa (Freyssinet, 2007: 22).

Teniendo en cuenta las limitaciones de estas categorías, se propone partir de las políticas de empleo, distinguir los siguientes subtipos:

2.1.- Políticas de regulación del empleo: se trata de un conjunto de instrumentos legales y normativos que tienen como propósito regular el trabajo remunerado en todas sus variantes. Estas políticas suelen ser generadas en las legislaturas y aplicadas por los Ministerios de Trabajo y vigiladas por las Inspecciones de Trabajo (sobre todo en sus variantes de empleo en relación de dependencia).

2.2.- Políticas de promoción del empleo: se trata de un conjunto muy numeroso y variable de instrumentos ideados para apoyar y promover la creación o potenciación del empleo en todas sus variantes, actuando tanto sobre las personas como sobre las empresas. En todos los casos implican gastos públicos y sus indicadores de éxito se miden por el impacto en las tasas de desempleo y subempleo.

2.3.- Políticas de subsidio al desempleo: se trata de una intervención de carácter transitorio con el propósito de ayudar al desempleado con un subsidio en dinero para que prepare su futura nueva inserción laboral. Aquí se debe distinguir entre los subsidios dirigidos al que perdió su puesto de trabajo (seguro de desempleo) de los subsidios dirigidos a ciertos otros sectores de vulnerabilidad.



También se tratan de instrumentos que generan gastos públicos, aunque a diferencia del anterior no se proponen crear o mantener los empleos, sino ayudar con ingresos económicos a quienes momentáneamente no consiguen emplearse o autoemplearse.

3. Antecedentes de las políticas públicas vinculadas al empleo

Según Castel (1997), las políticas públicas tuvieron su origen con la irrupción de la cuestión social en Europa por los años treinta del siglo XIX, momento en el cuál los regímenes liberales constatan un mayor pauperismo generado por la revolución industrial.

Para Castel (1997) en este marco siempre se crean los primeros dispositivos públicos, esto más allá que lo «social» ya existía antes, a través de lo «social - asistencial» y de intervenciones públicas limitadas a regular la movilidad de los trabajadores, siendo la represión al vagabundeo quizá la institución más representativa en la materia.

Este análisis, a pesar de su atractivo, resulta insuficiente al no calibrar adecuadamente la incidencia de la regulación social, realizada por medio de las instituciones gubernamentales, antes de la instalación de las economías liberales. Desde el punto de vista del autor, las regulaciones públicas referidas al mundo del trabajo y del empleo forman parte de las políticas públicas de trabajo y empleo.

Se prefiere en tal sentido, comenzar la arqueología de las políticas sociales, tomando como eje el marco teórico de uno de los autores claves para entender los tiempos que se viven: Polanyi (1987). Su obra es especialmente provechosa en el área de las ciencias sociales del trabajo y de las políticas públicas, por sus tesis sobre el origen de los mercados de trabajo y la lectura que hace sobre la revolución industrial.

En efecto, el análisis de la revolución industrial es inevitable entre los estudiosos de estos fenómenos, en la medida en que sus consecuencias darán lugar a la cuestión social. En palabras de Polanyi, el siglo XVIII fue testigo tanto de un «progreso casi milagroso en las herramientas de producción» como de una «dislocación catastrófica en la vida de las gentes del pueblo» (Polanyi, 1987: 59).

Esta dislocación social encuentra sus raíces en la política de cercado de los campos y en la conversión de tierras arables en pastoreo, dos fenómenos que ocasionaron el quiebre de un tejido social que se venía sustentando desde cientos de años atrás. En medio de estos procesos, empieza a ser significativa la intervención de la Corona Británica para retardar estos cambios, regulando los cercamientos.

Esta regulación iba a mantenerse con fuerza hasta bien entrada la economía de mercado. Justamente resulta clave en Polanyi el rescate que tiene lo medular de la Revolución Industrial, esto es, el surgimiento de la economía mercantil: pero, « ¿Cómo deberá ser definida esta revolución misma? ¿Cuál fue su característica básica?

¿Acaso fue el crecimiento de las ciudades industriales, la aparición de los barrios bajos, las largas horas de trabajo de los niños, los jornales bajos de ciertas categorías de obreros, el aumento del ritmo del crecimiento de la población o la concentración de las



industrias? Todos ellos fueron incidentales al único cambio básico: el establecimiento de la economía mercantil» (Idem Ant: 64).

Según Polanyi (1987), el mercado siempre adquiere una función precisa con el surgimiento de las máquinas costosas, que sólo podía adquirir el comerciante con dinero. Ahora bien, semejante inversión sólo podía ser rentable si se le garantizaban al capitalista dos cosas: debe asegurarse vender toda su mercadería, y disponer de todos los factores para comprarlos.

Sin duda que estos factores sólo están disponibles si forman parte del mercado de compra venta, de donde se deduce que materias primas y trabajo, además de dinero y tierra comenzarán a tener sus mercados propios.

Polanyi (1987) destaca, acompañado por las contribuciones de estudios antropológicos y etnográficos, aunque en oposición al dogma liberal defendido por Smith (1961), que nunca antes de esa época hubo una economía controlada por los mercados, y que hasta entonces nunca antes la ganancia y el beneficio obtenidos por medio de los procesos de intercambio tuvieron un papel tan importante.

Ciertamente Polanyi no ignora la presencia de los mercados en las economías. Pero para comprender mejor sus posturas, se deben distinguir los dos conceptos que maneja sobre el mercado: (a) mercado como lugar físico donde se efectúan trueques y relaciones de compra - venta; y (b) mercado como sistema de organización económica regido por la ley de oferta - demanda.

El mercado como lugar físico tuvo un importante desarrollo sobre el siglo XVI, aunque hasta la victoria del liberalismo, estos estuvieron controlados y regulados socialmente. Distingue, además, entre mercados locales, nacionales y de larga distancia.

Los mercados de larga distancia no eran competitivos, pues estaban fuertemente regulados por los pactos entre las diversas administraciones. Por su lado, Polanyi advierte que el comercio exterior al principio no necesitó de mercados, pues se basó más en el principio de reciprocidad que en el de trueque. En los mercados locales, no existía el concepto de competitividad y hay mucha evidencia que muestra cómo se regulaban por ejemplo los precios, las formas de exhibir las mercaderías, y cómo se prohibía el regateo e incluso la publicidad de los productos.

Todo lo antes descrito, para salvaguardar a la sociedad de los peligros derivados de la lógica de intercambios. En este marco se puede decir que regulación y mercado crecieron juntos. He aquí las primeras políticas públicas para subordinar lo económico a los valores sociales.

En América, por su lado, las grandes civilizaciones también actuaron de la misma manera (Guerra, 2002). Ese enorme mercado de Tenochtitlán que tanto asombró a Cortés y los suyos, se encontraba subordinado a estrictas normas de convivencia social, limitándose notoriamente la libre competencia. Las ceremonias del potlatcht entre las tribus de la costa noroeste de Norteamérica, son otro buen ejemplo de la fuerte urdimbre



social que se tejía en este caso, para el reparto ceremonial de obsequios entre los pueblos kwakiutl.

Por otro lado, el mercado autoregulado, es decir, sin intervención de ningún tipo, o lo que es lo mismo, en ausencia de políticas públicas (Guerra, 2002: 115), implica que toda la producción sea puesta a la venta en el mercado y que todos los ingresos deriven de esas ventas. Para que eso ocurra, elementos tan vitales como el trabajo y la tierra deben ser considerados mercancías, algo inadmisibles para los humanismos de todos los signos, pero en los hechos concretizado conforme el mercantilismo de intercambios se hacía más poderoso.

En ausencia de mercados autoregulados, en Inglaterra, el trabajo estaba regulado socialmente, incluso en presencia del mercantilismo: el Estatuto de Artífices de 1563 y la Ley de Pobres (conjunto de reglamentaciones que van de 1536 a 1601), son buenos ejemplos en la materia.

Incluso se puede decir que ambos formaron parte de lo que actualmente se denominaría Derecho Laboral. Nótese que los gremios fueron derogados recién en 1790 en Francia, el Estatuto fue derogado entre 1813 y 1814, y la Ley de Pobres definitivamente queda de lado en 1834, siendo el último obstáculo para la plena entrada en vigencia del liberalismo económico.

La Ley de Speenhamland de 1795, inscripta dentro de lo que se conoce como Ley de Pobres en Inglaterra, fue considerada como el último esfuerzo en materia de política pública antes de la victoria definitiva del liberalismo o *laissez faire* para utilizar la expresión luego extendida en Francia. Establecer un mercado de trabajo en una sociedad rural, equivalía a destruir lo que quedaba del tejido social ya fuertemente resentido por la política de los primeros Tudor⁴.

Procurando hacer efectivo «el derecho de vivir», la Ley de Speenhamland dota de subsidios a cualquier trabajador que no logre superar un determinado salario. Se está en presencia entonces de un segundo tipo de política pública: mientras que a las anteriores se las puede inscribir dentro de las políticas regulatorias, ésta responde a la lógica de las políticas redistributivas.

Ahora bien, una política de este tipo para Polanyi, si bien en un principio dota a los empresarios de mano de obra barata, luego termina por alejar al trabajo del objetivo procurado por el capital, esto es, constituir un mercado libre, donde el precio depende únicamente de la ley de oferta y demanda. La Ley cae definitivamente en 1834 dando origen a los peores años del proletariado, dejado al arbitrio de las leyes mercantiles.

Algunas décadas más tarde, sin embargo, las propias organizaciones sindicales junto a la toma de conciencia de las clases dirigentes fueron dotando a la economía de un «doble

⁴ Nótese que esta Ley entra en escena justo cuando cae el Acta de Residencia de 1662, que atentaba contra la movilidad del trabajo que pedía el capital.



movimiento» a través del cual se expresaron las tendencias antimerchantiles que dieron lugar a una nueva fase en las políticas públicas en los países industrializados.

Es de destacar, sin embargo, que mucho antes de este «doble movimiento» se sucedieron numerosos movimientos contrarios a la nueva cultura de trabajo que se intentaba imponer mediante los mecanismos industriales y mercantiles: pasar de una cultura donde el trabajo forma parte de las actividades humanas cotidianas, a otra donde éste se transforma en «fuerza de trabajo», «mercancía» o «factor de producción», por cierto, que no fue sencillo de implementar para los actores capitalistas.

El historiador Thompson (1979), ha sido uno de los más interesantes y autorizados para leer en estas materias. Se deduce de sus trabajos que esos mecanismos mercantiles impulsados por las fuerzas económicas de la época encontraron un gran obstáculo en el pueblo, que decididamente defendería sus derechos atados a esos mecanismos extramerchantiles, que el autor inglés cobija bajo el rótulo de «economía moral de la multitud».

En ese sentido, además, se comparte con Zubero que la evolución de los hechos llevará a que «represión, expropiación y seducción se aliarán en esta tarea de convertir en “normal” un modelo de trabajo que chocaba frontalmente con la concepción del trabajo no - capitalista, con la cultura y hasta con la antropología de quienes se veían forzados a acudir a las minas y a las fábricas» (Zubero, 1998: 9).

4. Los antecedentes en la OIT

Si se atiende a lo que sucedió en el Siglo XX, se debe señalar que las (mal) denominadas políticas pasivas irrumpen a la par que las (mal) denominadas políticas activas en el escenario político. A nivel de la OIT, por ejemplo, el primer instrumento elaborado es la Recomendación 1 sobre el desempleo (ya retirada) de 1919.

Allí se citan explícitamente tres políticas de empleo (aunque para llegar a este concepto se debería esperar a los años sesenta): las agencias de colocación (de hecho, el principal contenido de esta Recomendación consistía en la eliminación de las agencias lucrativas, tema que se plasma luego en el Convenio 34 de 1933), los seguros contra el desempleo y las obras públicas (OIT, 1919).

Más adelante, la Recomendación 44 de 1934 establece la idea de la contraprestación, tan habitual en muchas de las actuales políticas sociales contemporáneas:

“a) La obligación de asistir a un curso de enseñanza profesional o de otra índole, obligación a la que el Convenio permite condicionar el pago de indemnizaciones o de subsidios, sólo debería ser impuesta en caso de que el interesado pueda obtener ventajas desde el punto de vista físico o moral, o desde el de su capacidad profesional o sus aptitudes generales.

b) Cuando se imponga a un desempleado la obligación de aceptar un empleo en trabajos de asistencia debería tenerse en cuenta la edad, el estado de salud y la profesión



ejercida anteriormente por el interesado, así como su aptitud para el trabajo del que se trate.

c) Solamente deberían considerarse trabajos de asistencia aquellos que, teniendo un carácter excepcional y temporal, organice la autoridad pública con fondos especialmente destinados a asistir a los desempleados” (OIT, 1934).

Como puede observarse, el pago de indemnizaciones o subsidios implica en ciertas condiciones la obligación de recibir capacitación laboral. Esta recomendación de 1934 es verdadero antecedente de buena parte de las políticas sociales actuales que condicionan los aportes por parte del Estado de Bienestar a determinadas contraprestaciones.

En segundo lugar, se establece el “trabajo de asistencia”, antecedente de lo que en la actualidad podría denominarse como: trabajos de inclusión social, un instrumento también muy actual que tiende puentes entre las políticas de trabajo y las políticas de inclusión social.

Ahora bien, la idea de la contraprestación como señala (Rosanvallón, 1995) no es propia de las políticas modernas, sino que se remonta al clima revolucionario de la Revolución Francesa (1789), dando origen a la disputa filosófica sobre el derecho al trabajo que sigue luego con la Revolución de 1848 y la polémica de los talleres nacionales.

En este contexto, el pago a los desempleados que pasaban a ejecutar obras públicas abría la discusión sobre el carácter de la retribución: ¿era un salario o más bien una contrapartida de la sociedad? La pregunta revela la necesidad de definir el alcance de los derechos y los deberes en relación al trabajo.

La polémica se zanja en las economías capitalistas sacándole al Estado el peso de asegurar el trabajo a todos los habitantes. Esto representa la victoria de los sectores más liberales que interpretan el derecho al trabajo (establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos) como la obligación por parte del Estado, no de asegurar la creación de puestos de trabajo, sino de establecer las políticas oportunas para que el mercado pueda actuar lo más libremente posible.

El acento pasa a estar ahora en la libertad de trabajar (Cantaro, 2006). Los socialismos reales, mientras tanto, se afilian a la idea que el trabajo es un “honor” y una “obligación” y le corresponderá por lo tanto al Estado emplear a todos sus habitantes.

Los resultados de este planteo dicotómico tan propio de la Guerra Fría son elocuentes: mientras que los primeros sufrieron las limitaciones propias del mercado cuando se deja libre a su arbitrio, los segundos sufrieron las limitaciones propias de un sistema que menosprecia la capacidad de emprendimiento privado.

La OIT en los años 40, mientras tanto, incorpora la noción del “pleno empleo” (OIT, 1944). Se le encomienda a los Estados procurar que todos sus habitantes tengan empleo,



garantizando las libertades para escogerlo. En los años 60 se incorpora la noción de “políticas activas” (OIT, 1964) para contribuir a ese objetivo.

5. Conclusiones

El actual escenario de crisis económica internacional ha disparado las tasas de desempleo en todo el mundo, aunque especialmente en el epicentro de la crisis, esto es, los EUA y algunos otros países de la OCDE. Son tiempos difíciles donde los diferentes países vuelven a concentrar sus esfuerzos en las denominadas políticas de trabajo, de empleo y de inclusión social.

La historia demuestra que los pueblos antiguos recurrieron a una amplia batería de finas regulaciones sociales y económicas con el propósito de proteger el trabajo y la cohesión social, y de esa manera asegurar la reproducción material y social de la vida humana.

Éstas se convierten entonces, junto a las “poor laws” de carácter redistribucionista, la antesala de las modernas políticas que lentamente, a partir de fines del Siglo XIX, los Estados comienzan a poner en práctica ya sea para madurar salidas al estilo Bismark o al estilo Beveridge.

Una correcta teorización de estas políticas debería reconocer el mayor alcance del término trabajo con sus diferentes funciones y expresiones sociales. El empleo, como trabajo remunerado a su vez, debe dar lugar a políticas que regulen, promuevan y alienten todas las variantes posibles de generación de ingresos y no sólo el trabajo asalariado en relación de dependencia.

Las políticas de inclusión social, finalmente, deben valerse algunas veces de las políticas de trabajo, otras veces de las políticas de empleo, para ser eficientes en sus cometidos de lograr la inclusión por parte de los más vulnerables.

Nótese que el vínculo entre las políticas de empleo y las políticas de inclusión social se vuelve de fundamental importancia para asegurar a los sectores más deprimidos, ingresos genuinos que permitan la satisfacción de sus necesidades materiales así como el acceso a la seguridad social.

Referencias bibliográficas

Blázquez Agudo, E. (s/f). Las políticas públicas de empleo en el nuevo panorama económico. Documento en línea. Disponible en: <http://www.elgraduado.es/59/politicas-publicas-de-empleo.htm>. Consulta 16/10/ 2010.

Cantaro, A. (2006). El trabajo en la Constitución Europea: de Tocqueville a Bolkestein. Documento en línea. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/02antonio cantaro.htm#dos>. Consulta: 23/01/2011.



- Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires. Paidós.
- Castillo, C. y García, J. (2001). Marx entre el trabajo y el empleo. Documento presentado al VI Congreso Nacional de Sociología, Salamanca.
- De Freitas, A. y Moretto, A. (1998): Políticas de emrego e protecão social, São Paulo, Abet.
- Freyssinet, J. (2007). El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI. La experiencia reciente de los países de Europa Occidental. Buenos Aires. Conicet.
- Guerra, P. (2002). Socioeconomía de la Solidaridad. Montevideo. Editorial Nordan.
- Noguera, J. (2002). El concepto de trabajo en la teoría crítica. En Papers 68, Revista de Sociología. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona.
- OIT (1919). Recomendación 1 (retirada) sobre el desempleo. Documento en línea. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>. Consulta: 16/10/2010.
- OIT (1934). Recomendación 44 sobre el desempleo. Documento en línea. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>. Consulta: 15/10/2010.
- OIT (1944). Recomendación 71 sobre la organización del empleo. Documento en línea. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>. Consulta: 16/10/2010
- OIT (1964). Recomendación 122 sobre la política de empleo. Documento en línea. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>. Consulta: 18/10/2010
- Pérez A. J. (2006). Sociología. Madrid. Ediciones Internacionales Universitarias.
- Polanyi, K. (1987). La gran transformación. México. FCE.
- Rodríguez, J. M. (2003). Coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo. Montevideo. PNUD – OIT, paper.
- Rosanvallón, P. (1995). La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia, Buenos Aires. Manantial.
- Samaniego, N. (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Santiago. CEPAL, serie Macroeconomía del Desarrollo No. 19.
- Santos Ortega, J. A. (1995). Sociología del Trabajo. Valencia. Tirant lo Blanch
- libros. Smith, A. (1961). La Riqueza de las Naciones. Madrid. Aguilar.
- Thompson, E. P. (1979). Tradición, consciencia y revuelta de clase. Barcelona. Crítica.



Urse, J. C. (1993). Trabajo (asalariado), empleo y desocupación. Documento en línea. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-4/trabajo-asalariado-empleo-y-desocupación>. Consulta: 23/01/ 2011.

Zubero, I. (1998). El trabajo en la sociedad. Manual para una sociología del trabajo. Bilbao. Universidad del País Vasco.