



### **Trabajo y Sociedad**

*Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias.*

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET

N° 14, vol. XIII, Verano 2010, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 (Caicyt-Conicet) - [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad)

## **La experiencia comparada en materia de “clasificación” de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas\***

### **A comparative experience on classification of unemployed people and receptors of conditional income transfer programs**

**Pilar ARCIDIÁCONO\***

**Laura PAUTASSI(\*\*)**

**Carla ZIBECCHI (\*\*\*)**

Recibido: 9.9.09

Aprobado definitivamente: 20.11.09

#### **RESUMEN**

En los últimos años se han ensayado, en los países centrales y en algunos países de América Latina, ciertas estrategias frente al desempleo que se basan en el uso de metodologías clasificatorias que divide a grupos poblacionales según sus condiciones de “empleabilidad” y de la relación que establezcan con el mercado laboral. Entre ellas se encuentra, el *Worker Profiling and Reemployment Services System* que encuentra su fundamento en la necesidad de reducir la dependencia de los individuos en relación con la asistencia que les provee el seguro de desempleo. Por otra parte, en algunos países de América Latina se han implementado una serie de programas de transferencia de ingresos condicionados que se encuentran desvinculados de las políticas activas de empleo. Así, en Argentina se ha hecho uso de clasificaciones “empleables” o “inempleables y vulnerables” para agrupar a los receptores del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. El artículo analiza ambos tipos de metodologías “clasificatorias” prestando particular atención a la filosofía que sustenta estas estrategias, las consecuencias que conlleva adscribir a los sujetos condiciones diferenciales de “empleabilidad”, estableciendo referencias comparativas entre ambos casos elegidos. Para esto, se efectúa una revisión de la literatura (investigaciones autóctonas e internacionales) y de la información oficial sobre las distintas estrategias frente al desempleo. Finalmente, el artículo reflexiona en torno a los límites y alcances que tienen estas medidas puestas en marcha y la importancia de replantear aspectos centrales de las mismas. Más allá de la variedad de matices o la intensidad bajo la cual se implementen en los países, se reflexiona en torno al riesgo de marcar las trayectorias laborales de modo irreversible.

**Palabras clave:** “políticas frente al desempleo”, “estigma”, “empleabilidad”, “metodologías clasificatorias”, “mercado laboral”, “trayectorias laborales”

---

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el 9° Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo (ASET) en agosto de 2009.

(\*\*) Abogada (Universidad Nacional de Córdoba), Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y Doctora en Derecho (UBA). Se desempeña como investigadora adjunta del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y como investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” de la Facultad de Derecho (UBA). Directora del Proyecto UBACYT D-413 y miembro del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y. E-mail: [lpautassi@arnet.com.ar](mailto:lpautassi@arnet.com.ar)

## ABSTRACT

In the last years, certain strategies to overcome the unemployment have been implemented in developed countries and in some countries of Latin America, based on the use of classification methodologies. Such methodologies divide the population in different groups according to their employability conditions and in terms of their relationship with the labor market.

Among these strategies there is the “Worker Profiling and Reemployment Services System” which was created in developed countries in order to reduce the individuals dependence on the unemployment insurance. Also, in some Latin America countries a series of conditional income transfer programs have been enforced, which are disconnected from the active policies of employment. Therefore, in Argentina the classification between “employable” or “unemployable and vulnerable” was used to divide the receptors of the “Unemployed Head of Household Program” (Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados).

The article performs a case comparison between both classification methodologies focusing on the philosophy that supports these strategies and the consequences that emerge when subjects are classified on their employability conditions. For this reason, a review of the literature, based on domestic and international researches, and of the official information available about the different strategies was carried out. Finally, the article refers to the limits and scope of these measures and to the importance of reconsider some of their central aspects. Regardless the variety and the way they are implemented in different countries, the article reflects on the risk of establishing labor courses in an irreversible way.

**Keywords:** “policies against unemployment”, “stigma”, “employability”, “classification methodologies”, “labor market”, “labor courses”.

## SUMARIO

1. Introducción. 2 El *Worker Profiling and Reemployment Services Systems* (WPRS). 3. ¿Ensayando las “clasificaciones” en Argentina? 4. ¿Estigmatizaciones reconstruídas? 5. Bibliografía.

### 1. Introducción

Mucho se ha escrito acerca de las dinámicas que conformaron las políticas de ajuste y reforma estructural implementadas en América Latina desde mediados de la década de los años ochenta en adelante. Sin embargo, las nefastas consecuencias de su aplicación han sido menos estudiadas, al punto que aún se discute la relación directa que existe entre el crecimiento de la pobreza y la aplicación de políticas heterodoxas. La discusión se torna abstracta en tanto hay suficiente evidencia empírica que demuestra cómo las políticas de ajuste y reforma estructural provocaron serios desequilibrios en toda la región, y que la pobreza y la desigualdad social se profundizaron en América Latina por razones macroeconómicas, y no sólo por una débil institucionalidad o por los déficits propios de aplicar programas focalizados sin medidas más universales.

Esto cobra mayor notoriedad cuando se analizan los programas destinados al “combate” de la pobreza que aún continúan vigentes en América Latina. En rigor, por períodos históricos, se pueden ubicar dos secuencias de programas: aquellos pertenecientes al primer paquete de medidas, provenientes del corrientemente denominado “Consenso de Washington”, que consistieron en baterías de programas sectoriales con componentes específicos vinculados a: salud, educación, trabajo, vivienda e infraestructura básica. Así, se produjo una explosión de diversos programas en cada uno de los ministerios sectoriales, en muchos casos en competencia con medidas y programas sectoriales prexistentes, y que en conjunto no fueron eficaces –salvo contadas excepciones– para los objetivos que se proponían. No obstante, resultaron sumamente efectivos para fragmentar aún más las instituciones sociales, ya de por sí altamente debilitadas. En otros términos, la “inyección” de programas contribuyó directamente a una mayor ineficiencia en la gestión e implementación de estas políticas. Al mismo

tiempo, estos programas no sólo no aumentaron la cobertura, ni la calidad en las prestaciones, sino que generaron nuevas dinámicas clientelares,<sup>1</sup> tanto a partir de las formas tradicionales, como por medio de nuevas modalidades (por ejemplo, a partir del renovado protagonismo de algunas organizaciones sociedad civil en la implementación de los mencionados programas) (Arcidiácono, 2004).

En un segundo momento –que condice con el direccionamiento del “post-consenso de Washington”- se transforman los anteriores programas sectoriales, en una suerte de únicas respuestas con cobertura en muchos casos masiva: son los denominados programas de transferencias condicionadas de ingresos que ya llevan casi una década de implementación. La principal característica es el cambio de la dinámica sectorial o la focalización por necesidades, a su “resolución” a través de una transferencia de ingresos, que en general se trata de una suma fija, de bajo monto y que no alcanza a cubrir las necesidades mínimas de un hogar.

En este escenario se han implementado, en distintos países de América Latina, programas de transferencia de ingresos condicionados que fueron presentados como una “nueva generación” de programas en la medida que representan un cambio en comparación con las políticas sociales anteriores de “combate” contra la pobreza, que se caracterizaban por enfoques asistencialistas, consideraban a las personas en condiciones de pobreza como actores pasivos y no reconocían las particularidades de las distintas “clientelas”. De modo que se ha producido una suerte de transformación en la forma de diseñar y gestionar los políticas orientadas al “combate” contra la pobreza, que se verifica en una clara preferencia –de parte de los gobiernos y las agencias de financiamiento internacional- por poner en marcha programas basados en transferencias monetarias entregadas a las madres, buscando promover el “capital humano” de las familias.

La institucionalidad que han generado los programas masivos de transferencias de ingresos y las nuevas intervenciones de estos organismos –en el marco del denominado post-consenso de Washington, que recomiendan reafirmar al mercado como modelo de coordinación económica por excelencia dotándolo de una “dimensión institucional”<sup>2</sup>- marcan un escenario diferente al de los años noventa, pero con alto grado de semejanza. Más allá de las declamaciones, los resultados obtenidos mediante la implementación de programas condicionados dejan mucho que desear con relación al objetivo propuesto de disminución de la pobreza, más aún si continúan siendo planteados sin articulación alguna con las políticas de conciliación trabajo y familia, las políticas activas de empleo y las políticas universales.

A esta altura, luego de varios años de implementación y a la luz del fin del ciclo de crecimiento económico sostenido, cabe preguntarse sobre cuáles han sido las alternativas (las salidas) que se fueron planteando para los receptores de los mencionados programas. El caso argentino es ejemplificador al respecto. En consecuencia, como se analizará a lo largo del artículo, pocas han sido las respuestas para aquellas mujeres receptoras del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), más allá que rotar a otro programa de ingresos condicionados. En este contexto, se ha hecho uso de clasificaciones “empleables” o “inempleables y vulnerables sociales” para agrupar a los receptores del PJJHD y el traspaso de los mismos a dos políticas de naturaleza distinta: el Programa Familias por la Inclusión Social (Programa Familias) y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE).<sup>3</sup>

---

1 Siguiendo a Martínez Franzoni (2005) cabe recordar que –junto con la “desmercantilización” y la “desfamiliarización”- la “desclientelización” –grado de acceso a la política pública sin estar sujeta a relaciones clientelares- es uno de los criterios comparativos que permite evaluar en qué medida los regímenes de bienestar promueven distintas condiciones distributivas o acentúan desigualdades.

2 En tanto reconocen que es imposible reducir la pobreza sin contrarrestar los efectos pro-cíclicos que genera la inestabilidad financiera sobre el crecimiento y la capacidad del gasto del Estado (Marques Pereira, 2006).

3 Algunos estudios han efectuado referencias comparativas entre estas iniciativas recientes en torno a las madres “in-empleables” y las medidas llevadas a cabo durante los últimos años en otros países. El paralelismo entre los programas en boga en América Latina y los del Norte refleja cómo se están redefiniendo los roles de las mujeres de acuerdo a su clase social y su raza, y cómo se posiciona a las mujeres pobres como “ciudadanas de segunda” que dependen de la asistencia pública a través de distintos medios coercitivos (Álvarez, 1998). De modo que a las consideradas madres de “alto riesgo” –sean dependientes el workfare norteamericano, sean dependientes de la política asistencial local- se las ha posicionado de tal manera que resulta ser una “obligación personal” mejorar

En lo que sigue, desarrollaremos un antecedente importante de estos programas, tanto por su extensión como por la relevancia que ha tenido en países tales como Estados Unidos, y que ha sido poco frecuentado por el debate en América Latina. Básicamente, en estos programas las características constitutivas de los individuos –y no sus potencialidades o las transformaciones estructurales del mercado laboral–, pasan a conformar las variables de inserción laboral. Se trata del programa *Worker Profiling and Reemployment Services Systems* (en adelante: WPRS), que se viene implementando desde los años setenta y encuentra su fundamento en la necesidad de reducir la dependencia de los individuos en relación con la asistencia que les provee el seguro de desempleo. En rigor, el WPRS no constituye una política destinada a generar condiciones de “empleabilidad”, sino de reubicación de desempleados que corren el riesgo de convertirse en desempleados de larga data.

Cabe destacar que en las fundamentaciones de las resoluciones que crean los programas de transferencias condicionadas de ingresos en Argentina, no hay una mención explícita al sistema de *profiling*. Sin embargo, en los hechos y en los supuestos no explícitos pueden encontrarse ciertas semejanzas. A continuación, entonces, se describe el funcionamiento y algunos de los resultados del WPRS, para luego analizar qué clase de características constitutivas de los receptores de los programas implementados en Argentina fueron decisivas, tanto para el diseño como para la estrategia de focalización de estos programas. Al respecto, se pondrá especial énfasis en el análisis del PJJHD y en el “reordenamiento” de su población receptora para su rotación hacia el Programa Familias y el SCyE. En ese sentido, se analizarán las metodologías “clasificadoras” empleadas, prestando particular atención a los supuestos que sustentan estas estrategias, las consecuencias que conlleva adscribir a los sujetos condiciones diferenciales de “empleabilidad”, las relaciones establecidas con el mercado laboral, estableciendo referencias comparativas entre ambos casos elegidos.

## 2. El *Worker Profiling and Reemployment Services Systems* (WPRS)

El sistema del *profiling* (perfiles) para desempleados consiste en una metodología que considera como punto de partida la existencia de ciertas características que sirven para identificar trabajadores/as desocupados/as que tienden a agotar los beneficios recibidos a través del Seguro de Desempleo (en adelante: SD). Los individuos seleccionados son posteriormente asignados a Servicios de Reempleo (en adelante: SR) para facilitarles, de este modo, su reingreso al mercado laboral. Básicamente, la metodología consiste en la selección y división de los ciudadanos/as desempleados por categorías (grupos) dependiendo del riesgo de desempleo que presentan en el largo plazo. En especial, Estados Unidos, desde los años ochenta en adelante<sup>4</sup>, y luego Canadá, Australia, Alemania, Holanda y Países Bajos son los países que han implementado este sistema.

En cada caso se presentan variantes. Por ejemplo, en Canadá, en el año 1996, en lugar de desarrollar un sistema de *WPRS* para ofrecer servicios de reempleo a aquellos desempleados identificados en riesgo de agotar sus beneficios, el *Human Resources Development* de Canadá desarrolló el concepto de “determinación de necesidades de servicios” (*Services needs determination*). El éxito de este programa se mide de acuerdo al número de individuos que regresaron al empleo antes de finalizar la autorización para recibir los beneficios (Dickinson, K.; Kreutzer, S.; Decker, P. 1997).

---

las condiciones de vida de su familia más allá de los medios coercitivos impuestos (contraprestación laboral, condicionalidades en salud y educación) (Zibecchi, 2007.a).

4 Cabe señalar que durante la administración Bush se presentó como alternativa para la reducción del desempleo a largo plazo el nuevo sistema de “informes personales de reempleo” (“*personal reemployment accounts*” - PRA). A partir de la “ley de incentivo de regreso al trabajo”, se proveería de U\$S 3.6 billones de dólares durante dos años, a los Estados que ofrecerían un máximo de U\$S 3.000 dólares a los trabajadores sin empleo para pagar distintos servicios de empleo. Si un trabajador capacitado encuentra un trabajo en determinado plazo, el individuo podrá cobrar un “bonus de reempleo”, en lo que reste de su subvención. La propuesta también incorpora el WPRS para clasificar trabajadores con el objeto de determinar si están aptos para agotar sus beneficios de desempleo y, de ese modo, poder calificar para el programa PRA. De acuerdo a los estudios realizados, se ha podido demostrar que el impacto de los bonus de reempleo es considerablemente limitado al aplicarse en trabajadores dislocados o que poseen problemas de desempleo estructural; mientras que su aplicación ha sido verdaderamente exitosa en aquellos casos en que receptores poseían habilidades más vinculadas con las requeridas por el mercado laboral.

En los Países Bajos, la política del WPRS se aplica en forma descentralizada. En este caso, los servicios de empleo público a nivel local determinan las perspectivas de trabajo de aquellos individuos que se encuentran en situación de desempleo. Para ello, se basan en modelos estadísticos de *profiling* que buscan determinar las perspectivas individuales de las personas para encontrar trabajo, combinando el *profiling* con criterios subjetivos. Parten del supuesto de que son varias las causas que ejercen influencia sobre la posibilidad de obtener un empleo y que algunas de ellas pueden observarse con la información a la cual se tiene acceso. Sin embargo, no sucede lo mismo con otras causas como, por ejemplo, la motivación de un desempleado. Si bien idealmente se asume que sería deseable observar todos los factores que determinan esas diferencias individuales de forma tal de corregirlas, en la práctica permanecen aspectos diversos que no son fácilmente identificables empíricamente.

Otro caso es el de Holanda, donde se ha desarrollado una muestra de registros individuales recopilados por las autoridades impositivas denominada “*Income Panel Reserch*” (IPR). Este conjunto de datos permite seguir a los individuos durante un largo período de tiempo en los programas de Seguro de Desempleo (Koning, Pierre y Van Leuvensteijn, 2000).

Las políticas de *profiling* implementadas en Australia comenzaron en el año 1994 a partir de una estrategia de identificación e intervención, desarrollada por el *Commonwealth Employment Service* (CES), que consistió en un cambio desde el grupo seleccionado tradicionalmente, basado sobre características particulares (discapacidad, estado civil y edad), hacia el uso de un “criterio basado en el riesgo” para identificar y seleccionar “buscadores de empleo en desventaja”. A estos buscadores de empleo en desventaja se les otorgan accesos preferenciales para poder reincorporarse en el mercado laboral.

En el caso de Alemania, se considera al *profiling* como una evaluación de las posibilidades individuales de un/a desocupado/a en relación con las necesidades del mercado laboral. El sistema utiliza para la construcción de perfil (*profiling*) las siguientes categorías: condiciones profesionales y personales (conocimientos, calificaciones, experiencia laboral, actualidad de los conocimientos y las calificaciones, capacidad y disponibilidad de prosecución de la formación profesional); circunstancias o condicionantes que pudiesen dificultar una posible integración al mercado laboral.

En Estados Unidos –país donde el sistema adquirió mayor difusión-, el WPRS buscaba satisfacer las necesidades de trabajadores, a los que se denomina “trabajadores dislocados”, que están próximos a agotar su seguro de desempleo antes de encontrar un nuevo empleo. El fundamento para la implementación de esta política, de tipo preventiva para el desempleo de largo plazo, se basa en que la misma reducirá la dependencia de los individuos en relación con la asistencia en materia de ingresos, generará un aumento para el gobierno respecto de aquellos montos derivados del ahorro en materia de Seguro de Desempleo (SD) y una mayor recaudación de los impuestos pagados por quienes reingresan al mercado laboral.

Como puede observarse, el sistema –básicamente- consta de dos componentes: por un lado, selección y división de los individuos que perciben el SD por categorías (grupos) dependiendo del riesgo de convertirse en desempleados a largo plazo; por otro lado, servicios de reemplazo para esta población ya seleccionada. Para realizar la clasificación se evalúan diversas características individuales del desempleado: (i) nivel de educación, (ii) tiempo de permanencia en un empleo, (iii) sector industrial en el cual participaba, (iv) tipo de ocupación que realizaba, (v) características del mercado laboral local –por caso, tasa de desempleo- en el cual se encontraban insertos.<sup>5</sup>

La clasificación obtenida por este procedimiento sirve para identificar y conformar un grupo de desempleados lo más homogéneo posible que presenta dificultades para reinsertarse en el mercado laboral. El objetivo de tal clasificación consiste precisamente en poder colaborar en la localización en empleos adecuados a sus características personales, su trayectoria laboral, sus capacidades y la demanda del mercado laboral.

---

<sup>5</sup> En EE.UU. se excluyen las características individuales tales como sexo, edad, pertenencia étnica, nacionalidad, discapacidad, afiliación política por considerarlas variables con un alto potencial discriminatorio y porque viola la legislación vigente. Sin embargo, en los Países Bajos, Australia, Canadá, donde también se implementa el WPRS, estas variables sí son incorporadas al sistema, incluyendo la motivación para la búsqueda de empleo (Olsen y Decker, 2005).

Utilizando el modelo estadístico o el de selección por características personales, el paso siguiente es que la oficina de SD y la oficina encargada del WPRS determinen el número de demandantes de SD a ser seleccionados. Se establece un cupo de acuerdo con la capacidad y recursos de empleo de la oficina de SR y, luego, ésta contacta a los trabajadores seleccionados por el WPRS. De esta forma se constituyen dos grupos: uno de desempleados que aparentemente tienen mayores probabilidades de encontrar un nuevo empleo; y otro grupo que presenta una mayor probabilidad a permanecer desempleado por un largo término y, por ende, corren el riesgo de agotar el beneficio del SD.

Luego, los desempleados que coincidan con el criterio del WPRS son informados sobre la obligación de asistir al seminario de opciones de reemplazo, que les proveerá información sobre servicios que se encuentran a su disposición. Generalmente, luego de seis semanas de haber concurrido al seminario, se pide a los demandantes que asistan a una entrevista para definir el plan de reemplazo específico. Existe un seguimiento y evaluación de la participación, a través del control de presentismo y los respectivos certificados de asistencia. Los individuos identificados por el sistema de WPRS, son requeridos para participar en SR como condición de elegibilidad para continuar percibiendo el seguro de desempleo en forma regular. En el caso que no hayan asistido –sin causa justificada– a algunas de las instancias planteadas (seminario, entrevista, u otros pasos) o no hayan cumplido con los tiempos preestablecidos, se les pueden suspender los beneficios de SD.<sup>6</sup> Cabe remarcar que los SR sólo incluyen asistencia en la búsqueda de empleo y servicios de colocación. En general, no introducen programas de entrenamiento o de capacitación profesional; al tiempo que la participación en este tipo de instancias no es un requisito para calificar para el SD (por ejemplo, en Estados Unidos).

Cabe destacar que todavía no existe consenso sobre los resultados del WPRS ni tampoco sobre las metodologías para evaluarlo (Black *et al.*, 1999). De hecho, los diferentes países que han implementado el WPRS, e incluso los diferentes estados al interior de Estados Unidos, han incursionado en metodologías alternativas. En rigor, se han implementado una gran variedad de formas de implementación que incluyen metodologías empíricas que observan si el WPRS mejora efectivamente la posibilidad de encontrar empleo, también se implementa el uso de grupos de comparación de desempleados que no participan en el sistema (es decir, grupos control), hasta encuestas que se realizan a la gran mayoría de los administradores del sistema en distintos Estados a fin de evaluar particularmente el funcionamiento interno de las oficinas encargadas de brindar los servicios de reemplazo. Un punto crucial para poder cumplir con estas evaluaciones es la necesidad de contar con información histórica con la finalidad de comparar quiénes reciben los beneficios de SD y, a su vez, cuáles eran sus perspectivas sin la asistencia activa del WPRS.

En resumidas cuentas: el sistema de WPRS, en sus diversas variantes, consiste en una política preventiva para el desempleo de largo plazo, que asume que el problema se encuentra del lado de la oferta de los trabajadores y no en la demanda del mercado laboral. Fundamentalmente, no aborda ni las “condiciones de empleabilidad”, ni las inequidades de género y, menos aún, los cambios estructurales en el comportamiento del mercado laboral. Por el contrario, el sistema se concentra en la aplicación de políticas focalizadas de reemplazo para los grupos más vulnerables dentro del propio sector de desempleados.

Tampoco este esquema presta atención al rol del sector privado. Entre otro orden de cosas, por ejemplo, no se realizan convenios o contratos con ciertos resguardos legales de cumplimiento para el sector empresario en la inserción del trabajador elegido y un proceso de fiscalización posterior del desarrollo. Del mismo modo, no se evita que su compromiso se traduzca únicamente en inserción precaria de trabajadores, o que las sanciones en lugar de aplicarse a los desempleados, fueran aplicadas para los empleadores.

---

<sup>6</sup> Esta actividad de control es llevada a cabo por la misma oficina de empleo y reentrenamiento en contacto permanente con las oficinas de seguro de desempleo. El tipo de asistencia que brindan para la búsqueda de empleo, consiste principalmente en: cursos de preparación de *currículum vitae*, talleres destinados a mejorar su desenvolvimiento en las entrevistas y conversaciones telefónicas al buscar empleo, evaluación de habilidades básicas, evaluación de aptitudes ocupacionales, exploración de carreras alternativas, acceso a información sobre las principales ocupaciones demandadas por el mercado laboral, cursos de apoyo sobre management financiero, entre otros (Schlauch and Puglisi, 1997)

Además, un importante riesgo que presenta el WPRS es la posibilidad de clasificar a una persona como desempleado de largo plazo que finalmente termine no siéndolo y viceversa. El costo de considerar incorrectamente que una persona no caerá en una situación de desempleo a largo plazo, tendrá como consecuencia que esa persona no sea incluida en SR y que, por lo tanto, dependa de la asistencia social. Es decir, entre las principales críticas que se le formulan a este sistema se encuentran: por un lado, la estigmatización de grupos de desempleados que se hallan en peores condiciones para reingresar al mercado laboral. Por el otro, la promoción de un proceso de segmentación y diferenciación al interior del propio sector desempleado.

En la misma dirección, la permanencia en un trabajo, en vez de ser considerada como parte de una trayectoria laboral, es tenida en cuenta como medida de una atadura del trabajador al ámbito de trabajo. En este sentido, este sistema promueve una rotación laboral permanente, coherente con políticas de flexibilización y precarización laboral y, por lo tanto, no resulta recomendable.

Finalmente, resulta pertinente interrogarse en relación con los objetivos que persigue el sistema. Si el principal objetivo que se busca alcanzar con el WPRS es el de la *equidad*, definida como la posibilidad de atender a aquellas personas con mayores necesidades, serían necesarias variables diferentes a aquellas utilizadas cuando el objetivo es la eficiencia, es decir, ayudar a que un número importante de los individuos sea asignado a un servicio de reemplazo (SR). Ahora bien, si se persigue como objetivo la *eficiencia*, entonces la duración esperada del SD es una buena elección como variable, sólo si varía positivamente con el impacto neto del sistema. Lógicamente, la elección de la variable dependerá también en gran medida de la información disponible para construir valores predictivos.

### 3. ¿Ensayando las “clasificaciones” en Argentina?

En América Latina en general, y en Argentina en particular, los programas de transferencias condicionadas se han convertido en el símbolo de una nueva manera de actuar frente a la pobreza y en un nuevo tipo de programas de asistencia social, respetuoso de los principios de mercado, y de las reformas económicas de los años ochenta y noventa que atravesó la región, con un claro predominio de la política social residual y focalizada en la extrema pobreza (Valencia Lomeli, 2008).<sup>7</sup> La amplia literatura, que ha evaluado los programas de transferencias condicionadas, permite delinear las siguientes características:<sup>8</sup>

- Se identifican tanto por ser focalizados como por llevar adelante la puesta en marcha de transferencias monetarias condicionadas con significativos niveles de cobertura.
- Parten del supuesto que una de las razones fundamentales por las que se produce la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en áreas estratégicas (salud, educación y nutrición).
- Conciben a las familias como centrales para generar cambios que permitan “romper” el círculo vicioso de la pobreza.<sup>9</sup>

---

7 En rigor, se estima que cerca de veinte millones de familias en América Latina reciben transferencias monetarias condicionadas, Valencia Lomeli (2008). Estos programas se han expandido de manera notable en la región: en el año 2009, existen 24 programas en 17 países de la región. Entre ellos se encuentran: “Programa Familias” y “Plan Jefes y Jefas de Hogar” (Argentina), “Bono Juancito Pinto” (Bolivia), “Bolsa Familia” (Brasil), “Familias en Acción” (Colombia), “Avancemos Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas” (Costa Rica), “Puente-Chile Solidario” (Chile), “Bono de Desarrollo Humano” (Ecuador), “Red Protección Solidaria” (El Salvador), “Mi Familia Progresiva” (Guatemala), “Programa de Asignación Familiar” (Honduras), “Programme of Advancement Through Health and Education” (Jamaica), “Oportunidades” (México), “Programa Solidaridad” (República Dominicana), “Red Oportunidades” (Panamá), Red de “Promoción y Protección Social. Tekopora” (Paraguay), y “Juntos” (Perú).

8 Se sigue aquí lo desarrollado y sistematizado por Valencia Lomeli (2008), Serrano (2005.b), Cohen y Franco (2007), Daeren (2005), Loria (2007), Pautassi (2004), Villatoro (2004), Raczynski y Serrano (2005).

9 Para un análisis detallado de las diversas conceptualizaciones de pobreza en los programas de alivio de pobreza en la región, véase: Serrano (2005b)

- En la medida que efectúan, a través de la entrega directa, transferencias en efectivo se basan en el supuesto de que permiten una relación directa entre la administración central y la población focalizada. Se asientan en la creencia que realizan una intervención “despolitizada” que intenta evitar la intermediación de las redes clientelares preexistentes. No obstante, en cada uno de los países que se han implementado, las distintas trayectorias institucionales locales han impreso cursos de acción diferentes, pero siempre permeadas por redes clientelares preexistentes y fortalecidas por este tipo de políticas.
- Conciben que la modalidad de transferencia en efectivo permite a sus receptores ejercer su libertad de “elegir” en qué destinar los recursos que se le entregan, sin quedar limitados a las transferencias en especies que caracterizó durante años a la política pública asistencial de la región. Así, estos programas se basan en la idea de que estas transferencias se pueden ajustar “fácilmente” a la composición familiar y a las necesidades de cada miembro de la familia. En el caso argentino, y tal como se desarrolla a continuación, funcionarios ministeriales afirman que la utilización de una tarjeta de débito bancaria para la entrega de prestaciones monetarias ha generado una ruptura relevante con las redes de intermediación. Tal situación no ha sido comprobada, únicamente supuesta, en tanto no hay forma de constatar la existencia de otras formas de intermediación (por ejemplo, no hay evidencia empírica que descarte la posibilidad de que la intermediación se produce posteriormente a la recepción del dinero).<sup>10</sup>
- Las prestaciones monetarias están condicionadas, esto es, se entregan sólo si el receptor –en general la madre titular del programa o el jefe de hogar desocupado/a- cumplen con los compromisos asumidos con motivo del programa.<sup>11</sup>

Claramente, se trata de una nueva forma que ha ganado amplio consenso no sólo porque se visualiza a partir de ellos un “cambio” (por ejemplo, a través de transferencias de dinero bancarizadas, de una mayor participación de la sociedad civil, una profusa normativa que los reglamentan, rigurosos procedimientos administrativos de control de condicionalidades y modernización gerencial), sino también porque, debido a su masividad, se produce una profunda confusión: se los cataloga como universales, pero en los hechos, son programas focalizados ampliamente masivos. En otros términos, no están diseñados desde un principio de universalidad y, mucho menos aún, desde un enfoque de derechos.

En general, estos programas son financiados por instituciones internacionales que han ido fortaleciendo su presencia cada vez más en la región. En rigor, puede señalarse que los organismos han ocupado un lugar central tanto en la interpretación y diagnóstico en torno a la pobreza, como en las “soluciones” propuestas para su superación. No obstante, algunos programas en sus comienzos fueron financiados con recursos de las economías nacionales. Tal es el caso del PJJHD que fue financiado en sus orígenes gracias a la recomposición en las cuentas fiscales que supuso la modificación de régimen cambiario y la instauración de un impuesto a las exportaciones. A partir del año 2003 el PJJHD comenzó a recibir financiamiento internacional y lo mismo sucedió con el Programa Familias.

Tal como se señaló anteriormente, a esta altura, luego de varios años de implementación y a la luz del fin del ciclo de crecimiento económico sostenido, cabe preguntarse sobre cuáles han sido las alternativas que se fueron planteando para los receptores de los mencionados programas. Como es

---

10 En esta línea de análisis, cabe alertar en torno a los peligros que entraña el hecho de que el acceso a un programa social o de migrar de un programa a otro –por caso del PJJHD al Programa Familias- esté sujeto a una red de relaciones clientelares o amicales. En rigor, se ha constatado la presencia de diversas organizaciones y redes de relaciones informales pueden garantizar o no el traspaso de un programa a otro (Arcidiácono y Zibecchi, 2007).

11 La única excepción es el programa Bono Solidario (actualmente denominado Bono de Desarrollo Humano) de Ecuador, cuya condicionalidad originariamente era de carácter reproductivo (controles de salud y permanencia escolar de los niños/as) pero fue suprimida por una iniciativa del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), reconociéndole a 995.000 mujeres beneficiarias el “derecho” al bono de desarrollo, bajo el lema “tu trabajo sí vale” e incorporando el programa a la iniciativa Redes y servicios de protección social a las mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza, que articula a los beneficiarios en los distintos programas asistenciales existentes (CEPAL, 2007).

ampliamente sabido, en el año 2004 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), presentaron de manera conjunta una propuesta orientada a producir una reformulación en lo que refiere a los programas sociales. En términos esquemáticos, este cambio refería al reordenamiento de distintas sub-poblaciones dentro del conjunto de receptores del PJJHD. Por un lado, se visualizó una población que tiene mayores posibilidades de “empleabilidad”, que habría que fortalecer en su cultura del trabajo. Por otro lado, el resto de los receptores se agruparían en una población con bajas probabilidades de empleabilidad (posteriormente recatalogados y denominados “vulnerables sociales”) que debería estar vinculada con la atención de la calidad de vida de los niños.<sup>12</sup>

En esta dirección, desde el MTEySS se realizó un primer ejercicio de agrupamiento de los receptores del PJJHD, para reflejar, en primer lugar, su comportamiento en el mercado laboral (activos e inactivos); en segundo lugar, las condiciones de acceso al mercado laboral en función de las variables que orientan la demanda de trabajo remunerado (calificación laboral, nivel educativo y tramos de edad).<sup>13</sup>

Considerando las características de los “beneficiarios” y “beneficiarias”, el MTEySS clasificó los siguientes grupos: (i) 18,2% de los “beneficiarios” eran personas jóvenes, con nivel educativo medio-alto y alguna calificación laboral; (ii) 20,1% de los “beneficiarios” eran personas adultas jóvenes, con nivel educativo medio-bajo y sin calificación laboral; (iii) 30,3% de los “beneficiarios” eran personas de edades más avanzadas, con nivel educativo bajo y sin calificación laboral; (iv) el resto, esto es 34,4% de los “beneficiarios”, eran personas inactivas -entendida la inactividad al desarrollo de tareas de tipo reproductivo- que eran en su mayoría mujeres, en edades centrales y con hijos a cargo.

Las personas pertenecientes al grupo (i) incorporó aquellas con más posibilidades de insertarse en el mercado laboral. Para ellas, el MTEySS implementó un seguro de desempleo con un diseño más tradicional, acotado en el tiempo, al que complementó con actividades que faciliten la inserción laboral (agencias de empleo, convenios sectoriales). En el caso de los beneficiarios de los grupos (ii) y (iii) también fueron incuídos entre los empleables. Aunque a priori presentaban un grado de dificultad mayor que el grupo (i) también podían acceder hacia el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), adoptando acciones complementarias de inserción y reinserción laboral, incluyendo actividades de capacitación para el trabajo (por caso, la “profesionalización” del servicio doméstico”). Finalmente, las personas pertenecientes al grupo (iv) se consideraron directamente “inempleables” o “vulnerables sociales”.

Como puede desprenderse de la descripción realizada de la composición de los receptores del PJJHD, integran el grupo de “vulnerables o desempleables” fundamentalmente las mujeres con responsabilidades familiares que se las clasifica como “inactivas”, principalmente porque no pueden resolver la tensión entre las responsabilidades laborales y familiares, y porque el mercado laboral les ofrece pocas o nulas posibilidades de inserción. Para ellas, entonces, la propuesta del gobierno fue el ya existente Programa Familias.<sup>14</sup>

---

12 De acuerdo al Decreto 1506/04, normativa que da origen a esta modificación en la orientación de los planes sociales, “se considera prioritario consolidar tareas realizadas para la inclusión social de la población más vulnerable, con el eje en la persona y en la familia, como unidad para el desarrollo social y económico de nuestro país”. Más adelante, el artículo cuarto y quinto agregan: “Que, por un lado, debe promoverse una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral [...] Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que entenderá en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral de los destinatarios, a través de programas específicos y/o acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo [...] Los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar que no fueran calificados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4º del presente, podrán ser incorporados a los Programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social”.

13 Se sigue aquí lo expuesto en MTEySS (2005), desarrollado por Rodríguez Enríquez (2005).

14 El Programa Familias cuenta actualmente con 504.784 familias destinatarias con un 91,6% de mujeres como titulares del beneficio, y 1.766.744 niños y niñas bajo programa. De estos últimos, el 98,5% de los niños de 0 a 6 años bajo programa se encontraba con las vacunas al día, mientras que el 88,1% de los jóvenes bajo programa

En términos breves: para los y las receptores del PJJHD considerados “empleables”, o en vías de serlo, se anunció la creación del SCyE. Para aquellos considerados “vulnerables” se relanzó el Programa Familias bajo la órbita del MDS cuyos receptores reciben una prestación monetaria variable según la cantidad de hijos o menores de 19 años a cargo, o discapacitados de cualquier edad. La reformulación de los programas de ingresos de acuerdo a criterios de “empleabilidad – vulnerabilidad social”, lleva a las mujeres más que a los varones a realizar el traspaso de un programa a otro no sólo por las condiciones que reúnen para “calificar” sino, además, porque únicamente en el caso que no exista una mujer en el hogar, el varón puede ser titular del beneficio del Programa Familias.

Un análisis que incorpora un enfoque de derechos al estudio de los programas sociales ha advertido acerca de lo preocupante que resulta la caracterización de las personas como “empleables” o “inempleables” y/o “vulnerables sociales”, no sólo por los serios problemas teóricos que conlleva – dónde el énfasis está siempre puesto en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo-, sino también porque tales definiciones, arbitrarias y discutibles, determinan el acceso a distintos planes sociales que requieren de diferentes exigencias de contraprestaciones (CELS, 2007).

Asimismo, resulta inadmisibles la total ausencia de perspectiva de género en el diseño e implementación del Programa Familias, en la medida que contradice absolutamente las recomendaciones del Comité de seguimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). El Comité de la CEDAW efectuó observaciones sobre la reglamentación del Programa, recomendando evitar la perpetuación de visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres, y prestar un apoyo efectivo a la potencialidad política y económica de la mujer.

Otra problemática, que sigue pendiente desde el año 2002 casi coincidentemente con el masivo lanzamiento del PJJHD, reside en que no se encuentra abierta la inscripción de nuevas personas receptoras –a excepción de las rotaciones que efectúan las personas procedentes del PJJHD hacia otros programas-. Esta restricción se contradice con el principio de universalidad de derechos humanos y la propia declamación de derechos realizada en las normas de creación del programa. Asimismo, la normativa del Programa Familias exigía, hasta el año 2007 como condicionalidad para la incorporación de personas beneficiarias, la firma de una carta compromiso en la cual el/la titular se hace responsable de las obligaciones estipuladas. Dicha carta señalaba la renuncia de la titular a la posibilidad de efectuar reclamos de ningún tipo en el caso que, por diversas circunstancias, se deje de ser beneficiario del programa. En otros términos: hasta agosto del 2007 se “comprometía” a las receptoras que ante una baja en el plan no pudieran ejercer el derecho de reclamo, haciéndolas renunciar anticipadamente a formular cualquier acción de exigibilidad.<sup>15</sup>

Ciertamente, el Programa Familias circunscribe a la mujer en su rol de mujer “vulnerable” –en una clara separación con los “empleables”- y explícitamente intenta desalentar la incorporación de la mujer en el mercado laboral. El hecho de haber mantenido constante el subsidio del PJJHD y fijar un monto diferente para los “nuevos” programas parece haber sido producto de una estrategia de desestímulo de pertenecer al PJJHD y efectuar el traspaso (Golbert, 2007). En otros términos, constituye también una estrategia para potenciar el rol reproductivo de la mujer, fortaleciendo el supuesto que el cuidado de las personas dependientes es una responsabilidad individual y femenina.

---

entre 10 y 17 años se encontraba escolarizado. Las familias reciben una prestación variable según la cantidad de hijos/as o menores a cargo o discapacitados, cuyo monto básico es \$155 con un menor a cargo y esta cifra puede llegar a \$305, con 6 menores a cargo. Luego pueden pasar a recibir la pensión para madres de siete o más hijos, que alcanza los \$390, (MDS, 2009). A fines del 2007, el Plan Familias se ejecutaba en 357 municipios y en 22 provincias (MDS, 2009).

<sup>15</sup> Estudios centrados en las experiencias de las beneficiarias que efectuaron el traspaso del PJJHD al Programa Familias señalaron que las destinatarias no cuentan con suficiente información a la hora de efectuar el traspaso. Las mujeres entrevistadas manifestaron no haber leído las cartas compromisos firmadas, en la medida que lo experimentan como un trámite más exigido por la burocracia asistencial y por las condiciones en las cuales realizan el traspaso. Tal situación se puede comprender mejor si se evalúa que algunos casos llegan a construir trayectorias de 10 años de asistencia y trámites asociados a la burocracia asistencial y el contexto en el cual efectúan el traspaso (oficinas superpobladas y malos tratos recibidos en los Centros de Atención Locales donde se efectúa el traspaso, sin respeto por sus tiempos para leer) (Zibecchi, 2008).

En rigor, puede señalarse que la opción de traspaso a otro programa social ha sido una de las pocas – sino la única- respuesta en Argentina para las madres receptoras del PJJHD, ya sea para el Programa Familias, ya sea para el SCyE, en períodos de alto crecimiento económico como el ocurrido entre los años 2003-2006.

Vale señalar que ya desde sus inicios el SCyE fue integrado en su mayor proporción por mujeres ex receptoras del PJJHD, contrariando las previsiones oficiales (Neffa, *et al.* 2008). La información empírica disponible hasta el año 2008 coincide en destacar la existencia de una proporción significativa de mujeres que optan por el Seguro. En líneas generales, se caracterizan por ser mujeres de edades mayores y con hijos mayores. El nivel de participación femenina del SCyE (78,8 %) es aún mayor que en el caso del PJJHD (72,4 %).<sup>16</sup>

Además, de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo en el mes de marzo de 2008 los motivos de desvinculación del PJJHD fueron: en un 38,6% por el traspaso o migración al Programa Familias; un 32,3% por incorporaciones al empleo registrado; y un 12,1% por incumplimiento de requisitos (los que en muchos casos no sería incumplimiento sino por pérdida de requisitos como la mayoría de edad de los hijos). Las desvinculaciones por adhesiones al SCyE serían de un 7,1 % (MTEySS, 2008). Como se puede observar, la disminución en la cobertura no obedece por completo en una inserción ocupacional de los receptores, sino que en muchos casos es como consecuencia de una “migración” hacia otros programas o por motivos de “incompatibilidades” con los requisitos del mismo.

A la luz de tal experiencia, y transcurrido ya un tiempo considerable, resulta importante efectuar algunas observaciones. En primer lugar, a esta altura del análisis del caso argentino, es evidente que las mujeres de escasos recursos conforman una proporción altamente significativa de los receptores de los programas sociales (PJJHD, Programa Familias, SCyE), demandante de un ingreso y/o una capacitación que les permita una participación social en el espacio público.

En segundo término, resulta importante destacar el giro metodológico que implica concebir intervenciones de política pública que consideren las diferentes situaciones de las personas, sus restricciones y posibilidades para diseñar herramientas de intervención más acordes con las realidades de la población que se busca atender. En este sentido, es preciso llamar la atención que el hecho de sujetar esta consideración a la “empleabilidad” o “vulnerabilidad” a personas *a priori*, implica un cambio conceptual importante y no necesariamente favorable. Más allá de las dificultades que enfrentan las mujeres de escasos recursos a la hora de insertarse en el mercado laboral (por sus altas responsabilidades familiares y la ausencia de políticas de conciliación trabajo y familia), claro está que la vía de solución no se encuentra en apartarlas aún más del mercado laboral al rotularlas de “inempleables” o “vulnerables” perpetuándolas en el ámbito doméstico. Por otra parte, no debe perderse de vista que se trata de mujeres que tienen claramente actitudes y comportamientos pro-activos. Esto implica que en el caso de crearse condiciones necesarias y brindarse apoyo, podrían insertarse en el mercado laboral. De igual manera, Neffa y otros autores (2006) sostienen que si la clasificación de “vulnerables – empleables” se asignara sistemáticamente a las mujeres desocupadas jefas de hogar (por caso, con bajo nivel educativo, sin experiencia laboral ni formación profesional, con muchos hijos a cargo y sin acceso a servicios sociales y educativos), para subsistir sólo podrían ser destinatarias de políticas sociales y quedarían reclusas a las tareas de reproducción de la fuerza de trabajo en la esfera doméstica. En consecuencia, estas mujeres pasarían a revistar la categoría de “población económicamente inactiva”, generando una discriminación social y de género que daría lugar a un determinismo irreversible, además de una negación de la importancia del cuidado y del trabajo reproductivo. Como resultado de todo lo anterior, se ignorarían actitudes y comportamientos pro-activos de los cuales estas mujeres son capaces si se crearan las condiciones necesarias y se les brindara apoyo para insertarlas en la “población económicamente activa”.

En tercer lugar, nada se avanza en relación con las políticas focalizadas de la década del noventa en donde las mujeres fueron consideradas como grupo vulnerable sin considerar que son sujetos de derecho y ciudadanas. Por lo mismo, la “ayuda económica no remunerativa” actúa en este programa con efectos de subsidio a la maternidad encubierto, el que no alcanza para cubrir un mínimo de subsistencia e impide promover cualquier mecanismo de inclusión social. Una vez más, se refuerza la

---

16 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-SE (2008).

concepción que sostiene que la posibilidad y/o dificultad de inserción laboral de las personas es una responsabilidad individual, fortaleciendo la idea que los problemas del mercado laboral se encuentran únicamente del lado de la oferta,<sup>17</sup> concepción que en el caso de la mujer, desconoce los mecanismos de discriminación y segregación ocupacional. Al mismo tiempo, se desconoce una y otra vez que la participación de la mujer en la actividad económica, no constituyó un objetivo de política por parte de las coaliciones gobernantes, por el contrario en muchos de los casos fue desestimulada y continúa siéndolo. Ejemplos como el expuesto abonan esta afirmación.

Finalmente, se observa que otra “trampa” que parece reforzar estos programas es la falsa dicotomía “focalización vs. universalización”. Evidentemente, resultan necesarias acciones para mejorar las condiciones de la oferta educativa y de salud. En este sentido, el “prurito” por intervenciones que no distorsionen los mercados ha dejado de lado la necesidad de reforma y consolidación de acciones desde la oferta, lo cual limita acciones por el lado de la demanda. Esta falsa dicotomía impide comprender que estos programas están montados sobre instituciones de carácter universal. Es en este contexto que resulta necesario discutir las reformas de las instituciones sociales y las características de los regímenes de bienestar en América Latina (Valencia Lomeli, 2008).

#### 4. ¿Estigmatizaciones reconstruidas?

Tal como se ha visto a lo largo del artículo, los programas de ingresos condicionados tienen dudosos resultados en la región. En esta dirección, se puede evaluar que una política ha cumplido su objetivo cuando promueve la igualdad de oportunidades, abre mayores posibilidades de elección para cada persona, incorpora acciones transversales para la equidad de género, incorpora el enfoque de derechos, y aplica los estándares y principios de derechos humanos al conjunto de políticas públicas y al eje central de una política de desarrollo.

En este marco, la principal preocupación que debiera existir es la de replantear aspectos centrales de estos programas, en lugar de continuar agregando componentes o modernizando su diseño y modalidad de gestión, como se ha hecho hasta la fecha en la mayoría de los países América Latina.

El punto central que se busca alertar, y que la experiencia de programas como el WPRS ayuda a esclarecer, reside en que existen diferencias entre los individuos que no deben traducirse en desventajas sociales. Por ejemplo, es altamente preocupante que alguien sea discriminado por razones de sexo o raza, o que una persona se vea condenada a la indigencia por el mero hecho de haber nacido en un hogar por debajo de la línea de la pobreza. En cambio, no tiene porqué preocuparnos que alguien elija vivir con poco dinero. Siguiendo esta línea de razonamiento, las elecciones de los modos de vida no se fundamentan únicamente en una construcción personal o familiar, sino que las mismas dependen de valores culturales y sociales. De hecho, las desigualdades entre mujeres y varones –entre niñas y niños- son frecuentemente aceptadas como “naturales” o “apropiadas” (y usualmente no se las discute de manera explícita).

En este sentido, indudablemente, podremos hablar de una mejor *performance* de un régimen político cuando el mismo no permita, por ejemplo, que la pobreza de los padres afecte el nivel educativo de sus hijos cuando; impida que el color de piel o el sexo se conviertan en trabas para su propio desarrollo personal, considere los efectos no neutrales de la política económica en términos de género, garantice una efectiva realización de derechos sociales a todos los ciudadanos/as y no condicione una transferencia monetaria al cumplimiento de cuestiones reproductivas. Por lo mismo, cuando el Estado cumpla con sus obligaciones positivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales a través del fortalecimiento de las instituciones universales, que son las que han garantizado históricamente los mejores niveles de inclusión social.

---

17 El énfasis de este discurso fue virando en los últimos años para hacer hincapié en la necesidad de resolver el problema de la recesión económica como paso previo al mejoramiento de la situación en el mercado de empleo. Si bien resulta evidente que sin crecimiento económico no hay posibilidades de mejorar las oportunidades en el mercado laboral, lo inverso no necesariamente se verifica. Vale recordar que en Argentina los indicadores que registran los desequilibrios de la oferta y demanda de trabajo comenzaron a dispararse en momentos en que la economía crecía (Pautassi y Rodríguez Enriquez, 2004).

En consecuencia, siendo el empleo remunerado el mecanismo principal por el cual las personas disponen de ingresos, al mismo tiempo que constituye un mecanismo de inserción social y personal, en sentido más amplio, se considera que la observación de la situación de las personas respecto del mercado laboral es un punto de partida razonable para abordar las distintas expresiones de los problemas sociales. No obstante, la situación de las personas en relación con el mercado laboral no debe ni puede ser el único parámetro para considerar si una persona se encuentra en uno u otro lugar, esto es, si cumple con el ideal o si está necesitado de asistencia.

Ciertamente, algunos autores sostienen que las personas aún en condiciones de extrema pobreza no son pasivas y construyen su identidad personal y social, ratificando o rechazando la identidad propuesta de ellos, vinculando su identidad con discursos preexistentes, definiéndose en términos de sus diferencias con los otros.<sup>18</sup> Sin embargo, bajo ningún punto de vista es admisible que una política pública profundice estigmatizaciones preexistentes.<sup>19</sup> Utilizar mecanismos de clasificación –más allá de la variedad de matices o la intensidad bajo la cual se implementen en los países- lleva a profundizar las estigmatizaciones antes aludidas, a riesgo además de “errar” en la clasificación adjudicada, marcando trayectorias laborales de manera irreversible y promoviendo un deterioro identitario.<sup>20</sup>

Los ensayos de clasificar las poblaciones como “empleables” o “vulnerables sociales” nuevamente remiten a que la mirada gubernamental permanece extraviada en tanto no se visualiza –ni entra en cuestión-, el hecho de que la existencia de personas dependientes del asistencialismo estatal es precisamente una de las consecuencias de la persistencia de estas políticas y de sus efectos más perversos, siendo la falta de reconocimiento social y el estigma alguno de ellos. A la hora de proponer políticas específicas en materia de empleo y de políticas sociales, y aún mucho más en los mecanismos “clasificatorios” de personas con dificultades de inserción laboral, debe primar el principio de precaución. Dicho principio, basado en la verificación empírica de varias décadas de reformas sociales implementadas sin la menor evaluación *ex ante* y esporádicamente *ex post*, contribuyó a que América Latina se concentre en la experimentación de políticas y programas y no en la estabilidad de las prestaciones, sin atender, por ende, en la calidad de vida de la población.

Sin embargo, este llamado a la precaución no debe confundirse con disuasión o lentitud en la reversión de la situación actual. La realidad en que viven los ciudadanos de América Latina, y en Argentina en particular, alerta una vez más sobre la urgencia en modificar los patrones de funcionamiento social. Esto es, resulta necesario interrogarse acerca de los motivos por los cuales en Argentina existe tan baja capacidad de redistribución para poder anteponer en esos limitados patrones los efectos de nuevas reformas. En rigor, no se trata de ahondar más en la experiencia comparada acerca de “metodologías clasificatorias” de desocupados, sino de diseñar mecanismos de inserción efectivos, en donde el empleo remunerado no sea el único prisma por donde se asuma la política social.

En otros términos: hasta tanto no se incorpore una visión integral de lo que implica la inclusión social de los individuos, no se avanzará en nuevos arreglos que consideren que la mejor política de inclusión e inserción social son las políticas sociales universales, en especial en materia de salud, educación y seguridad alimentaria.

En igual sentido, la experiencia desarrollada en la región, y en Argentina en particular, da cuenta que una mayor rigurosidad en la focalización de los programas no resuelve los problemas de inserción laboral y social de larga data, por el contrario, refuerza los principios excluyentes. Asimismo, poco se avanza en analizar cuán determinante resulta la falta de voluntad política, el clientelismo, la baja

---

18 Veasé, Vasilachis (2003).

19 Para la perspectiva sociológica la identidad personal se relaciona con el supuesto de que los individuos pueden diferenciarse de todos los demás. Cuando el conjunto de atributos que de hecho posee una persona en cuestión- que conforman las identidades sociales reales- no se apartan de las expectativas –que conforman la identidad social virtual o estereotipo- se conforman individuos “normales”; no obstante, cuando sucede lo contrario, estamos ante la aparición del estigma: “De este modo, dejamos de verlo como una persona total y corriente para reducirlo a un ser inficionado y menospreciado. Un atributo de esta naturaleza es un estigma” (Goffman, 1995:12).

20 Para un análisis de cómo los/as beneficiarios/as del PJJHD y el Programa Familias sufren el estigma social que conlleva la asistencialización, veasé Zibecchi (2007b).

capacidad de incidencia de la sociedad civil para plantear políticas acordes con un marco de derechos humanos, la resistencia a la consideración de las discriminaciones por género para consolidar políticas públicas equitativas.

En consecuencia, se trata de incorporar en la arena política y en la agenda estatal la necesidad de nuevos diseños institucionales que incluyan ciudadanos y ciudadanas, para evitar continuar promoviendo marcos y políticas que operan como expulsores de supuestos individuos “inempleables” o “vulnerables” y, por ende, con menos derechos. Se trata de incorporar nuevamente el debate en torno al diseño de políticas universales que superen este tipo de estrategias focalizadoras.

## 5. Bibliografía

- Álvarez, S. (1997): “Articulación y transnacionalización de los feminismos latinoamericanos”, en Debate Feminista, México
- Arcidiácono P. (2004): Estado y sociedad civil en búsqueda de la “inclusión social”: Los casos del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y del Trueque. ¿Innovaciones o continuidades?, Buenos Aires: Tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, (mimeo).
- Arcidiácono, P. y Zibecchi, C (2007) “Programas sociales desde una perspectiva de derechos. Una mirada sobre el rol de la sociedad civil y las estrategias de resistencia de los “beneficiarios” en Revista ASET N° 34, Buenos Aires.
- Black, Dan; Smith, Jeffrey; Berger, Mark y Brett Noel (1999) “*Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Experimental Evidence from the UI System*”.
- CELS (2004) “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- CELS (2007) “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial”, Cuaderno de Investigación y Análisis N° 4, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- CEPAL (2007) *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile CEPAL, Naciones Unidas.
- Cohen, E., y Franco, R. (2006) “Los programas de transferencia con corresponsabilidad en América Latina: Similudes y Diferencias”, en *Transparencia y Corresponsabilidad, una mirada Latinoamericana*, FLACSO-SEDESOL, México.
- Daeren, L. (2005) *Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos?. Análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dickinson K.; Kreutzer, S., Decker, P. (1997) *Evaluation of WPRS*. United States, Department of Labor, March 1997
- Goffman, E. (1995): Estigma. *La identidad deteriorada*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Golbert, L. (2007) “Aprendizaje del Programa de Jefes y Jefas de Argentina” en Arriagada I (editora) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias N. 49, Santiago de Chile.
- Koning, P. y Van Leuvensteijn (2000) “On Duration Dependence and Profiling for the Unemployed”, (CPB Report 00/4).
- Loria, C. (2007) “La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México” en Arriagada I (editora) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias N. 49, Santiago de Chile.

- Marques Pereira, J. (2006) Tesis económica y credibilidad de la política anti-cíclica. La distribución del ingreso y los límites al crecimiento económico. En: Lo Vuolo, R. (comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.
- Martinez Franzoni, J. (2005) Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Vol. 4 N° 2*.
- Ministerio de Desarrollo Social (2009): Programa Familias por la Inclusión Social. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/> Buenos Aires, visitada en abril 2009.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-SE (2005) “Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios”. Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-SE (2008) “Seguro de Capacitación y Empleo: Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes”, MTSS, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008) Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Resumen, marzo 2008. Buenos Aires, Secretaría de Empleo, MTEySS.
- Neffa, J. C. (2008) *Desempleo, pobreza y políticas sociales*, Miño y Dávila editores, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Neffa, J. C., Pérez, P. y Salas, J (2006) “Vulnerabilidad y Empleabilidad Social de los Beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, *Documento N°1*, Conicet-MDS, Buenos Aires.
- Olsen, R; Decker P. (2005) *Testing Different Methods of Estimating the Impacts of Worker Profiling and Reemployment Services Systems*.
- Pautassi, L. (2004) “Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina” en Valenzuela (edit) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*, OIT, Santiago de Chile.
- Pautassi, L. (2005) “Política Social en Argentina: ¿sustancia o procedimiento? En *Escenarios N° 10*, Buenos Aires, Espacio Editorial, Marzo 2006, págs 7-20
- Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (2004) Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina. Ponencia presentada en el *Taller de Discusión Informalidad y Género en Argentina*, WIEGO/CIEPP; Buenos Aires, mayo 2004.
- Pautassi, L.; Faur, E y Gherardi, N (2004) Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, *Serie Mujer y Desarrollo No 56*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Raczynski D. y Serrano C. (2005) “Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia de Chile” en Arriagada, I. (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodríguez Enríquez, C (2005) “Gender Aspects of Social Policy in Argentina: The case of Money Transfer Policy”. Ponencia presentada en la 6th International Conference Engendering Macroeconomics and International Economics. Salt Lake City: GEM-IWG – UniveRsity of Utah.
- Schlauch, K. and Puglisi, M. (1997) *Worker Profiling and Reemployment Services Profiling Methods: Lessons Learned*, June 1997.
- Serrano, C. (2005): “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, *Serie Mujer y Desarrollo N° 70*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Valencia Lomelí, E. (2008) “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes límites y debates”, en *The Annual Review of Sociology*.

- Vasilachis de Gialdino, I. (2003): *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*, Gedisa editorial, Barcelona, España.
- Villatoro, S. (2004) “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, *Serie Políticas Sociales N° 87*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Zibecchi, C (2008): Pobreza, Ciudadanía y Género. Algunas consideraciones acerca de las mujeres “beneficiarias” de programas de transferencia de ingresos”, en *Pensares*, Publicación del CIFYH Número 5. Centro de Investigaciones "María Saleme Burnichon" de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, noviembre del 2008 (pág. 501-528).
- Zibecchi, C. (2007.a): “Empleabilidad – inempleabilidad” ¿el “nuevo paradigma” de los programas sociales? Un análisis de los programas sociales desde la perspectiva de género”, en *Revista Política y Gestión* N° 10. Buenos Aires: Homo Sapiens ediciones, agosto del 2007 (pág. 65-94).
- Zibecchi, C. (2007.b): “Planes de Transferencia de Ingresos y Género: Algunas consideraciones acerca de las experiencias de sus beneficiarios/as y las iniciativas gubernamentales ante la feminización del PJJH”, *Revista Escenarios* Año 7 N°12, Universidad Nacional de La Plata. La Plata: Espacio Editorial, octubre de 2007 (pág. 99-110).