

LOS PROGRAMAS DE EMPLEO EN ARGENTINA: EL ASCENSO DEL NEOLIBERALISMO Y LA ESTRATEGIA DE WORKFARE

Matilde Bustos⁸

Resumen

Dicha ponencia se propone versar exclusivamente sobre la noción de Workfare, que emerge como un nuevo paradigma de la política social y laboral a nivel global, en consecuencia, con las transformaciones socioeconómicas sucedidas a partir de 1970 y con la consolidación del modelo neoliberal.

Como señala Brenda Brown (2015) el workfare se ha asociado a una nueva forma de gestionar los riesgos sociales que nace junto a la adopción del neoliberalismo como nueva racionalidad de gobierno en los países centrales. Las primeras definiciones sobre paradigma de activación o workfare datan de mediados de los años 70 y responden a un cambio en la concepción de los riesgos sociales y en la forma de gestionar a las poblaciones desempleadas y pobres.

En la región latinoamericana, la implementación de programas y dispositivos que responden a la lógica del workfare comienza a evidenciarse a partir de los años 90, década en la que se expanden diversos programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) de la mano de los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Palabras claves: Neoliberalismo – Workfare – Programas de empleo

Introducción

La presente ponencia se inscribe en el marco de la elaboración del Trabajo Final de Grado, de la Licenciatura en Ciencia Política dictada por la Universidad Nacional de Villa María. Dicha investigación pretende analizar el/los paradigmas de las políticas públicas de empleo, a partir de un análisis comparativo entre dos programas de empleo implementados en Argentina a partir de la década de los 90': el programa "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" y el Programa "Primer Paso".

En el marco de esta investigación, dicha ponencia se propone versar exclusivamente sobre la noción de Workfare, que emerge como un nuevo paradigma

⁸ Universidad Nacional de Villa María, Córdoba. Correo electrónico: bustosmatilde@yahoo.com.ar

de la política social y laboral a nivel global, en consecuencia, con las transformaciones socioeconómicas sucedidas a partir de 1970 y con la consolidación del modelo neoliberal.

Como señala Brenda Brown:

“El workfare se ha asociado a una nueva forma de gestionar los riesgos sociales que nace junto a la adopción del neoliberalismo como nueva racionalidad de gobierno en los países centrales. Las primeras definiciones sobre paradigma de activación o workfare datan de mediados de los años 70 y responden a un cambio en la concepción de los riesgos sociales y en la forma de gestionar a las poblaciones desempleadas y pobres. En la región latinoamericana, la implementación de programas y dispositivos que responden a la lógica del workfare comienza a evidenciarse a partir de los años 90, década en la que se expanden diversos programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) de la mano de los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo” (Brown, 2015).

Para este propósito, en primer lugar, introduciremos algunas nociones generales desarrolladas en el trabajo final de grado mencionado anteriormente, para dar cuenta del contexto en el que emerge el debate sobre las políticas de empleo a partir de 1970.

En segundo lugar, retomaremos ciertos puntos centrales presentes en los informes elaborados por los organismos internacionales con respecto a esta temática, haciendo especial hincapié en la propuesta elaborada por la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

En tercer lugar, retomaremos algunas nociones preliminares sobre la noción Workfare y las principales características de esta estrategia a la hora de reformular la política social.

Por último, analizaremos a través de Florencia Lucci los programas de empleo como una de las modalidades en que se expresa esta estrategia en el contexto nacional.

Apartado 1: nociones preliminares

Esta investigación parte de la concepción de Estado elaborada por Jessop que Monedero retoma en la elaboración del prólogo de su libro:

“La concepción del estado como relación social, núcleo duro de la concepción de Jessop, rompe con la idea de que el Estado es la variable independiente del resto del entramado social. No le supone una realidad aparente como si fuera un ente con vida propia y autónoma, pero tampoco lo supedita a la economía, como si lo económico estuviera “colgado del cielo” y no necesitara para existir del resto de las articulaciones sociales. Esta mirada integradora ahonda en la idea de que resulta prácticamente imposible entender el Estado al margen de los otros dos grandes procesos en los que se ha desplegado el mundo occidental: el desarrollo del capitalismo y el desarrollo de la modernidad” (Monedero, 2008).

Partiendo de esta concepción, se supone que es imposible comprender los paradigmas que subyacen a las políticas de empleo, o en términos generales a las políticas sociales, al margen de las transformaciones en los modelos de estado (paso del Estado de Bienestar al Estado Trabajista, o en palabras de Jessop el paso de “Welfare” a “Workfare”), en las estructuras socio-económicas (ascenso del neoliberalismo) y en la organización del mundo del trabajo.

No es el objetivo de esta ponencia ni lo permite la amplitud de la misma, profundizar sobre los factores que permiten comprender por qué en la década de 1970 se produce una profunda discusión y reformulación en materia de política social y laboral, pero si consideramos necesario retomar algunas cuestiones.

En primer lugar, es la crisis económica internacional de 1970 la que conduce a una reformulación de la política social. Ahora bien esta reformulación no solo debe ser entendida en término de una crisis económica. Como bien señala Pierre Rosanvallon, la crisis de lo que él denomina Estado providencia debe ser entendida en términos de una crisis financiera, ideológica y filosófica (Rosanvallon, 1995).

La crisis financiera se desato en los años 70, los gastos sociales crecían de manera mucho más acelerada que los ingresos. La crisis ideológica marca sobre todo los años 80. Traduce la sospecha bajo la que encontraba entonces el estado Empresario en cuanto al manejo eficaz de los problemas sociales. Corresponde a la puesta en tela de juicio de una maquinaria cada vez más opaca y burocrática, que enturbia la percepción de las finalidades y entraña una crisis de legitimidad (Rosanvallon, 1995, págs. 8-9).

Por último, la crisis filosófica como señala el autor, entraña por su parte el advenimiento de una nueva cuestión social. Aparecen dos problemas mayores: la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso

de la concepción tradicional de los derechos sociales. Los antiguos mecanismos productores de solidaridad, están desintegrándose de manera probablemente irreversible. Estos se asentaban en el sistema de los seguros sociales: la solidaridad se fundaba en la mutualización creciente de los riesgos sociales (Rosanvallon, 1995, pág. 10).

“Ahora bien, hoy asistimos a una separación progresiva de los dos universos del seguro social y la solidaridad. Las evoluciones demográficas, la disociación creciente entre la esfera de los aportantes y la de los derechohabientes, el aumento del conocimiento de las diferencias entre los individuos y los grupos se conjuga para quebrar la visión aseguradora de la solidaridad” (Rosanvallon, 1995, pág. 10).

Lo fundamental de retomar los aportes del autor, es comprender la transformación en la noción del riesgo. El riesgo aparecía como algo calculable. Las crisis fiscales que deben afrontar los estados a partir de 1970, el crecimiento demográfico y en las tasas de desempleo, el aumento del conocimiento de las diferencias entre los individuos y el profundo cuestionamiento a los Estados como gestores de la crisis, conduce necesariamente a cuestionar la forma en que se elabora la política social y laboral, el desempleo aparece ya no como un problema coyuntural o una situación pasajera sino como un problema estructural.

Apartado 2: El discurso de los organismos internacionales

Como señala Jaques Freyssinet, los factores que explican el giro en las propuestas y debates en torno a la política social y laboral residen en las condiciones históricas. Desde 1945 a 1974 se observa un período de fuerte crecimiento y pleno empleo. Sin embargo, a partir de 1975 se produce un crecimiento desacelerado e irregular, desempleo coyuntural y estructural (Neffa, Julio Cesar (Coord.) Brown, Brenda y Lopez, Emiliano, 2012).

Esto genera un nuevo debate respecto a la formulación y las prioridades de las políticas de empleo. En el marco de este debate se hace fundamental retomar los principales puntos de la estrategia para el empleo desarrollada por la OCDE que dan cuenta de los cambios operados en la enunciación de la política económica y laboral.

La relevancia de considerar las recomendaciones de este organismo internacional reside en

“La creciente importancia de este organismo en cuanto a la coordinación de las políticas económicas y laborales de los países miembros y su impacto disciplinador sobre los países emergentes, ha contribuido a reducir el margen de acción de la OIT, cuya orientación es en muchos aspectos opuesta” (Neffa, Julio Cesar (Coord.) Brown, Brenda y Lopez, Emiliano, 2012).

Como señala Julio Cesar Neffa, desde la crisis de 1970 Estados Unidos y el Reino Unido promovieron políticas neoliberales que permitieron una lenta recuperación económica y de carácter coyuntural que fueron legitimadas tanto por el FMI como por el Banco Mundial. Por su parte la OCDE elaboró recomendaciones sobre políticas de empleo inspiradas de manera coherente en la teoría neoclásica. Solo la OIT adoptó otro discurso que no nos detendremos en profundidad en esta investigación (Neffa, Julio Cesar (Coord.) Brown, Brenda y Lopez, Emiliano, 2012).

“A partir del «Jobs Study» y de la «Estrategia para el empleo de la OCDE» (1994), la OCDE formuló diez grandes recomendaciones, cuyos títulos se transcriben a continuación, en las cuales se postulaba un fortalecimiento de los mecanismos del mercado y recurrir a la flexibilidad en cuanto a la gestión de la fuerza de trabajo para salir de la crisis, pero a condición de que el crecimiento no implicara inflación, con lo cual indirectamente aconsejaba la “moderación salarial”” (Neffa, Julio Cesar (Coord.) Brown, Brenda y Lopez, Emiliano, 2012)

1. Elaborar una política macroeconómica que favorezca el crecimiento y que, conjugada con políticas estructurales apropiadas, la vuelva duradera, es decir no inflacionista.
2. Mejorar el marco en el que se inscriben la creación y la difusión del saber-hacer tecnológico.
3. Aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo (tanto en el corto plazo como en toda la duración de la vida) en el marco de contratos establecidos voluntariamente entre trabajadores y empleadores
4. Crear un clima favorable a la empresa eliminando los obstáculos e impedimentos a la creación y desarrollo de las empresas.
5. Aumentar la flexibilidad de los costos salariales y de la mano de obra suprimiendo las restricciones que impiden a los salarios reflejar las condiciones locales y el nivel de calificaciones de cada quien, en particular de los jóvenes trabajadores.

6. Rever las disposiciones relativas a la seguridad del empleo que frenan la expansión del empleo en el sector privado.

7. Poner más el acento en las políticas activas del mercado de trabajo y volverlas más eficaces.

8. Mejorar las calificaciones y las competencias de la mano de obra modificando profundamente los sistemas de enseñanza y de formación.

9. Rever los sistemas de indemnización del desempleo y de prestaciones conexas y sus interacciones con el sistema fiscal, de tal manera que los objetivos fundamentales en materia de equidad de la colectividad se cumplan sin atender contra el buen funcionamiento de los mercados de trabajo.

10. Desarrollar la competencia en los mercados de productos para reducir las tendencias monopolísticas y atenuar la oposición entre trabajadores integrados y excluidos, contribuyendo al mismo tiempo a volver más innovadora y dinámica a la economía (Neffa, Julio Cesar (Coord.) Brown, Brenda y Lopez, Emiliano, 2012).

Esos principios se tradujeron en políticas que propugnaban las “reformas estructurales” pro-mercado, siguiendo de cerca los postulados del consenso de Washington y la desregulación de los mercados de trabajo. Posteriormente se elaboraron otros documentos, que reiteran las ideas centrales el proceso científico y tecnológico como la base central para la creación de nuevos empleos. (Neffa, Julio Cesar (Coord.) Brown, Brenda y Lopez, Emiliano, 2012)

No es el objetivo de esta ponencia analizar cada uno de los documentos e informes elaborados por los distintos organismos, pero si poner de relevancia que la discusión sobre las políticas de empleo se produce a escala internacional y que el proceso argentino tiene su correlato en el discurso de los organismos internacionales.

2.1.2 La Estrategia de la UE

En sintonía, la UE, señala como líneas directrices para el empleo (Neffa, Julio Cesar (Coord.) Brown, Brenda y Lopez, Emiliano, 2012):

- Mejorar la capacidad de inserción profesional (empleabilidad): Asegurarse de que las personas puedan desarrollar las competencias para obtener un empleo en un mundo que cambia rápidamente

- Desarrollar el espíritu de empresa: Facilitar la creación y gestión de empresas así como la creación de empleos.

- Alentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores: Modernizar la organización del trabajo y elaborar nuevas formas flexibles de trabajo para conciliar seguridad y flexibilidad.

- Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades: Igualdad de acceso al empleo de hombres y mujeres, igualdad de tratamiento en el lugar de trabajo.

Como se puede observar, los ejes centrales que se vislumbran en estos documentos son: la importancia del saber técnico y tecnológico que permita a los trabajadores incorporarse a las nuevas demandas, la necesaria flexibilidad tanto a nivel de tiempo como de salario con respecto a los contratos de trabajo, y la revisión de las disposiciones de seguridad laboral así como los sistemas de indemnización. En definitiva, la desregulación en la relación capital-trabajo y la pérdida de preponderancia del estado en detrimento del mercado.

Apartado 3: la noción de “Workfare”

En primer lugar, es necesario introducir a que nos referimos cuando hablamos de Workfare. Para ello utilizaremos fundamentalmente los principales aportes de Brenda Brown, en su ponencia *Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del workfare en Argentina. Un estudio cualitativo sobre las problemáticas de inserción en el empleo de beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja*.

“De la mano del neoliberalismo, se configura a partir de los años 70 un nuevo modo de concebir la gestión social de la desocupación (Rosanvallon, 2007). Esta nueva racionalidad de gobierno está compuesta por una diversidad de dispositivos y técnicas que se engloban bajo el denominado paradigma de activación de las políticas sociales también conocido como workfare. (...) En esta misma línea (Panet-Raymond y Shragge, 1997), señalan que el significado de workfare es “work for welfare”, es decir, la obligación de trabajar para recibir prestaciones de seguridad social, en la misma perspectiva (Lavinás, 2013) plantea que el workfare es un nuevo esquema de protección social en el que se combina la palabra trabajo (work) con bienestar (welfare). Barbier (2011:49) señala que, pese a las diferencias que se pueden encontrar en los regímenes de activación entre un país y otro, lo esencial de esta activación “reside en que se han “reactivado” o reforzado los vínculos entre el derecho a la protección social y la actividad laboral [traducción propia]” y que esto, en algu-

nos casos, “se traduce en el refuerzo de obligaciones impuestas a los beneficiarios [traducción propia]” (Brown, 2015).

Desde esta perspectiva, señala la autora, habría un consenso en las definiciones al planteo de que este paradigma implica, por un lado, una revinculación entre las políticas sociales y las políticas del empleo en vistas de (re)instaurar una concepción de las políticas asistenciales basadas en la ética del trabajo y en la centralidad del empleo; y, por el otro, un incremento de las condicionalidades hacia las personas beneficiarias de las políticas (Brown, 2015).

El paradigma de activación, analiza Brown, se sustentaría en tres principios básicos:

a. Centralidad en el empleo: La base común que subyace a las políticas de activación es que el empleo remunerado constituye la forma privilegiada de acceso a los derechos sociales (Moreira, 2008). De este modo, se plantea que el objetivo básico de las políticas enmarcadas dentro de este paradigma es (re)insertar a las personas en situación de desempleo en el mercado laboral con la mayor rapidez posible (Gilbert, 2004) y así, garantizar autonomía económica a través del empleo (Moreno y Serrano Pascual, 2007). El énfasis y la centralidad en el empleo tienen su epicentro en la teoría de la elección racional propuesta desde las corrientes de pensamiento ortodoxas. Esta teoría sostiene que la conducta del desempleado o inactivo se define como el resultado de un cálculo racional (entre la dicotomía ocio/trabajo) en el que la propensión al ocio resulta favorable y, como consecuencia, se opta de forma voluntaria por la inactividad. Según esta teoría, si no se incentiva a los trabajadores a reinsertarse en el mercado de trabajo, los desocupados caen en la trampa de la pobreza. (Brown, 2015)

b. El acento en la responsabilidad individual: Por otro lado, bajo el paradigma de activación estaríamos en presencia de un viraje desde la ética de la protección social, hacia la ética de la responsabilidad individual (Moreira, 2008). Esto implicaría un cambio en el rol del Estado: a partir de los 70 habría una mutación desde el Estado social tradicional (keynesiano) hacia el Estado social activo cuya principal diferencia radicaría en que este último genera una revisión de la noción de responsabilización, concepto clave para pensar la nueva manera de concebir la protección social (Dang y Zajdela, 2007). El estado social tradicional reposa sobre una definición socializada de los riesgos, lo que no permite pensar en la responsabilidad individual (Ewald, 1986). De esta manera, el viraje en el tema de la responsabilidad en la esencia de la transformación del Estado

social tradicional en el Estado social activo (Dang y Zajdela, 2007). (Brown, 2015)

Lo fundamental aquí, como señala la autora, es el viraje en el diagnóstico del desempleo:

La lógica de la responsabilidad individual puede visualizarse al analizar los distintos dispositivos que integran al paradigma de activación, en donde predomina un diagnóstico individualizado de los problemas del desempleo, la pobreza o la exclusión. Es por esto que la mayoría de ellos buscan intervenir aspectos particulares de los individuos (conductas, motivaciones, actitudes individuales, así como niveles de calificación, educación, instrucción) en vistas a superar estas problemáticas. El workfare va más allá de la mera intervención en el mercado de trabajo ya que también implica una redefinición del diagnóstico de los problemas del desempleo y de la exclusión social (Moreno y Serrano Pascual, 2007).

c. Principio de contractualización Con el paradigma de activación el derecho a la asistencia económica ya no se basa solamente en la demostración de carencia de recursos, sino que va a estar condicionado al compromiso visible que cada receptor demuestre en el cumplimiento de actividades que le permitan su pronto regreso a la autosuficiencia económica (Moreira, 2008). El refuerzo de los vínculos entre empleo y protección social ha tenido como consecuencia la sustitución de una lógica basada en la indemnización pasiva de los riesgos sociales, por una lógica contractual de incitación a la adopción de conductas activas de reducción de riesgos a cambio de prestaciones a las que se da ahora un carácter condicional (Dang y Zajdela, 2007). (Brown, 2015)

Apartado 4: El paradigma “Workfare” en Argentina, los programas de empleo transitorio

La estrategia de Workfare, representa en palabras de Nora Britos y Rubén Caro: “aquellas políticas que en vez de poner el acento en los incentivos y derechos al empleo, lo colocan en la directa obligación de emplearse como parte a pagar para recibir el subsidio”. (BRITOS & CARO, 2002)

En nuestro medio, señalan los autores, el workfare ha tenido como obligación de contraprestación por el subsidio otorgado, la realización de tareas organizadas en dependencias estatales. En tanto el empleador es el estado, el workfare no se puede asimilar con las políticas de promoción del empleo mercantil (BRITOS & CARO, 2002).

En este caso y atendiendo a las especificidades del proceso argentino, los autores distinguen entre el *workfare* y “las políticas de promoción del empleo mercantil”, ya que en el primero el empleador es el Estado y en el segundo son las empresas.

Un ejemplo del primer caso, fue desarrollado con sistematicidad a partir de 1996, siendo conocido como programa Trabajar (Banco Mundial) y estuvo, en un comienzo, orientado principalmente a dotar de recursos humanos a la realización de obras públicas a cargo del estado, aunque pronto se amplió el concepto de utilidad pública a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro (BRITOS & CARO, 2002).

“Cabe destacar que la introducción de programas de *workfare* se produjo en el marco de la reformulación de la asistencia financiera al país por parte de los bancos multilaterales de desarrollo, componiendo parte del segmento compensatorio de la cartera de préstamos de estos bancos” (BRITOS & CARO, 2002).

A partir del primer trimestre de 2002, se desarrolla en todo el territorio un programa para jefas y jefes de hogar desempleados, que participa de la misma lógica del programa Trabajar, exigiendo como contraprestación al subsidio otorgado, la ejecución de una jornada de cuatro horas de trabajo. Los subsidios se asignan a nivel local, y se promueve la conformación de consejos consultivos integrados por organizaciones de la sociedad civil e iglesias con el propósito de fiscalización de la selección de los beneficiarios en los estados locales (BRITOS & CARO, 2002).

Fundamentalmente, lo que interesa rescatar aquí, los cambios que operan a nivel de las prioridades de los programas, como se estructuran, que diagnóstico sobre el desempleo y la pobreza implican.

“Es sintomático del consenso regresivo en relación con los derechos sociales y la dignidad de los ciudadanos (del que, por otra parte, parecen participar tanto quienes diseñan los programas, como los funcionarios locales y los representantes de la sociedad civil), que los consejos prioricen entre sus funciones (o los estados locales deleguen casi exclusivamente) el control del ausentismo de los ‘beneficiarios’ de los planes, dejando de lado en base a la urgencia todo debate sobre el papel de la sociedad civil en la discusión pública sobre el desempleo y la pobreza, así como cuáles son y cuáles deberían ser los mecanismos de participación que el estado oferta a la sociedad civil. La legitimación que proveen a estos programas arroja

sombrías perspectivas sobre la fortaleza y autonomía de este ámbito de auto-organización social” (BRITOS & CARO, 2002).

El consenso regresivo implica que sólo un esfuerzo agotador acredita méritos para la asistencia, sobre todo cuando otros méritos como la participación activa en la iglesia o en la comunidad (siempre que las organizaciones sociales aludidas no sean opositoras al gobierno local) no pueden ser acreditados por los ciudadanos.

La asistencia no genera derechos, pero el workfare como modalidad de asistencia, procede a un disciplinamiento social por el trabajo forzado que resulta inadmisibles en una sociedad democrática. (BRITOS & CARO, 2002)

Por otro lado, Florencia Lucci va a hablar de los “planes temporarios de empleo”, ya que constituyen un marco interesante para analizar cómo se inserta el trabajo en la lógica de la asistencialización de la política social, deviniendo en estrategia focalizada de asistencia a los pobres. Esto supone una ruptura importante acerca de la manera en que el Estado concibe las características que adquirirá el trabajo para determinados sectores de la población y la particular forma de integración social y concepción del sujeto que ello implica.

Las políticas de asistencia laboral, dice la autora, funcionan paralelamente al mercado de trabajo propiamente dicho, respecto del cual son subsidiarias. No se proponen una modificación del statu quo que allí rige, ni está entre sus objetivos incrementar la productividad o desarrollar algún área laboral. En efecto, no estamos hablando de una “política de empleo” de Estado sino de una política asistencial, que se postula como mera acción compensatoria frente a la desventura que sufren algunos sujetos en el mercado de trabajo (Lucci, 2003)

Siguiendo a Rubén Lo Vuolo, podemos pensar a los planes como una estrategia de workfare llevada adelante por parte del Estado. En efecto, estas políticas “en lugar de poner el acento en los ‘incentivos’ y ‘derechos’ al empleo, lo colocan (al sujeto) en la directa ‘obligación’ de emplearse como precio a pagar para recibir un subsidio” (Lo Vuolo, 2001). La fuerza de trabajo excedente es asimilada por la maquinaria estatal, que se constituye en su principal “empleador”, pero sin la pretensión de incorporarla en el mercado productivo ni absorberla en forma permanente como empleo público. Así, queda definida esta nueva forma de “gestionar” a la población supernumeraria que se inserta con estas particularidades en el ordenamiento social. (Lucci, 2003)

Concebida como una respuesta coyuntural y transitoria frente a los desfases del mercado de trabajo, las políticas de asistencia laboral parecen haberse instalado en el sistema público como la única salida temporal que tienen ciertos individuos de obtener un ingreso en las denominaciones de los planes de

empleo se incluye, generalmente, esta palabra y, por otra parte, la contraprestación que se exige por recibir el beneficio es el trabajo y no la mera aceptación pasiva de un subsidio (Lucci, 2003).

Es decir, el sujeto no solamente debe sufrir las condiciones excluyentes del mercado laboral, que lo han dejado por fuera de la posibilidad de obtener un “empleo digno”, sino que además debe atravesar una serie de procesos sumamente estigmatizantes para confirmar tal condición y acceder al subsidio (Lucci, 2003).

Por otra parte, desde el discurso de la normativa se construye al sujeto que será objeto de asistencia a partir de una culpabilización por la situación vergonzante en la que se encuentra y sobre todo por su responsabilidad “individual” al encontrarse sin empleo.

Según se advierte, la situación de desempleo parecería ser explicada, no por problemas que presenta el mercado de trabajo y que tienen que ver con condiciones estructurales de desenvolvimiento de la política económica (en relación con una intencionalidad política), sino por problemas que hacen al sujeto, a su falta de adaptación a la “reconversión” del proceso productivo (Lucci, 2003).

En efecto, se define a la población objetivo como “el grupo social en el cual se presenta el problema que da origen al programa”, como si el problema del desempleo se presentara en los sujetos. Esta carencia de formación / instrucción que padece la mano de obra justifica el desarrollo de los programas de capacitación que se llevaron adelante en la última década y que contribuyó a generar el consenso acerca de quiénes son los “verdaderos” responsables del desempleo: quienes lo padecen.

Por otra parte, es interesante notar que estos programas no se agotan en la recepción del subsidio sino que requieren que el sujeto lo obtenga mediante el esfuerzo que implica la realización de un trabajo. Efectivamente, el requerimiento de una contraprestación es una constante en todos los planes (Lucci, 2003).

Conclusiones

Como señalábamos en el comienzo, el “Workfare” se asocia a un cambio en la concepción de los riesgos sociales y una nueva forma de gestionar a las poblaciones desempleadas y pobres, que emerge como un nuevo paradigma en los años 70, y que en Argentina se consolida en los años 90 en un contexto de profundización del modelo neoliberal.

El cambio de paradigma responde no solo a una crisis económica-financiera sino a una crisis de modelo de estado (paso del Estado de Bienestar al Estado Trabajista, o en palabras de Jessop el paso de “Welfare” a “Workfare”), a un quiebre en los lazos de solidaridad y en la concepción de los derechos sociales. El desempleo que hasta la década de los 70’ aparecía como un problema coyuntural y pasajero, se consolida a partir de entonces como una problemática estructural y las políticas de estado deben reconfigurarse.

El debate y la reformulación con respecto a las prioridades de las políticas de empleo se expresa de forma explícita en los documentos emitidos por los organismos internacionales de crédito. Como señalamos anteriormente, los ejes centrales que se vislumbran en estos documentos son: la importancia del saber técnico y tecnológico que permita a los trabajadores incorporarse a las nuevas demandas, la necesaria flexibilidad tanto a nivel de tiempo como de salario con respecto a los contratos de trabajo, y la revisión de las disposiciones de seguridad laboral así como los sistemas de indemnización. En definitiva, la desregulación en la relación capital-trabajo y la pérdida de preponderancia del estado en detrimento del mercado

Más allá de las perspectivas diversas, existe un consenso central y es que el Workfare como señala Brenda Brown, consiste fundamentalmente en restaurar por un lado una concepción de las políticas asistenciales basadas en la ética del trabajo y en la centralidad del empleo como mecanismo básico de inclusión social, y en un incremento de las condiciones y/o limitaciones hacia las personas receptoras de dichas políticas.

Son tres los principios básicos que sustentan el Workfare. En primer lugar la centralidad del empleo, el empleo constituye la forma privilegiada de acceso a los derechos sociales. En segundo lugar, el acento en la responsabilidad individual, donde se consolida como visión predominante el diagnóstico individualizado de los problemas del desempleo. Por último, el principio de la contractualización, es decir el derecho a la asistencia económica aparece condicionado al compromiso visible que cada receptor demuestre en el cumplimiento de actividades que le permitan su pronto regreso a la autosuficiencia económica.

La estrategia del Workfare en Argentina fue implementada a partir de los años 90. Como señalan Nora Britos y Rubén Caro En nuestro medio, señalan los autores, el Workfare ha tenido como obligación de contraprestación por el subsidio otorgado, la realización de tareas organizadas en dependencias estatales. Cabe destacar que la introducción de programas de Workfare se produjo en el marco de la reformulación de la asistencia financiera al país por parte de los bancos multilaterales de desarrollo, componiendo parte del segmento com-

pensatorio de la cartera de préstamos de estos bancos (BRITOS & CARO, 2002). Como señalan los autores, es sintomático el consenso regresivo en términos de derechos sociales y la búsqueda de disciplinamiento social a través del trabajo forzado.

Por su parte, Florencia Lucci va a hablar de los planes temporarios de empleo implementados en Argentina a partir de los años 90, que representan políticas asistenciales y que no ponen en discusión el statu quo. Estas políticas constituyen procesos estigmatizantes para los beneficiarios y el discurso propio de sus normativas apunta a la culpabilización de los sujetos como responsables de su situación.

Para finalizar nos interesa rescatar dos líneas centrales con respecto a lo que implica la estrategia del Workfare y que han sido desarrolladas por los distintos autores. Por un lado dicha estrategia supone que la desocupación y la pobreza son un problema de oferta y de capacidad individual vinculada en general a bajos niveles de instrucción y capacitación, con lo cual estas políticas apuntan a incrementar el capital humano para mayor empleabilidad, temáticas que se desarrollaran con mayor profundidad en la elaboración de la tesis final de grado. Por otro lado hay cierta estigmatización y culpabilización del desempleado como el responsable de su situación.

Bibliografía

- BRITOS, N., & CARO, R. (2002). *Workfare: disciplinamiento laboral y sufrimiento social*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- BROWN, B. (2015). *Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del workfare en Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de especialistas de estudios del trabajo.
- LUCCI, F. (2003). *Los programas de empleo transitorio en la Argentina de los noventa. Una aproximación comparada*. Facultad de Ciencias Económicas, UBA: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios de Trabajo.
- MONEDERO, J. C. (2008). "El estado moderno como relación social: la recuperación de un concepto politológico del estado", en R. Jessop, *El futuro del estado capitalista*. Madrid: La Catarata.
- NEFFA, Julio Cesar (Coord.) BROWN, Brenda y LÓPEZ, Emiliano. (2012). *El funcionamiento del mercado de trabajo según los organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo*. CEIL - CONICET.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.