

El "workfare" en la Argentina. Las vicisitudes de la "traducción"

“Prepared for delivery at the 2007 Congress of the Latin American Studies Association,  
Montréal, Canada September 5-8, 2007”.

Ana Lucia Grondona

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Índice:

***I. La sociedad de la seguridad***

***a. Surgimiento de “lo social”:***

***b. “Lo social” en crisis***

***II. El workfare: la reforma anglosajona***

***III. El workfare en la Argentina***

***III.1 El Proto-workfare (1991-1995)***

***III.2 El workfare focalizante 1996-2001***

***a. La determinación programática de la población objetivo***

***b. El papel que desde la programática se da a la “contraprestación”***

***1. El aspecto de empleabilidad.***

***2. El aspecto socialmente útil de la contraprestación.***

***c. La autoselección o el estigma del trabajo forzado.***

***III.3 La masificación del workfare 2002-2004***

***a. PJJH, ¿Qué cosa eres?***

***b. La preocupación por la transparencia***

***c. La heterogeneidad de la población beneficiaria***

***III.4 La (re)organización de la población del workfare***

***IV. Reflexiones finales: continuidades y rupturas?***

## El "workfare" en la Argentina. Las vicisitudes de la "traducción"

En este trabajo nos proponemos analizar el desarrollo de las políticas sociales de empleo de Argentina desde 1991 bajo la hipótesis de que éstas responden, aunque con vicisitudes propias de cualquier traducción-traición, a los lineamientos generales de las reformas *workfare* anglosajonas. Para ello, empezaremos por recuperar algunas de las características generales de los modos previos de gestión de las poblaciones (el Estado de Bienestar), luego sistematizaremos algunas de las características principales de la reforma anglosajona del *welfare*, para en tercer lugar extendernos en el modo en que ésta se dio en el caso argentino y, finalmente, desarrollar hipótesis exploratorias respecto de las especificidades de la "traducción".

### I. La sociedad de la seguridad:

#### a. Surgimiento de "lo social"

"Postulamos que una avalancha de dislocaciones sociales, mucho más poderosas que la del período de los cercamientos, cayó sobre Inglaterra; que esta catástrofe acompañó a un vasto movimiento de mejora económica; que un mecanismo institucional enteramente nuevo empezaba a actuar en la sociedad occidental; que jamás se superaron realmente sus peligros, especialmente agudos cuando aparecieron por primera vez, y que la historia de la civilización del siglo XIX fue en gran medida una serie de intentos de protección de la sociedad contra los ataques de tales mecanismos" (Polanyi 1989: 51)

Así describe Polanyi la lógica del "molino satánico" que amenazaba la reproducción de la vida, en tanto ésta había dejado de ser un derecho<sup>1</sup>. La construcción de un mercado (incluido el de trabajo) como forma de cooperación principal que caracteriza al modo de producción capitalista distó de ser un proceso natural, por el contrario, implicó una larga y sangrienta lucha hasta configurar una fuerza de trabajo libre (en el doble sentido marxiano), dócil y útil; es decir, hasta transformarla en mercancía.

Parte central de esta construcción se vinculó a la configuración de una ética del trabajo como sentido común generalizado. En este proceso, sería de gran importancia el desarrollo del protestantismo. La "utopía" protestante de contribuir al orden cósmico se oponía necesariamente a las ciudades atestadas de vagabundos y miserables, productos del proceso de acumulación-expropiación que Marx describe en el capítulo XXIV de *El Capital*.

Una de las respuestas al "desorden" del crecimiento poblacional y de las riquezas sería la generalizaron en Europa de la práctica del encierro, pero no de cualquier tipo encierro, sino del encierro laborioso.<sup>2</sup> En esta experiencia, el castigo a los miserables partía de entender a los sujetos como moralmente responsables de su destino—según los preceptos de la doctrina de la predestinación y del trabajo profesional como obligación moral que glorificaba a Dios. Desde esta perspectiva, la pobreza dejaba de ser, como para el catolicismo medieval, una oportunidad para ejercer la caridad, y se transformaba en una ofensa grave.

Así, hubo un proceso complejo de cimentación del "sujeto productor" que se construiría a partir de la revolución industrial como fuerza de trabajo-mercancía.

---

<sup>1</sup> En particular Karl Polanyi describe el proceso que en Inglaterra fue desde la Ley de Speenhamland de 1795 (que reconocía el derecho a la subsistencia) hasta la Reforma de las Leyes de Pobres en 1834

<sup>2</sup> Por ejemplo, en Gran Bretaña los *Bridwells* o *Houses of correction* surgieron a partir de una acta isabelina promulgada en 1601. La pobreza es entonces dividida entre pobres capaces de trabajar, pobres incapaces de trabajar y vagabundos. Los dos primeros eran merecedores de "asistencia" o trabajo y el tercero de castigo. Cabe indicar que a esta primera forma de encierro laborioso le siguieron los *Workhouses* a partir de 1670, por los jueces de paz locales .

Ahora bien, a partir de la generalización del mercado y de separación entre el trabajador y su fuerza de trabajo-mercancía un interrogante asecharía constantemente al modo de producción capitalista: cómo superar los límites de una dinámica social que, dejada a su propio impulso, atenta contra las posibilidades de reproducción de hombres y mujeres, y con ello, de la sociedad como un todo. Sabemos, las respuestas a este dilema han sido variadas, contingentes y, sobre todo históricas.

La “solución” que se articuló hacia fines del siglo XIX tuvo la peculiaridad de traer consigo la invención de “lo social” en cuanto objeto de ciencia, de intervención y de regulación (Donzelot 1995, Castel 1999). Así, al problema de la *inseguridad* respecto de la reproducción de la vida y de la reproducción social se respondió mediante el descubrimiento-configuración de una red de solidaridades sociales en nombre de las cuales se garantizaba (con excepciones, por supuesto) la integración y la reproducción de la vida. En particular, la integración social se sostenía en el trabajo, como entramado de funciones diferenciadas y complementarias que habilitaban la posibilidad de una individualización cohesionada (Durkheim 1893). A su tiempo, la contingencia de quedar *fuera* del trabajo (por enfermedad, desempleo, accidentes, vejez) se zanjaba mediante la implementación de seguros; esto último, muchas veces como estatización de iniciativas autónomas del movimiento obrero, punto que implicaba una reconfiguración de estrategias de resistencia al avance de la mercantilización de la vida (Topalov 2004).

Así, una de las implicaciones más relevantes para este esquema fue la *desmercantilización* de las necesidades de la fuerza de trabajo, esto es, la construcción de mediaciones que sacaran a los sujetos de la total dependencia del mercado como espacio de venta de la fuerza de trabajo o de acceso a los bienes de uso necesarios para la subsistencia (Esping Andersen 1985)

Esta incipiente *sociedad de la seguridad* se afianzaría al enfrentar dos crisis mayúsculas de desempleo y consumo, primero la crisis de sobreproducción de 1929 y luego la crisis de la segunda posguerra. Si tomamos la figura emblemática del *New Deal* norteamericano observamos que este articuló medidas de: a) generación masiva de empleo, por un lado urbano, a través de los *Civilian Conservation Corps* en el caso de los jóvenes, del programa *Public Works Administration* para la industria y del *Works Projects Administration*, para el desarrollo de infraestructura; y generación de empleo rural, mediante el *Resettlement Administration*, por el otro; b) innovación productiva, a partir de medidas de colectivización de la pequeña propiedad, por ejemplo a través del *Farm Security Administration*; y c) de construcción de un sistema federal de seguridad social, por medio del *Social Security Act*. Este esquema de administración y regulación del riesgo que desataba el molino satánico, se extendería en occidente bajo el nombre de Estado de Bienestar (EB) aunque bajo distintas formas (Esping Andersen 1985).

En el caso de Argentina, la construcción de la sociedad de la seguridad estuvo estrechamente ligada al primer y segundo gobiernos peronistas, aunque también a la legislación laboral socialista de principio de siglo. La forma que adoptó en ese caso el EB se acercaba al modelo continental, pues el acceso a los derechos sociales anclaba en la figura del “trabajador”. Así, fuera de las indemnizaciones por despido, no existía en la Argentina (hasta 1991), salvo excepciones marginales, un seguro de desempleo. Esto nos habla de un EB cuya garantía de derechos sociales depende estrictamente de la existencia de pleno empleo (que era el caso en Argentina).

Nos interesa entender estas estrategias (que podríamos llamar *welfaristas-salariales*) como una forma particular de gestión de la cuestión social<sup>3</sup> y de *gobierno de la fuerza de trabajo*, en el sentido de intento de conducción de la conducta<sup>4</sup>. Esta perspectiva nos obliga, por un lado, a no perder de vista la dinámica del régimen de acumulación y su peso en la organización de las sociedades, al tiempo que nos alerta que, aún cuando sepamos que en efecto de lo que se trata es de reproducir el capital (con todo lo que ello implica), esta afirmación nada nos dice acerca de las *formas*, históricas y contingentes mediante las que esa acumulación habrá de garantizarse, ni cuales serán los diversos

<sup>3</sup> Entendemos “cuestión social” según su definición más clásica (Castel 1997), como el hiato existente entre los derechos universales proclamados y las desigualdades materiales concretas que experimentan los sujetos.

<sup>4</sup> Seguimos en este punto a Michel Foucault (2006)

mecanismos materiales y discursivos mediante los que se ejercerá el poder en el complejo entramado social.

### **b. “Lo social” en crisis**

La organización social-*welfarista*-salarial entró en crisis a partir de mediados de la década de 1960. Efectivamente, ha habido una *mutación histórica* en la que han tenido gran centralidad las transformaciones tecnológicas y organizacionales de *flexibilización* del trabajo. Este término, paradigmático en nuestro tiempo, implica: *polivalencia* de los trabajadores en la realización de tareas diversas y nuevas, *disponibilidad inmediata* para responder a las fluctuaciones de la demanda (producción sobre pedido, respuesta inmediata de coyunturas del mercado, etc.), *descentralización* de la producción en empresas subsidiarias con alta concentración de trabajo informal, *precarización* de las formas de contratación.

Ahora bien este proceso de flexibilización no debe reducirse a una mera innovación tecnológica, sino entenderse como respuesta ante la crisis de acumulación de capital y de gobierno sobre la fuerza de trabajo abierta desde mediados de la década del sesenta. En el caso argentino, esta “crisis” resulta evidente al observar las variaciones de la tasa de ganancia de las empresas transnacionales, pues esta descendió fuertemente producto del funcionamiento de la “alianza defensiva” conformada por los trabajadores y la burguesía nacional durante toda la década del sesenta<sup>5</sup>. En ese marco, la Argentina comienza a ser testigo de una *crisis hegemónica* (O’Donnell 1977, Villareal 1985), resultado de la acción de las clases subalternas en un sentido que ya no sólo cuestionaba al gobierno, sino la propia dinámica del régimen de acumulación. En este período se extendieron los embates directos a la autoridad laboral, familiar e institucional (control obrero, toma de plantas, toma de hospitales, etc.) como consecuencia del aflojamiento de la contención ideológica del Estado y de la puesta en cuestión de los aparatos disciplinarios esparcidos en el entramado social. Luego, en los treinta años que siguieron, y como contraparte histórica, se ensayarían diversas estrategias de subordinación de la fuerza de trabajo a fin de *recuperar* la parte de la renta cedida durante años.

Las estrategias de subordinación de la fuerza de trabajo que intentaron superar esa “crisis” adquirieron diversas formas. La fragmentación del poder de negociación que había adquirido la clase trabajadora fue el resultado del Plan Rodrigo (Junio de 1975), de la dictadura del ‘76 al ‘83, del proceso inflacionario de los ‘80 y, más tarde, los ajustes estructurales de los ‘90. Dentro de este listado de estrategias es claro el peso que tuvo el terrorismo de Estado, “condición necesaria para el cambio de reglas en la organización económica de la sociedad y su funcionamiento” mediante el uso sistemático del terror.

Además de la respuesta inmediata del terror, la última dictadura generó estrategias económicas que impactaron en la capacidad de gobierno de la fuerza de trabajo. La *orientación financiera* de la economía a partir de la reforma de 1977-1978 y la *apertura económica* a importaciones implicaron la progresiva extinción del modelo de desarrollo impulsado por la industrialización (Industrialización por Sustitución de Importaciones e Industrialización por Sustitución de Importaciones mediante Empresas Transnacionales a partir de 1958). Este proceso suponía desarmar, en su raíz, la “alianza defensiva” e implicaba, en el caso particular de la fuerza de trabajo: una reducción numérica de los obreros industriales y una *heterogéinización* de la fuerza de trabajo. Estas transformaciones en los sectores subalternos fueron paralelas a la centralización y homogenización de las clases dominantes alrededor del capital financiero.

---

<sup>5</sup> En la alianza defensiva convergían la CGT (Central General de los Trabajadores) y la CGE (Central General Empresaria), era policlaista, de corto plazo y sólo defensiva, pero lograba romper la alianza entre la gran burguesía industrial y la burguesía pampeana “desde abajo”.

Aún cuando éstas estrategias tuvieron consecuencias duraderas, el período de la “apertura democrática” (1982-1989) no estuvo exento de conflictos. Sintéticamente, diremos que durante los ochenta la subordinación de la fuerza de trabajo vino de la mano de procesos hiperinflacionarios, de sus consecuencias inmediatas en la depreciación del salario y de su largo impacto en la memoria. Asimismo, durante esta década comenzaron a aplicarse estrategias de gobierno de la fuerza de trabajo vinculadas a *las reformas estructurales* que serían centrales en la década siguiente - Plan el Austral en Argentina; el Cruzado en Brasil, y el INTI en Perú. A pesar de estos primeros atisbos de reformas, para el Banco Mundial se trató de una década perdida, justificando el fracaso de los planes citados por su carácter “populista” y heterodoxo (Salama y Valier 1996). A partir de estos “aprendizajes”, la década siguiente estaría marcada por los procesos de ajuste estructural<sup>6</sup> en todo el continente, de acuerdo a los mandatos del “Consenso de Washington”<sup>7</sup> y, en el caso de la particular de la Argentina, de la firma del Plan Brady.

El proceso de ajustes estructurales generó una serie de consecuencias que cristalizaron en la “cuestión laboral” de los noventa. En primer lugar, la década estuvo marcada por la persistencia y agudización de altas tasas de desempleo, consecuencia de la profundización del proceso de desindustrialización, las privatizaciones y la reducción de la planta estatal. Asimismo, se registró una baja tasa de creación de trabajo en el sector privado, un descenso del salario real, y en particular del salario industrial, a favor del sector más concentrado de la economía. También hubo un importante incremento del trabajo informal y una caída de ocupaciones a tiempo completo, así como una precarización general del empleo.

Esta cuestión laboral actuó durante la década pasada como herramienta para el gobierno de la fuerza de trabajo y como amenaza para inducir el consenso de los trabajadores a políticas que insistían en promover la reducción salarial y la precariedad del empleo, generando una pérdida dramática al nivel de los derechos sociales. Asimismo, el crecimiento de la pobreza y la indigencia reforzaron la subordinación de la fuerza de trabajo, uniéndose al terror hiperinflacionario de la década anterior.

Sin embargo, esta amenaza no sería tan eficiente a la hora de alcanzar a los sectores ya excluidos del sector formal de empleo. En este marco, entendemos que el desarrollo de políticas sociales en general y de políticas sociales de empleo, en particular, fue otra de las formas que adquirió el gobierno de la fuerza de trabajo, en este caso de la fuerza de trabajo “marginal”.

## **II. El workfare: la reforma anglosajona**

El proceso que venimos de describir puede ser sintetizado el concepto de emergencia de “nueva cuestión social”, esto es, la desestabilización de los estables, la instalación de la precariedad y el déficit de lugares ocupables en la estructura social (Castel, 1999). Estas transformaciones también marcarían una inflexión a nivel del rol del Estado, que comienza a retirarse de algunos espacios de regulación en los que antes intervenía (para ocupar nuevos) y que deja de garantizar un número importante de derechos vinculados a la ciudadanía social. Resulta paradójico e interesante el hecho de que los argumentos para tal corrimiento vinieran tanto desde la derecha conservadora o liberal como de la izquierda “antitucionalista” (Sennet 2003). Efectivamente, la crítica al “estado de dependencia” funcionó como plataforma legitimadora de la reforma del sistema de *Welfare*. Las políticas posteriores a la reforma (reconocidas bajo el nombre de “neoliberales”), se sostendrían que

---

<sup>6</sup>Ajuste estructural es, como su nombre lo indica, ajustar la estructura productiva de un país para que su economía sea más eficiente, produzca más con los factores productivos disponibles, vuelque su producción hacia el mercado exterior y sea capaz de enfrentar con éxito los problemas de la balanza de pagos causados por la deuda externa y las oscilaciones de los términos de intercambio (Gigli 199: 8 y 9)

<sup>7</sup> La década de los '90 estuvo profundamente marcada por el Consenso de Washington. Sus mandatos centrales eran: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad (Williamson 1990 en Serrano 2002)

en la responsabilidad social y ciudadana de los individuos, la focalización por poblaciones, la inclusión comunitaria, la descentralización y el *empowerment* para la realización de proyectos autogestivos (Salama y Valier 1996, Cardarelli y Rosenfeld, 1998 Grassi, Hintze Neufeld 1994).

Así, el incremento del desempleo que se registra desde mediados de la década de 1970 (tanto a nivel global como en Argentina) sería gestionado de un manera claramente distinta a la modalidad “social” que marcó al siglo XIX y XX. Una de las estrategias de gestión del desempleo y de la marginalidad, asociada a él, recibiría nombre propio: *workfare*, un juego de palabras, que preanuncia muchos de los aspectos centrales de la reforma. Con este término generalmente se describe la alternativa “anglosajona” de reforma. Sin embargo, como suele ocurrir en estos casos, es un término que por momentos esconde más de lo que muestra. Dentro de lo que se generaliza como *workfare* pueden incluirse las siguientes líneas de política:

1. Políticas de perfilamiento/entrenamiento/acompañamiento en la búsqueda de empleo (vgr. *Jobcentres*)
2. Políticas de disminución del costo salarial mediante un esquema impositivo por el cual el salario mínimo se compensa con la disminución de impuestos a pagar por el asalariado o por la asignación de subsidios complementarios (vgr. *Earned Income Tax Credit.*)
3. Políticas sociales de transferencias condicionadas a una contraprestación (vgr. *Temporary Assistance for Needy Families*)

En el caso de los *programas de perfilamiento-acompañamiento* el problema del desempleo es tratado bajo la hipótesis del *miss match* o desencuentro entre la oferta y la demanda de empleo; para ello, se vehiculizan estrategias individualizantes que construyen o redefinen los perfiles ocupacionales de los trabajadores.

En el caso de los programas de crédito impositivo, el problema no es ya el de los trabajadores-pobres desempleados, sino el de los trabajadores pobres sub-empleados (*working poor*).

Por su parte, las políticas de subsidios a cambio de contraprestación están en general focalizadas a poblaciones denominadas “vulnerables” a las que se quiere asistir sin que caigan en las denominadas “trampas del desempleo”. Este esquema en general se dirige a mujeres solteras con hijos a cargo, lo que implica algunas cuestiones de género sobre las que volveremos más adelante.

Entonces, a modo de síntesis y recuperando trabajos anteriores, tenemos el siguiente cuadro:

<b>Dimensiones del <i>Workfare</i></b>	<b>Objeto de la política</b>	<b>Caso Reino Unido</b>	<b>Caso EEUU</b>
Políticas sociales de transferencias condicionadas por contraprestación	Pobres, marginales “dependientes” de la asistencia	Income Support Employment action	Temporary Assistance for Needy Families
Políticas de perfilamiento/entrenamiento/acompañamiento en la búsqueda de empleo	Desempleados	Job center- New Deal	One-step-delivery system
Políticas de disminución del costo salarial ( <i>working poor</i> )	Working poor	Working Tax Credit Child Tax Credits,	Earned Income Tax Credit

Grondona 2007a

Estas tres dimensiones del *workfare* comparten algunos aspectos centrales i) la deconstrucción de la relación entre transferencia monetaria y derecho, ii) la interpelación a los desempleados a comportamientos más “activos” respecto de la búsqueda de empleo; iii) la moralización de la asistencia mediante la obligación a trabajar recuperando viejos tópicos de la ética puritana.

Este tipo de reformas del *welfare state* parte de cierta actitud moralizante que condena la dependencia y estigmatiza la figura del pobre tramposo y “vago” (*cheat*). Respecto de las trampas de la dependencia, es sumamente interesante el análisis realizado por Nancy Fraser (1997) sobre la genealogía de este concepto. La autora llega a la conclusión de que la dependencia como calificación peyorativa es relativamente reciente (fundamentalmente post-industrial) y está estrechamente vinculada a la idea de una dependencia moral, a diferencia de otros sentidos históricos de la “dependencia” como “dependencia política” o “dependencia económica”. Ser “dependiente” en las sociedades actuales es fuente de sospecha sobre el carácter moral y la antítesis de la imagen de ciudadano libre, pleno y autónomo. Alrededor de este sentido estigmatizante, se articuló la reforma al sistema de asistencia estadounidense, así como la del británico. En términos de la OCDE se trató de reconstruir una *sociedad activa* (ver OCDE 1988) en la que no se construya co-dependencia, brindando, por el contrario, las herramientas necesarias para garantizar la propia subsistencia.

Debemos marcar, en este punto que la mayor “independencia” respecto de la intervención estatal implica, como contrapartida necesaria, una mayor “dependencia” respecto del mercado y/o de la familia como garantías para la reproducción de la vida. Hay una suerte de proceso de re-mercantilización de la fuerza de trabajo como estrategia de resolución de la “crisis” de los “estados de bienestar”.<sup>8</sup>

Si bien, como desarrollaremos más adelante, la reforma *workfare* en Argentina recuperaría las representaciones del trabajo como formador cultural y moral de los hombres (“el trabajo dignifica”), en la traducción criolla no operaría el estigma hacia las mujeres solteras con hijos como sujetos inmorales a las que la obligación del trabajo ayudaría a disciplinar.

### **III. El *workfare* en la Argentina**

En Argentina, la forma generalizada de atención al desempleo masivo en la década pasada no sería la del seguro de desempleo (política pasiva de ingreso) sino la de planes de trabajo público transitorio a cambio del que se percibiría un estipendio sensiblemente por debajo del salario mínimo.

Tanto desde el Banco Mundial como desde *think tanks* neoliberales y de áreas del Ministerio de Trabajo hegemónicas por la tecnocracia de los “consultores”, se asimiló –incluso a nivel nominal– estos planes de empleo transitorio a la reforma anglosajona *workfare*. Es nuestra hipótesis que esta matriz, aunque con sus traducciones particulares y sus contingentes articulaciones estratégicas, es aún hoy la matriz desde la que se piensa y se interviene en el desempleo en la Argentina.

A partir de nuestro análisis de documentos públicos (resoluciones, decretos, leyes, presupuestos), de artículos periodísticos en los que se mencionara a los planes de empleo argentinos (Clarín, Nación, Página/12), de documentos de organismos internacionales referidos a los planes (Banco Mundial) y de documentos producidos por organizaciones civiles (Iglesia Católica Argentina, CEMA, UDESA) proponemos la siguiente periodización:

---

<sup>8</sup> Nos situamos en el debate introducido por Esping-Andersen (1993) en relación al proceso de desmercantilización de la fuerza de trabajo que habrían introducido, de diversos modos los Estados de Bienestar.

1. El proto-*workfare* 1991-1995
2. El *workfare* focalizante 1996-2001.
3. La masificación del *workfare* 2002-2003
4. Reorganización del *workfare* a partir de la estrategia de “perfilamiento” desde mediados de 2003

### ***III.1 El Proto-workfare (1991-1995)***

Este primer período se extendería desde la promulgación de la Ley de Empleo 24.013 hasta la implantación de la primera versión del Plan Trabajar a fines de 1995.

En nuestro análisis adquiere centralidad la citada ley de empleo por dos cuestiones: porque establece el Fondo Nacional de Empleo como marco financiero del *workfare*<sup>9</sup>, por un lado, y porque construye la figura de Emergencia Ocupacional, por el otro.

Veamos esto de la construcción discursiva y normativa de la “emergencia ocupacional”. En el capítulo séptimo de la citada ley (curiosamente antes de definir el seguro de desempleo) se abre la posibilidad de que cualquier instancia de gobierno declare el estado de emergencia ocupacional para un territorio. Las causales que justificarían ese tipo de declaración son las “catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas” que “tengan repercusión en los niveles de desocupación y subocupación de la zona afectada”. Junto con el estado de emergencia aparecen los programas de emergencia que consisten en “acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de contratación directa del Estado nacional, provincial y municipal para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública y social, e intensivos en mano de obra (...). En este supuesto, el plazo mínimo de contratación se reducirá a tres meses, así como el de las renovaciones que se dispusieren”.

Es sugestiva la construcción de la figura de emergencia del mercado de trabajo como análoga a la de los desastres atmosféricos, por cuanto naturaliza procesos ciertamente sociales. Esta figura “naturalizada” de emergencia ocupacional acompañaría a todos los programas del *workfare*, junto con ella la imagen de la *transitoriedad* asociada al carácter “extracotidiano” de la ocurrencia de las crisis.

Indicábamos que esta figura aparece en la misma norma en la que se establece el seguro de desempleo en Argentina, sin embargo este iba a tener, por las características que adquiriría el mercado de trabajo (informalidad, trabajo no declarado, etc), una cobertura muy baja<sup>10</sup>. Además, la extensión temporal del mismo no superaría en ningún caso el año de prestación.

Así, las herramientas legales construidas a principio de la década para “luchar contra el desempleo” se inclinaban mucho más a la lógica de la excepción, la irrupción, el “hasta nuevo aviso” que a la lógica del seguro, la previsión, es decir, del derecho.

Un segundo aspecto importante de este período (y de consecuencias duraderas) sería la *lógica focalizada* de la intervención. En efecto, en este período hay una serie de pequeños planes nacionales orientados a grupos poblacionales específicos que otorgaban beneficios no remunerativos a cambio de la contraprestación en obras de interés común organizadas desde los municipios o la provincia. Citamos algunos:

---

<sup>9</sup> El Fondo Nacional de Empleo tiene básicamente cuatro fuentes de financiamiento: aportes patronales y de los trabajadores, contribuciones de los presupuestos estatales, fondos propios (intereses, multas, etc) y fondos de cooperación internacional (art 145 y 146 de la Ley 24.016)

<sup>10</sup> Ver Artículo 113 y art. 114 de la citada ley



Programa	Años	Beneficiarios	Población
Programa Intensivo de Trabajo-PIT-	1993/1994	105.000	Desocupados de larga duración
Programa de Asistencia Solidaria-PROAS-	1/1/1994 al 12/1/1995	46.000	Jefes de Hogar desocupados de larga duración pobres
Programa de Entrenamiento Ocupacional -PRENO-	1995	21.000	Jefes de Hogar desocupados de larga duración pobres de baja calificación
Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS)	1994	S/D	a) que su calificación fuere en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción; b) que sean mayores de cuarenta y cinco (45) años; c) que sean desempleados de larga duración.
Programa ASISTIR	1995	28.000	Jóvenes desocupados de hasta 25 años

Cuadro elaborado a partir de Lanari 2003 y datos propios

Es importante prestar atención a las dos figuras que aparecen como “beneficiarios”: por un lado “los desempleado de larga duración” y por el otro las “víctimas” de los procesos de la denominada “reconversión productiva”<sup>11</sup>. Estas dos figuras parecen contradictorias, pero comparten algo: la presunción respecto de la dificultad de obtener empleos. Lo que en esta instancia aparece sólo tímidamente, se iría afianzando a lo largo de la década bajo la lógica de la discusión de la “empleabilidad”<sup>12</sup>.

Pues bien, respecto de esta primera etapa, entonces, nos interesa remarcar como instancias relevantes para la construcción del estado *workfare*: la creación de las herramientas presupuestarias y legales para este tipo de programas, la construcción de la “emergencia” como modo de intervención estatal en el desempleo, el proceso de focalización poblacional y territorial de las intervenciones y la articulación del imaginario de la “reconversión productiva” (tan propio de los primeros años de la década) como espacio legítimo de gestión estatal. La intervención estatal, entonces, adquiere el carácter *excepcional* en una dimensión temporal, geográfica y poblacional. El último aspecto que nos interesa dejar marcado, a pesar de tener un peso menor para esta etapa, es el (ensayo de) involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil desde el diseño de los programas *workfare*. Este es el caso del programa nacional PROEDIS de 1994 que se proponía “la reinserción laboral” de los trabajadores “que presenten especiales dificultades de inserción laboral” mediante su contratación en “obras de interés social o comunitario (realizadas) por Organizaciones No Gubernamentales (O. N. G.) sin fines de lucro (...)con financiamiento del Fondo Nacional de

<sup>11</sup> Por ejemplo: “El cierre temporal o definitivo de empresas que por su envergadura ocupacional provoque distorsiones significativas en los niveles de empleo local, será de especial consideración al momento de la adjudicación de fondos y selección de proyectos vinculados al P. I. T.” (artículo 9 Boletín Oficial 27/01/1994)

<sup>12</sup>Hasta el momento no he encontrado en la normativa de los programas de este período referencias al concepto de “empleabilidad”.

Empleo para el pago de sueldos y cargas sociales” (Boletín Oficial 07/02/1994). Este tercer actor sería una constante en el desarrollo del *workfare* argentino a lo largo de los siguientes quince años.

Ahora bien, en este primer período el desempleo no era aun un fenómeno de la masividad a la que llegaría luego. La tasa de desocupación en octubre de 1991 era de un 6%, lo que implicaba una suba en relación al promedio de dicha tasa en la década del 80’ (5.3%) pero no en relación a la del último quinquenio -6 % (Fuente INDEC). En Mayo de 1994 la tasa alcanzaría los dos dígitos (10.4%) y en Mayo de 1995 se registra un impresionante 18.4% de desocupación a escala nacional. Con estas nuevas cifras llegaría una profundización a la vez que redefinición de la política de empleo, punto que nos conduce al segundo estadio en nuestra periodización.

### **III.2 El *workfare* focalizante 1996-2001.**

Esta segunda etapa es fundamental para la implementación del *workfare* en la Argentina y fuertemente determinante respecto de su configuración futura. En ella se destaca la participación del Banco Mundial en el diseño y evaluación de los programas, punto central a la hora de analizar los sentidos que adquiriría la intervención estatal en el desempleo en la siguiente década.

El programa más importante para el período fue el Programa Trabajar en sus tres versiones, que ya desde su primera implementación llegó a cubrir casi el mismo número de beneficiarios de los programas del período anterior sumados<sup>13</sup>. Este número se incrementaría cerca de un 70% en la segunda versión del plan (que fue desde 1997 a 1998) y un 40 % entre la segunda versión y la tercera, llegando aun cobertura de cerca de 420.000 trabajadores.

Ahora bien, no sólo la amplia cobertura hace del “Trabajar” un hito fundamental en la constitución del *workfare*. En un sentido estricto, constituyen su inicio, al menos nominalmente, pues el Banco Mundial lo bautiza como el primer programa de *workfare* en la Argentina.

Dada la relevancia de este programa, entonces, nos detendremos un poco más en su análisis, particularmente en los siguientes aspectos:

- d. La determinación programática de la población objetivo
- e. El papel que desde la programática se da a la “contraprestación”, característica fundamental del esquema *workfare*

#### **a. La población objetivo**

A lo largo de sus tres versiones el Programa tuvo algunas modificaciones en el diseño. Nos interesa indagar en la redefinición de la unidad de intervención pues esta pasa de “trabajador desocupado vulnerable”, en la primera versión, a “trabajador desocupado **pobre**”<sup>14</sup> en la segunda y la tercera. Esta inflexión, aparentemente sutil y mínima, reviste importancia, ya que nos habla de una modificación a nivel del diagnóstico. La vulnerabilidad del trabajador puede entenderse en los términos de su relación con el mercado de trabajo, con lo que se cabría pensar una continuidad con los programas del período anterior que diganosticaban la problemática a tratar en términos de desempleo “de larga duración” o de “perfil crítico”. La introducción del significante “pobre”, en

---

<sup>13</sup> Debemos aclarar que junto a este programa existieron otros para el mismo período. En particular es obligada la referencia al Programa de Servicios Comunitarios, también con tres versiones que estaba orientado a brindar empleo temporario en servicios sociales a la población femenina. Volveremos más adelante sobre este plan al referirnos al actual “Plan familias”.

<sup>14</sup> Mientras en la versión de 1996 tenemos que la población objetivo se define como los grupos de trabajadores desocupados más vulnerables” (RESOLUCION 576/1995), en la siguiente versión ésta aparece redefinida como “los trabajadores desocupados en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social” (RESOLUCION 240/1997) “El Programa orienta sus acciones a brindar ocupación transitoria a los **trabajadores desocupados en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social**” RESOLUCION 327/1998

cambio, supone una re-definición de los términos del problema (aunque la población concreta a la que se refieren ambas conceptualizaciones sea aproximadamente la misma).

Ambos diagnósticos son distintos e implican “tratamientos” diversos. En el análisis clásico de los Estados de Bienestar de Esping-Andersen (1993), el sujeto “pobre” y el sujeto “trabajador” refieren a esquemas distintos de administración del conflicto y de las necesidades. Mientras el primero corresponde al Estado de Bienestar liberal-anglosajón, el segundo responde al modelo corporativo-continental, mientras el primero reconoce tan sólo necesidades, el segundo admite derechos vinculados a la figura de asalariado.

En este punto el *workfare* “criollo” tiene más similitud con el *workfare* estadounidense en el que la reforma al sistema de seguridad social se superpone más claramente con las nuevas formas que ha adquirido la “lucha contra la pobreza”<sup>15</sup>. Entendemos, además, que este aire de familia entre los supuestos de ambos esquemas se debe en una importante medida a la intervención del Banco Mundial en el diseño del Programa a partir de su segunda versión. De hecho, es llamativo que sea justamente a partir de la inclusión del organismo en el financiamiento del programa que aparezca la modificación en la descripción de la población objetivo.

En efecto, el estudio de los lineamientos estratégicos del organismo a lo largo de los años (particularmente desde 1978 a esta parte) nos permite sostener que estamos ante la retraducción de la problemática de la nueva cuestión social en la Argentina a los típicos términos de análisis del citado organismo, observables en el *Country Assistances Strategy* (CAS) para la Argentina: fomentar el desarrollo social, aliviar la pobreza y fortalecer la red de seguridad (*safety no security*) durante la reestructuración de la economía.

En el diagnóstico del BM, aún cuando el incremento de la población por debajo de la línea de pobreza se vinculara al incremento en la tasa de desocupación, la estrategia de intervención sobre este problema se pensaba como una reacción natural del mercado a las reformas y ajustes que debía darse necesariamente en el mediano plazo (vgr. BM 1997). En el discurso del banco, la pobreza (agreguemos, *extrema* pobreza) es el problema del hoy, la *emergencia* (nuevamente) sobre la que debe actuarse de modo inmediato a través de políticas activas que ayuden a hacer menos drástico el “transito” hacia la modernización<sup>16</sup> - temas que ya aparecían en el estadio anterior de las políticas proto-*workfare*.

#### *b. Función de la contraprestación en el Plan Trabajar*

Este segundo aspecto es fundamental en nuestro análisis del *workfare* argentino, pues nos permite distinguir las características principales de la relación entre trabajo, asistencia y pobreza.

La posibilidad de acceder y mantener el Plan Trabajar dependía de la participación en un proyecto productivo llevado adelante por una organización no gubernamental o Municipio. Debían garantizarse entre cuatro y seis horas diarias de labor.

Resulta interesante, en particular para contrastar con lo que ocurriría en el siguiente estadio, la coincidencia casi absoluta entre distintos enunciadores (periódicos, agentes gubernamentales, actores de la sociedad civil) respecto de la definición que correspondía al Programa Trabajar, así como respecto del *status* de la contraprestación. Hay una gran concordancia en la definición general del programa (“empleo transitorio financiado por el estado”) tanto en los documentos oficiales, como en los del Banco Mundial y los artículos periodísticos referidos al tema. En estos últimos los planes aparecen definidos como “puestos de trabajo”, “puestos laborales”, “programas de trabajo oficial”, “nuevos empleos”, “programas estatales de fomento del empleo”, también se hace mención

---

<sup>15</sup> Redescubierta a partir de la década del '70, según John Clarke y Mary Laugan (1997)

<sup>16</sup> “El esquema de trabajo público es el más adecuado en las situaciones en que se espera que la pobreza sea *transitoria*. No se trata de una solución al largo plazo” (BM 1997)

a los “sueldos” o “haberess” del plan (y no a los “beneficios”) y sólo marginalmente se los menciona como “programas asistidos” o “políticas sociales”.

Parece menos clara la *función* de la contraprestación: ¿se trata de un modo de sostener la demanda al estilo keynesiano? No, en principio parece poco probable; ¿se trata de una preocupación moral por “sostener los hábitos del trabajo”? No nos encontramos con los suficientes argumentos para sostener esto en el caso del programa Trabajar.

La contraprestación laboral de los programas de condicionados de transferencia no es un capricho normativo. En el esquema anglosajón hay una justificación moral basada en la necesidad de evitar la “dependencia”. En el caso criollo, en cambio, la contraprestación está justificada y legitimada desde la normativa del programa adjudicándole los siguientes objetivos:

1. Incrementar la empleabilidad
2. Contribuir al desarrollo de las comunidades

A fin de comprender la trama del *workfare* en la Argentina es menester analizar ambos puntos

#### 1. El aspecto de empleabilidad.

Sobre este aspecto cabe hacerse dos preguntas de distinto orden: (a) si según la evaluación de los promotores del programa éste *realmente* impactó en la empleabilidad (si fue “efectivo”<sup>17</sup>), (b) en segundo lugar, qué diagnóstico implica actuar sobre la oferta de fuerza de trabajo.

(a) Respecto de la “efectividad” del programa, tenemos una evaluación “experimental” llevada a cabo por el Banco Mundial y el Ministerio de Trabajo (*Proempleo Experiment*<sup>18</sup>); en ella se observaron tres grupos de beneficiarios del Programa, uno, denominado “de control” recibía tan sólo el beneficio del Programa en condiciones normales, otro de los grupos recibía el beneficio y un *voucher* que los habilitaba a ser empleados por una empresa privada que sólo debería pagar la diferencia entre el salario básico y 150\$ otorgados al beneficiario (el Ministerio se encargaba de las cargas sociales); por último, un tercer grupo recibía un *voucher* de capacitación.

A partir de la observación de los tres grupos, los autores afirman que el 14% de los trabajadores del grupo “tratado” están empleados 18 meses después del “experimento”, mientras que este porcentaje se reduce al 9% en el caso de los trabajadores “no tratados” (esto es: bajo las condiciones generales de los beneficiarios del Plan).

Para el nivel del problema del desempleo en la Argentina en 1998 (año de realización del “experimento”) y en particular en las localidades en las que se llevó adelante (Cutral-co y Plaza Huincul) podemos decir que se trata de un porcentaje sumamente bajo de cumplimiento del “objetivo” de incrementar la empleabilidad. Sin embargo, estos resultados no llevan a los autores del informe del BM (y *policy makers* del Trabajar) a cuestionar el esquema del Programa en particular, ni el de los programas públicos de empleo en general. ¿Por qué? Quizás la empleabilidad no fuera un objetivo *tan* relevante como parecería sugerir el texto de las resoluciones. *De hecho, el incremento de la empleabilidad deja de estar dentro de los objetivos del programa en su tercera versión.*

---

<sup>17</sup> Debe quedar claro que no nos preguntamos sobre lo que “verdaderamente” ocurrió, sino de lo que desde la perspectiva de los *policy makers* Esto se debe a que nuestro interés es el de analizar la racionalidad política del diseño del *workfare* en la Argentina, que supone un interés a nivel de estrategias político-discursivas, y no hacer una evaluación de resultados o impacto de las políticas.

<sup>18</sup> El objetivo del Proempleo Experiment no era evaluar el Programa Trabajar, sino realizar una experiencia de pasaje del *workfare* al trabajo. A pesar de este hecho, entendemos que, en tanto el experimento fue realizado por los *policy makers* del Programa sus conclusiones y análisis nos permiten desentramar la lógica del diagnóstico y tratamiento propuesto. Por otra parte, nuestro interés no es el análisis del programa en un sentido clásico, por el contrario nuestro estudio se propone analizar el *workfare* como formación discursiva en el sentido que indicara Foucault, como principio de partición y de repartición de los enunciados.

(b) Por otro lado, cabe marcar la paradoja de plantear el problema de desempleo en la Argentina para fines de la década del '90 en términos de “empleabilidad” de la fuerza de trabajo. La complejidad del proceso económico de desindustrialización, tercerización, precarización e incremento de la informalidad que sufrió la Argentina parecerían recomendar ciertos recaudos antes de imputar en el diagnóstico el problema a la empleabilidad o inempleabilidad de cada trabajador -en particular si tomamos en cuenta los análisis respecto de la destrucción de puestos de trabajo. En Mayo de 1996 el desempleo abierto alcanza un apabullante 17.1 % según las cifras del INDEC ¿Esto se debe a un “desencuentro” entre la oferta y la demanda? Parece poco probable.

Sin embargo, el diagnóstico en términos de “empleabilidad” dista de ser un mero “error interpretativo”, por el contrario, configura discursivamente un espacio de responsabilización del trabajador respecto de su desocupación. La responsabilización del individuo respecto de su situación es una característica común de las políticas del *workfare* en sus tres acepciones, según vimos más arriba.

El esquema de la reforma supone *una contractualización de la asistencia al desempleo* y con ello el desplazamiento desde un Estado Social que asume la responsabilidad de sus miembros con el horizonte de la solidaridad y que les permite mayores niveles de independencia del mercado, al esquema de la asunción individual del riesgo con el horizonte de la autonomía individual frente a la sociedad y al Estado, pero con una creciente dependencia del mercado. Tal como afirma Nicolas Douvoux (2006), hay una **“responsabilización de los supernumerarios”**.

2. El aspecto socialmente útil de la *contraprestación*.

Una constante en todos los decretos de creación y reglamentaciones de los Trabajar es el énfasis puesto en la “utilidad” comunitaria que debían tener los proyectos para ser financiados por el Programa. Como en el caso anterior cabe hacernos dos preguntas: a) desde la perspectiva de los *policy makers*, ¿realmente se generaron proyectos socialmente útiles?; b) ¿desde que racionalidad se argumenta sobre la obligación de los beneficiarios a contraprestar el subsidio con trabajo “útil” para la comunidad?

a) Respecto del primer punto, en la evaluación del Programa Trabajar del BM en 1998 se afirma:

“Los decepcionantes resultados en la calidad de los proyectos de infraestructura han resultado en enormes esfuerzos del equipo del proyecto en cuanto a mejorar el desempeño en esta área mediante el perfeccionamiento de los procedimientos de operación e insistiendo en más visitas a terreno para fines de evaluación y supervisión, castigando a las agencias que tienen un desempeño deficiente en la realización de los proyectos y fortaleciendo el manual de evaluación” (BM 1998)”

Pareciera que en las tres versiones del Programa los resultados respecto de la calidad, y en relación a ello, de la utilidad de los bienes producidos en la contraprestación ha sido bastante escasa. Nuevamente, este no fue motivo para el rediseño profundo del Programa, ni impidió que se lo calificara como una experiencia “muy exitosa”.

b) Más allá de la efectividad en el cumplimiento de la meta, nos interesa marcar que la interpelación de prestar un trabajo “útil a la comunidad” se realiza mediante argumentos que dejan entrever tres puntos de partida del diagnóstico:

- La legitimidad de partir de una racionalidad eficientista en el diseño y evaluación de los programas (nivel ético)
- La presuposición de un sujeto racional-egoísta (nivel antropológico microconductual)
- Finalmente la idea subyacente de que la sociedad es meramente la vinculación de individuos (nivel sociológico)

En primer lugar tenemos la presuposición, tomada como evidente y verdadera, de que hay un modo de determinar el mejor sentido de la acción y que este modo es la racionalidad económica que vincula medios, fines y costos. Hay una suerte de “modelización matemática” de la intervención estatal que permite fijar el criterio de adecuación y justeza. Pues bien, la microeconomía no es la primera disciplina en pretender ocupar ese lugar, para Platón fue la filosofía y para los higienistas de principio de siglo, la medicina, como discursos legitimadores de la intervención política.

Desde la trama argumental del Programa, entonces, la obligatoriedad de realizar trabajos socialmente útiles a modo de contraprestación se legitima en tanto que “económico” (que viene a ocupar casi el mismo lugar que “justo”), pues lo que se valora es la posibilidad que esta genera de garantizar dos beneficios mediante un solo gasto.

“Numerosas características del esquema actual sugieren que los beneficios indirectos, particularmente de los bienes creados, ayudan a corre la balanza a favor del TRABAJAR sobre otras alternativas basadas en transferencias” (BM 1999 b)

En segundo lugar, tendríamos una presunción antropológica según la cual los hombres (y mujeres) son seres atomizados y egoístas que tienen un comportamiento previsible de acuerdo al interés particular que los guía (vinculado con el punto anterior). Esto se verifica en los argumentos que señalan que “respaldándose lo más posible en trabajadores de la misma comunidad que la locación del proyecto probablemente podrá mejorar la calidad del trabajo *porque los beneficiarios tienen un interés personal a largo plazo*” (BM 1999b).

En este fragmento vemos claramente la presunción de un ser humano de “*rational choice*”, un *actor estratégico*.

A partir de marcar estos dos puntos, entendemos que es posible dar cuenta de aquello que claramente *no* aparece en el esquema del diseño del programa. Nos referimos a la noción de *derecho*. No sólo en lo que hace a los derechos a al subsistencia, sino también al trabajo. Esto se relaciona estrechamente con la noción de individuo que subyace en la racionalidad del programa, pero también con la noción de *sociedad* (o mejor dicho, la ausencia de esta noción). Efectivamente, reaparecer en la racionalidad del diseño del Programa una idea de “sociedad” análoga al contrato de individuos racionales que preexisten a la realización del pacto. En este punto, hay una antítesis clara respecto de la sociedad que presuponen los Estados Providencia en la que existe un lazo de solidaridad que une a todos los miembros y que garantiza acceso a derechos más allá del círculo inmediato de contención (familia o comunidad).

Recapitemos lo dicho en este apartado: en primer lugar tenemos que la *empleabilidad* es una suerte de objetivo siempre fallido de la contraprestación del Programa Trabajar, que sin embargo, implica una operación discursiva de *responsabilización del trabajador-pobre-desocupado* de su situación; en segundo lugar, el “servicio comunitario” o “utilidad comunitaria” de la contraprestación es también un objetivo incumplido debido a la “falta de calidad” de los trabajos que también implica una operación discursiva en la que el supuesto afán “comunitarista” se desplaza hacia la lógica del mero intercambio de mercancías y servicios; en este mismo sentido, se configura a la racionalidad económica como criterio de justeza (e incluso de justicia), al tiempo que se presupone (y conforma) un individuo libre, racional y guiado siempre por un interés particular (al que cabe estudiar mediante una análisis micrioconductual que parte de ver en él un “optimizador”).

Sin embargo, la pregunta persiste, ¿cuál es la función de la contraprestación en el diseño del Programa? Ya hemos vistas algunas, pero falta una fundamental, la función moral. ¿Será como en el caso norteamericano de los *pobres “dependientes”*? ¿el trabajo es pensado como activador moral de los sujetos beneficiarios? A pesar de nuestro prejuicio, no, al menos en esta etapa. El análisis de

los documentos desmintió nuestra prenoción, el sentido de la contraprestación no aparece vinculado al tópico de la ética puritana.

*c. La autoselección o el estigma del trabajo forzado.*

Entendemos que la relevancia del *workfare* está al nivel de la producción de comportamientos. Pues bien, el objetivo primero de la contraprestación laboral e el Trabajar sería garantizar un tipo de conducta: la autoselección de los “beneficiarios” o autofocalización<sup>19</sup>, de modo de excluir a aquellos “no tan pobres” que podrían convertirse en “*free-riders*” del Programa.

Entonces, la “empleabilidad” y el “beneficio comunitario” serían objetivos secundarios (negociables) en el diseño de estos programas de contraprestación, lo central es generar, mediante desincentivos, una adecuada *focalización del beneficio*. Cabe remarcar que se trata, en efecto, de un estímulo *negativo*, puesto que lo que busca, en principio, no es producir sino inhibir un tipo de comportamiento: el del *free-rider* o aprovechador. Podríamos decir que en esta trama discursiva esa figura de la teoría económica cumple el papel de estigmatización de la alteridad, tal como “el microbio” lo era para el higenismo a fines del siglo XIX.

¿Cuál es, entonces, el estatuto del trabajo en los Programas Trabajar? Nuestra conclusión es que estamos ante una figura que podríamos denominar “trabajo forzado” y “trabajo estigmatizante”. Es decir, trabajo asociado a esfuerzo, a penuria, a obstáculo, a impedimento; ello en relación no sólo al tipo de tarea, sino también a la fijación del beneficio por debajo del salario mínimo del mercado e incluso de la canasta básica. Tenemos aquí un sentido muy alejado al de trabajo como creación, como actividad o como constructor moral en el sentido “productivo”. A lo sumo se opera mediante la “inhibición” del “abuso” moral del Programa.

Desde la perspectiva de los *policy makers*, el *estigma* que implica la participación en un programa social es una “fortaleza” a la hora de seleccionar a los verdaderamente pobres:

“Al igual que con otras clases de costos de transacción, el estigma es una *herramienta* que puede ayudar a desalentar la filtración. Pero se trata de una herramienta bastante categórica, puesto que también puede desalentar la participación entre los pobres y obrar en contra de la promoción de la dignidad y autoestima como resultado de su desarrollo.

Por lo tanto, este estigma se debería analizar cuidadosamente y *se debería usar en forma juiciosa.*” (BM 2004)

Para resumir este segundo estadio diremos que sus principales características son: 1) construir como sujeto de asistencia el pobre (con necesidades y sin trabajo) y no ya el trabajador (con derechos); 2) poner en juego una lógica de autofocalización y estigmatización; 3) coadyuvar al establecimiento de una antropología y a un criterio de justicia formal basado en la idea de eficiencia del gasto.

---

<sup>19</sup> “La autofocalización es especialmente conveniente cuando los demás métodos son menos factibles de lo habitual, en especial, cuando la capacidad administrativa es particularmente baja, en situaciones de crisis, y cuando los ingresos son irregulares. Quizás el primer caso es evidente y no se necesita indicar más al respecto. En las situaciones de crisis, puede haber una serie de hogares en (profunda) pobreza al perder los empleos, al tiempo que se reducen los servicios públicos o las transferencias y que se agota la capacidad de los hogares de enfrentar las dificultades. Se espera que la crisis disminuya rápidamente y que los hogares comiencen a salir de la pobreza con rapidez a medida que la economía repunta y recuperen sus empleos o salarios. En tales circunstancias, para ser muy exactos, será necesario que un programa de comprobación de medios de vida o comprobación sustitutiva de medios de vida certifique o vuelva a certificar muchos hogares en forma bastante inmediata, tarea desalentadora y costosa en el mejor de los casos y con frecuencia completamente poco factible. Además, es posible que en una crisis las comprobaciones sustitutivas de medios de vida incluso no sean precisas, puesto que por lo general se basan en indicadores considerablemente estáticos”. (BM 2004)

### III.3 La masificación del *workfare* 2002-2004

Esta tercera etapa del *workfare* argentino está estrechamente vinculada a la profunda crisis de 2001, su(s) lectura(s) y la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) como respuesta a ella<sup>20</sup>. Sin ahondar en un tema que requeriría no sólo un trabajo sino una investigación propia, nos interesa dejar claro que partimos de entender que la crisis de 2001 puede (y debe) como la emergencia más crítica de la nueva cuestión social en la Argentina. Se trató de un período sumamente convulsionado en el que emergían aspectos de la vida social improcesables en los términos del orden social vigente. La pregunta, siempre acechante, salió de las sombras para instalarse en la escena del debate público de un modo descarnado:

“Aunque **difícilmente podríamos saber cuanta pobreza aguanta una democracia**, en el caso argentino el fenómeno se agrava por la persistencia de la recesión, el aumento permanente del desempleo, la inflación y la creciente desigualdad.” (Discurso de Santiago Kovadloff “El Reto Argentino: Diálogo o Confrontación”, 9 de abril de 2002)

Así, la grieta abierta por la recesión se presentaba como una amenaza al corazón del orden social, una puesta en riesgo al nivel mismo de la cohesión. Desde este límite es desde el que se instala como “respuesta” el PJJH. La principal novedad del programa, y por ello de todo el período, es la *masificación* de la intervención que llega a cubrir cerca de 2.3 millones de “beneficiarios”. Junto con esta masificación y como consecuencia directa alrededor de ella, va a haber tres cuestiones relevantes en la historia del *workfare* que aquí nos proponemos analizar:

- a. La proliferación de discursos contrapuestos que compiten por la nominación legítima del programa
- b. La preocupación por la “falta de transparencia” en la implementación del plan y la consecuente individualización de la gestión de los beneficiarios
- c. La preocupación por la masividad y heterogenidad del universo de los jefes.

A continuación analizamos cada una de estas cuestiones.

#### a.. PJJH, ¿Qué cosa eres?

A diferencia de lo que analizábamos en el caso del programa “Trabajar”, alrededor del PJJH hay una polifónica y plural nominación. A fines analíticos, y como primera aproximación, entendemos que existen al menos cuatro lógicas argumentales alrededor del programa: el discurso “tecnócrata”, el discurso “moral”, el discurso “pragmático” y el argumento de “los derechos”<sup>21</sup>.

- El argumento “tecnocrático”: fundamentalmente, está representado por las agencias internacionales (particularmente el BM) y por los *think tanks* locales (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, Fundación Crear, Universidad de San Andrés, etc.). Estos “tanques”, que podríamos analizar como intelectuales del bloque hegemónico (Gramsci 1996),

---

<sup>20</sup> El programa jefes de hogar fue implementado junto con la emergencia ocupacional en decreto 165/2002, luego sería ampliado en por el decreto 565/2002 y rebautizado como “derecho de inclusión familiar”. Las condiciones para acceder al plan eran ser jefe o jefa de hogar desempleado, no estar recibiendo seguro de desempleo, tener un hijo discapacitado o menor de 18 a cargo o estar en “estado de gravidez”. Asimismo podían acceder al plan los mayores de 60 años que no estuvieran en condición de recibir una jubilación. Su principal objetivo es “brindar una ayuda económica a los titulares (...) con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social”, asegurando “la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos”, “la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; “su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral y “su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional”.

<sup>21</sup> Se trata de una clasificación del estilo de “tipos ideales”, es decir, estilizaciones que no tiene correlatos directos en el campo empírica. Además es una tipificación transitoria para esta etapa de la investigación.



no solo presentan diferencias interesantes al nivel de los enunciados producidos, sino también al nivel de sus pesos relativos. Entre ellos se destaca claramente el BM, que plantea una continuidad casi absoluta entre el programa y el anterior Trabajar. Se trataría de un programa *workfare*, autofocalizado que procura reforzar y extender la red de seguridad en tiempos de crisis. En este discurso, tal como veíamos arriba el criterio formal de justicia es el de la eficiencia.

Por cuestiones de espacio, no corresponde analizar las particularidades que presentan los enunciados de los restantes “tanques”, aunque si nos interesa resaltar que en general comparten con el BM una mirada “microconductual” interesada en construir dispositivos de observación, modelización y previsión del comportamiento de los “beneficiarios”, cuyos resultados sirvan para diseñar políticas que intervenga al nivel del comportamiento de los sujetos. Como vimos, esta era la lógica predominante en el “Trabajar”.<sup>22</sup>

Asimismo, a partir de la lectura de la crisis que se hace desde esta perspectiva (y el papel preponderante otorgado a la “corrupción” como causante de la crisis), hay un acento en la necesidad técnica de asumir nuevas metodologías de planificación, evaluación, control y *accountability* que eviten el dispendio innecesario de recursos producto de la lógica “desprolija” de las administraciones políticas. Esta posición ya se había establecido claramente en América Latina en el Consenso de Santiago de 1998, en oportunidad de la primera Cumbre de las Américas.

- El argumento “pragmático”, cuyos principales productores y reproductores son los funcionarios políticos del gobierno. Desde esta perspectiva, la crisis es una crisis de “governabilidad” y el programa es una herramienta práctica para garantizarla.<sup>23</sup>

Las dos lógicas argumentales que siguen giran alrededor de un mismo significante: “lo social”. En efecto, en ambos casos el diagnóstico situacional se da en términos de “crisis del lazo” (respecto del que el PJJH sería una solución parcial), sin embargo aparecen diferencias a la hora de pensar qué es lo que garantiza ese lazo (en condiciones normales) y por ello en qué punto reside su crisis. Así tenemos:

- El argumento de los “valores”, en este tipo de enunciados, la crisis del lazo social, se asocia a una crisis al nivel de los valores colectivos. El exponente central de este tipo de argumentos es la Mesa del Diálogo Argentino<sup>24</sup> y particularmente las Iglesias, que participaron en este espacio.

---

<sup>22</sup> Por ejemplo: “Bank international experience on workfare is that targeting to the poor depends on **setting an appropriate wage rate** and enforcing the work requirement. Building on the tools developed in the Trabajar Program, this project will continue to promote targeting to the poor and **support mechanisms to monitor and evaluate the poverty alleviation impact of the Jefes de Hogar Program**. The targeting mechanism remains the low wage rate (Arg. pesos 150/mo, currently equivalent to about US\$40), which **is expected to be attractive only to those who are poor and with few prospects for employment**, as long as the work or training requirement is enforced (see Summary Project Economic Analysis for more detail). Given the current economic uncertainties in Argentina, the maximum wage rate for the Jefes de Hogar Program will be reviewed periodically with the Government according to an agreed methodology. The Bank also has worked with the Government over the last 7 months to strengthen the link between the cash transfer and the work or training requirement. Initially, **the work requirement was not enforced systematically and because no data was collected it was not possible to monitor performance at the local level.**” (Banc Mundial 2002)

<sup>23</sup> Este tipo de discursos aparece de como citas de funcionarios de estado en los medios masivos de comunicación. Por citar un ejemplo: “Lo importante es mantener la paz social -aseguró a LA NACION el ministro de Trabajo, Alfredo Atanasof-. Esta va a ser la red de contención más poderosa del país.” (En referencia al PJJH, La Nación “Habrán más planes de empleo en el país” 1/04/02)

<sup>24</sup> Se trató de una iniciativa de Eduardo Duhalde, quien como presidente provisional convoca a la Mesa del Diálogo Argentino el 14 de Enero de 2002. Los coordinadores de la mesa fueron: Monseñor Estanislao Karlic, los obispos Juan Carlos Maccarones, Jorge Casaretto, Artemio Staffolani y el titular del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Carmelo Angulo Baturen. Este anuncio se realizó en un discurso por cadena oficial desde el convento de Santa Catalina de Siena.

Desde la perspectiva de la “crisis de valores” el PJJH sería una medida tomada en una situación de emergencia social, de declive moral y espiritual cuya amenaza sería la desintegración social, como “ayuda social” a los “necesitados”. En este tipo de enunciados, el trabajo requerido como contraparte del plan garantiza el carácter moral de este, por cuanto es parte de la tarea de “reconstruir” la trama de valores, entre los que se destaca la “cultura del trabajo”<sup>25</sup>, a partir del fortalecimiento de los lazos “fraternos” de “amistad social”<sup>26</sup>.

- El argumento de “los derechos”, por su parte, se encuentra en los discursos del Frente Nacional de la Pobreza<sup>27</sup> y en la mayor parte de la normativa del programa. Desde esta mirada el programa sería el reconocimiento del derecho a la inclusión social cuya garantía es responsabilidad del Estado<sup>28</sup> y que se haría valer ante los sectores concentrados de ingreso. Desde esta lógica argumental, la crisis se habría dado a nivel de la integración social, producto de la erosión del lugar del trabajo (y de sus derechos). El valor del trabajo (también el de la contraprestación) sería el de servir como integración y garantía de derechos más que como “sacrificio requerido”.

Cabe aclarar que aún cuando haya una coincidencia al nivel de los enunciados respecto del “reconocimiento de derechos sociales” por parte de la normativa del programa, las críticas más lacerantes a éste se enmarcaron en la lógica argumental de los derechos, entendiendo que tal reconocimiento de la normativa no era sino en nivel formal, pues tanto el cierre del padrón de beneficiarios en Mayo de 2004, como la obligatoriedad de la contraprestación eran contrarios al reconocimiento de un “verdadero” derecho. Como respuesta, desde los espacios de legitimación del programa se lo presentó como una medida no sólo de reconocimiento, sino de distribución del ingreso (recordamos que el financiamiento del programa se realizó parcialmente con las retenciones de exportaciones).

La pregunta que cabría hacerse es cual de todos estas lógicas es la que prima en el ámbito de la programática del PJJH. Lo interesante del caso es que en la producción documental referida al programa, incluso desde su normativa misma, encontramos *todas* estas lógicas, aún en un mismo documento y aún cuando el hecho de que así sea suponga caer en contradicciones. Así, al tiempo que se habla de la necesidad de garantizar la “*focalización restrictiva a la población más necesitada*” (resolución 792/2002), se reconoce “*la trascendencia el valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo, como ejercicio de un derecho*” (Decreto 565/02), también se subraya la necesidad de desarrollar “*políticas activas de contención social*” (Resolución Conjunta 375/2002 y 358/2002) y, finalmente, la necesidad de que todos aún los más “necesitados” participen del “*esfuerzo de creación de riqueza y de satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad*” (Decreto 565/02). Del mismo modo, en documentos de evaluación, las referencias que aparecen son

---

<sup>25</sup> “Tenemos que desarrollar algunos valores indispensables para la vida social: **Frente a la cultura de la dádiva, promover la cultura del trabajo, el espíritu de sacrificio, el empeño perseverante y la creatividad**” (Documento de la Conferencia Episcopal Argentina, dado al término de la asamblea Plenaria Extraordinaria, realizada en La Montonera – Pilar- del 25 al 28 de septiembre de 2002)

<sup>26</sup> “Frente a la corrupción y la mentira, promover el sentido de justicia, el respeto por la ley y la fidelidad a la palabra dada. Frente a la fragmentación social, promover la reconciliación, el diálogo y la **amistad social**. Sólo buenos ciudadanos, que obren con inteligencia, amor y responsabilidad, pueden edificar una sociedad y un Estado más justos y solidarios. (Documento de la Conferencia Episcopal Argentina, dado al término de la Asamblea Plenaria Extraordinaria, realizada en La Montonera –Pilar– del 25 al 28 de septiembre de 2002)

<sup>27</sup> El FRENAPU fue una iniciativa gestionada desde la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) que en diciembre de 2001 se propuso realizar una votación nacional (no oficial ni obligatoria) para demandar un seguro universal contra la pobreza. Según los organizadores se llegó al millón novecientos mil votantes

<sup>28</sup> Así: “Que en cumplimiento del mandato del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual se otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, **se reconoce el derecho familiar a la inclusión social**” (en los vistos del decreto 565/02)

de “programa de transferencia de ingresos”, “plan universal, “amortiguador económico y social”, “programa de empleo directo”, etc.

Ahora bien, a pesar de que el programa permanezca habitado por las cuatro lógicas argumentales, sin precisar acabadamente *un* sentido, en nuestro análisis hemos visto primar la articulación de la lógica “moral” con la “lógica tecnocrática”, la lógica “de los derechos” queda un poco más relegada (en particular a la normativa) y la lógica “pragmática” es más propia de la declaración de los funcionarios a la prensa. En el apartado siguiente ensayemos una hipótesis sobre este punto.

Si el estatuto del programa no terminaba de estar claro, tampoco lo estará, como vemos, el estatuto de la contraprestación. Es sugerente observar como esta proliferación de discursos han socavado el estatuto del trabajo de la contraprestación. A diferencia de lo que ocurría con el “Trabajar”, a la hora de analizar el modo en que desde los principales diarios nacionales aparece nombrado el programa, vemos una proliferación de menciones a las “ayudas sociales” y al “subsidio”<sup>29</sup>, en detrimento de los “planes de trabajo” y el “salario social”<sup>30</sup>.

Sobre este punto, podemos recordar que a pesar de que las cifras del MTEySS hablaban de una importante proporción de beneficiarios embarcados en tareas de contraprestación, se desató una fuerte polémica en torno al programa con relación a si éste fomentaba o no la vagancia (sic.). Esta polémica tuvo un pico en diciembre de 2003, momento en el que en declaraciones a la prensa el titular de Caritas Argentina indicó que el programa fomentaba “la vagancia”, pues no había controles reales sobre la contraprestación ni sobre el “uso político de los mismos”; así, se pregonaba que “ los planes tienen que tener una contraprestación de trabajo o de capacitación, algo que implique un esfuerzo personal del que recibe el plan para no seguir alimentando la cultura de la dádiva, y fomentar la cultura del trabajo, de la responsabilidad personal” (24/12/03 Clarín). A este debate se sumaron el Ministro del Interior<sup>31</sup> y el Presidente de la Nación, quienes compartieron la opinión del prelado, dando por evidente la escasa participación de los beneficiarios en actividades de contraprestación. Esto último, a pesar de que un informe realizado por funcionarios del MTEySS para agosto del mismo año indicaba que cerca de un 80% de los beneficiarios estaban integrados a actividades de contraprestación<sup>32</sup>. A esta sospecha se le sumó la de las redes clientelares, siendo uno de los resultados de esta polémica mediática la implementación de las tarjetas de débito bancarias como modo de acceso *individualizado* a los beneficios del programa.

Este punto nos conduce a dar cuenta del segundo de los aspectos centrales de esta etapa del *workfare* en la Argentina: la preocupación por la transparencia

### *b. La preocupación por la transparencia*

Como hemos visto, el PJJH está estrechamente vinculado a la crisis de diciembre de 2001 y las características de su lectura. Vimos que ésta había suscitado una serie de lógicas argumentales que disputaban el sentido del plan, debates cuyas huellas aparecen en los documentos del programa.

---

<sup>29</sup> Etimológicamente “subsidiium” está compuesto por el prefijo “sub” (debajo, detrás) y el verbo *sedere* (sentar), y refería a los reesfueros militares en las batallas. De acuerdo a la teoría militar, “contar” o “precisar” dichos refuerzos implica una aceptación anticipada de la derrota.

<sup>31</sup> “El ministro del Interior, Aníbal Fernández señaló hoy que coincide con la postura del titular de Caritas, el obispo Jorge Casaretto, sobre la necesidad de reinsertar a beneficiarios de subsidios para desocupados en la actividad laboral activa, y consideró que esa “es una tarea que el Gobierno se tiene que dar”, pues coincide con su filosofía.

Sin embargo, advirtió que la distribución de planes para desempleados es “un tipo de política social que había que implementar, no había lugar para otra cosa” dados los “estratos” que causaba la crisis económica en los sectores más pobres” (“Fernández coincidió con las críticas de Casaretto”, La Nación 20/11/02)

<sup>32</sup> Según la encuesta de Evaluación del Plan, realizada por la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo de la Secretaría de Empleo, durante los meses de septiembre y octubre/026. Los números y las opiniones de la Sindicatura General de la Nación deferirían en relación con los del Ministerio.

Como hemos dicho también, estas lógicas argumentales conviven en un mismo documento y en un mismo diagnóstico de modo superpuesto y a veces contradictorio. Ahora bien, también nos interesan las articulaciones entre estas lógicas, y en particular de la lógica “moral” y la “tecnocrática”, preeminentes en el PJJH, según indicamos más arriba. Atendiendo a estas dos lógicas pareceríamos tener, en principio, un diagnóstico y un tratamiento fundamentalmente distinto ante la crisis, sin embargo hay una articulación discursiva que hace posible que estos discursos diversos (incluso antitéticos) se superpongan y se releven ¿Cómo es esto posible? Entendemos que para responder esta pregunta debe concederse especial atención al modo en que aparece el problema de la “*corrupción*” y a la centralidad que pareciera dársele desde ambos argumentos.

En el caso del discurso moral, lo que vemos aparecer es una relación entre la corrupción -como degradación de los valores- y la fisura del lazo social, por un lado, y la credibilidad (vinculada al lazo), por otro:

“Desde hace bastante tiempo, en distintos documentos y declaraciones, la conferencia episcopal y los obispos individualmente, venían advirtiendo al gobierno y a la sociedad, que *el país se iba disolviendo a causa de la enorme corrupción pública y privada y la falta de credibilidad que ostentaban sus dirigentes.*” (Febrero 2002, Texto del Saludo de Monseñor Eduardo Vicente Miras a su Santidad Juan Pablo II, durante la visita ad limina Apostolorum)

Desde el discurso “moral”, la respuesta al problema así planteado vendría por el lado de los “gestos de renuncia” y “sacrificio” de los ricos y poderosos, junto con un redescubierto sentido de “fraternidad” y “comunidad”<sup>33</sup>. Desde el discurso “tecnocrático”, por el contrario, lo que aparece es la corrupción como un problema de “eficiencia” y “asignación de recursos”, cuya solución sería la reforma institucional (también denominada segunda reforma del estado). En este sentido lo que en el discurso moral aparece como una interpelación a re-assumir la responsabilidad de la “fraternidad” (en el discurso religioso mediada por Dios), en el lenguaje tecnocrático cae bajo la lógica del “empoderamiento de la sociedad civil”, con la respectiva responsabilización de ésta<sup>34</sup>. En este punto, entonces, debemos marcar que la articulación entre el argumento moral y el tecnocrático, también se sostiene en un juego particular del significante “comunidad”, al que volveremos en unos instantes. Antes, debemos agregar que desde ambas lógicas se construye a la corrupción como “amenaza” (en un caso a la moral y en el otro a la eficiencia) y que es en gran medida sobre este punto sobre el que sostendría la proliferación de instancias de control y de sospecha que acompañaron al PJJH. En efecto, este tiene una llamativa cantidad de instancias de control y auditoría. En principio, junto a estructura descentralizada del plan hay una serie de convenios y articulaciones con otros organismos del estado que de diversos modos “fiscalizan” los padrones de

<sup>33</sup> Así: “La gravedad de la situación nos reclama sabiduría, para encontrar la solución más acertada a los problemas, espíritu profético para señalar las grandes líneas irrenunciables de un proyecto digno de nación, y compromiso valiente de los argentinos como amigos y hermanos que queremos reconstruir la Patria. Invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia”, con la conciencia de que la gran obra que es la nación merece la entrega y el sacrificio de todos y cada uno de los argentinos, marchemos sostenidos por la esperanza que no defrauda. Dijimos en la Oración por la Patria: “Tú nos convocas, aquí estamos, Señor”. Queremos ser nación. Una **comunidad cuyo principio, centro y fin sea la persona humana** en todas sus dimensiones. (Discurso de Mons. Karlic en el lanzamiento del Diálogo Argentino el 14 de enero de 2002, en [http://www.undp.org.ar/archivos/A221\\_lanzamiento-karlik.pdf](http://www.undp.org.ar/archivos/A221_lanzamiento-karlik.pdf))

<sup>34</sup> Un ejemplo de esto puede encontrarse en una de las acciones llevadas a cabo por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el contexto del Diálogo Argentino: el denominado “diálogo por la gente de la calle”. En este se concedió un espacio a “las personas más excluidas”. Según se narra en la página del PNUD, las conclusiones incluyeron un “fuerte descreimiento en las instituciones del Estado: la corrupción, el desinterés, la burocratización y la falta de solidaridad genera una sensación de impotencia y resignación a no esperar ayuda del Estado”. Ante esa realidad, “los participantes demandaron del Estado fue que no les pusiera obstáculos. ‘Sáquenlos las manos de encima y déjenlos crecer’ vino a convertirse como el lema del Diálogo por la Gente de la Calle” (Mesa del Diálogo Argentino 2004)

beneficiarios<sup>35</sup>. Estas instancias construyen la figura del “ardidoso” (versión local del *cheat*), elemento fundamental en la constitución del *workfare* por cuanto estigmatiza moralmente el abuso del programa.<sup>36</sup>

Además, la proliferación de estas instancias de control sería una de las vías fundamentales mediante las que se garantizaría la individualización de la “masa” de beneficiarios. Esto fue particularmente efectivo en el caso de la generalización de las tarjetas de débito como modo de acceso al beneficio a partir de 2004.

Como adelantamos en el párrafo anterior, la interpelación a la participación de la sociedad civil aparece como respuesta prefigurada a partir de los términos en que se realiza el diagnóstico: la sospecha permanente respecto del Estado como asignador transparente y eficiente de recursos. Pues bien, este punto nos permite referirnos (aunque sintéticamente por cuestiones de espacio) a otro de los anclajes fundamentales en la articulación discursiva del argumento moral y el tecnocrático, se trata del significante “comunidad”. En efecto, aunque por motivos distintos este es un elemento fundamental para ambas discursividades y aparece como superficie de articulación entre ellas..

En lo que hace al argumento moral, en la Doctrina Social de la Iglesia -uno de los discursos (probablemente el más relevante) dentro de lo que denominamos lógica moral- el significante “comunidad” tiene una doble tradición: por un lado refiere al principio de subsidiariedad<sup>37</sup> definido ya por Pio XI en la encíclica *Quadragesimo Anno* de 1931, pero, por otro lado refiere a la modernización de la Iglesia y la “opción por los pobres” a partir del Concilio Vaticano II (y su interpretación en el Encuentro de Medellín para América Latina); en esta segunda tradición la comunidad implica no ya a las corporaciones que median entre el Estado y el individuo (como era el caso del principio de subsidiariedad) sino a la constitución de las comunidades de base como “revitalización” de la Iglesia y acercamiento a la vida cotidiana de los sujetos (en particular, de los pobres). En los documentos conciliares, puede verse con bastante claridad que la apelación a la comunidad viene a intentar subsanar lo que era vivido como una doble crisis de gobierno: por un lado de los miembros institucionales de la Iglesia, y por otro de los feligreses, cuyo número era decreciente. La descentralización en las comunidades sería (antes de la Conferencia de Puebla en el caso de América Latina) una estrategia de reforma institucional mucho antes del Consenso de Santiago.

En el caso del argumento tecnócrata neoliberal, la comunidad fue más recientemente redescubierta como espacio alternativo de gestión de la cuestión social sin tener que pagar el precio de las negociaciones colectivas (siempre relacionadas al conflicto y a la movilización de masas). El espacio comunitario, como espacio inmediato, espacio local, es un lugar privilegiado para la programática social neoliberal preocupada por que los actores sociales “reasuman” responsabilidades que limiten la dependencia individual respecto del Estado. Estos lineamientos sostienen la reforma institucional promovida desde los organismos financieros cuya expectativa es la descentralización municipal y el *accountability social* a partir de espacios a-políticos en los que la participación de los beneficiarios carezca de representación.

---

<sup>35</sup> Entre las instancias de control y a modo de distinción analítica, podría hablarse de instancias fiscalizadoras del padrón, instancias de fiscalización de los circuitos administrativos, instancias de control y seguimiento de delitos fiscales, instancias de tratamiento de denuncias, instancias de supervisión de la contraprestación e instancia de control de los consejos consultivos (que son a su vez, instancias de control). Insistimos en marcar que junto con la proliferación de estas instancias, en particular las de nivel local, se generalizó la sospechas sobre ellas, bajo cargo de “clientelismo”

<sup>36</sup> No podemos extendernos aquí sobre este punto, ver Grondona 2007

<sup>37</sup> Se trata del principio en virtud del cual en principio los asuntos sociales deben ser resueltos en las instancias más inmediatas en los que estos se desarrollan y sólo agotadas esas instancias recae la responsabilidad de solución en el Estado: "Como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyéndose un grave perjuicio y perturbación de recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero sin destruirlos y absorberlos" (Q.A.79 en <http://www.vatican.va/>).

Proponemos entender que esta invocación a la “comunidad”, por demás polisémica, es la segunda superficie de articulación de ambas lógicas.

### *c. La heterogeneidad de la población beneficiaria*

¿Quiénes son los beneficiarios del programa? Esta pregunta se instaló ya junto con la masificación de los planes y generó la puesta en marcha de una red documental de datos de los beneficiarios y un análisis estadístico que permitieran hacer inteligible un universo que en principio parecía “caótico”. El modo en que se respondería a esta cuestión sería fundamental en el pasaje a la siguiente etapa del *workfare*, esto es la etapa de “reorganización” de la población.

*La lógica discursiva desde la que se planteó este problema fue básicamente la “tecnocrática” vinculada a la preocupación por la “empleabilidad”.* Esta preocupación implicaría, en el mediano plazo, un “recategorización” de la población beneficiaria del Plan. Así en el decreto 1506/4 tenemos lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que la emergencia ocupacional nacional no ha sido superada, se considera prioritario consolidar las tareas realizadas para la inclusión social de la población más vulnerable, con eje en la persona y en la familia, como unidad decisiva para el desarrollo social y económico de nuestro país.

Que la experiencia acumulada en la implementación del programa y el resultado de los relevamientos realizados hacen aconsejable su reformulación tendiente a la obtención de dos objetivos centrales. Que, *por un lado, debe promoverse una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad* promoviendo su inserción o reinserción laboral, orientando hacia ello el actual programa. Que, *por otro lado, se trata de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejore sus perspectivas de desarrollo humano”*

El análisis en términos de “empleabilidad” aparece desarrollado con máxima claridad en “La segunda Evaluación del Programa Jefes y Jefas de hogar” realizada por el MTEySS en 2004, sin embargo registra antecedentes como preocupación del Ministerio ya desde Enero de 2003, momento en que se realiza un análisis de la “Encuesta de evaluación del PJJH Desocupados”.

Entre las principales observaciones de la “Segunda evaluación” se destaca que la población desocupada beneficiaria al compararse con la población desempleada en general se muestra 1) predominantemente (70%) femenina, 2) proporcionalmente mayor a la edad promedio de los activos (promedio de 36 años en relación a 32 para la población total), 3) con un menor grado de instrucción que la media (20% con primario incompleto en relación a un 7% para la población total). Para el MTEYSS esto conforma una población de “alta vulnerabilidad”. Así, una proporción importante de la población beneficiaria “constituye un grupo con serias dificultades de inserción laboral” por su baja calificación

Tal como corresponde a la lógica argumental tecnocrática, en esta evaluación aparece un interés particular por el nivel del microcomportamiento (ver más arriba). En efecto, la evaluación marca que las dificultades para encontrar un empleo se deben no sólo a “las habilidades y competencias sociolaborales de los desocupados”, sino también a *“la iniciativa, motivación y los métodos que desarrollan para buscar trabajo”*. Esta preocupación orientó la indagación acerca de “actitudes, acciones y estrategias” de los beneficiarios del Programa”.

A partir de la observación de la estructura de la población beneficiaria (edad, sexo, trayectoria laboral) y las distintas actitudes de sus miembros ante el trabajo hay una propuesta de “esquema de agrupamiento” (que nosotros llamaremos esquema de reorganización poblacional) que postula una distribución de los beneficiarios en tres poblaciones:

- 1) Beneficiarios que tienen bajo nivel educativo, elevada motivación y predisposición para actividades de formación. Para ellos caben políticas que mejoren la “empleabilidad”

- 2) Beneficiarios con niveles educativos adecuados a los parámetros del mercado, con experiencia laboral. Para ellos cabe acciones de intermediación laboral.
- 3) Beneficiarios inactivos, especialmente mujeres con hijos a cargo. Ellos (ellas) son una población “típicamente asociada a la política social”.

El argumento moral, por su parte, presenta la necesidad de “reorganización” del PJJH desde un diagnóstico centrado en la idea de corrupción y falta de control del programa, así como en la erosión de la cultura del trabajo que ello generaría (ver *supra*)

### ***III. La (re)organización de la población del workfare***

De acuerdo a nuestro análisis, entendemos que a la hora de reencauzar los tratamientos para la población beneficiaria del *workfare* reaparecen las distintas lógicas discursivas que disputaban el sentido del PJJH, según vimos más arriba. Distinguimos cuatro tratamientos propuestos –que funcionan dentro de una lógica de “perfilamiento poblacional”.

La “desactivación” de la población “activada” por el PJJH; esta estrategia está cristalizada en el Plan Familias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este programa está dirigido a “familias” con hijos menores de 19 años de edad o embarazadas. (Decreto 825/04). La “migración optativa” de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados al Programa Familias puede darse en el caso de que el beneficiario tenga a cargo dos o más hijos y/o menores de diecinueve años de edad y/o discapacitados de cualquier edad, su nivel de escolaridad sea menor a secundaria completa y en caso de ser varón, que no haya una mujer adulta en el hogar. Es decir, se trata de un plan orientado a las mujeres “vulnerables” con baja “calificación” educativa y niños a cargo. El programa consta de tres componentes, los dos primero referidos a la prestación. El primer componente es el de un ingreso no remunerativo cuyo monto se incrementa de acuerdo a la cantidad de hijos (hasta cinco, va entre 150\$ y 275\$), el segundo es un componente de “promoción familiar y comunitaria”, destinado a brindar acciones de promoción, servicios y prestaciones sociales a las familias en educación; salud; capacitación para el trabajo; desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes. El tercer componente, puesto en igualdad de condiciones con los anteriores, es el denominado “componente de fortalecimiento institucional” un componente transversal a todo el Programa cuyo objetivo es mejorar la eficacia y la transparencia de los procedimientos mediante la evaluación y el monitoreo, la capacitación y la comunicación y los sistemas de administración. La contraparte requerida a los beneficiarios del programa es la vacunación de los menores a cargo del titular (de acuerdo al Plan Nacional de Vacunación), los controles bimestrales de embarazo y la asistencia regular de los niños a la escuela.

En nuestro análisis, entendemos que en este programa se articulan fundamentalmente la lógica tecnocrática y la lógica moral.

Respecto de la lógica moral, tenemos que -en tanto la crisis social se lee como una crisis de valores- se argumenta sobre la *necesidad de fortalecer a la familia como espacio de integración moral a la sociedad*. Así, tanto la Ministra de Desarrollo Social como el Presidente de la Nación se han referido a la necesidad de que los niños “vuelvan a comer en familia” y dejen de hacerlos en los comedores comunitarios, un típico lugar de contraprestación de las beneficiarias del PJJH.<sup>38</sup> El sentido moral de este mandato se vincula a un diagnóstico que “el neoliberalismo afectó fundamentalmente al quiebre de la familia, de los lazos sociales” (Discurso de la Ministra de desarrollo social “La cuestión social no pasa por un plan”, en la página web del MDS). Es justamente esa erosión moral la que habría que recomponer.

Esa fue claramente la posición de la Iglesia, que en octubre de 2004 realizó una propuesta al gobierno nacional para pasar de una política para desempleados a una política para indigentes, en la

<sup>38</sup> Según N. Kirchner: “¡Qué linda la Argentina cuando tengamos a los chicos comiendo en sus casas como corresponde y no en comedores (comunitarios)!” (La Nación 21/11/03)

que se subsidiara a las madres de familia progresivamente según la cantidad de hijos. Sería sobre la base de esta propuesta que se diseñaría el Programa Familias.

Respecto de la lógica tecnocrática, la activación de población tradicionalmente inactiva como consecuencia (no querida) de la masificación del plan operaba en un sentido contrario a que el subsidio funciones como estímulo al empleo, pues se trata de sectores que no pagan ningún costo por acceder al programa (como sería el caso de quien, de recuperarse el mercado de trabajo, accedería a un puesto mejor pago). Entonces, *la rectificación de esta situación atendiendo separadamente a la población femenina inactiva es un paso hacia la racionalización de la intervención.*

Por otra parte, como marcamos más arriba, en el programa (financiado por el Banco Interamericano del Desarrollo) los aspectos vinculados a la reforma institucional aparecen en pie de igualdad con los de la propia prestación, punto nodal de la preocupación “tecnocrática”.

Ahora bien, debe marcarse que esta articulación estratégica alrededor del Programa Familias como re-delimitación de la población del PJJH supone una interesante novedad respecto de la reforma *workfare* anglosajona, en particular la norteamericana, característicamente preocupada por que las mujeres solteras con niños realicen trabajos a cambio de la percepción de su “beneficio”. En esas intervenciones aparece una seria intranquilidad por evitar el fomento de comportamientos contrarios a los “valores familiares”. Este es uno de los puntos en los que pueden observarse las diferencias en la traducción criolla del *workfare*, en particular el lugar del imaginario católico en esta mediación y sus diferencias respecto del protestante. Además implica una inflexión respecto del desarrollo del *workfare* en los noventa si recordamos el programa de “Servicios Comunitarios”, una suerte de “Trabajar” para mujeres con menos horas de contraprestación requeridas.

*Fomento a la autogestión como “salida” de la pobreza:* esta respuesta aparece en la política “socio-productiva” del programa Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social. Este Programa se puso en marcha en 2003 con el fin de “1) contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país, 2) promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero; 3) fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, *mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad*” El programa consta de tres componentes, uno de apoyo económico y financiero, el segundo de asistencia técnica y capacitación y el tercero de fortalecimiento institucional (Res. MD: 1.375/04).

En este caso, también aparecen las dos lógicas discursivas imperantes en el *workfare* criollo desde su masificación: la lógica moral y la lógica tecnocrática. Sin embargo, en este caso se incrementa la complejidad de esta articulación. En efecto, la propia idea y práctica de la economía social aparece como espacio de lucha simbólica hace ya mucho tiempo. Hay una forma de entender la economía social muy vinculada a la doctrina social de la iglesia, en la que aparece como principal lo que hemos denominado la lógica argumental moral, existe también una economía social neoliberal que sería una respuesta racional de los individuos pobres alternativa a la ineficiente y cara intervención Estatal (lógica tecnocrática), existe sin duda una tradición revolucionaria vinculada al cooperativismo, y en la actualidad una lógica que ve en la economía social una alternativa de inclusión social y acceso a derechos ante la crisis del empleo (en este sentido, cercana a la lógica de los derechos).

En nuestros primeros acercamientos al programa vemos una preeminencia de la lógica moral que ve en el programa una apuesta por “romper el nexo de las prácticas individualistas, sectarias; la *ética social; la responsabilidad social (...)*” y por “el *desarrollo humano solidario*, el del vínculo con el otro”. Asimismo, aparece la centralidad del trabajo como formador moral y el juicio moral para las relaciones de dependencia respecto de la asistencia estatal: “Otra cosa a favor (del Plan Manos a la Obra) es que se está recuperando en la Argentina la *cultura del trabajo*. (..) Ya no pensar de qué



forma *pescar algo del Estado*, o creer que el sector financiero es el único dinamizador”. (Arroyo, Daniel, *Desafíos de las políticas de Economía Social y Desarrollo Local para el 2005*, II Encuentro Federal de Investigadores y docentes en Economía Social)

*Gestión individualizada de los desocupados “empleables”*: el principal programa que encarna esta estrategia es el Programa Nacional de Capacitación y Empleo que asigna mensualmente la suma de de \$225 pesos a cambio de que el beneficiario concorra regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, que participe en actividades de orientación, formación y práctica laboral, y en los restantes servicios que le ayuden a mejorar su “empleabilidad” y que acepte las ofertas de trabajo que surjan adecuadas a su experiencia y calificación laboral. El beneficiario podrá acceder a servicios de orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo, a una “intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados”, a la formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados, a la finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos y la derivación a servicios sociales si se encuentra que el perfil es más el de “vulnerable” que el de “empleable”. (Decreto 336/2006) Según la normativa, el ingreso al Seguro de Capacitación y Empleo es de carácter voluntario y el plazo de permanencia, de hasta 2 años.

Este tipo de estrategia ha sido extensamente desarrollada por el esquema inglés del *workfare* y profundiza el proceso de atención individualizada al desempleado iniciada en el PJJH con la generalización de las tarjetas de débito ante las denuncias de “clientelismo” y asignación poco transparente de los programas.

#### ***IV Reflexiones finales: continuidades y rupturas?***

Hemos intentado mostrar que los lineamientos en el diseño de la política social de empleo en la Argentina desde 1991 pueden ser leídos en términos de reforma *workfare*. En este sentido es interesante notar que los cambios políticos a partir de la crisis social y económica de 2002 no implicaron un cambio en el rumbo de diseño de políticas sociales de empleo. Aún más, a pesar de las características propias de la traducción (sobre las que volveremos en un instante) ha habido una profundización del modelo. Esto es claro en el caso de la generalización de las oficinas de empleo y la difusión de los servicios de intermediación, que, como hemos visto, trabajan sobre la hipótesis de la empleabilidad. Al respecto, la atención individualizada al desempleo mediante estrategias de perfilamiento individual supone:

1. que en la estructura ocupacional hay lugar para todos
2. que obtener ese lugar depende de un ajuste en la oferta de la fuerza de trabajo (adecuando sus capacidades)
3. que una vez superado este “desfasaje”, y con la menor intervención posible, el mercado podrá ser el principal “garante” de la reproducción de la vida de los sujetos

La primera presuposición a esta altura del debate es, cuando menos, caprichosa. Lo mismo ocurre con la segunda, más allá de que nos vuelve a alertar sobre la tendencia a convertir lo que en la era de “lo social” se entendían como responsabilidades colectivas e incluso públicas en responsabilidades privadas. Finalmente, la tercera está comenzando a discutirse aún desde la lógica tecnocrática a partir del crecimiento de lo que en el lenguaje técnico se conoce como *working poor*,

esto es el típico problema estadounidense de tener altas tasas de empleados cuyos ingresos no superan la línea de pobreza<sup>39</sup>.

Este problema ha logrado imponerse recientemente en la agenda de los organismos financieros de crédito para el continente en general, y para la Argentina en particular. La problemática de los “*working poor*” ha sido abordada por los nuevos documentos del BM a partir del (viejo) problema de la informalidad. Junto con esta problematización vienen, como cabría suponer, las nuevas “recomendaciones”, sumamente inspiradas en el desarrollo de la política social estadounidense (como dijimos más arriba, el *Earned Income Tax Credit*, un esquema impositivo que compensan con fondos públicos los salarios más bajos hasta superar los niveles de pobreza). Así, en el informe 2007 del BM (*Informalidad: escape y exclusión*)<sup>40</sup> tenemos:

“In the Latin American and Caribbean context, over the medium term, tailored credits could be not only a potent tool for poverty reduction but also an instrument to combat the region’s high level of informality. People would have greater incentives to register with tax authorities to receive the credit, providing *corresponding incentives for individuals working in informality to exert pressure on their employers to become formal*” (BM 2007).

La lógica de dicha intervención es claramente tecnocrática, incluso hasta caer en franca paradoja: el juego de incentivos se presenta como un juego de fichas de domino en las que el estímulo de los créditos impositivos alienta a los trabajadores-pobres a ejercer presión sobre sus empleadores, que encuentran en esto un incentivo que los motiva a transformar su conducta en un sentido que beneficia a la formalidad y con ello, nuevamente, a los pobres trabajadores.

Así, si recuperamos el cuadro visto más arriba tenemos:

<b>Dimensiones del <i>Workfare</i></b>	<b>Objeto en la reforma anglosajona</b>	<b>Objeto en la reforma argentina</b>	<b>Programa / periodo</b>
Políticas sociales de transferencias condicionadas por contraprestación	Pobres, marginales “dependientes” de la asistencia	Desocupados/desocupados pobres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proto-workfare</li> <li>• Workfare-focalizado</li> <li>• Workfare masivo</li> </ul>
Políticas de perfilamiento/entrenamiento/acompañamiento en la búsqueda de empleo	Desempleados	Desempleados “empleables”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguro de capacitación y empleo/ Reorganización poblacional</li> </ul>
Políticas de disminución del costo salarial ( <i>working poor</i> )	Working poor	Trabajadores informales pobres	¿Nuevo objetivo de las recomendaciones del BM?

Respecto del último cuadrante de la tabla, es necesario llamar la atención sobre un punto fundamental: las políticas de crédito impositivos en EE.UU son típicamente políticas de activación de la fuerza de trabajo y tiene entre sus mayores logros el 60% de los ingresos (o reingreso) al mercado de trabajo de madres solteras entre 1984-1990 (2001 en BM 2007). Efectivamente, como

<sup>39</sup> “Los beneficiarios que lograron incorporarse al mercado de trabajo formal perciben un salario medio 46,7% inferior al promedio de los trabajadores registrados. Esto demuestra que los mismos están dispuestos a trabajar a pesar de percibir bajos salarios” (MTEYSS 2004: 2)

<sup>40</sup> En un seminario desarrollado en Mayo de este año uno de los autores del informe y economista senior del BM expuso sus principales puntos e hizo particular hincapié en la aplicabilidad de los esquemas de crédito fiscal para la problemática de la informalidad en el caso de Argentina.

ya dijimos, este tipo de intervenciones está fuertemente vinculada a la construcción de la figura estigmatizante de las madres-solteras-dependientes. Ahora bien, el Programa Familias que hemos citado opera con una lógica claramente contraria, fomentando “el regreso al hogar” de mujeres “activadas” por el PJJH. En términos de la lógica tecnocrática con lo que nos encontramos aquí es con un potencial problema en términos de “la coherencia y compatibilidad de los programas”. En términos de la teoría social crítica, con uno de los horizontes posibles de conflicto en los que la articulación hegemónica de la lógica argumental moral y la tecnócrata podría ser resistida.

Esto nos conduce al segundo punto al que quisiéramos referirnos en las conclusiones: las particularidades de la traducción. Sin duda, existen muchas, pero la más llamativa, por las características de la reforma *workfare* es justamente el “Plan Familia”. Aún cuando desde una perspectiva tecnocrática el programa pueda ser entendido como re-focalización indirecta de los programas de *empleo*, para la lógica moral-protestante de la reforma anglosajona representa prácticamente un contrasentido. Efectivamente, el objeto de estigmatización del *workfare* aparece *protegido* por el Programa Familias. Esta contradicción fue para nosotros un alerta respecto de la necesidad de incluir en el análisis de la reforma *workfare* en Argentina a un actor fundamental: la Iglesia Católica Argentina. Efectivamente, sería desde Caritas Argentina y desde la Conferencia Episcopal Argentina desde donde se instaría a adoptar un programa de atención a las familias indigentes que procurara a la vez el fortalecimiento de los lazos familiares, rol asignado a la mujer. Es en este sentido en el que actualmente dirigimos nuestras indagaciones, pues no puede resultar sino una provocación a la reflexión que la articulación del argumento tecnocrático típico de las estrategias neoliberales de gobierno de la fuerza de trabajo con el argumento moral, fundamentalmente basado en la discursividad de la Doctrina Social, sea hoy la que constituye hegemónicamente el campo de las políticas sociales de empleo en la Argentina. Nuevamente, vemos que la configuración de hegemonía en cualquier campo lejos de estar predeterminada estructuralmente, es el resultado de la articulación contingente, transitoria y muchas veces insospechada de diferentes discursividades.

### **Bibliografía y Fuentes:**

- Banco Mundial 1997: .Project appraisal document on a proposed loan in the amount of us\$200 million to the argentine republic for a second social protection project (Trabajar Program).
- Banco Mundial 1999 a : Ravailon, M: Appraising Workfare The World Bank Research Observer, vol. 14, no. 1
- Banco Mundial 1999 b: Ravailon, Martín y Jalan Jyotsna .Income Gains to the Poor from Workfare:Estimates for Argentina.s Trabajar Program., 2n Indian Statistical Institute and World Bank
- Banco Mundial 2000: Baker Judy L., .Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza Manual para profesionales *Banco Mundial Washington, D.C.*
- Banco Mundial 2002: Emanuela Galasso, Martin Ravalion and Agustin Salvia1 Assisting the Transition from Workfare to Work Banco Mundial Washington, D.C.
- Banco Mundial 2004: Coady, David ; Grosh, Margaret; Hoddinott, John 2004 *La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
- Banco Mundial 2007: Informality:Exit and Exclusión, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial

- Bob Jessop, .From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, Workfarism, and Labour Market Regulation., published by the Department of Sociology, Lancaster University at: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc131rj.pdf>
- Boyer Robert 2006 « L'État social à la lumière des recherches régulationnistes récentes » presentación al Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿como pensar la coherencia de la intervención política?* 11, 12 et 13 septiembre 2006
- Castel, R. 2007 *La metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires: Paidós)
- Cazenave, Marie-Cécile y Zajdela Hélène 2006 .Le modèle britannique en question » ., presentación al Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿como pensar la coherencia de la intervención política?* 11, 12 et 13 septiembre 2006
- Clarke, J Laugan, M 1997 “El estado de Bienestar británico: fundación y modernización”, en Cochrane, A. y Clarke, J. (ed.): *Comparing Welfare States. Britain in International Context*. Londres. Open University/Sage Publications. Traducción de cátedra.
- CELS (centro de Estudios Legales y Sociales) 2003 *¿Derecho social o beneficio sin derechos?*
- Coralie Perez 1998 .La política de empleo estadounidense., , en Gautié, Jerome y Neffa (comps) (1998) *Desempleo y políticas de Empleo en Europa y Estados Unidos*, (Buenos Aires: Lumen Humanitas)
- Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Secretaría de Empleo, , en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Documento de la Conferencia Episcopal Argentina, dado al término de la Asamblea Plenaria Extraordinaria, realizada en La Montonera .Pilar. del 25 al 28 de septiembre de 2002
- Donzelot, Jacques 1995 *L' invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques* (Paris: Éditions du Seuil)
- Duvoux, Nicolas 2006 .La contractualisation du droit social ou la citoyenneté à l'épreuve des transformations de l'État social., presentación al Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿como pensar la coherencia de la intervención política?* 11, 12 et 13 septiembre 2006
- Esping-Andersen, Gosta 1993: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*; Valencia, (Valencia: Edicions Alfons El Magnànim)
- Fons Jean-Philippe 2006 .Vers un nouveau compromis social en Grande-Bretagne1 » presentación al Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿como pensar la coherencia de la intervención política?* 11, 12 et 13 septiembre 2006
- Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia Interruptus. Reflexiones críticas desde la posición .postsocialista* Bogotá: Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores.
- Foucault, M (2006): *Seguridad Territorio y población* (FCE: México)
- Gramsci, Antonio (1998) *Los intelectuales y la organización de la cultura* (Nueva Visión. Buenos Aires)
- Grassi, Estela 2003: *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Capítulo I: Estado, cuestión social y políticas sociales; y Colofón. .* (Espacio Editorial, Buenos Aires)

- Grondona, A: 2007a “Política social de empleo en la argentina: ¿una reforma “workfare”?”, Ponencia para el VIII Congreso Internacional Psicología Social de la Liberación 2007, Santiago de Chile.
- Grondona, A: 2007b “Políticas sociales de empleo ¿para qué sirve el plan jefes? Disputas entorno al sentido de la intervención”, ponencia para el VIII Congreso ASET, Buenos Aires, Agosto 2007.
- Laclau, Ernesto Y Mouffe, Chantal. 1987: *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la Democracia.* (Madrid: Siglo XXI)
- Lefresne, Florence .La política de empleo en el Reino Unido: 1979-1997., en Gautié, Jerome y Neffa (comps) (1998) *Desempleo y políticas de Empleo en Europa y Estudios Unidos*, (Buenos Aires: Lumen Humanitas)
- Lodola, Germán 2003 .Popular Mobilization and Geographic Distributive Paths: The Case of Argentine *Plan Trabajar.*, ponencia realizada en el marco del Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA-PEG) Fifth Annual Meeting, Cartagena de Indias (Colombia), September 25 - 26, 2003
- Lopez Zadicoff, Pablo D. y Paz, Jorge A. (2003), .El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo., Documento de trabajo 242, Universidad del CEMA
- Lanari, María Estela 2003 *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR 1990-2003. Estudio Analítico Sobre Programas De Empleo Ejecutados en Argentina.* S/D
- Mazade, Olivier 2006) Individualisation du traitement du chômage et services publics » presentación al Coloquio Internacional *Estado y regulación social, ¿como pensar la coherencia de la intervención política?* 11, 12 et 13 septiembre 2006
- Mesa del dialogo Argentino .NOTICIAS DEL DIALOGO., varios números
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2002b (MTEYSS) *Estudio sobre el impacto Macroeconómico del programa jefas y jefes de hogar* , en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Monza, A. (2000) *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*, (CIEPP/Fundación OSDE, Buenos Aires.)
- Morel, Sylvie 1998 .Empleo y pobreza en Estados Unidos: la política del *workfare.* , en Gautié, Jerome y Neffa (comps) (1998) *Desempleo y políticas de Empleo en Europa y Estudios Unidos*, (Buenos Aires: Lumen Humanitas)
- MTEySS 2002 c Evaluación del PJJHD Impacto del PJJH en la pobreza. Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Secretaría de Empleo, en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- MTEySS 2002 Impacto del PJJH en la pobreza. Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Secretaría de Empleo, en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- MTEySS 2003 Encuesta de evaluación del PJJH Desocupados (resultados preeliminares). Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, Secretaría de Empleo, , en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- MTEySS 2004 Inserción laboral de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar . PJH
- Murillo, Susana 2005 .Los nuevos rostros de la cuestión social. Efectos humanos, debates en ciencias Sociales y en Políticas Públicas., en *Convergencia Revista En Ciencias Sociales*
- Polanyi, K. (1989) *La gran transformación* (FCE: BS. As)

- Polanyi, Karl 1992: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. (México: Fondo de Cultura Económica.).
- Roca, E et alter PJJHD: ¿política de empleo o política social? Documento presentado, presentado en le sexto congreso de la Asociación de Especialistas en Trabajo (ASET ), en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Simmel, G. (2001) .El pobre. en *Sobre la individualidad y las formas sociales: escritos escogidos* (UNQUI: Buenos Aires)
- Somer, Margaret .In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law ., en *Politics & Society*, Vol. 31, No. 2, 283-323 (2003)
- También se trabajo con artículos de diarios Nacionales: Clarín, Página 12 y La Nación, documentos del CONAyEC (Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control), de la Mesa del Diálogo Argentino y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.