



MMT Primer

di *L. Randall Wray*

Blog **47**

retemmt

www.retemmt.it

Il PLG/DLUI e l'esperienza nel mondo reale

di L. Randall Wray

Postato il 22 aprile 2012

Sono stati molti i programmi volti alla creazione di posti di lavoro realizzati nel mondo, alcuni dei quali estremamente mirati, altri di portata più ampia. Il New Deal americano prevede molti programmi abbastanza inclusivi, come il *Civilian Conservation Corp* ed il *Works Progress Administration*. La Svezia sviluppò programmi occupazionali ad ampio spettro che, praticamente, garantirono l'accesso al lavoro.

Tra la seconda Guerra Mondiale e gli anni '70 del 1900 diversi Paesi, tra cui l'Australia, si mantennero prossimi ad una condizione di piena occupazione (a un livello di disoccupazione misurata inferiore al 2%) attraverso una combinazione di elevata domanda aggregata e creazione diretta e scarsamente coordinata di posti di lavoro (spesso esisteva un "datore di lavoro di ultima istanza" informale, come le ferrovie nazionali, che assumeva essenzialmente chiunque). Come osserva Bill Mitchell, un impegno nazionale alla piena occupazione spronò il Governo ad implementare politiche che crearono occupazione - anche se esso non adottava un esplicito PLG/DLUI nazionale ad accesso universale.

A seguito della crisi economica provocata dal collasso del suo sistema di cambio fisso, l'Argentina creò il *Plan Jefes y Jefas*, che garantì un'occupazione ai capifamiglia indigenti (si veda Tcherneva e Wray qui: <http://www.cfeps.org/pubs/wp/wp50.htm>). Il piano creò con successo 2 milioni di nuovi posti di lavoro, che non solo garantirono alle famiglie indigenti un'occupazione ed un reddito, ma anche servizi essenziali e beni gratuiti ai quartieri poveri.

Per molti anni, l'Argentina fu proclamata come la storia di successo dell'austerità e delle politiche di liberalizzazione dei mercati del FMI, finché nell'inverno del 2001-2002 sperimentò un collasso economico (in questa sede non mi occuperò delle cause della crisi, ma fu l'inevitabile risultato dell'adozione di un accordo di cambio fisso. Rinunciando alla

propria valuta, il Paese affrontò una crisi finanziaria nonostante i deficit del suo bilancio [pubblico] avrebbero sempre rispettato i criteri di Maastricht).

Per far fronte alla crisi imminente, ad un tasso di disoccupazione in rapida crescita e all'aumento del tasso di povertà, il Governo argentino implementò un programma di garanzia occupazionale limitato denominato *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (piano per i capifamiglia maschi e femmine disoccupati, o semplicemente *Jefes*). La partecipazione al programma crebbe rapidamente, fino al 5% circa della popolazione ed al 13% circa della forza lavoro.

Il piano *Jefes* offriva un salario di 150 peso al mese ad un capofamiglia per un minimo di 4 ore di lavoro al giorno. I partecipanti svolgevano lavori socialmente utili

e piccole attività di costruzione o manutenzione, o erano indirizzati verso programmi di formazione (compreso il completamento dell'istruzione di base). La famiglia doveva avere in carico bambini al di sotto dei 18 anni, persone con disabilità o una donna in stato di gravidanza. Generalmente, l'ammissione al *Plan Jefes* era limitata ad un partecipante per famiglia. Il piano fu considerato uno dei programmi governativi principali attraverso cui affrontare la crisi economica che colpì l'Argentina al collasso del currency board. La maggior parte degli altri programmi che offrivano una rete di sicurezza furono eliminati o ridotti così da spostare i finanziamenti al *Jefes*.

La spesa pubblica complessiva raggiunse l'1% circa del Pil, con quasi 2 milioni di partecipanti (1,6 milioni circa nel *Jefes* e 300'000 in un programma simile che non

abbiamo studiato, il PEL). Tuttavia, bisognerebbe notare che gli Stati Uniti spendono l'1% del proprio Pil per l'assistenza sociale per il contrasto alla povertà, mentre Francia e Regno Unito spendono in tali programmi il 3-4% del Pil.

Il piano si allontanò in misura sostanziale dalla nostra proposta di PLG: limitò l'ingresso a coloro che si erano presentati ed iscritti entro il 17 maggio 2002, anche se furono aggiunti alcuni partecipanti che non avevano rispettato tale scadenza. Questo si dice che determinò alcuni casi di discriminazione, perché ad altri potenziali partecipanti fu negato l'accesso al piano - nonostante sembrassero soddisfarne i requisiti - poiché avevano mancato la scadenza. Cosa più importante, le famiglie furono costrette a scegliere chi avrebbe partecipato al programma. Le limitazioni d'accesso non consentirono al piano di ridurre ulteriormente i tassi di disoccupazione e povertà. Se l'accesso al piano non fosse stato limitato ad un partecipante per famiglia, è probabile che in molte famiglie indigenti sia il marito sia la moglie avrebbero partecipato. Questo avrebbe fornito un reddito familiare minimo di 300 peso mensili, conducendo alcune famiglie fuori dalla condizione di povertà. Se il piano fosse stato ampliato

ulteriormente, esteso al di là dei capi delle famiglie con a carico bambini, persone con disabilità, donne in stato di gravidanza, il numero di partecipanti sarebbe quasi certamente cresciuto ben al di sopra dei 2 milioni. Il tasso di disoccupazione sarebbe sceso molto di più, come anche il tasso di povertà.

Inoltre, limitando il programma all'equivalente di un'occupazione non a tempo pieno, ai lavoratori fu impedito di lavorare il numero di ore desiderato ed i loro redditi si ridussero nella misura in cui non furono in grado di trovare un'altra occupazione part-time per colmare la differenza. Dato che molti partecipanti - specialmente le donne - non avevano alcuna esperienza pregressa nel mercato del lavoro formale, la probabilità che avrebbero trovato lavoro al di fuori del *Jefes* ad un salario anche solo prossimo a quello minimo era piuttosto scarsa. La limitazione all'accesso sembra essere stata una caratteristica fondamentale del piano nel tentativo di contenere la spesa dello Stato federale; tuttavia, portò ad un'elevata insoddisfazione e, probabilmente, ad alcune situazioni di favoritismo e corruzione.

Con grande sorpresa di molti funzionari del Ministero del Lavoro,

inizialmente il 60% circa dei partecipanti al piano era costituito da capifamiglia donne, e questa percentuale crebbe infine sino a tre quarti. Le statistiche ufficiali indicano che il piano fu ben mirato alle famiglie destinatarie (famiglie povere con figli a carico) e molto apprezzato dai partecipanti. Gli studi dei ricercatori internazionali (inclusa la Banca Mondiale) rilevarono che i progetti furono generalmente ben gestiti, completati nei tempi previsti, e fornirono alle comunità povere i servizi necessari.

La crescente "femminilizzazione" del piano (in parte causata dalla ripresa economica, che attirò la maggior parte degli uomini fuori dal programma, [verso impieghi] nel settore privato) si dimostrò essere un problema politico. I funzionari del Governo adottarono l'atteggiamento per cui il piano stava offrendo lavoro a donne "economicamente inattive", donne che sarebbero dovute essere a casa invece di lavorare. Non entrò nei dettagli (in parte perché non mi sono sufficientemente familiari), ma i funzionari crearono una strategia alternativa attraverso cui gli uomini che erano restati fuori furono spostati in un programma di disoccupazione, e le donne nel welfare. Questi spostamenti erano volontari, ma il compenso superiore sia nella disoccupazione sia nel

welfare costituì l'attrazione che contribuì a demolire il piano *Jefes*. Uno dei miei dottorandi continuò a studiare i partecipanti man mano che il piano veniva ridotto - e scoprì che le donne avrebbero voluto, razionalmente, ottenere il compenso più elevato del welfare, ma continuare a svolgere il proprio lavoro (senza compenso) perché riconoscevano benefici sostanziali nelle reti sociali che avevano creato attraverso il lavoro. Inoltre, volevano contribuire alle proprie comunità.

Pavlina Tcherneva ed io visitammo un certo numero [*di posti di lavoro relativi a*] progetti *Jefes*, facendo interviste a circa 100 partecipanti (perlopiù donne) ed ai loro supervisor. Riassumendo in breve i nostri risultati principali, scoprimmo che alla domanda "Preferiresti ricevere il sussidio del programma *Jefes* ma rimanere a casa?" tutti, senza alcuna eccezione, risposero che non avrebbero voluto restare a casa e che avrebbero preferito andare a lavorare. Quando veniva loro chiesto "Perché?", le risposte più comuni erano che

- 1) si sentivano (o si sarebbero sentiti) inutili restando a casa,
 - 2) lavorando, sentivano di aiutare la comunità,
 - 3) nel lavoro c'è dignità,
 - 4) incontravano i propri vicini, e
 - 5) stavano acquisendo nuove abilità.
- Notare che i nostri risultati sono

coerenti con i dati dei sondaggi di altri studi, il che indica che i partecipanti sono molto soddisfatti dal piano perché "possono fare qualcosa", "aiutano la comunità", "lavorano in un buon ambiente" e "imparano".

È interessante notare, in particolar modo, che alla domanda "Pensi che vi siano beni e servizi essenziali di cui la tua comunità ha bisogno che possono essere prodotti dai lavoratori *Jefes*?" tutti, senza alcuna eccezione, risposero in maniera affermativa. Le persone facevano distinzione tra il lavoro in fabbrica ed il lavoro socialmente utile, e molti affermavano che ci sono servizi sociali che non sono considerati "produttivi" nel senso di attività che generano un profitto che, ciononostante, è necessario erogare - come prendersi cura dei giovani, degli anziani e dei deboli, pulire e riparare i rioni, mandare avanti le mense dei poveri, e così via.

Jefes stava contribuendo a ridefinire il significato [*stesso*] di lavoro, offrendo un impiego remunerato per attività che sono generalmente ritenute "lavoro improduttivo". Abbiamo tuttavia incontrato barriere significative, specialmente ai più alti livelli di governo, nel ritenere queste tipologie di lavoro meritevoli di remunerazione. Tutti i funzionari pubblici erano d'accordo

nel ritenere utili le tipologie di servizi offerti dai progetti *Jefes*, ma riluttanti nel considerare tali progetti *Jefes* "efficienti". Esisteva una forte propensione a valutare l'efficienza secondo l'ottica di mercato. I funzionari, per esempio, erano d'accordo sul fatto che il pane offerto dai lavoratori *Jefes* ai vicini indigenti soddisfaceva una necessità reale; tuttavia, credevano che le moderne panetterie del settore privato avrebbero potuto soddisfare tale necessità in modo molto più "efficiente" attraverso [*l'impiego di*] forza lavoro qualificata. Ci riferirono che sarebbe stato meglio pagare le donne per rimanere a casa, così che avessero potuto semplicemente acquistare il pane da panetterie moderne.

I progetti *Jefes* che essi ritenevano "sostenibili" erano micro-imprese (cooperative di lavoratori) che avrebbero potuto competere sui mercati. I progetti che non realizzavano produzione da vendere sui mercati erano visti come "inefficienti" perché non giungevano alla prova di un mercato. Pertanto, un progetto *Jefes* in cui le donne sfornavano pane, che veniva quindi offerto gratuitamente ai vicini indigenti, era necessariamente visto come "inefficiente" - anche se il progetto creava posti di lavoro utili e "produzione" utile che riduceva la fame.

Si tratta ovviamente di un atteggiamento comune, condiviso dagli economisti mainstream. L'“efficienza di mercato” è il metro di valore. Quindi, ironicamente, essi preferivano che le donne non facessero nulla di “produttivo” - [come] stare semplicemente a casa e vivere di carità - piuttosto che apportare contributi positivi alle loro società. L'unico uso “produttivo” di tali donne “inefficienti” e dei loro bambini era in veste di “consumatori” della produzione di grandi ed “efficienti” società. E questi funzionari non potevano davvero comprendere tutti gli altri benefici di cui le donne godevano grazie al lavoro e al fatto di sentirsi utili per le proprie comunità.

Tutti i funzionari che abbiamo intervistato concordavano sul fatto che, nell'ambito del *Jefes*, le donne stavano facendo cose importanti, perfino necessarie. Tuttavia, erano meno convinti del fatto che tali attività fossero idonee ad essere retribuite. Se le donne si fossero organizzate in micro-imprese per vendere prodotti sui mercati, allora il mercato avrebbe determinato la giusta remunerazione. Se invece i prodotti erano distribuiti gratuitamente al vicinato, allora il lavoro era in qualche modo non meritevole di essere remunerato. Si tratta di punti di vista di certo ampiamente condivisi in tutto il mondo - specialmente tra coloro

che hanno ricevuto una formazione economica mainstream.

Più di recente, l'India ha approvato il *National Rural Employment Guarantee Act* (2005), che impegna lo Stato a dare un'occupazione ad ogni adulto che viva in un'area rurale nell'ambito di un progetto di opere pubbliche. Il posto di lavoro dev'essere offerto entro 15 giorni dalla registrazione, e deve dare occupazione per un minimo di 100 giorni all'anno. Questi programmi rappresentano un riconoscimento relativamente esplicito del fatto che lo Stato può e dovrebbe agire come datore di lavoro di ultima istanza.

La prima grande necessità per una migliore organizzazione sociale... è la garanzia del diritto, a chiunque sia in grado di farlo, di lavorare - non il mero diritto legale, ma un diritto che sia applicabile, così che l'individuo abbia sempre l'opportunità di impegnarsi in qualche forma di attività utile e che, nel caso in cui il normale apparato economico si inceppi per una crisi di qualche sorta, allora sia compito dello Stato intervenire in soccorso e far sì che gli individui abbiano qualcosa che valga la pena fare - non spaccare pietre in un'aia o qualcos'altro per ottenere un buono per una zuppa, ma un qualche tipo di lavoro produttivo che una persona che si rispetti possa compiere con interesse e con un profitto che non sia meramente pecuniario.

Alcuni sostenitori della garanzia occupazionale, come Phil Harvey e Bill Mitchell, si schierano a favore del diritto al lavoro sulla base del fatto che si tratta di un

diritto umano (o naturale) fondamentale. Tale tipo di trattamento trova sostegno nelle proclamazioni legali moderne come la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, o nell'Employment Act del 1946 e nel Full Employment Act del 1978. Come questi autori riconoscono, le argomentazioni della giustizia sociale poggiano su più del riconoscimento ufficiale del diritto al lavoro come diritto umano fondamentale.

Amartya Sen, per esempio, supporta il diritto al lavoro sulla base del fatto che i costi economici e sociali della disoccupazione sono sconcertanti, con conseguenze su vasta scala che eccedono la dimensione della perdita di reddito della persona. Un altro vincitore del Premio Nobel, William S. Vickrey, identificò la disoccupazione come “crudele vandalismo” e spese gli ultimi anni della sua vita delineando le ingiustizie sociali ed economiche della disoccupazione e

concepando strategie per la sua soluzione. Crediamo, insomma, che le giustificazioni al diritto ad un reddito e al diritto al lavoro sulla base del fatto che si tratta di diritti umani inalienabili, coerenti con gli obiettivi di giustizia sociale e libertà, non siano incompatibili.

Analogamente, il piano indiano potrebbe riscuotere un successo maggiore rispetto all'esperienza argentina. Si noti: questo non per questioni tecniche, come formazione del piano o competenza. Secondo me, Jefes fu organizzato in modo molto innovativo (pur essendo un PLG solo parziale, che presentava varie limitazioni alla partecipazione ed all'ammontare del salario, di gran lunga troppo basso). La sua decentralizzazione, ma con vari livelli di controlli ed equilibri, ha avuto un buon successo nel generare progetti che hanno contribuito alle comunità. E il piano apportò ai partecipanti un'ampia gamma di benefici. Ma il problema è che i funzionari argentini lo videro come un piano temporaneo per far fronte ad una crisi. Quando la crisi terminò, essi eliminarono il programma. L'India ha formulato il piano come un diritto umano.

Non sono mai stato convinto del fatto che questo fosse necessario, perché pensavo che la logica, da sola, avrebbe trionfato. Impiegare le persone è meglio che elargire loro elemosina. Consentire alle persone di contribuire alla società è meglio che obbligarle a restare a casa, stigmatizzate dal welfare. Ma, sfortunatamente, gli economisti hanno avuto successo nel convincere i policymaker che l'unica misura che conta realmente è la limitata efficienza di mercato.

Eppure abbiamo combattuto con successo contro questo genere di ragionamenti nell'ambito dei diritti umani - tutte le razze, tutti i gruppi etnici, tutti i generi hanno diritti umani fondamentali. Come ho detto in un precedente blog, i diritti umani sono un'aspirazione (Phil Harvey ha scritto grandi articoli su questo [tema]) - e

dobbiamo riconoscere il diritto ad un lavoro e combattere per esso. È più del diritto di avere un reddito. È il diritto di fare qualcosa di utile, di contribuire alla società e di avere tutti i benefici che si ottengono partecipando pienamente ad una società in modo socialmente utile.

L'esperienza *Jefes* ci consente di spostarci dal regno della teoria alla realtà della pratica. Molti dei timori di coloro che criticano i programmi di creazione diretta di posti di lavoro si sono dimostrati fallaci. La creazione di posti di lavoro, anche su ampia scala ed in circostanze difficili, può essere un successo. I partecipanti hanno accolto [*con favore*] la possibilità di lavorare, considerando la partecipazione come uno strumento di emancipazione. Il piano può essere implementato in maniera democratica, accrescendo la partecipazione nel processo politico e con un numero relativamente ridotto di casi di corruzione e spreco burocratico. Si possono intraprendere progetti utili. Persino con un piano di proporzioni enormi, che ha impiegato il 5% della popolazione, le comunità sono state in grado di trovare ai partecipanti lavori utili. *Jefes* ha ridotto il malcontento sociale e creato domanda per la produzione del settore privato.

Un piano come *Jefes* potrebbe funzionare da qualche altra parte? Come minimo, possiamo imparare dai successi e dai fallimenti del programma. Come ha riferito a Pavlina e a me uno degli organizzatori argentini, "Le persone che davvero hanno le risposte sono quelle che hanno bisogno, quelle che soffrono la fame. Se indirizzate le vostre politiche a quelle persone, non potete sbagliare. Questo Governo ha fatto un buon lavoro; ha affrontato il problema alla radice... non ha guardato alla cima; è andato dritto al fondo".

In un certo senso, il PLG/DLUI è davvero mirato "al basso", dato che "impiega dal basso" offrendo un lavoro a coloro che sono stati lasciati indietro. Il suo salario

e il suo pacchetto di benefit è il più ridotto, fissando [così] lo standard minimo che i datori di lavoro privati possono offrire. Non prova a competere con il settore privato per i lavoratori, coinvolge anzi coloro che un lavoro non lo possono trovare. Inoltre, decentralizzando il piano, consente alle comunità locali di creare i progetti ed organizzare il programma. La comunità

locale ha probabilmente un'idea migliore delle necessità della comunità, sia in termini di posti di lavoro sia in termini di progetti. Tuttavia, l'effettiva formulazione dei progetti dev'essere effettuata caso per caso.

La prossima settimana: è possibile separare la MMT dal PLG?

*Traduzione di **Andrea Sorrentino**
Supervisione di **Maria Consiglia Di Fonzo***

www.retemmt.it