

Poza pełne zatrudnienie: pracodawca ostatniej szansy jako instytucja umożliwiająca zmianę

Pavlina R. Tcherneva

Levy Economics Institute of Bard College

Tłumaczenie z języka angielskiego: Joanna Bednarek

Tekst w oryginale ukazał się pt. *Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change*, „Working Paper”, no. 732, 2012; http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_732.pdf.

Dziś, gdy bezrobocie wydaje się niezwykle trudne do wyeliminowania, warto przyjrzeć się powtórnie propozycji politycznej głoszącej jego całkowite wyeliminowanie – pracodawcy ostatniej szansy (POS). Niniejszy artykuł analizuje jedyny rzeczywiście realizowany program bezpośredniego tworzenia miejsc pracy wzorowany na propozycji POS stworzonej w Stanach Zjednoczonych [Kostzer]. Mowa o argentyńskim programie Plan Jefes y Jefas de Hogares (dalej Jefes lub Plan Jefes), wprowadzonym po zapaści finansowej z 2001 roku, by zaradzić jej katastrofalnym skutkom. Plan Jefes oferował możliwość zatrudnienia bezrobotnym głowom rodzin w ramach projektu finansowanego na poziomie federalnym, ale administrowanego na poziomie lokalnym. Jego projekt nie był całkowicie zgodny z propozycją POS, ale posiadał ważne cechy instytucjonalne, które omówimy poniżej. Naszym pierwszym zadaniem jest ocena, czy Plan Jefes zapewnił makroekonomiczną stabilizację, którą zgodnie z argumentami jego zwolenników ma zapewniać program POS. Drugim zadaniem jest określenie, jak należy projektować programy POS, by za ich pomocą osiągać więcej niż tylko łagodzenie gospodarczej niestabilności i bezrobocia. Plan Jefes ukazuje, choć nie było to zamiarem jego twórców, że programy zatrudnienia publicznego mogą mieć wpływ na trwałe problemy społeczno-gospodarcze w rodzaju ubóstwa i nierówności płci. Jako że problemy te są wielowymiarowe, nie należy traktować POS jako panaceum, ale jako ważne narzędzie polityczne zdolne zaradzić niektórym z najgłębiej zakorzenionych i trwałych przyczyn ubóstwa i nierówności płci.

I. CZYM BYŁ PLAN JEFES I NA ILE PASOWAŁ DO MODELU POS?

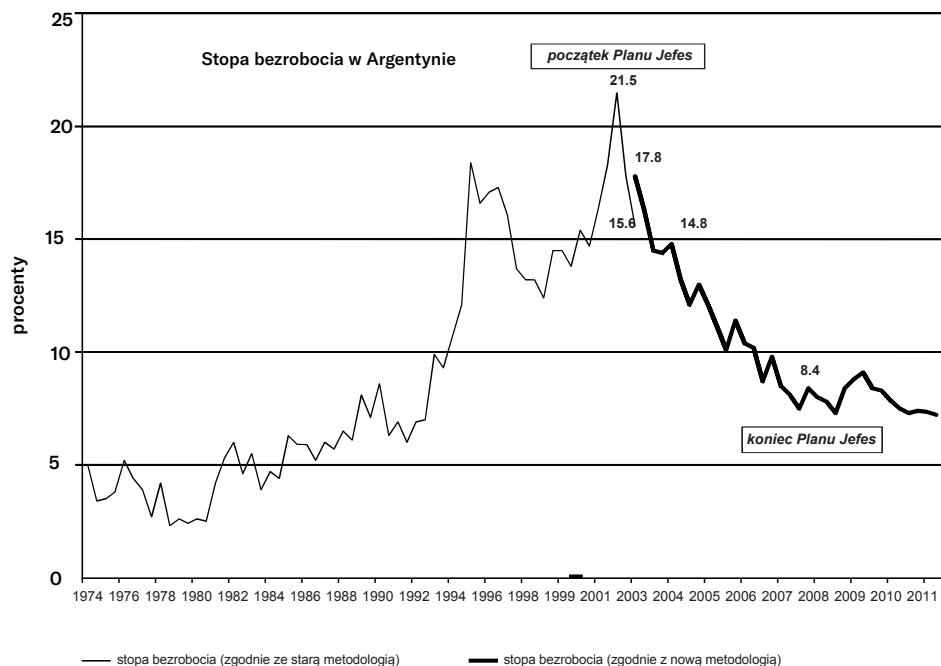
Argentynę uważano w przeszłości za przykład sukcesu polityki neoliberalnej. Jednak w 2001 roku, po piętnastu latach stagnacji gospodarczej i pogarszania się warunków społeczno-gospodarczych, gospodarka tego kraju pogrążyła się w najgorszym kryzysie

w jego historii. Stopa bezrobocia, rosnąca w latach poprzedzających kryzys, osiągnęła w maju 2002 roku wysokość 21,5% (zgodnie z konserwatywną metodą mierzenia bezrobocia; wykres 1). Pogarszanie się warunków życia zmusiło tysiące osób do uczestnictwa w pokojowych protestach zapoczątkowanych 12 grudnia 2001 roku, zwanych *cacerolazo*¹, zorganizowanych przez małe stowarzyszenie kupieckie. Od 14–17 grudnia 2001 roku Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO) – Narodowy Front przeciwko Ubóstwu, szeroka koalicja grup bezrobotnych, postępowych związków zawodowych, obrońców praw człowieka i organizacji drobnych przedsiębiorców – zorganizowała ogólnokrajową kampanię prowadzoną wyłącznie przez wolontariuszy domagających się od państwa wprowadzenia programu dla bezrobotnych.

W ciągu dwóch dni protesty zmusiły ministra gospodarki Dominga Cavalla i prezydenta Fernanda de la Rúa do ustąpienia. Pierwszy prezydent sprawujący władzę w okresie przejściowym, Adolfo Rodríguez Saá, którego urzędowanie trwało tylko tydzień, podpisał rozporządzenie powołujące program tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych głów rodzin, nazwany Planem Jefes de Hogar. Stworzył go zespół ekonomistów z Ministerstwa Pracy, wzorując go na propozycji POS opracowanej w USA [Kostzer]. Następny prezydent, Eduardo Duhalde, podpisał rozporządzenie nadzwyczajne o wprowadzeniu Planu Jefes. Program ten stał się głównym mechanizmem pozwalającym zaradzić skutkom zaburzeń społecznych po załamaniu się systemu kasy emisyjnej.

Plan Jefes zapewniał wynagrodzenie w wysokości 150 peso miesięcznie głowie rodziny za przynajmniej 4 godziny pracy dziennie. Uczestnicy programu pracowali głównie w ramach projektów wspólnotowych; oferowano im szkolenia, w tym możliwość ukończenia szkoły podstawowej. By gospodarstwo domowe kwalifikowało się do udziału w programie, musiały do niego należeć dzieci poniżej osiemnastego roku

1 Forma protestu, w ramach której ludzie wychodzą na ulicę, waląc w garnki i patelnie (*cacerolas*).



Wykres 1. Stopa bezrobocia w Argentynie.
Źródło: INDEC

życia, osoba niepełnosprawna albo kobieta w ciąży. Na ogół w Planie Jefes mogła brać udział tylko jedna osoba z danego gospodarstwa. Łączne wydatki programu osiągnęły wartość szczytową na poziomie 1% PKB; brały w nim wtedy udział niemal dwa miliony osób, czyli około 5% populacji i 13% siły roboczej². Kolejne ewaluacje programu dokonane przez Ministerstwo Pracy [*Impacto; Plan Jefes; Segunda*] i Bank Światowy [World Bank; "Implementation"] ukazywały jego w przeważającej mierze pozytywne skutki. Nas interesuje jednak to, czy Plan Jefes był zgodny z wytycznymi POS.

1. Czy Plan Jefes zapewnił nieskończenie elastyczny popyt na pracę?

Plan Jefes został wprowadzony jako rozwiązanie na czas kryzysu, jak większość programów bezpośredniego tworzenia miejsc pracy. Choć nie zapewnił zatrudnienia wszystkim, którzy go potrzebowali, rzeczywiście przyjmował pracowników „z ulicy”. Oferował miejsca pracy głowom rodzin (w założeniu mężczyznom), ale w większości przypadków rodziny decydowały się podawać kobietę za głowę rodziny. W 2005 roku kobiety stanowiły niemal ¾ uczestników programu (wykres 2). Nie sprawdzano umiejętności i oferowano mężczyznom i kobietom pracę w projektach wspólnotowych niezależnie od

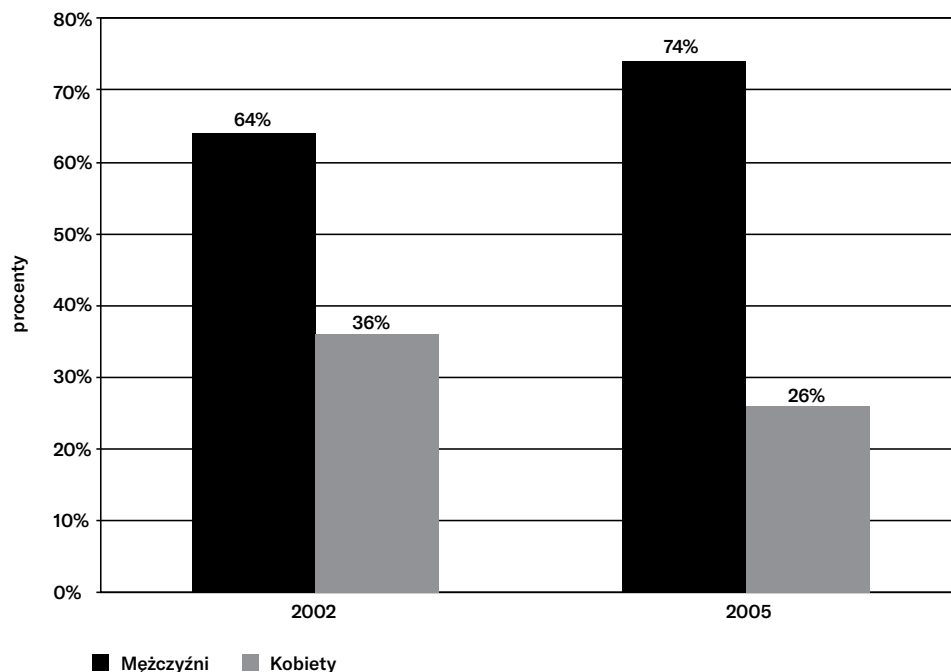
ich wcześniejszego doświadczenia na rynku pracy, poziomu wykształcenia i umiejętności.

2. Czy Plan Jefes zatrudniał „od dołu”?

Dane wskazują, że nawet jeśli program nie zapewniał powszechnego dostępu do pracy wszystkim bezrobotnym, co powinien czynić POS, to jednak był bardzo dobrze ukierunkowany [*Impacto; Plan Jefes*]. Zdecydowana większość uczestników Planu Jefes zaliczała się do dolnego kwintyla dystrybucji dochodu, miała wykształcenie podstawowe lub średnie i doświadczyła długich okresów bezrobocia albo niestabilnego zatrudnienia w gospodarce nieformalnej. Dlatego Plan Jefes, pomimo skupienia na głowach rodzin, zatrudniał osoby mogące liczyć tylko na najniższe dochody. Większość konwencjonalnych rozwiązań polega na stymulowaniu rozwoju w nadziei na zmniejszenie bezrobocia do pożądanego poziomu. W przypadku Argentyny państwo nie czekało, aż gospodarka odzyska dobrą kondycję, by zacząć sobie radzić z problemem bezrobocia. Bezpośrednie zatrudnianie miało miejsce, zanim powrócił wzrost, a stopa bezrobocia gwałtownie spadła, gdy gospodarka się ożywiła. Innymi słowy, bezrobocia nie pozostawiono, by stanowiło wskaźnik plasujący się daleko za innymi, a wzrost był w dużej mierze skutkiem strategii mającej na celu zwiększenie zatrudnienia.

3. Czy Plan Jefes spełniał funkcję zapasu buforowego?

2 Szczegóły historii działania programu można znaleźć w: [Kostzer].



Wykres 2. Beneficjenci Planu Jefes według płci.

Źródło: Ministerstwo Pracy, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej Argentyny

Plące w ramach programu Jefes rosły błyskawicznie. Spodziewano się, że do pracy stawi się tylko pół miliona osób, ale w szczytowym momencie działania program zatrudniał dwa miliony ludzi³. Jego rozmiary skłoniły decydentów politycznych do wygaszania go i reformowania⁴. Szczególnie niepokoiło ich to, że w programie uczestniczyła duża liczba ubogich i pozbawionych kwalifikacji kobiet; twierdzili, że ich miejsce jest w domu, ponieważ są w dużej mierze „niezatrudnialne” [“Decreto 1506/2004”]. Reforma ta stanowiła duży krok wstecz dla kobiet, ponieważ to one odniosły największe korzyści z dostępu do płatnego zatrudnienia w projektach wspólnotowych. Jednak jeszcze przed zamknięciem programu Jefes zatrudnienie w jego ramach stopniowo i stale malało w sposób antycykliczny, w miarę jak gospodarka odzyskiwała kondycję. Propozycja POS przewidywała, że tak się stanie. Te antycykliczne efekty pojawiły się po roku. Niemal ¼ uczestników programu otrzymało pracę w budownictwie i przemyśle w sektorze prywatnym, beneficjentki zaś przeniosły się do sektora usług. Po 4,5 roku zatrudnienie w ramach Planu

Jefes spadło o 40% w stosunku do wartości szczytowej (wykres 3). Było to spore osiągnięcie, jeśli wziąć pod uwagę, że większość tych pracowników należała do najgorzej wykształconych i najmniej wykwalifikowanych w całym kraju. Nie sposób przesądzić, jak rozwinąłby się ten program, ponieważ natychmiast po tym, jak zatrudnienie w jego ramach znacznie spadło, został pospiesznie zreformowany. Po zmianach tradycyjne wsparcie dla bezrobotnych i zapewniono udział w szkoleniach i programach kształcenia, które pomogły im znaleźć pracę w sektorze prywatnym. Z kolei większość kobiet przeniesiono do tradycyjnych projektów pomocy społecznej, zapewniających im wsparcie finansowe w wysokości uzależnionej od liczby dzieci w rodzinie, ale nieoferujących możliwości zatrudnienia (więcej o tej kwestii poniżej).

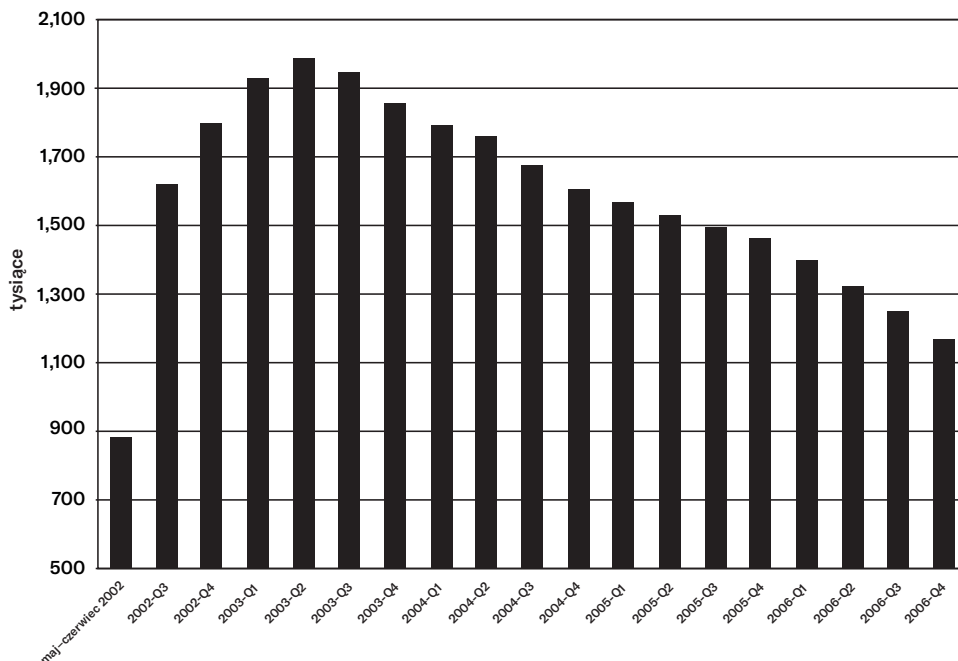
4. Czy Plan Jefes ustabilizował płace i ceny?

Choć ceny producentów i ceny konsumpcyjne w Argentynie wzrosły gwałtownie wraz z dewaluacją peso, szybko się ustabilizowały, gdy gospodarka powróciła na ścieżkę wzrostu. Podczas tego powrotu znowu pojawiła się presja cenowa, związana głównie ze wzrostem cen surowców i droższych dóbr importowanych. Sam popyt wytworzony przez program Jefes nie przyczyniał się, zdaniem urzędników ministerstwa, do tej presji; była ona związana z inflacją kosztową. Program ustalił jednak płacę minimalną dla pracowników przechodzących z Planu Jefes do sektora

3 Sugeruje to, że tego rodzaju otwarte oferty pracy wprowadzają z powrotem na rynek pracy osoby wcześniej do niego niechęcone. Dlatego każdy projekt programu tworzenia miejsc pracy musi uwzględniać kwestię uaktywnienia ludzi, których oficjalne statystyki nie odnotowują jako bezrobotnych.

4 Po 4,5 roku działania program Jefes zaczęto wygaszać, w końcu go likwidując.

Staly antycykliczny spadek liczby beneficjentów i beneficjentek Jefes



Wykres 3. Liczba beneficjentów i beneficjentek Planu Jefes na przestrzeni lat.
Źródło: Ministerstwo Pracy, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej Argentyny

prywatnego. Niemal 93% osób zatrudnionych przez prywatne firmy otrzymało wynagrodzenie wyższe od oferowanego przez program, co wskazuje, że programy typu POS mogą stabilizować cenę zapasu buforowego, czyli najniższe płace (wykres 4). Należy podkreślić, że w tym celu, trzeba stworzyć rzeczywiście powszechny i długoterminowy program. Co jednak ważne, Plan Jefes przyczynił się do sformalizowania sektora nieformalnego. Jego beneficjenci otrzymali karty ubezpieczenia społecznego, a kiedy przenieśli się do sektora prywatnego, otrzymali tradycyjne umowy o pracę, w ramach których zapewniono im szereg świadczeń.

Płaca oferowana przez Jefes to rzeczywista płaca minimalna.

5. Czy wydatki w ramach Jefes zawsze pozostawały na odpowiednim poziomie?

Wysokość wydatków zależała od liczby pracowników, którzy zgłosili się do udziału w programie, i materiałów niezbędnych po zaakceptowaniu projektów. Pozostawały więc „na właściwym poziomie” w tym sensie, że nie wyciekały do sektora prywatnego, ale pokrywały tylko koszty bezpośredniego zatrudnienia. Nie były jednak „na odpowiednim poziomie” pod innym względem, ponieważ program nie miał na celu zatrudnienia wszystkich, którzy chcieli pracować. Choć więc wydatki programu były niewielkie (wynosiły mniej niż 1% PKB), jeśli brać pod uwagę skalę problemu bezrobocia, nie wystarczały one do

tego, by zatrudnić wszystkich bezrobotnych. Dlatego pracownicy niekwalifikujący się do programu Jefes często organizowali protesty, domagając się bezpośredniego zatrudnienia przez rząd. Sprawilo to, że społeczeństwo zaczęło błędnie kojarzyć wszystkich beneficjentów programu z „bojowo nastawionymi”, „agresywnymi” pracownikami, co jeszcze bardziej osłabiło poparcie dla niego.

6. Czy Plan Jefes działał na słabym rynku pracy?

Program został uruchomiony w ciągu zaledwie kilku miesięcy i szybko wchłaniał napływające do niego nowe osoby. Te, które znalazły pracę w sektorze prywatnym, mogły opuścić program i nie powodowało to większych zakłóceń w realizacji projektów sektora publicznego. Jak wskazałam wyżej, argentyński rząd sędował na władze lokalne zadanie oceny podstawowych potrzeb i zasobów danej społeczności, co umożliwiło właściwe wdrożenie programu. W wielu przypadkach eksperymentowano. Sami bezrobotni inicjowali, organizowali i realizowali projekty w swoich wspólnotach. Choć John Maynard Keynes postulował, by to państwo odgrywało rolę „naczelnego przedsiębiorcy” [“Activities 1922–29” 324], w Argentynie często to sami ubodzy i bezrobotni wykazywali się przedsiębiorczością. Zakładali centra opieki dziennej, schroniska dla bezdomnych i centra zapobiegania przemocy domowej tam, gdzie były potrzebne. Ubodzy i wspierające ich grupy ubiegali się o finansowanie przez państwo kuchni dla bezdomnych,

Podział beneficjentów, którzy powrócili na rynek pracy ze względu na wysokość wynagrodzenia	
Otrzymywane wynagrodzenie	Procent beneficjentów
mniej niż 150 peso	6,8%
150–349 peso	30,4%
350–549 peso	34,8%
550–749 peso	17,7%
750 peso i więcej	10,3%
Całość	100,0%

Wykres 4. Wynagrodzenia beneficjentów Jefes po przeniesieniu się do sektora prywatnego
Źródło: Ministerstwo Pracy, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej Argentyny

uprawy roli na własne potrzeby, rolnictwa miejskiego oraz innych projektów. Organizowali również masowy recykling na skalę, jakiej nie podjął się wcześniej sektor publiczny.

7. Czy Plan Jefes był zrównoważony finansowo w dłuższej perspektywie czasowej?

Gdy Argentyna porzuciła system kasy emisyjnej, zyskała wolność finansową, która umożliwiła jej wykorzystanie własnych zasobów do celów publicznych. Możliwość płacenia w krajowej walucie przestała być problemem. Choć sam budżet był zrównoważony, program nie był kosztowny i pomógł w napędzeniu zrównoważonego ożywienia gospodarki, które w końcu sprawiło, że w budżecie kraju pojawiła się nadwyżka.

8. Czy Plan Jefes miał ważne efekty zapobiegawcze w perspektywie długoterminowej?

Jak wspominałam, wygaszenie programu sprawiło, że nie da się ocenić, jak funkcjonowałby on jako program długoterminowy, mogący ustabilizować gospodarkę dzięki pełnemu zatrudnieniu. Jednak podczas krótkiej, 4,5-letniej historii działania przyniósł swoim uczestnikom i uczestniczkom ważne korzyści. Choć zmniejszył znacznie poziom skrajnej nędzy (o 25% po 5 miesiącach działania), spadek poziomu ubóstwa jako takiego był nieznaczny. Przyczynę stanowił w dużej mierze fakt, że płaca w ramach programu ustalona była poniżej poziomu ubóstwa. Samo ubóstwo jest jednak problemem wielowymiarowym, a wydaje

się, że program polepszył życie uczestników na wiele ważnych sposobów (zob. następny podrozdział).

9. Czy Jefes utrzymywał i ulepszał kapitał ludzki?

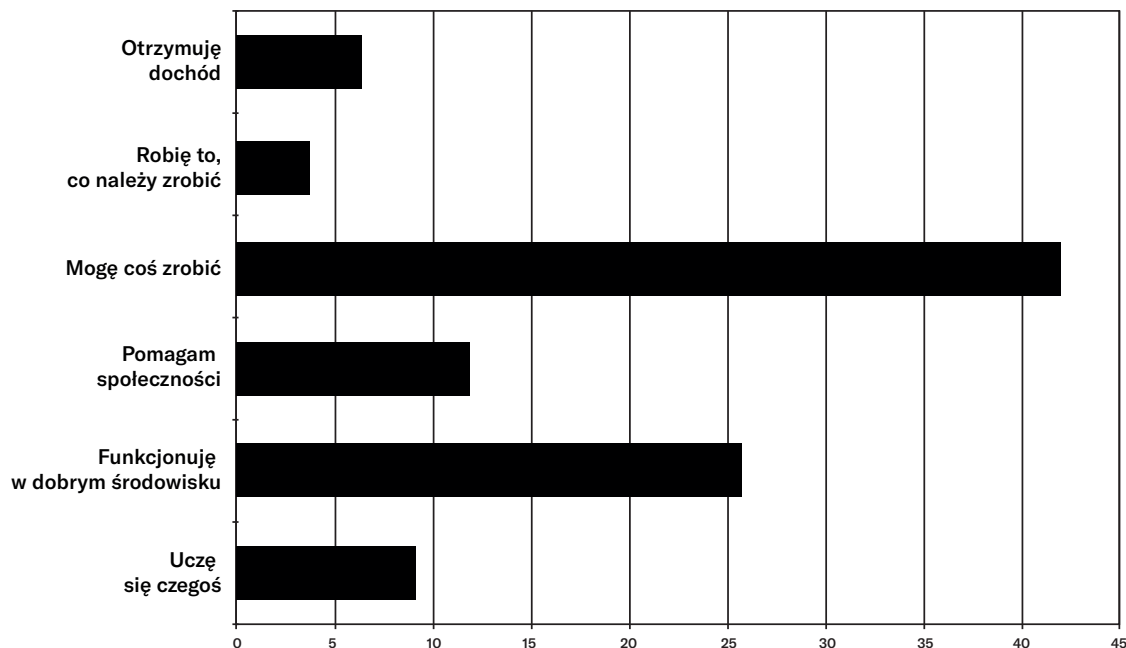
Jedną z najważniejszych korzyści związanych z Planem Jefes było to, że zapewniał on alternatywę dla wymuszonej beczynności. Badania uczestników sugerują, że dla bezrobotnych możliwość zarobienia nie była aż tak istotna jak możliwość „zrobienia czegoś” (wykres 5). Ten aspekt pracy – zaangażowanie, wnoszenie wkładu w życie wspólnoty, przynależność do niej – jest często pomijany przy omawianiu problemu bezrobocia. Utrata dochodu i niezdolność do utrzymania siebie i osób zależnych jest najważniejszym problemem rozwiązywanym przez programy bezpośredniego tworzenia miejsc pracy, mogą one jednak zaradzić również wielu złym skutkom wymuszonej beczynności.

W dodatku program Jefes stworzył wiele programów dodatkowych, które na różne sposoby ulepszały kapitał ludzki: inicjatywy szczepienia dzieci, ogólnych badań lekarskich, pomocy żywnościowej, zajęć pozalekcyjnych mających ograniczyć liczbę uczniów przedwcześnie kończących naukę i innych.

10. Czy osoby zatrudnione w ramach Planu Jefes wykonywały społecznie użyteczną pracę?

Większość projektów realizowanych w ramach Jefes polegała na wykonywaniu prac użytecznych dla społeczności. W niektórych przypadkach projekty

Powody, dla których jesteś zadowolony/a z programu



Wykres 5. Powody, dla których beneficjenci Jefes są zadowoleni z programu.
Źródło: Ministerstwo Pracy, Zatrudnienia i Pomocy Społecznej Argentyny

te dosłownie zmieniały wspólnoty (więcej na ten temat poniżej). Dotyczyły udoskonalenia dostaw wody, systemów kanalizacji i sieci pluwialnych. Wiązały się z inwestycjami w opiekę zdrowotną i infrastrukturę edukacyjną, udoskonalaly zabezpieczenia hydrauliczne, glinianki, rzeźnie miejskie, obszary rekreacyjne i turystyczne oraz wiele innych struktur. W wielu wypadkach fundusze z programu były wykorzystywane przez bezrobotnych jako kapitał załączkowy pozwalający im zakładać własne firmy i mikroprzedsiębiorstwa, wytwarzające na przykład zabawki z podlegających recyklingowi materiałów, ubrania na rynek krajowy i międzynarodowy; zakładano też warsztaty stolarskie czy sklepy z rękodziełem (by poznać szczegóły, zob. [“The Art”]). Oprócz inicjatyw infrastrukturalnych o dużej skali nie mniej niż 87% projektów realizowanych w ramach Jefes było nastawionych jednoznacznie na pracę dla społeczności [Impacto; Plan Jefas].

11. Czy Plan Jefes był środkiem instytucjonalnym pozwalającym osiągnąć inne cele społeczno-gospodarcze?

To ostatnie pytanie, dotyczące zmian wywołanych przez program, wymaga bardziej szczegółowego omówienia. Argentyńskie doświadczenie ukazuje, że Plan Jefes zapewnił ważne i niespodziewane korzyści osobom ubogim, w szczególności kobietom, choć nie były to planowane skutki. Zajmiemy się teraz tym zagadnieniem.

II. WPŁYW POS NA UBÓSTWO I NIERÓWNOŚĆ PŁCI: WNIOSKI Z DOŚWIADCZENIA PROGRAMU JEFES

Dane makroekonomiczne ukazują, że Plan Jefes wywarł w stosunkowo krótkim okresie działania niektóre ze skutków stabilizacyjnych opisywanych w literaturze naukowej. Oczywiście, nie mogąc przeanalizować programu zaadresowanego do wszystkich bezrobotnych, nie możemy się upewnić, że w perspektywie długoterminowej Jefes mógł działać jako prawdziwy pracodawca ostatniej szansy. Dane makro nie zawierają jednak istotnej dla tej kwestii perspektywy uczestników programu. Choć Ministerstwo Pracy przeprowadziło wśród nich dwie ankiety [Impacto; Plan Jefas], brak jest danych z badań uczestników większości programów makrostabilizacyjnych mających bezpośrednio zapobiegać bezrobociu i ubóstwu. Pod nieobecność takich danych nie sposób dostrzec większości korzyści, jakie odnieśli uczestnicy programu Jefes i ich społeczności. W przypadku Argentyny dysponujemy przynajmniej trzema osobnymi ankietami oprócz tych przeprowadzonych przez Ministerstwo Pracy [Impacto; Plan Jefas] i Bank Światowy [World Bank; “Implementation”], które tu omówimy. Prace Pavliny R. Tchernevy [“The Art”] oraz Tchernevy i L. Randalla Wraya [“Common Goals”; “Employer”; “Is Argentina’s”; “Gender”] są oparte na wywiadach z uczestnikami różnych projektów realizowanych w dwóch miejscach – Ciudad Oculta,

jednej z najuboższych dzielnic Buenos Aires, i Almirante Brown, gminy znajdującej się na przedmieściach Buenos Aires, której status społeczny się obniżał. Corinne Pastoret i Martha Tepepa przedstawiają opowieści ubogich kobiet biorących udział w projekcie Jefes realizowanym w Lomas De Zamora, mieście położonym w pobliżu stolicy Argentyny. Gisela Garzón de la Roza przeprowadziła z kolei szczegółowe badanie sytuacji ubogich kobiet z miasta Morón, również położonego w prowincji Buenos Aires.

Badania te wykazują, że choć niskie płace programu Jefes nie obniżyły zbyt stopy ubóstwa w kraju, to jednak poprawiły życie ubogich osób na wiele innych sposobów. Co więcej, wydaje się, że płatne zatrudnienie stało się dla kobiet instytucją otwierającą nowe możliwości. Istnieją powody, by sądzić, że tego rodzaju programy gwarancji pracy mogą stać się podstawami instytucjonalnymi łagodzącymi niektóre z czynników odpowiedzialnych za nierówność płci.

Co ciekawe, Plan Jefes nie powstał po to, by zapewnić korzyści wymieniane przez kobiety we wspomnianych badaniach. Program nazwano początkowo Plan Jefes *de Hogar* (czyli plan dla głów rodzin – mężczyzn); nazwę zmieniono na Plan Jefes *y Jefas de Hogar* (czyli plan dla głów rodzin – mężczyzn i kobiet) dopiero po tym, jak zaczęło się do niego zgłaszać dużo kobiet. Choć nikt tego nie planował, dzieje programu pokazują, że programy zatrudnienia publicznego mogą poprawiać sytuację kobiet. Przy ich omawianiu warto pamiętać o tym, że program Jefes zlikwidowano po kilku latach działania, zastępując go dwoma osobnymi programami. Jednym z nich był konwencjonalny program wsparcia dla bezrobotnych mężczyzn, nazwany *Seguro de Capacitación y Empleo*, który zapewniał im szkolenia i edukację oraz pomagał przejść do pracy w sektorze prywatnym. Drugim był tradycyjny program pomocy społecznej, nazwany *Plan Familias*, zapewniający zasiłek ubogim kobietom z dziećmi, ale nieoferujący pracy w projektach wspólnotowych. Decydenci polityczni uznali, że reforma Jefes jest konieczna, ponieważ miał on w sztuczny sposób wprowadzać na rynek pracy kobiety, które wcześniej nie pracowały i nie szukały pracy, i że znaczna większość kobiet jest „niezatrudnialna”, ponieważ są one biedne, niewykształcone i mają dużo dzieci [“Decreto 1506/2004”]. Jak utrzymywali politycy, kobiety te nie powinny brać udziału w Jefes, ponieważ już są obciążone obowiązkami opiekuńczymi w domu, dlatego nie należy od nich oczekiwać, że będą wносить wkład w projekty wspólnotowe albo odniosą z nich korzyści. Wyniki badań, które omówimy poniżej, wskazują, że było odwrotnie. Mimo to wprowadzono reformy, które uznano za korzystne, ponieważ nie wymagały one, by ubogie kobiety mające dzieci pracowały w zamian za pomoc pieniężną – świadczone ją od tej pory bezwarunkowo. Przypomnijmy, że program Jefes oferował pracę głowom rodzin. Nie wymagał więc, by to kobiety pracowały. Jednak w większości przypadków

rodziny decydowały, by przedstawić kobietę jako głowę rodziny mającą skorzystać z oferty pracy.

Tcherneva i Wray [“Gender”] podają, że każda uczestniczka programu, z którą rozmawiali, deklarowała, że wolałaby pracować, zamiast otrzymywać zasiłek tej samej wysokości. Podczas drugiej ewaluacji programu Jefes Ministerstwo Pracy odkryło również, że wiele kobiet było rozczarowanych koniecznością powrotu do bezczynności w wyniku przeniesienia do *Plan Familias* [Segunda]. Trzecie badanie [Pastoret i Tepepa] wykazało, że kobiety przeniesione do *Plan Familias*, a wcześniej biorące udział w projektach wspólnotowych, które nie zostały jeszcze ukończone, nadal przychodziły do pracy, choć nie musiały już tego robić i nie kwalifikowały się już do udziału w Jefes.

1. Role płciowe i zatrudnienie publiczne

W przypadku realizacji wielu projektów sektora publicznego kobiety na ogół wybierały zajęcia tradycyjnie „kobiece”, ale w niektórych przypadkach wykonywały „męskie” zajęcia, zakładając własne warsztaty stolarskie czy szewskie albo szkoląc się na elektryków czy doradców prawnych [Pastoret i Tepepa]. Choć większość kobiet biorących udział w programie Jefes nadal definiowała siebie zgodnie z tradycyjnymi rolami płciowymi, uznawały one jednocześnie swoją pracę za rodzaj „społecznego matkowania” [Garzón de la Roza 32]. Główną korzyścią z programu Jefes, którą odniosły, było dogłębne przekształcenie ich poczucia własnej wartości (jak wspomniałam wcześniej, jest to kluczowy aspekt zwiększania wolności substancjalnej). Praca w ramach programu była dla nich źródłem dumy i pomogła zyskać więcej sprawczości w rodzinie. Choć praca poza domem wzmocniła ich poczucie podmiotowości, nie udało im się mimo to całkowicie wymknąć rolom płciowym w domu. Ich mężowie często nie pochwalali zatrudnienia w programie Jefes, co przyczyniało się do konfliktów. W końcu jednak wielu mężczyzn „pogodziło się” z tym, że ich żony chciały pracować i pracowały poza domem [Garzón de la Roza 117]. Gdyby nie gwarancja pracy, kobiety nie miałyby się jak przeciwstawić patriarchalnemu podejściu swoich mężów.

Literatura naukowa na temat nierówności płci często zawiera postulat, by kobiety, które poświęcają wiele swoich zasobów dzieciom i rodzinie, zaczęły dbać również o zwiększanie swoich dochodów. Plan Jefes umożliwił kobietom przekroczenie podziału na to, co prywatne, i to, co publiczne, oraz postrzeganie siebie nie tylko jako matek i gospodyń domowych, których jedynym zadaniem jest wychowywanie dzieci i prowadzenie gospodarstwa domowego. Kobiety mówiły, że praca i pomaganie innym stanowiły najlepszy przykład, jaki mogły one dać swoim dzieciom, i że ich doświadczenie pracy w projekcie wiązało się z wieloma korzyściami oprócz wynagrodzenia, które jednak było dla nich bardzo ważne. Czuly się, jakby „wyrósł im skrzydła” [Garzón de la Roza 87].

Zaangażowanie w pracę dla społeczności wzmocniło poczucie solidarności i przekształciło wspólnoty. Garzón de la Roza podaje, że mieszkańcy Morón uznali, iż miasto bardzo się zmieniło w trakcie pięciu lat działania programu Jefes. Jest to zgodne z wynikami innych badań [“Gender”; Pastoret i Tepepa], które odkryły, że program poprawił życie mieszkańców jednego z najbiedniejszych rejonów Buenos Aires, znanego przez wiele lat jako Ciudad Oculta (Ukryte Miasto), i że po czterech latach działania Jefes dzielnicę przemianowano na Villa 15, ponieważ mieszkańcy nie uważali już, że znajdują się poza zasięgiem polityki publicznej.

2. Jak POS zapewnia korzyści wszystkim, ale w szczególności osobom ubogim?

Na podstawie doświadczeń ubogich kobiet uczestniczących w Jefes można uznać, że program POS, zaprojektowany równie starannie, zapewni największe korzyści ludziom znajdującym się na samym dole hierarchii społeczno-gospodarczej. Na przykład Tcherneva [“The Art”] podaje, że podejście beneficjentów do ich doświadczeń związanych z udziałem w Jefes zależy po części od poziomu wykształcenia i wcześniejszego doświadczenia zawodowego. Mężczyźni i kobiety mający wyższy poziom wykształcenia i umiejętności oraz doświadczenie w pracy w gospodarce formalnej doceniali możliwość zatrudnienia w projektach użytecznych dla wspólnoty, ale nie uznawali Jefes za „prawdziwą pracę” i chcieli wrócić do pracy w sektorze prywatnym. Również Garzón de la Roza, podobnie jak Tcherneva i Wray [“Gender”], odkryła, że niektóre spośród lepiej wykształconych i mających wcześniejsze doświadczenie zawodowe osób nie uważały Jefes za „prawdziwą pracę”, ale ubogie i najgorzej wykształcone kobiety uznały, że program zapewnił im ważne doświadczenie i korzyści. Niezależnie od tego wszyscy uczestnicy, z którymi rozmawiała badaczka, zgadzali się, że tylko płatna praca nie pozbawia godności i że otrzymywanie tradycyjnej pomocy społecznej oznacza dla odbiorcy upokorzenie. Wszyscy czuli, że na pomoc społeczną należałoby „zapracować” [Garzón de la Roza 111].

Plan Jefes złagodził nie tylko materialne, ale i emocjonalne ubóstwo ludzi schwytych na zbyt długo w pułapkę wymuszonej bezczynności [Garzón de la Roza 111]. Kobiety, które poczuły, że ich życie zyskało „spójność” i „pełnię”, odniosły korzyści emocjonalne; ich wiedza nie była już „zamknięta” w ich pamięci, ale została wykorzystana do pomocy społecznościom, mogły też uciec od poniżającej pracy domowej w sektorze nieformalnym i stworzyć „dom poza domem” w miejscowej świetlicy [104].

To najbiedniejsze kobiety skorzystały najwięcej na udziale w Jefes. Jednak największą przeszkodą dla ich udziału w programie były nie obowiązki opiekuńcze czy ubóstwo, ale przekonania decydentów dotyczące pracy „produkcyjnej” i „nieprodukcyjnej” oraz tego, kto jest „zatrudnialny”, a kto nie. Te właśnie przekonania stały się podstawą reformy programu.

3. Uwagi na temat reformy programu: dlaczego płatne zatrudnienie jest lepsze od zasiłków

Jak zauważyłam wcześniej, w przypadkach, gdy projekty Jefes wciąż były realizowane, kobiety nadal przychodziły do pracy, ale próby „zachęcenia” ich do rezygnacji z udziału w programie były znaczące. Ta „strategia marketingowa” została opracowana po części z powodu wyników dwóch pilotażowych prób przeniesienia pracowników Jefes do *Plan Familias* – jeden z programów wdrożono w Ituzaingó, dzielnicy należącej do aglomeracji Buenos Aires, drugi zaś w Santa Fe. Międzyamerykański Bank Rozwoju (Inter-American Development Bank – IADB) stwierdził, że wyniki programów były „zadowolające” [“Support” 29]. W Ituzaingó 94% osób uznanych za niezatrudnialne przekonano, by przeniosły się do *Plan Familias*, jednak w Santa Fe mniej niż 50% kwalifikujących się osób zdecydowało się zrezygnować z Jefes [IADB 29]. Z powodu tych wyników zalecono, by państwo wzmocniło wysiłki w celu wyjaśnienia korzyści płynących z udziału w *Familias* kobietom uczestniczącym w Jefes. Podsumowując, w podstawie reformy Jefes znalazło się paternalistyczne podejście zakładające, że decydenci wiedzą lepiej, co jest dobre dla biednych, niż oni sami, oraz stereotypy na temat płci i tego, jaka praca jest produktywna, a jaka nie, a także które osoby są zatrudnialne, a które nie.

Choć w ramach *Plan Familias* usiłowano uzupełnić zasiłki szkoleniami, edukacją i warsztatami kształtującymi pewność siebie, kobiety nie odnosiły z nich takich korzyści, jak z podobnej oferty w ramach Jefes (choć trzeba przyznać, że oferta szkoleń i edukacji w nim dostępna była niewystarczająca w stosunku do potrzeb). Mimo to dane wskazują, że ubogie kobiety chcą pracować, a praca dla społeczności i w jej obrębie zwiększa ich pewność siebie. Warsztaty edukacyjne pozwalały im być może dowiedzieć się o własnych prawach obywatelskich, społecznych i politycznych, ale program Jefes umożliwiał im stosowanie ich w praktyce. Kobiety mogły dowiedzieć się na zajęciach, na czym polega zwiększanie sprawności albo mogły otrzymać rzeczywiste narzędzia pozwalające im wykształcić pewność siebie. Warsztaty na temat zapobiegania przemocy domowej i informacje o schroniskach dla maltretowanych kobiet są czymś pożądanym i potrzebnym, ale program Jefes już zaczął je zapewniać. Ponadto udział w świadczeniu tych usług sprawiał, że kobiety stawały się nie tylko „obiektami” działań mających zapobiegać przemocy, ale także podmiotami tych zmian. Program nie tylko sprawił, że zmniejszyło się ich obciążenie nieopłacaną pracą opiekuńczą, ale też przedstawił opiekę jako ważną *dla całej społeczności*, nie dla poszczególnych rodzin. To uspołecznienie opieki przyczyniło się do kształtowania społeczeństwa interesariuszy i demokracji uczestniczącej za pośrednictwem usług publicznych. Zastrzeżenie, że beneficjentkami *Plan Familias* mogą być tylko kobiety, umacniało konserwatywny pogląd, że praca kobiet w ramach Jefes była na ogół

nieproduktywna. Reforma miała zatem na celu odesłanie ich do domów z zasiłkami, dostarczenie im informacji na temat kursów i szkoleń, ale bez gwarancji pracy, gdyby chciały ją wykonywać. Reforma ta oparta była w gruncie rzeczy na starej ideologii głoszącej, że zadaniem polityki społecznej jest skłanianie kobiet chcących znaleźć pracę w sektorze prywatnym do zmiany zachowań i charakteru, by mogły stać się „zatrudnialne”. Reforma wzmocniła utożsamienie kobiet z rolą matek i żon, jednocześnie pomagając im mężom w przejściu do sektora prywatnego.

4. Ubogie kobiety chcą pracy, nie jałmużny

Ubogie matki chcą być aktywnymi członkami społeczeństwa, otrzymywać wynagrodzenie i wносить wkład w produkcję rynkową i społeczną. Jednocześnie potrzebują, by społeczeństwo uznało ich pracę opiekuńczą i pracę na rzecz społeczności jako użyteczną. Rozumieją też, że sam dochód nie zwiększa sprawczości. Społeczne konwencje sprawiają, że prawdziwa sprawczość bierze się z *wypracowanego* dochodu, nie zaś otrzymywania zasiłku. Choć niepowiązane z pracą świadczenia dla kobiet mają na celu uznanie pracy domowej jako pracy społecznie użytecznej, zasługującej na wsparcie finansowe w społeczeństwie podporządkowanym pieniądzu, świadczenia te nie wiążą się, zdaniem samych kobiet, z tymi samymi korzyściami co płatne zatrudnienie; nie przełamują też stereotypów ani podziału obowiązków w gospodarstwach domowych. Zabezpieczenia oferowane przez państwo, takie jak POS, są instytucjami stawiającymi na pierwszym miejscu ludzkie potrzeby; dlatego definiują one efektywność jako „użyteczność”, w odróżnieniu od „zyskowności” (na temat tego rozróżnienia zob. też [Archer]). Angażują one swoich uczestników bezpośrednio w realizację celów publicznych, dlatego są programami promującymi inkluzję społeczną. *Splot inkluzji/ekskluzji* ma więc duże znaczenie w przypadku projektowania polityki fiskalnej.

Decydenci polityczni twierdzą, że aktywizacja kobiet za pomocą programów gwarancji pracy jest niekorzystna, ponieważ „sztucznie” wprowadza je na rynek pracy. Nie uwzględniają jednak tego, czego same kobiety faktycznie chcą. Podczas kryzysu ich zarobki często są zabezpieczeniem, uzupełniając strategię zarobkową rodziny. Jeśli natomiast chodzi o relacje władzy w rodzinie, podczas kryzysu mężowie często pozwalają żonom pracować poza domem, kiedy jednak zarobki rodziny osiągają wystarczający poziom, połączenie społecznych konwencji, podejścia mężów i zwykłego braku możliwości wpędza kobiety w nieaktywność zawodową. Gwarancja zatrudnienia jest z kolei uznaniem prawa *wszystkich* mężczyzn i kobiet do udziału w powszechnym programie zatrudnienia redefiniującym społeczeństwo obywatelskie. Opór mężczyzn wobec udziału kobiet mógłby osłabnąć, gdyby gwarancję pracy rozszerzono na wszystkich; co więcej jednak, samo istnienie gwarancji pracy dostarczyłoby kobietom chcącym pracować poza domem mocnego

argumentu. Warto przy tym podkreślić, że gwarancja pracy i pracodawca ostatniej szansy nie są programami obowiązkowymi; oferują dochód i szansę zatrudnienia tym osobom, które ich chcą. Gospodynie domowe pragnące pozostać w domu nie musiałyby brać udziału w programie i mogłyby cieszyć się korzyściami płynącymi z powszechnych zasiłków na dzieci, stanowiących uzupełnienie strategii zatrudnienia publicznego.

5. Dlaczego jest ważne, by POS oferował dostęp dla wszystkich?

Gwarancja pracy musi być programem powszechnym, nawet jeśli miałby on zapewniać korzyści przede wszystkim kobietom. Gdyby nie był powszechny, przyczyniłby się do powstania napięć społecznych i wrogości, co pokazuje doświadczenie z programem Jefes. Gdyby zaprojektowano go jako program powszechny, prawdopodobnie sprawiłoby to, że uczestniczyłoby w nim mniej więcej tyle samo mężczyzn co kobiet. W dodatku Jefes, ponieważ nie był powszechny, nie zlikwidował bezrobocia w Argentynie, choć przyczynił się do jego natychmiastowego i znacznego zmniejszenia. Gdyby wszyscy mieli dostęp do zatrudnienia, prawdopodobnie nie nastąpiłaby stygmatyzacja kobiet, która miała miejsce w przypadku ich udziału w Jefes. Osoby uczestniczące w programie zatrudnienia publicznego nie były także stygmatyzowane tak, jak obecnie osoby otrzymujące zasiłek. Należy jednak podkreślić, że społeczność często nie przeciwstawia się programom takich świadczeń – nawet jeśli są kosztowniejsze i mniej skuteczne niż programy zatrudnienia publicznego. Dlatego bardzo ważne jest, by praca i produktywność mężczyzn i kobiet nie tylko były użyteczne i potrzebne, ale także były jako takie przedstawiane.

Powszechny program Jefes doprowadziłby również do szybszej formalizacji zatrudnienia nieformalnego oraz wywołałby silniejszy efekt antycykliczny. Mimo to mężczyźni znajdują zatrudnienie w sektorze prywatnym znacznie częściej niż kobiety⁵ [Segunda], co wskazuje na liczne ograniczenia niepozwalające kobietom znaleźć pracy (takie jak dyskryminacja, brak wcześniejszych możliwości albo doświadczenia zawodowego) albo na zwyczajny wybór – preferencję, by pracować w pobliżu domu. Dlatego gwarancję zatrudnienia należy uzupełnić sprawiedliwym prawem dotyczącym zatrudniania, działaniami afirmatywnymi i innymi środkami. Gwarancja pracy nie usunie dyskryminacji w praktykach zatrudniania, ale może sprawić, że prywatni pracodawcy zatrudniający pracowników z puli sektora publicznego będą to robić, kierując się ich umiejętnościami, nie zaś płcią. Ponadto samą gwarancję zatrudnienia można zaprojektować tak, by zwiększała „zatrudnialność” kobiet, ale

5 Choć wśród uczestników Jefes w roku 2005 było ok. 74% kobiet, stanowiły one jedynie 34% wszystkich uczestników programu, którzy po jego zakończeniu znaleźli zatrudnienie w sektorze prywatnym [Segunda].

ponieważ zapewniałaby pracę w sektorze publicznym, pozwalałaby również kobietom nie przyjmować pracy w sektorze prywatnym na złych warunkach.

W końcu zaś w przypadku Jefes wytwory i zarobki związane z pracą w sektorze publicznym nie były pod kontrolą mężczyzn. Kobiety same produkowały, dystrybuowały i sprzedawały produkty swojej pracy. Część zarobków zatrzymywały, żeby zainwestować je w spółdzielnie lub mikroprzedsiębiorstwa albo przeznaczyć na potrzeby domu lub dzieci.

Choć kobiety jednoznacznie uznawały, że ta możliwość pracy poprawiła ich sytuację, jest możliwe, że tego rodzaju wzmocnienie ich pozycji oznaczać będzie osłabienie pozycji ich mężów, którzy mogą odczuwać niechęć do pracy w sektorze publicznym. Dla tego lepszym wyjściem byłoby upowszechnienie, nie zaś likwidacja programu Jefes. Mężczyźni nie przeciwstawiliby się tak bardzo zatrudnianiu kobiet, gdyby przedstawiciele obu płci mieli dostęp do tych samych możliwości, nawet gdyby nie czerpali z nich równych korzyści. W obecnym kontekście jest raczej mało prawdopodobne, żeby program przyczynił się do wystarczająco szybkiego poprawienia standardów zatrudniania przez międzynarodowe korporacje, by zapewnić kobietom równe szanse zatrudnienia. Choć cel ten jest kluczowy dla stworzenia bardziej egalitarnych warunków na rynku pracy, zapewnienie mężczyznom i kobietom możliwości zatrudnienia jest krokiem prowadzącym w tym kierunku. O ile te miejsca pracy w sektorze publicznym będą zaprojektowane tak, by uwzględniać równość płci, będą mogły wprowadzać do sfery publicznej ekonomii troski i rozszerzyć znaczenie pracy poza wąską rynkową efektywność, tak by objęło również społeczną użyteczność.

Taka redefinicja pracy i sektora publicznego jest niezbędna do wprowadzenia zrównoważonej i wrażliwej na kwestie płci polityki stabilizacji makroekonomicznej, pełnego zatrudnienia oraz zmniejszenia ubóstwa.

III. WNIOSKI

Prace naukowe na temat POS na ogół podkreślają, że program taki wywierałby ważny efekt stabilizacji makroekonomicznej. Co istotne, jest to jedna z niewielu politycznych propozycji wytworzenia czegoś jednocześnie bliskiego pełnemu zatrudnieniu i praktycznego w perspektywie długoterminowej. Cele te są w końcu również racją istnienia polityki fiskalnej w rozumieniu Johna Maynarda Keynesa. Analiza zalet propozycji POS pozwala na uznanie, że program taki mógłby zaradzić także innym problemom niż bezrobocie. Może stać się narzędziem przekształcania rzeczywistości, w której istnieją palące problemy społeczno-gospodarcze, takie jak ubóstwo czy nierówność płci. POS może być nie tylko polityką pełnego zatrudnienia, ale i instytucją umożliwiającą zmianę.

Lista prac cytowanych

Archer, Margaret. "The Meaning of the Primacy of Labor over Capital". *Forum on the Meaning of the Priority of Labor*, The Pontifical Academy of Social Sciences, 2003.

"Decreto n° 1506/04". *Sindicatura General de la Nación – SIGEN*, http://www.sigen.gov.ar/documentos_pdf/red_federal/decreto_1506_2004.pdf.

Forstater, Matthew. "Full Employment and Economic Flexibility". *Economic and Labour Relations Review*, no. 11 (0), 1999, supplement, pp. 69-88.

---. "Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today". *Journal of Economic Issues*, vol. 2, no. 33, 1999, pp. 475-482.

---. "Green Jobs: Addressing the Critical Issues Surrounding the Environment, Workplace and Employment". *International Journal of Environment, Workplace and Employment*, vol. 1, no. 1, 2004, pp. 53-61.

Garzón de la Roza, Gisela. "Continued Struggle for Survival: How Plan Jefes y Jefas Affected Poor Women's Lives in Greater Buenos Aires, 2002-2005". *Georgetown University Development Management and Policy Program Collection*, 2006, <http://hdl.handle.net/1961/4188>.

Harvey, Philip. "Direct Job Creation". *Commitment to Full Employment: Macroeconomics and Social Policy in Memory of William Vickrey*, edited by Aaron Warner, et al., Routledge, 2000, pp. 35-54.

IADB. "Support for the *Plan Familias* Program, Argentina". Inter-American Development Bank Loan Proposal AR-L1006, 2005.

Kaboub, Fadhel. "Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences". *Working Paper 498*, The Levy Economics Institute, May 2007.

Keynes, John Maynard. "Activities 1922-29. The Return to Gold and Industrial Policy: Part II". *Collected Works*, edited by Donald Moggridge, vol. XXVII, Macmillan, 1980.

---. "Activities 1940-46. Shaping the Post-War World: Employment and Commodities". *Collected Works*, edited by Donald Moggridge, vol. XXVII, Macmillan, 1980.

---. *Collected Works*. Edited by Donald Moggridge, vol. XIX, Macmillan, 1981.

Kostzer, Daniel. "Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery". *Working Paper No. 534*, Levy Economics Institute, 2008.

Minsky, Hyman P. *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press, 1986.

Mitchell, William F. "The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment". *Journal of Economic Issues*, no. 32, 1998, pp. 547-556.

Mitchell, William F., and L. Randall Wray. "In Defense of Employer of Last Resort: a Response to Malcolm Sawyer". *Journal of Economic Issues*, no. 39, 2005, pp. 235-245.

Mosler, Warren B. "Full Employment and Price Stability". *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 2, no. 20, 1997-8, pp. 167-182.

MTEySS. *Impacto Macroeconómico Del Programa Jefas y Jefes De Hogar*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2002.

---. *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: Un Año de Gestión, Mayo 2002 – Mayo 2003*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2003.

---. *Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la Encuesta a Beneficiarios*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005.

Pastoret, Corinne, and Martha Tepepa. "Community Development and ELR: A Gender-Aware Perspective and the Jefes and Jefas Program in Argentina". *Employment Guarantee Policies: Theory and Practice*, edited by Dimitri Papadimitriou, The Levy Economics Institute Conference Proceedings, 2006.

Tcherneva, Pavlina R. "Employer of Last Resort". *Elgar Companion to Post-Keynesian Economics*, edited by J.E. King, Edward Elgar, 2013.

---. "Permanent On-The-Spot Job Creation – The Missing Keynes Plan for Full Employment and Economic Transformation". *Review of Social Economy*, vol. 1, no. 70, 2012, pp. 57-80.

---. "The Art of Job Creation: Promises and Problems of the Argentinean Experience". *C-FEPS Special Report 05/03*, Center for Full Employment and Price Stability of the University of Missouri-Kansas City, 2005.

---. "The Case for Labor Demand Targeting". *Journal of Economic Issues*, vol. 2, no. 45, 2011, pp. 401-409.

---. "Universal Assurances in the Public Interest: Evaluating the Economic Viability of Basic In-

come and Job Guarantees". *International Journal of Environment, Workplace, and Employment*, vol. 1, no. 2, 2006, pp. 69-88.

Tcherneva, Pavlina R., and L. Randall Wray. "Common Goals – Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises?". *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, vol. 1, no. 2, 2005, pp. 125-166.

---. "Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina's Jefes Program". *C-FEPS Working Paper*, no. 41, 2005; Academia.edu, https://www.academia.edu/979512/Employer_of_Last_Resort_A_Case_Study_of_Argentinas_Jefes_Program.

---. "Gender and the Job Guarantee: The Impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Households". *C-FEPS Working Paper*, no. 49, 2005.

---. "Is Argentina's Jefes de Hogar an Employer of Last Resort Program?". *CFEPS Working Paper*, no. 43, 2005; Academia.edu, https://www.academia.edu/979514/Is_Jefes_de_Hogar_an_Employer_of_Last_Resort_Program_An_Assessment_of_Argentinas_Ability_to_Deliver_the_Promise_of_Full_Employment_and_Price_Stability.

World Bank. "Implementation Completion Report (SCL-43660) on a Loan in the Amount of US\$284 Million Equivalent to the Argentine Republic for a Third Social Protection Project". *World Bank Report*, no. 26134-AR, 30 June 2003.

---. "Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$600 Million to the Argentine Republic for the Jefes De Hogar (Heads of Household) Program Project". *World Bank Report*, no. 23710-AR, 22 Oct. 2002.

Wray, L. Randall. *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*. Edward Elgar, 1998.

Abstract

Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change?

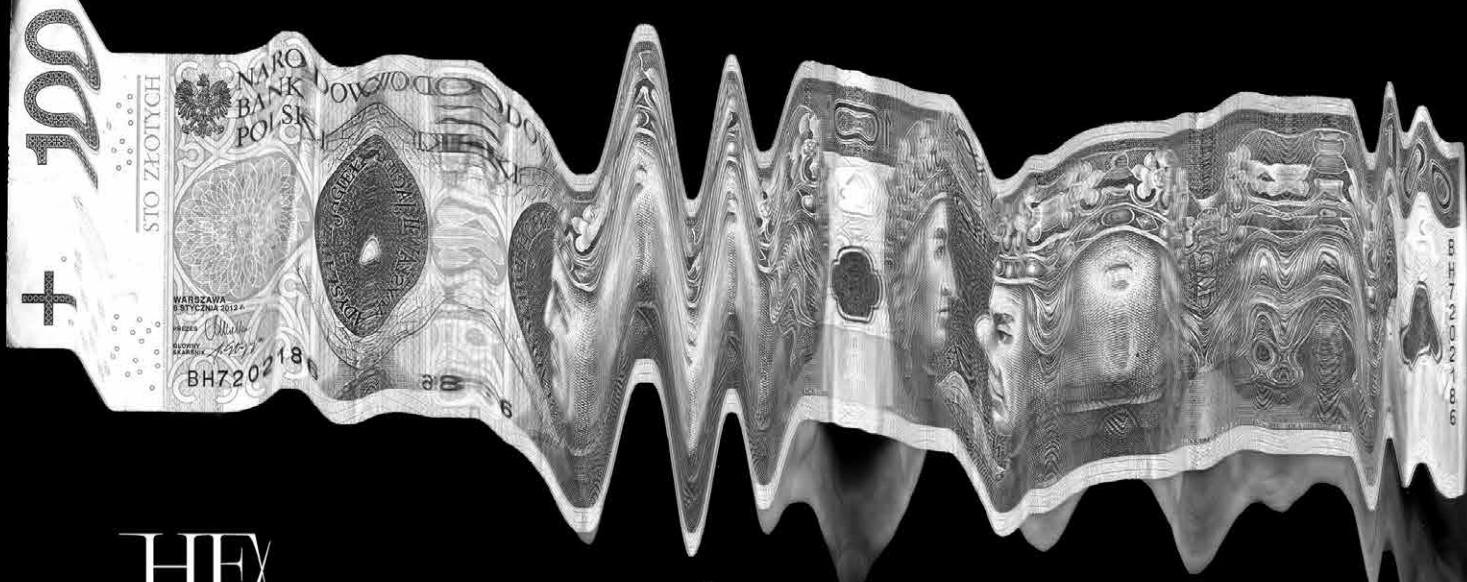
Pavlina R. Tcherneva

Over the past decade and a half the ability of the employer-of-last-resort (ELR) proposal to deliver full employment and price stability has been discussed at length in the literature. Argentina's experience shows that direct job creation programs that offer employment at a base wage can have the unique capacity to empower and undermine prevailing structures that produce and reproduce poverty and gender disparities. Because the latter two problems are multidimensional, the ELR cannot be treated as a panacea, but rather as an important policy tool that remedies

some of the most entrenched and resilient causes of poverty and gender inequality.

The paper examines survey evidence based on narratives by female participants in a direct job creation program (Jefes de Hogar) to assess these potentially transformative aspects of the ELR proposal.

keywords: employer of last resort, full employment, gender inequality, poverty



HE DOESN'T LIKE

TO BUY TOILET PAPER

BUT LOVES TO SHIT
TO TALK

