

**Mundos del trabajo
y políticas públicas
en América Latina**

Betty Espinosa, Ana Esteves
y Marcela Pronko, editoras

Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: mayo, 2008

Presentación	9
Introducción: Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe	11
Ana Esteves y Marcela Pronko	
SECCIÓN 1: JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN, TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas	27
Jürgen Weller	
La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?	49
Claudia Jacinto	
Jóvenes y Trabajo en Quito: pautas para políticas	69
Betty Espinosa y Ana Esteves	

Trabalho infanto-juvenil é bom para quem? 91
Rosiléa Clara Werner

O Programa Primeiro Emprego e
a cidadania do jovem no Brasil 111
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales”
en la enseñanza técnico-profesional de la región de
Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica
al debate sobre el emprendimiento juvenil 125
Mechthild Minkner-Bünjer

SECCIÓN 2:

TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO EN EL SECTOR RURAL

Transformaciones en el trabajo agrícola
en México, a partir de las reformas estructurales.
Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003 147
Nelson Florez Vaquiro

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales.
Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas 171
Alma Amalia González y Flurina Doppler

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação
política de trabalhadores rurais assalariados em plantações
florestais em Minas Gerais, Brasil 191
Múcio Tosta Gonçalves

SECCIÓN 3:

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad
en Argentina: hechos y orientaciones de política 211
Luis Beccaria y Roxana Maurizio

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de
empleo de tipo *workfare*. Un análisis con aplicación a las
experiencias recientes de Argentina y Uruguay 233
Cristian Pérez Muñoz

Evolución del empleo y pobreza en hogares,
durante dos períodos de recuperación económica
(Argentina, 1996-1998 y 2004-2006)
Rosalía Cortés y Fernando Groisman 249

A formação profissional na integração regional:
reflexões preliminares sobre a formação de técnicos
em saúde no MERCOSUL 269
Marcela Pronko

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)
y su apoyo al empleo en México ante el proceso
de globalización (2002-2007) 287
Miriam Rodríguez Vargas

Políticas Públicas de Empleo en Cuba.
La respuesta a la crisis 305
Juan Carlos Campos Carrera

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de empleo de tipo *workfare*¹

Un análisis con aplicación a las experiencias recientes de Argentina y Uruguay

Cristian Pérez Muñoz*

Resumen

Desde una perspectiva normativa, en esta presentación evalúo los objetivos principales que han guiado y dado forma a dos programas de empleo de tipo *workfare* implementados recientemente en Argentina y Uruguay. Dichos programas son, en primer lugar, el plan de “Jefes y Jefas de hogar” puesto en práctica en Argentina desde 2001; y, en segundo lugar, el programa de “Trabajo por Uruguay” introducido en ese país desde finales de 2005. Mi objetivo principal consiste en mostrar en qué medida este tipo de arreglos institucionales de emergencia pueden violentar o favorecer algunos principios de justicia distributiva normativamente deseables. En este sentido, discutiré algunos aspectos potencialmente decisivos a la hora de evaluar el alcance igualitarista e inclusivo de esta clase de medidas redistributivas.

1 Este trabajo debe mucho a mi investigación (2005- 2006) *¿Por qué los gobiernos de izquierda no implementan políticas de empleo e ingresos incondicionales? El caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. CLACSO – ASDI. Programas de becas Junior.

* Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay

Introducción

En 2001 y 2002, Argentina y Uruguay vivieron respectivamente una de las mayores crisis de su historia. Problemas políticos, económicos y sociales tuvieron su punto más alto durante esos años. En el caso de Argentina, los altos niveles de conflictividad social, agravados por la profunda crisis, requirieron una respuesta inmediata por parte del gobierno. Es en este contexto que se puso en práctica el plan de “Jefas y Jefas de hogar desocupados” (PJJHD), un programa de transferencias monetaria² para desempleados con hijos dependientes tipo *workfare*³. Este programa se convirtió en el eje central de las políticas sociales en Argentina, alcanzando una cobertura de poco más de 2 millones de beneficiarios, de los 15 millones de pobres del país (Rodríguez, 2007: 2).

En Uruguay, por su parte, los programas de atención a los problemas de emergencia social fueron ejecutados tres años después del estallido de la crisis. Fue el gobierno de Tabaré Vázquez en 2005, el que implementó un “Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social” (PANES). Dicho plan, con pretensiones integrales, supuso una serie de medidas y programas para atender a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Para ambos casos, existen actualmente diferentes evaluaciones técnicas que procuran mostrar los impactos que este tipo de medida ha tenido en los dos países. Sin embargo, más allá de este tipo de evaluaciones de orden técnico, es importante formularnos algunas preguntas decisivas para analizar cabalmente el alcance de estas medidas distributivas. ¿Por qué apostar a este tipo de programas? ¿Existen otras alternativas viables y deseables? Curiosamente, cuando se revisan las discusiones en torno al diseño de este tipo de programas, es posible encontrar fácilmente desacuerdos sobre los modos de implementación, los tiempos de ejecución y cuestiones esencialmente técnicas. Sin embargo, es difícil encontrar objeciones nor-

2 El monto de las transferencias fue de unos \$150 pesos argentinos mensuales (\$50 dólares, aproximadamente).

3 Las políticas de *workfare* pueden ser definidas como aquellas políticas sociales que obligan a sus beneficiarios a realizar ciertos trabajos en retorno por la asistencia recibida. Por lo general, el salario recibido por esos trabajos es menor a los salarios promedios del mercado laboral (Standing, 2002:174).

mativas. En otras palabras, es difícil detectar posiciones encontradas en términos de valores, que enfrenen partes que consideren a este tipo de medidas como moralmente justas o injustas. ¿Deben ser los programas de trabajo tipo *workfare* ampliamente aceptados como programas justos, equitativos? Las medidas de emergencia social implementadas últimamente en América Latina se asemejan a algunos de los programas bienestarristas implementados durante los últimos años en países como Estados Unidos o Gran Bretaña⁴. Esto es, programas de transferencias monetarias de corte condicional y focalizado, acompañados por programas de trabajo a cambio de beneficios bienestarristas (*workfare*). A pesar de ello, en los países desarrollados no sólo han existido sectores apoyando la reforma, sino también otros que han manifestado un fuerte rechazo hacia ella. Pero quienes rechazan estas medidas, no sólo lo hacen sobre la base de criterios de eficiencia y eficacia en las asignaciones, sino también basándose en criterios de justicia distributiva. La pregunta evidente, entonces, radica en si esas mismas objeciones normativas cobran sentido en un contexto tan diferente como el presentado por países como Argentina y Uruguay.

Tomando en cuenta esto, mi objetivo principal en este trabajo es mostrar en qué medida esta discusión normativa es relevante para el diseño y evaluación de las políticas redistributivas implementadas en países en vías de desarrollo. En este sentido, presentaré algunas conjeturas (no puedo decir que sean otra cosa) sobre el alcance igualitarista e inclusivo de este tipo de políticas redistributivas. Esto supone el traslado de las críticas normativas más significativas hacia los programas tipo *workfare* realizadas en los países desarrollados para evaluar nuestros programas⁵.

La presentación se divide de la siguiente forma. En primer lugar, presento las características principales de los programas implementados en Argentina y Uruguay. En segundo lugar, repaso algunas de las objeciones

4 Una revisión de estas reformas se puede encontrar en: Beem y Mead, 2005; King, 1999; White, 2003.

5 Naturalmente aquí se presenta un problema considerable. A diferencia de los países desarrollados, para el caso de Argentina y Uruguay no contamos con suficientes datos que nos permitan testear efectivamente muchas de las objeciones planteadas en términos de impacto del programa. Si bien existe cierta disponibilidad de datos para el caso argentino, debido a la proximidad temporal de las medidas implementadas en Uruguay, aún no se cuenta con datos suficientes para realizar una evaluación adecuada.

principales a los programas tipo *workfare*. Finalmente, realizo algunas observaciones sobre estos programas a la luz de los argumentos discutidos en la primera parte.

Medidas redistributivas ante la emergencia social en Argentina y Uruguay PJJHD

Como mencioné anteriormente, el programa PJJHD surgió como una respuesta frente a los graves problemas socioeconómicos que padeció Argentina luego de la crisis del año 2001. A pocos meses de su comienzo, el plan contaba con más de 500 000 beneficiarios, cifra que se duplicó al poco tiempo. PJJHD no solo fue una medida rápida frente a la crisis económica del país, sino además una medida frente a los altos niveles de conflictividad social que dificultaban su gobernabilidad (Golbert, 2004:8). Precisamente, algunos autores sostienen que este programa fue eficiente para mejorar la gobernabilidad, aunque, una vez que se superaron las primeras etapas de la crisis, el plan contó con menos respaldo (Golbert, 2004:8).

Los objetivos principales del programa consisten en brindar ayuda económica a los jefes de hogar con dependientes que se encuentren desempleados y sin acceso a ingresos. Así, se focaliza en los sectores menos favorecidos de la sociedad, imponiendo una serie de condiciones de acceso para los potenciales beneficiarios. Básicamente, “Jefes y Jefas de Hogar” funciona como un programa tipo *workfare* clásico, en donde la provisión de beneficios bienestarristas está sujeta a la realización de tareas como contrapartida. De la misma forma que el resto de los programas analizados, “Jefes y Jefas” requiere del cumplimiento de una serie de condiciones por parte de sus beneficiarios: 1) Concurrencia escolar de los hijos y control sanitario. 2) Incorporación de los beneficiarios al sistema de educación formal. 3) Participación de los beneficiarios en cursos de capacitación para mejorar sus habilidades frente a la posibilidad de reincorporarse al mercado formal de trabajo. 4) La realización de tareas, incorporándose en proyectos productivos o servicios comunitarios.

Las opiniones sobre el éxito del programa son encontradas. Por un lado, los críticos denunciaron la existencia de fraudes y corrupción, señalando que algunos inscriptos se incorporaban al plan sin cumplir con las condiciones necesarias. Por otro lado, se argumenta que el programa fue exitoso en su principal cometido: la reducción de la pobreza extrema y el altísimo nivel de desempleo ocasionado por la crisis (Galasso y Ravallion, 2003). Más allá de estas evaluaciones contradictorias, existe cierto acuerdo acerca de que, si bien el plan funcionó de un modo imperfecto, éste colaboró en buena forma para superar los problemas de emergencia social generados por la crisis.

lando que algunos inscriptos se incorporaban al plan sin cumplir con las condiciones necesarias. Por otro lado, se argumenta que el programa fue exitoso en su principal cometido: la reducción de la pobreza extrema y el altísimo nivel de desempleo ocasionado por la crisis (Galasso y Ravallion, 2003). Más allá de estas evaluaciones contradictorias, existe cierto acuerdo acerca de que, si bien el plan funcionó de un modo imperfecto, éste colaboró en buena forma para superar los problemas de emergencia social generados por la crisis.

Cuadro No. 1 Características principales de PJJHD	
Tipo de programa	Transferencia de dinero condicional al trabajo de los beneficiarios.
Agencias involucradas	El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como responsable de la administración, coordinación y monitoreo del Programa. No obstante, la implementación del programa es descentralizada y se efectúa mediante los Municipios y los Consejos Consultivos que reúnen a los representantes de los trabajadores, los empresarios, organizaciones sociales y del gobierno local. El programa además cuenta con el apoyo técnico y monetario del Banco Mundial.
Año de comienzo	2002
Descripción del programa	Programa de transferencia de dinero condicional al trabajo o capacitación del beneficiario.
Objetivo del programa	El programa fue desarrollado como una rápida respuesta a la crisis macroeconómica y financiera de 2001. El objetivo principal es brindar una ayuda económica a los jefes de hogar desocupados, asegurando así: (1) La concurrencia escolar de los hijos y el control de salud de los mismos. (2) La incorporación de los beneficiarios a la educación formal. (3) La participación de los beneficiarios en cursos de capacitación que mejoren su reinserción laboral. (4) La incorporación de los beneficiarios en proyectos productivos o en servicios de impacto en el ámbito laboral.
Transferencias	US\$ 50 por mes, en forma directa e individual.
Focalización	Jefes de familia menores de sesenta, con hijos menores de 18 o discapacitados. La condición supone que los participantes deben proveer 30 horas de servicio comunitario, o realizar actividades de capacitación, concurrir a centros educativos o trabajar para una empresa privada por seis meses.

Condicionalidad	Para la inscripción en el programa, los beneficiarios deberán cumplir con los siguientes requisitos: (1) Sus hijos en edad escolar deben ser alumnos regulares. (2) Sus hijos deben cumplir con el calendario de vacunación obligatorio. (3) Realizar contraprestaciones (actividades comunitarias, de capacitación o micro productivas), para las cuales deberán tener una dedicación horaria diaria no inferior a 4 horas ni superior a 6.
Cobertura	2 Millones de jefes o jefas de familia fue el tope máximo en 2002
Monitoreo y evolución	El programa es manejado por las municipalidades con fondos del gobierno central. No existe un monitoreo fiable dado que el número de participantes creció de 20 131 en enero de 2002, a un millón en mayo, y a 1,85 millones para diciembre del mismo año. La evolución fue realizada <i>ex post</i> con datos de la encuesta de hogares.
Evaluación de resultados	El programa ha atenuado la caída del ingreso como una consecuencia de la crisis y la devaluación del peso argentino. El programa absorbió no sólo jefes y jefas de familia desempleada, sino también inactiva. Se estima que el 29% de los beneficiarios hubiera estado desempleado sin la existencia del programa y que el 23% hubiera permanecido inactivo
Resultados en el bienestar	Se estima que el programa fue efectivo en proteger a jefes y jefas de familias en situación de pobreza extrema. Sin el programa, la indigencia hubiera aumentado un 10%.
Costo	En el año 2003, representó el 1% del PBI.
Fuente: Elaboración propia, basándose en datos de: Barrientos y Holmes, 2006; Banco Mundial, 2002; Reinecke, 2005; Galasso y Ravallion, 2003; Golbert, 2004. Tomado de Pérez Muñoz, 2006b	

PANES

Si bien el Uruguay destinó buena parte de su presupuesto a políticas sociales durante la década del noventa, sus resultados han sido magros. Esto se debe principalmente al bajo grado de integralidad con el que se aplicaron sus políticas, y a los problemas de cobertura sobre la población más vulnerable del país. Un primer esfuerzo por superar esta situación es la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el año 2005, desde donde se ha intentado profundizar en la coordinación de los programas sociales y reforzar la cobertura de determinadas prestaciones (monetarias, etc.) sobre la población más pobre del país. La principal política

social llevada adelante por esta agencia es el “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social” (PANES). Este plan tiene un carácter transitorio, previendo su finalización en el año 2007. Se divide en diferentes componentes, que buscan atender y desarrollar diferentes tipos de capacidades en diversos estratos de la población, según sus necesidades específicas.

Uno de los componentes principales del PANES es el programa “Trabajo Por Uruguay” (TPU). En el marco de este programa de empleo transitorio que se complementa con actividades de capacitación obligatoria, entre el año 2005 y el año 2006, se crearon 10 746 cupos laborales (MIDES, 2007)⁶. Las tareas realizadas por los beneficiarios del programa son variadas. Por ejemplo, en 438 escuelas se realizaron trabajos de jardinería, limpieza, arreglo de mobiliario en 53 policlínicas y 18 hospitales; veredas, pinturas de rejas, espacios verdes y desmalezamiento de 135 km. de vías férreas. Junto con los Municipios departamentales, se llevaron a cabo trabajos de caminería de parques, arreglos de plazas, cementerios (MIDES, 2007). TPU está dirigido a beneficiarios del PANES que voluntariamente quieran participar; mayores de 18 años, desocupados y titulares del ingreso ciudadano (MIDES, 2007). De este modo, el objetivo central del programa radica en

“contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante una experiencia sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social.” (MIDES, 2007)

Junto con esta política, encontramos también “Rutas de Salida”, para la educación ciudadana, y el “Programa de Apoyo a los Sin Techo” (PAST), que coordina una red de refugios para personas en situación de calle; “Uruguay Clasifica”, para clasificadores de basura; y “Mejoramiento del Hábitat”, que brinda apoyo para la construcción de viviendas, entre otros.

⁶ Un dato interesante es que 5 642 de los beneficiarios de este programa recibieron tratamiento bucal (extracción, arreglos y prótesis) como una forma de aumentar sus posibilidades de reinserción en el mercado laboral (MIDES, 2007).

La ejecución de todos los componentes descritos se lleva a cabo de forma descentralizada por diversas organizaciones de carácter no gubernamental, distribuidas en diferentes sectores del país.

Asimismo, es importante tomar en cuenta que la medida del PANES con mayor repercusión mediática y que mayores recursos reserva, es la del “Ingreso Ciudadano” (IC), una transferencia económica de carácter condicional, destinada primariamente a jefas y jefes de hogar que se encuentran bajo la línea de indigencia. El receptor del IC debe asumir una serie de compromisos, como la realización de controles médicos periódicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de los menores en el sistema educativo y la realización de actividades de tipo comunitario.

Vale señalar que ya está previsto que, a partir del año 2008, el PANES dará lugar a un “Plan de Equidad”. Mediante este nuevo plan, el gobierno pretende suplantar las medidas de emergencia social por programas redistributivos más duraderos. Entre ellos, el programa de “asignaciones familiares” que duplicaría la cobertura y triplicaría el valor de las prestaciones que el Estado asigna a los hogares con niños pobres a cargo.

Cuadro No. 2 - Características principales del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	
Tipo de programa	Programa focalizado y condicional integrado para los sectores más vulnerables.
Agencias involucradas	Ministerio de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
Año de comienzo	2005
Descripción del programa	Programas principales del PANES: (1) “Ingreso ciudadano”. Consiste en una transferencia monetaria condicional (aproximadamente US\$ 55 o 1 415 pesos uruguayos por mes y por hogar) dirigida a jefas y jefes de hogar, donde el beneficiario asume ciertas responsabilidades: a) realizar los controles médicos del núcleo familiar; b) asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo; y c) la realización de actividades comunitarias en la construcción de las rutas de salida. (2) “Plan de emergencia sanitaria”. Un programa que garantiza la cobertura de atención a la salud de los beneficiarios del PANES. (3) “El Plan Alimentario Nacional”. Programa de apoyo alimentario (transferencia de alimentos) para los hogares beneficiarios del PANES. (4) “Programa Trabajo por Uruguay”. Este es un plan de trabajo tipo <i>workfare</i> .

Objetivo del programa	(1) Garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya. (2) Construir, de manera colectiva y participativa, las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social. (3) Generar las condiciones y estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales.
Transferencias y beneficios	Familias en extrema pobreza reciben aproximadamente US\$ 55 por mes. Las familias participantes de “Trabajo por Uruguay”, reciben aproximadamente US\$ 110. A esto se deben sumar las transferencias <i>in kind</i> : alimentos, atención médica, etc.
Focalización	Todos los habitantes del territorio nacional que se encuentren en situación de indigencia (entendiendo por esto a todos aquellos individuos que no pueden cubrir su alimentación diaria de manera satisfactoria).
Condicionabilidad	Las condiciones varían de acuerdo al programa en cuestión. Por ejemplo, los beneficiarios del Ingreso Ciudadano deben comprometerse a alcanzar ciertos logros mínimos en materia educativa y sanitaria.
Cobertura	(1) “Ingreso Ciudadano”: 58 932 hogares incorporados. (2) “Trabajo por Uruguay”: 2 820 hogares incorporados. (3) “Rutas de Salida”: 3 675 hogares incorporados. (Datos de diciembre, 2005).
Monitoreo y evolución	Aún no existen resultados disponibles.
Evaluación de resultados	Aún no existen resultados disponibles.
Resultados en el bienestar	Aún no existen resultados disponibles.
Elaboración propia, basándose en datos de: Ministerio de Desarrollo Social, 2007; Arín y Vigorito, 2006; Courtousie y Da Costa, 2005. Tomado de Pérez Muñoz, 2006b.	

Ventajas y desventajas atribuidas a los programas de *workfare*

Los estudios disponibles sobre el desempeño de los programas de empleo directo implementados en todo el continente durante los últimos años, muestran que su impacto directo sobre los promedios de desempleo y sobre el ingreso de los beneficiarios es, en la mayoría de los casos, relativamente bajo (Reinecke, 2005:163). Sin embargo, en algunos casos estos programas han ayudado a bajar los niveles de desempleo y pobreza, generando efectos positivos indirectos que son más difíciles de medir, tal como

los incentivos, afectando el consumo de bienes de los beneficiarios. Por esta razón, se ha sostenido que los programas de empleo directo constituyen un mecanismo válido, especialmente en casos de emergencias sociales (Reinecke, 2005: 163).

Sin embargo, cabe preguntarse si estos resultados no podrían haber sido obtenidos mediante otro tipo de programas que no involucrasen contraprestaciones y, por ende, obligaciones a sus beneficiarios. Dicho de otro modo, ¿por qué conviene o es más deseable promover programas de empleo transitorio y no impulsar una política de ingresos sin la presencia de obligaciones? Estas interrogantes parecen desembocar en una respuesta constantemente utilizada por estos días: porque es “deseable” y “conveniente” que aquellos que exijan asistencia del Estado y, por ende, de sus conciudadanos, tengan el deber de realizar ciertas contraprestaciones por los beneficios recibidos. Pero mientras los defensores de este tipo de políticas cargan sus fundamentaciones apelando a ideas como la de “responsabilidad individual”, “mercedimiento”, “reciprocidad” y “deber cívico”, sus detractores fundan su rechazo apelando a conceptos de “derechos” y “responsabilidad colectiva”, entre otros. De este modo, entran en juego algunos dilemas normativos mayúsculos. ¿Tienen derecho a reclamar ayuda del Estado aquellas personas desocupadas pero potencialmente capaces de trabajar? O bien, ¿es justo que aquellos ciudadanos que se encuentran fuera del mercado laboral reclamen ayuda de aquellos que sí trabajan? (Attas y De-Shalit, 2004: 309). Cualquiera sea la respuesta a estas preguntas, es ineludible que la solución añade dificultades serias a los debates sobre *workfare*⁷. Generalmente se afirma que las contraprestaciones y los requerimientos laborales sirven para generar hábitos de trabajo, mejorar las habilidades y capacidades de sus beneficiarios, inculcar el valor del “trabajo ético”, incrementar la autoestima de sus participantes, y evitar los

7 Es importante tener en cuenta que las políticas de *workfare* se fundamentan en tres elementos. En primer lugar, se establece la obligación real y efectiva de trabajar, considerando al empleo como el único medio adecuado de integración social, sean cuales fueren sus características. En segundo lugar, no se aceptan visiones diferentes de lo que significa trabajar, de aquellas que admita el mercado; es decir, el trabajo es únicamente aquello que la economía considera como tal: se da una identidad entre trabajo y empleo, y no son aceptables programas de empleo público. Por último, el trabajo se considera un deber derivado de la pertenencia a la sociedad; ésta no está obligada a nada, si no se cumple tal deber (Pérez Muñoz y Rey, 2007:95).

efectos perniciosos de la dependencia. A pesar de esto, los detractores de las políticas *workfare* han cuestionado duramente las posibilidades y efectos reales que este tipo de políticas puede tener para sus beneficiarios (Moss y McKinnon, 2004: 239).

El cuadro 3 resume algunos de los atributos positivos y negativos, generalmente atribuidos a las políticas de *workfare*.

Cuadro 3.	
Efectos positivos atribuidos a las políticas de <i>workfare</i>	
•	Como medida efectiva para reducir la pobreza
•	Como respuesta a los problemas de desempleo
•	Como medida para moderar la inflación de los salarios
•	Como medida para reducir los niveles de informalidad en la economía
•	Como medida para reducir los costos de las políticas sociales
•	Como medida para aumentar legitimidad a las transferencias sociales
•	Como medida para promover la reciprocidad social (derechos y deberes)
•	Como programa promotor de una ciudadanía integrada
•	Como medida de combate contra la dependencia de algunos individuos a las ayudas estatales
•	Como medida para reestablecer el trabajo ético (cultivar disciplina de trabajo)
•	Como medida para ganar en equidad respecto a los viejos sistemas asistenciales
•	Como medida para desarrollar habilidades y capacitar a los beneficiarios
•	Incrementa el autoestima de los beneficiarios
Efectos negativos atribuidos a las políticas de <i>workfare</i>	
•	Estigmatiza a los pobres y erosiona sus derechos a la seguridad del ingreso
•	Es una política social coercitiva que no respeta los derechos de los ciudadanos
•	Es una política social discrecional. Un ejercicio de poder impropio para los oficiales públicos
•	Asigna una distribución injusta de las bases sociales del autorespeto
•	No reconoce visiones diferentes de lo que es trabajar, de las que admite el mercado
•	Genera una indeseable distinción entre ciudadanos, lo cual puede dañar cualquier tipo de compromisos con la igualdad política y la democracia
•	Genera problemas de “reproducción social”
Elaborado basándose en: Anderson, 2004; Attas y De-Shalit, 2004; Goodin, 2004; Handler, 2005; King, 2005; Mead, 1997, 2005; Pateman, 2005; Pérez Muñoz y Rey, 2007; Standing, 2002; White, 2003, 2004.	

Algunas conjeturas

Más allá de sus numerosos problemas, se puede decir que los programas de emergencia implementados en Argentina y en Uruguay, durante los últimos años, cumplieron con sus objetivos más inmediatos. Ambos inyectaron ingresos en los hogares más necesitados y evidenciaron cierta preocupación de los respectivos gobiernos por los más desaventajados. Sin embargo, la implementación de políticas del tipo *workfare*, en ambos casos, debe prestar mayor cuidado sobre el impacto de estas medidas en la vida de sus beneficiarios. Este tipo de iniciativas pueden ser adecuadas para atender casos de emergencia social, pero dudosamente pueden serlo para resolver problemas estructurales. Para empezar, no resulta claro que a través de este tipo de arreglos institucionales se puedan mejorar los niveles de inclusión social. Más aún, hoy en día no resulta claro que la inclusión pueda alcanzarse mediante el mercado laboral. Como han señalado recientemente Corina Rodríguez y Fernanda Reyes, en el caso de PJJHD, “el empleo es concebido como el eje de la inclusión social”, considerando al trabajo como sinónimo de empleo. Así, el trabajo remunerado aparece como la vía “legítima” que tienen los ciudadanos para adquirir los recursos necesarios con el fin de llevar adelante sus vidas. Esta concepción restringida de la idea de trabajo excluye todas aquellas actividades con claro valor social que no adoptan la forma mercantil (Rodríguez y Reyes, 2006:7). Asimismo, esta idea se basa en el supuesto fuerte de que el actual modelo de acumulación económica es capaz de generar una cantidad suficiente de puestos de empleo, y “que los puestos de empleo a generar tendrán las características que lo transforman en un vehículo efectivo de inclusión social, distribución de derechos y ampliación de oportunidades de vida” (Rodríguez y Reyes, 2006:8). A pesar de esto, decir a las personas que consigan trabajo (y que se responsabilicen de su propio bienestar) puede ser adecuado siempre y cuando existan suficientes empleos. Sin embargo, en las economías actuales esto no funciona de ese modo. Por ello, cuando no existen suficientes empleos, no parece justo culpar a aquellos que no pueden ganarse la vida en el mercado laboral. Por el contrario,

“los programas asistenciales ya no son tanto medios de ejercer la caridad con los pobres como una justa compensación que se paga a las víctimas de nuestro sistema económico en la medida en que el desempleo y el resto de nosotros nos beneficiamos de las estructuras económicas que causan el desempleo de esas personas, somos ricos porque ellos son pobres, y viceversa. Desde ese punto de vista, cualquier ayuda asistencial que les demos se corresponde más con el pago de una deuda que con una obra benéfica” (Goodin, 2000: 200-201)

Del mismo modo, se debe tomar en cuenta que los países en vías de desarrollo presentan mercados de empleo menos dinámicos que los países desarrollados, con tendencias estructurales a la informalización y la precariedad (OIT, 2006). Diseñar programas sociales, bajo el supuesto de que estos mercados podrán ser ejes de incorporación de ciudadanía estables y sólidos, puede ser una decisión tomada sobre un escenario excesivamente optimista.

Siguiendo esta misma línea, es importante notar que, por sus características, estos programas excluyen a considerables sectores de la población desocupada y pobre. Por ello, cualquier intento por reducir estos problemas estructurales de exclusión, pobreza y desempleo, necesitará de algo más que medidas focalizadas en los sectores más desaventajados⁸.

Finalmente, vale señalar la importancia de conocer los efectos que estos planes han provocado sobre sus beneficiarios y no beneficiarios. Para los primeros, es necesario dilucidar en qué medida fueron efectivos los dispositivos de capacitación destinados a mejorar las capacidades y habilidades para su reincorporación al mercado formal de empleo (dato que sólo se podrá dilucidar en el mediano plazo).

Por todo esto, quizás la principal conjetura que se puede sacar de este análisis reside en la necesidad que tenemos de pensar seriamente en el modelo de política redistributiva que queremos para nuestros países. Existen buenas razones para rechazar estos formatos de emergencia, como planes válidos para atacar nuestros problemas estructurales. Pero, para llevar adelante medidas redistributivas más justas y eficientes, necesitaremos mucho más que conjeturas.

⁸ Es justo mencionar que en Uruguay se está comenzando a delinear un “Plan de Equidad” que se presenta como un plan redistributivo, no de emergencia, en principio dirigido a alrededor del 50% de los niños (por tanto, hogares pobres).

Bibliografía

- Anderson, Elizabeth (2004). "Welfare, Work requirements, and Dependant – Care", en *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3), p. 243-256.
- Arim, Rodrigo y Andrea Vigorito (2006). *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006*. Banco Mundial, Documento preliminar, Montevideo.
- Attas, Daniel y Avner De-Shalit (2004). Workfare: the Subjection of Labour, en *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3), p. 309-320.
- Banco Mundial (2002). *Argentine Republic. Jefes de Hogar (Heads of Household) Program Project*, Report No. 23710-AR, Washington DC.
- Barrientos, Armando y Rebecca Holmes (2006). *Social Assistance in Developing Countries Database*. IDS, University of Sussex.
- Beem, Christopher y Lawrence Mead (eds.) (2005). *Welfare Reform and Political Theory*. New York: Russell Sage Foundation Press.
- Courtousie, Denise y Da Costa (2005). "Plan de emergencia, Uruguay 2005", en *Cuadernos del CLAEH*, 91, p. 29-54.
- Galasso, Emanuela y Martin Ravallion (2003). *Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*. World Bank Policy Research Working Paper 3165.
- Golbert, Laura (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Serie Políticas Sociales 84. Santiago de Chile: CEPAL.
- Goodin, Robert (2000). "El Bienestar social como responsabilidad social colectiva", en Robert Goodin y David Schmidtz (eds.), *El Bienestar social y la responsabilidad individual*. Cambridge University Press.
- _____ (2004). "Support with Strings: Workfare as an impermissible condition", en *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3): 297-308
- Handler, Joel (2005). "Myth and ceremony in workfare: rights, contracts, and client satisfaction", en *Journal of socio-economics* 34, p. 101-124.
- King, Desmond (1999). *In the Name of Liberalism: Illiberal Social Policy in Britain and the United States*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2005). "Making people work: democratic consequences of workfare", en C. Beemy y L. Mead (eds.), *Welfare Reform and Political Theory*. New York: Russell Sage Foundation Press, p. 65-81.

- Mead, Lawrence (1997). "Citizenship and Social Policy: T.H. Marshall and Poverty", en *Social Philosophy and Policy* 14.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2007). *Plan de emergencia: una eficaz herramienta en la lucha contra la pobreza extrema*, Montevideo.
- McKinnon, Catriona y Jeremy Moss (2004). "Introduction" Philosophical Justifications of Workfare, Volumen especial de *The Journal of Applied Philosophy*, 21 (3), 239-242.
- OIT (2006). *Panorama Laboral 2006 para América Latina y el Caribe*. Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pateman, Carole (2005). "Another Way Forward: Welfare, Social Reproduction, and a Basic Income.", en C. Beemy y L. Mead (eds.), *Welfare Reform and Political Theory*. New York: Russell Sage Foundation Press, p34-64.
- Pérez Muñoz, Cristian (2006a). "Why welfare reform needs political theorists", en *Res Publica. A Journal of Legal and Social Philosophy*, 12 (4), p. 445-450.
- _____ (2006b). *¿Por qué los gobiernos de izquierda no implementan políticas de empleo e ingresos incondicionales? El caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Mimeo. CLACSO-ASDI, Programas de becas Junior.
- Pérez Muñoz, Cristian y José Luis Rey Pérez (2007). "¿Garantías del ingreso para garantizar el trabajo?", en *Revista de Ciencia Política*, 27 (1), p. 89-109.
- Reinecke, Gerhard (2005). "Income protection through direct employment programmes: Examples from Latin America", en *International Social Security Review* 58, (2-3), p. 165-184.
- Rodríguez Enríquez, Corina y Fernanda Reyes (2006). *La política social en la Argentina postconvertibilidad. Políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. Buenos Aires: CIEPP. DT 55.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2007). "Basic Income and Labour Market Conditions: Insights from Argentina", en *Basic Income Studies*, Vol. 2, No. 1, Article 9.
- Standing, Guy (2002). *Beyond the new Paternalism. Basic Security as equality*. London: Verso.

White, Stuart (2003). *The Civic Minimum: an Essay on the Rights and Obligations of Economic Citizenship*. Nueva York: Oxford University Press.

_____ (2004). "What's wrong with Workfare?", en *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3), p. 272- 284.