

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Los vaivenes de las políticas de workfare en Argentina.. Una mirada desde el concepto de reciprocidad social.**

María Andrea Delfino.

Cita:

María Andrea Delfino (2009). *Los vaivenes de las políticas de workfare en Argentina.. Una mirada desde el concepto de reciprocidad social. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1422>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/MKE>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Los vaivenes de las políticas de *workfare* en Argentina.**

## **Una mirada desde el concepto de reciprocidad social**

**María Andrea Delfino**  
*Universidad Nacional del Litoral*  
*andelfino@yahoo.com.ar*

### **RESUMEN**

A partir de la década del 90 se han desarrollado en América Latina políticas regulatorias del desempleo que incorporan buena parte de los argumentos del modelo norteamericano del *workfare*. En Argentina, y durante la década del 90, este tipo de políticas fueron numerosas, superpuestas y, en algunos casos, de corto periodo de aplicación. Con el gobierno de Duhalde se produce una profunda reorganización en este tipo de programas surgiendo así el mayor programa de subsidios al desempleo de la historia argentina, el denominado Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD).

El gobierno del presidente Néstor Kirchner mantendrá prácticamente sin modificaciones la aplicación del Programa hasta 2006, cuando comienza a ensayarse una tibia reformulación. Ésta fue

anclada en una relectura del pasado; el gobierno nacional encontraba que el PJJHD reproducía el modelo neoliberal y la condición de pobreza de los beneficiarios, promovía la pasividad de los actores y se condecía con un modelo de Estado paternalista y clientelista. El elemento a partir del cual el gobierno imprimió la nueva direccionalidad en las políticas fue la visualización del “distintas poblaciones” o grupos con diferentes “grados de empleabilidad” dentro del PJJHD, dando lugar así a una reestructuración de la nómina de beneficiarios. A partir de allí, el esquema se estructuró en torno a tres salidas posibles: permanecer en el PJJHD o bien migrar al Seguro de Capacitación y Empleo (dependiente del Ministerio de Trabajo) o al Programa Familias por la Inclusión Social (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social).

Más allá de los cambios o las reformulaciones que han tenido este tipo de políticas su característica distintiva se mantiene: todos ellos se estructuran en torno a la idea que el beneficiario debe reciprocitar a cambio de obtener el beneficio en dinero. A partir de ello, este artículo se propone analizar las mutaciones del concepto de reciprocidad social operadas producto de los cambios introducidos en las políticas regulatorias del desempleo por el gobierno de Kirchner. Adicionalmente, se aborda la forma en la cual la noción de reciprocidad social se enlaza con el argumento de la restitución de la ética del trabajo y con mecanismos de control social.

## 1.- INTRODUCCIÓN

A partir de la década del 90 se han desarrollado en América Latina políticas regulatorias del desempleo que incorporan los argumentos centrales del modelo norteamericano del *workfare*. Estas políticas se enlazan con el proceso más amplio de transformación, retracción y redefinición de las funciones del aparato del Estado llevado adelante desde la década del 70.

Programas a pequeña escala direccionados a puestos de empleo público que involucran tareas con finalidad social comenzaron a aplicarse en Estados Unidos hacia la década del 80. Conjuntamente a esta implementación, el Congreso norteamericano aprobó el marco normativo que autorizaba a los Estados a introducir condicionamientos laborales a la percepción de las ayudas a las familias pobres. Hacia 1996, y en el marco de una profunda reforma del sistema asistencial norteamericano emprendida por la administración Clinton, surge el programa que se constituirá en un hito dentro del nuevo direccionamiento de las políticas de asistencia a los desempleados, el *Temporary Aid for Needy Families* (TANF).

El programa permitía el cobro de una prestación económica de baja cuantía durante un período máximo de dos años, siempre y cuando los beneficiarios cumplieran con la obligación de realizar una actividad de contenido laboral propuesta desde la administración (Pérez Eransus, 2005). También estaba previsto un control de las obligaciones de los perceptores por parte de los niveles locales del Estado y la consecuente aplicación de sanciones. Las mismas podían ir desde la reducción económica de la prestación, la exclusión del beneficiario del sistema o incluso la imposición de multas económicas (Handler, 2003).

En Argentina, la filosofía de retribuir o contraprestar (laboral o educativamente) por el subsidio recibido se introduce con fuerza, en el marco de las políticas regulatorias del desempleo, a partir de 1996 durante el gobierno de Carlos Menem. A partir de allí los sucesivos programas implementados (Trabajar I, Trabajar II, PEL) fueron incorporando esta idea, hasta que finalmente es introducida en el mayor programa de empleo de la historia argentina: el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en adelante PJJHD).

Esta tendencia a incorporar obligaciones o requerimientos como forma de retribuir la asistencia estatal recibida introduce en el campo de las políticas regulatorias del desempleo la noción de reciprocidad social.

Desde la perspectiva de Mingione (1993), el concepto de la reciprocidad social hace referencia a un tipo de relación social en la cual el intercambio no concluye en un único acto; las transacciones son potencialmente no equitativas y el compromiso con la reciprocidad es vago o, como máximo,

implícito. Esto equivale a decir que se trata de un movimiento “viceversa” entre las partes, una relación “entre”, la acción y la reacción de las partes. Por su parte Gouldner (1960, 1979) resalta que dentro esta noción los intercambiantes son titulares, a la vez, de derechos y deberes y que lo que unos reciben y que otros dan es un viaje de ida y vuelta en el que idealmente se intercambian equivalentes. En este sentido, habría reciprocidad cuando las contraprestaciones cumplen con el principio de simetría de forma que si doy (o recibo) es porque he recibido o recibiré (o porque me han dado o me darán).

Sin embargo, una de las características básicas de los sistemas de reciprocidad es su multiplicidad y variedad (Mingione, 1993). A partir de ello resulta fundamental tener en cuenta que la noción de reciprocidad social presente en las políticas de *workfare* supone un tipo particular de relación, en la medida en que una de las partes está constituida por el Estado. Este elemento, hace necesario centrar las relaciones de reciprocidad en el ámbito de la política.

Dentro de este ámbito la reciprocidad se refiere a la producción, reproducción y transformación de relaciones dependientes del poder y de obligaciones basadas en concepciones de justicia e injusticia. La reciprocidad se desarrolla en un marco de posiciones que implican asimetría y verticalidad (Álvarez Leguizamón, 2002; Gouldner, 1979; Lomnitz, 2005). En este sentido, Michaud (2005) llega a denominar a la reciprocidad contenida en las políticas de *workfare* como “reciprocidad obligatoria”. Si bien este tipo de reciprocidad actúa incrementando ciertas formas de dependencia, reproduce desigualdades y permite el resurgimiento de formas de clientelismo, no significa, necesariamente, una dominación a secas. Este tipo de intercambios se constituye como un verdadero campo de fuerzas, como un espacio de regateo entre fuerzas sociales desiguales donde es posible poner a prueba y descubrir los límites de la obediencia y la desobediencia.

En este marco, este artículo se propone analizar las mutaciones del concepto de reciprocidad social operadas producto de los cambios introducidos, a partir de 2005/2006, en las políticas regulatorias del desempleo por el gobierno de Néstor Kirchner. Adicionalmente, se aborda la forma en la cual la noción de reciprocidad social se enlaza con el argumento de la restitución de la ética del trabajo y con mecanismos de control social.

## **2.- LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PROGRAMA JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS**

El PJJHD se implementa en Argentina en los primeros meses de 2002 durante el gobierno de Eduardo Duhalde. El mismo tiene por objetivo asegurar un ingreso mensual mínimo de 150 pesos a familias en condiciones de pobreza, cuyo jefe/a de hogar fuera argentino (nativo o naturalizado), se

encontrase en condición de desocupación y tuviera al menos un hijo menor de 18 años. El beneficiario debía retribuir este ingreso con la realización de una contraprestación, con una dedicación diaria no inferior a cuatro horas ni superior a seis. Dentro de la normativa se estipulaban cuatro modalidades o “componentes” en el esquema de contraprestación: a).- actividades productivas, b).- capacitación y formación profesional, c) actividades productivas, y d) reinserción laboral.

Otro aspecto novedoso del PJJHD fue la creación de los Consejos Consultivos. Los mismos fueron pensados como mecanismos de control y fiscalización, y también como espacios de articulación de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales. Se crearon tres instancias de Consejos Consultivos (Nacional, Provinciales y Municipales/Barriales) con diferentes funciones para cada jurisdicción.

### **3.- LA REDEFINICIÓN DEL PROGRAMA JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS**

Luego de dos años de funcionamiento y bajo la gestión del presidente Néstor Kirchner se iniciaron una serie de reformas tendientes a reformular el PJJHD. Es posible establecer que un conjunto de elementos se estaban conjugando, en ese momento, para sedimentar la necesidad de reformas. Mientras que, por un lado, el Programa estaba siendo fuertemente criticado desde diversas posiciones ideológicas, por el otro, la administración del presidente Kirchner intentaba imprimir un “redireccionamiento en las políticas sociales” -según la retórica oficial- anclada en una relectura del pasado. Para entonces, el gobierno nacional encontraba que el PJJHD reproducía el modelo neoliberal y la condición de pobreza de los beneficiarios, promovía la pasividad de los actores y se condecía con un modelo de Estado paternalista y clientelista.

La redefinición de los programas se asentó en la visualización de distintas poblaciones o grupos entre los beneficiarios. En este sentido, un relevamiento realizado por el Ministerio de Trabajo en el año 2004 clasificaba a los beneficiarios en cuatro grupos de acuerdo a sus posibilidades de inserción laboral<sup>1</sup>:

En el *primer grupo* se encontraban los desocupados con mayores chances de conseguir empleo formal. Se trataba en su mayoría de jóvenes menores de 25 años con nivel educativo aceptable y calificación laboral como operarios o técnicos especializados. Quienes integraban este grupo, por lo general, continuaron realizando actividades informales paralelas al cobro del plan, lo que les permitió mantener sus ingresos por encima de la línea de indigencia y, en algunos casos minoritarios, escaparle a la pobreza a través del ejercicio de un oficio, el empleo fabril en negro o actividades comerciales

---

<sup>1</sup> Página/12, Suplemento Cash, 24/04/2005, pag. 2-3.

informales. Era el grupo que más chances presentaba de inserción laboral en el corto o mediano plazo.

El *segundo grupo* también tenía altas posibilidades de pasar a formar parte del flujo de reingreso al mercado, en la medida en que se fortalecieran las políticas de capacitación y formación. En su mayoría eran jóvenes-adultos de entre 26 y 45 años, con nivel educativo medio-bajo y sin calificación laboral. Su experiencia previa se reducía en muchos casos al mercado informal, donde tuvieron una inserción relativamente fluida hasta que la crisis del 2001 los expulsó definitivamente, más allá de alguna changa esporádica posterior.

El *tercer grupo* estaba formado en su mayoría por beneficiarios de entre 36 y 60 años con bajo nivel educativo y calificación laboral escasa. Muchos de ellos pobres estructurales que se encontraban fuera del mercado de trabajo desde hacía más de cinco años y que sólo realizaban changas de forma esporádica. El tope de edad que fijan muchas empresas para la incorporación de personal se presentaba como la barrera más difícil de superar para este grupo. El relevamiento del Ministerio de Trabajo de la Nación consideraba a las líneas de apoyo a emprendimientos productivos como una opción válida para este grupo.

El *cuarto y último grupo* estaba conformado mayoritariamente por madres con varios hijos o mayores de 60 años, muchas de los cuales ni siquiera buscaba empleo.

Así, y a partir de la visualización de una población que tenía mayores posibilidades de empleabilidad y otra vinculada con la atención de la calidad de vida de los niños/as, el gobierno nacional comenzaba hacia 2004, la reformulación del esquema de asistencia a los desempleados. Esta reformulación supuso una mayor articulación con otros programas del Ministerio de Desarrollo Social y se asentó, fundamentalmente, en dos grandes cursos de acción.

Una primera herramienta del rediseño de los planes era el fortalecimiento del denominado Plan Manos a la Obra (Plan Nacional de Desarrollo y Economía Social), inserto en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Con dicho Plan se intentaba desarrollar una cultura de emprendedores, esto es, personas que a través de la disposición de un capital inicial se involucraran en aquellos procesos propios de una empresa capitalista para la obtención de recursos. El Plan, diseñado para financiar la compra de insumos, herramientas y maquinarias hasta 15.000 pesos, contaba con una tipología especialmente diseñada para que los beneficiarios/as del PJJHD presenten proyectos productivos denominada “Herramientas para el Trabajo”. Desde la perspectiva de Svampa (2005, 2007), el complemento a los subsidios compensatorios (planes sociales) con el otorgamiento de subsidios para emprendimientos productivos actúa complejizando y transformando el modelo de

ciudadanía asistencial-participativa que el neoliberalismo reserva para los excluidos, en la medida en que exige la autoorganización de los pobres. Este nuevo modelo de gestión estatal, vinculado al mandato de los organismos de crédito multilaterales, une de una “manera perversa” –en palabras de la autora- la gestión y el llamado a la eficiencia con la participación y la autoorganización comunitaria.

El segundo, y mas importante, curso de acción introducía una diversificación en las formas de asistencia en función de los diferentes “grados o niveles de empleabilidad” detectados en la población beneficiaria. Así otorgaba la posibilidad de permanecer dentro del PJJHD, o bien mudarse al Seguro de Capacitación y Empleo (dependiente del Ministerio de Trabajo) o al Programa Familias por la Inclusión Social (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social). Sin embargo, este camino termina desdibujándose al otorgar a los beneficiarios la posibilidad de opción entre permanecer en PJJHD o migrar hacia las nuevas modalidades.

Dentro de este esquema, la permanencia en el PJJHD y la migración al Seguro de Capacitación y Empleo estaban pensadas para aquellos desocupados con posibilidades de inserción laboral en el corto y mediano plazo. En esta nueva reingeniería, el Seguro de Capacitación y Empleo fue creado como una nueva herramienta para insertar a los desocupados en el mercado de trabajo. El mismo contempla una duración máxima de dos años y sus beneficiarios deben participar de actividades de orientación, formación, capacitación y práctica laboral, asimismo reciben apoyo para la realización de emprendimientos individuales y asociativos. El monto del subsidio es de 225 pesos durante los primeros 18 meses y de 200 pesos en los seis meses restantes.

En tanto, la migración de beneficiarios al Programa Familias introducía nuevas modalidades de gestión de la fuerza de trabajo excedentaria y daba lugar a la reestructuración más importante del esquema de asistencia. El gobierno de Néstor Kirchner buscaba derivar hacia este plan la asistencia de alrededor de 750.000 beneficiarias mujeres con más de 3 hijos de todo el país.

Entre los objetivos del programa se encontraban:

brindar apoyo monetario a familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años. Los montos pagados varían de acuerdo al número de hijos: por tener un menor a cargo la familia percibe 150\$ y cada menor a cargo aumenta 25\$ el beneficio, hasta un tope de 275\$. En el diseño de este Programa no estaba previsto la realización de una contraprestación laboral, sino que la contraparte requerida a las beneficiarias por parte del mismo era 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. Las beneficiarias, junto con sus familias, tendrían acceso automático



a todos los programas sociales (Plan Remediar, Seguro Materno Infantil, Programa de Alfabetización).

otorgar soporte al cumplimiento de las condicionalidades a las que se encuentran sujetas las beneficiarias y promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en el marco de una “gestión asociada en el orden local”.

Esta reestructuración del esquema de asistencia, podría ser interpretada como una tentativa en doble sentido. Mientras que, por un lado, el Seguro de Capacitación y Empleo apuntaría a fortalecer la inserción en el ámbito del mercado de trabajo de aquellos beneficiarios -fundamentalmente hombres- con mayores posibilidades de inserción laboral en el corto plazo, promoviendo el empleo mercantil y su remercantilización administrativa (Britos y Caro, 2002; Offe, 1995); por el otro, el Plan Familias actuaría en sentido opuesto, promoviendo la desmercantilización (Britos y Caro, 2002; Offe, 1995) de determinados grupos y, más específicamente, de determinados grupos de mujeres.

Mientras que el Seguro de Capacitación y Empleo profundiza el proceso de atención individualizada al desempleado, el Plan Familias opera como una modalidad de gestión de la fuerza de trabajo excedentaria, de la población denominada “inempleable” o “supernumeraria”, es decir, de aquella población trabajadora (en este caso femenina) que carece de las titulaciones, habilidades o conocimientos requeridos para su inserción mercantil (Britos y Caro, 2002).

Finalmente, es posible señalar que la responsabilidad compartida entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social en el futuro del Programa confirmaría la bidireccionalidad de esta política (Delfino, 2007a y 2007b)

## **6.- LA IDEA DE RECIPROCIDAD SOCIAL Y SUS VAIVENES**

Desde mediados de la década del 90 se ha desarrollado un importante debate en torno al funcionamiento de las políticas de *workfare*. Este debate que opuso a los defensores de los detractores de este esquema de asistencia se estructuró de forma central en torno a la idea de reciprocidad social.

Para los defensores de estas políticas un intercambio o transacción de este tipo supone cumplir con el compromiso de la reciprocidad social a la vez que se demuestra que se “merece” el beneficio. Dentro de esta corriente, tanto la práctica como el discurso de la reciprocidad suponen un proceso de creación de culturas de responsabilidad, en el cual la referencia a la moralidad es crucial para la valoración tanto de la relación que sustenta esa transferencia como de la que emerge de estas.

En efecto, y desde la perspectiva de Mead (1997), los programas sociales de bienestar necesitan ser infundidos de un nuevo paternalismo. Si por un lado estos programas ayudan a los necesitados, por otro requieren de ellos cierto tipo de conductas que los programas imponen a través de sanciones y controles cercanos. Se muestra aquí un rechazo explícito a fomentar o extender, por parte del Estado, derechos sin responsabilidades. Contrariamente, se promueve el establecimiento de un nuevo contrato entre el Estado y la ciudadanía que promueva conductas responsables de la ciudadanía especialmente en lo referente a las políticas sociales.

Para esta perspectiva las políticas redistributivas incondicionales violan el “principio de la reciprocidad”, dado que las mismas no establecen ningún tipo de condición a los beneficiarios. Es un imperativo del Estado, entonces, imponer requisitos a todos aquellos que se beneficien de la asistencia pública.

Los fundamentos que se encuentran en la base de este tipo de programas muestran una fuerte consistencia con la ideología que sostienen los regímenes liberales de organización social. En este sentido, los argumentos de este tipo de programas pueden ser reseñados en nueve elementos básicos (Lo Vuolo, 2001):

a).- *fomentarían la reciprocidad*: porque los derechos sociales estarían condicionados por obligaciones laborales para que el “intercambio con la sociedad” fuera recíproco,

b).- *fomentaría una ciudadanía funcional*: porque los excluidos podrían adquirir los valores básicos que sostienen a la sociedad (trabajo, aprendizaje, sostén familiar) y así alejarían a las personas de los vicios sociales (delito, rupturas familiares),

c).- *combatiría a la dependencia y restauraría la ética del trabajo*: porque sería una suerte de “test de trabajo”, de la voluntad y esfuerzos de las personas para salir por sus propios medios de la situación de necesidad. Aceptar o no este tipo de programas serviría para diferenciar entre “merecedores” y “no merecedores” de la asistencia. La obligación de aceptar empleo se justificaría en el mismo sentido que la obligación de concurrir al sistema educativo hasta cierta edad: sería en beneficio de los asistidos y de la sociedad,

d).- *reduciría costos en la política social*: porque, si bien se gastaría el subsidio, el empleo subsidiado generaría mayor valor agregado a la economía y, por lo tanto, ingresos tributarios,

e).- *reduciría la economía “negra”*: porque los programas no permitirían acceder al beneficio a quienes trabajan fuera del mercado registrado,

f).- *sería más equitativo*: porque actualmente hay gente que hace los mismos trabajos “basura” que ofrece el *workfare* pero a cambio de un salario, mientras que los beneficiarios de programas asistenciales no se les pide nada a cambio y gozarían de tiempo libre,

g).- *legitimaría las transferencias sociales*: porque el resto de la sociedad percibirían que los beneficiarios se “esfuerzan” para recibir un beneficio y los empleadores que esas personas son “empleables”,

h).- *reduciría la pobreza*: no sólo por el ingreso que se cobraría por el programa sino también porque traería a las personas al mercado de empleo, aumentando las posibilidades de su capacitación, y, finalmente,

i).- *reduciría el desempleo*: no sólo directamente por el empleo forzoso que se obligaría a tomar a los desempleados, sino también porque disminuirían los estímulos a registrarse como “buscando empleo” a quienes no quieren siquiera aceptar el *workfare*.

Desde una perspectiva opuesta, las contraprestaciones impuestas en el marco del esquema del *workfare* son visualizadas como un mecanismo que limita y contradice el concepto moderno de ciudadanía, ya que no respeta la elección individual en la búsqueda de empleo y confunde el derecho a la asistencia con derechos relativos a la adhesión a un Estado-Nación concreto. Desde la perspectiva de Handler (2003), el paso hacia políticas activas para el mercado de trabajo representa un cambio fundamental tanto en el concepto de ciudadanía social como en la administración del bienestar. El autor considera que los beneficios sociales son derechos a los que se accede en virtud de un status: la condición de ciudadano. Bajo el nuevo régimen, los beneficios se vuelven condicionales: los derechos sólo se adquieren si se cumplen *obligaciones*. En este sentido la ciudadanía social pasa de status a contrato. “*Para recibir los beneficios, los excluidos sociales ahora tienen obligaciones; éste es el nuevo contrato*” (Handler, 2003: 196). En este tipo de contrato, el beneficiario es dependiente y, prácticamente, carece de poder.

Adicionalmente, estas políticas son visualizadas como reproductoras de los mecanismos de exclusión social en la medida en que crean una fuerte división entre trabajadores con empleos estables y sus derechos asociados y aquellas personas en una multiplicidad de situaciones precarias oscilando entre el desempleo y formas flexibles e inestables de subempleo (Cattacin, Gianni, Mänz, y Tattini, 1999; Diller, 1998).

Desde la perspectiva de Freyssinet (2006), para analizar el surgimiento de la política del *workfare*, es necesario considerar dos aspectos. Por un lado, una idea de control social que apareció a fines del siglo XIX, bajo el supuesto de que los pobres son peligrosos y que para disciplinarlos deben

ser sometidos al trabajo. Esto se implementó mediante el mecanismo por el cual cualquier ayuda pública está condicionada por la demostración de la “voluntad” de trabajar, de la búsqueda efectiva de un empleo y de la total disponibilidad a aceptar cualquier puesto. Para el autor, estos mecanismos desaparecieron, por lo menos en los países desarrollados, en la época del pleno empleo. Pero con la interrupción del crecimiento y la reaparición de un desempleo masivo hubo una reactivación de esta concepción, simétrica al dominio de las ideas neoclásicas en el terreno económico. Así se llegó a que, por un lado, había que reforzar los mecanismos de mercado especialmente en el mercado de trabajo y que, por otro, había que reestablecer los mecanismos de control social para la población marginalizada de ese mercado de trabajo. En una dirección similar, Gautié (1998) señala que la dupla asistencia-represión –dupla que está en el fundamento de todas las políticas sociales hasta nuestros días- fortalece su costado represivo en las políticas de *workfare*.

De lo anterior se desprende una palpable antropología negativa, la cual se encontraría en la base de este tipo de políticas. Su argumento central supone que si la gente no está vigilada y no trabaja en el marco de obligaciones contractuales formales, cae ineluctablemente en un modo de vida caótico y dañino desde el punto de vista de la comunidad. Al mismo tiempo se asume, implícitamente, la miseria de un orden social que no parece disponer de otro medio, salvo el trabajo fabril, para hacer que los ciudadanos lleven una vida disciplinada y cooperativa (Offe, 1997).

La reformulación del PJJHD y el surgimiento del Programa Familias permiten introducir nuevos elementos en este debate dado que la nueva orientación de los programas asistenciales extienden la idea de reciprocidad social más allá de los comportamientos ligados al trabajo, alcanzando -incluso- los comportamientos familiares. Morel (1998) señala que esta característica forma parte de una tendencia manifiesta en los últimos años que podría denominarse “efecto contaminación” de la norma de contrapartida vinculada al *workfare*, a una amplia gama de comportamientos que superan ampliamente la cuestión de la integración al empleo. Para la autora, la imposición de una contrapartida se ha transversalizado, en las vivencias de los beneficiarios de la asistencia social, penetrando particularmente en los comportamientos vinculados a la familia, por medio de la experimentación de nuevas reglas incitativas y de obligaciones impuestas a los beneficiarios.

Este tipo de transformaciones en las nociones de dependencia y obligación de reciprocidad dentro de los nuevos regímenes públicos de asistencia han conllevado una verdadera divisoria de aguas dentro del movimiento feminista (Michaud, 2005; Morel, 2002). La paradoja que se plantea se centra en el hecho de si la ciudadanía social de las mujeres deber ser promovida a través del trabajo

remunerado y la autonomía relacionada con éste o si por el contrario la contribución no reconocida de la mujer a la economía de cuidados crea un derecho a la asistencia social femenina.

La primera posición aboga por el restablecimiento del trabajo remunerado y la autonomía vinculada a éste. Esta perspectiva considera que la inserción a través del trabajo remunerado constituye la mejor solución para resolver las situaciones de pobreza. Para esta perspectiva un movimiento feminista que se distancie de los antiguos supuestos sexistas (basados en la dependencia económica de la mujer y sus responsabilidades dentro de la esfera privada) se vuelve central en el actual contexto de crisis financiera y del empleo. Así, la denominada “elección” de las mujeres a permanecer en el hogar nunca ha sido un verdadero consentimiento. Consecuentemente, es ilusorio pensar que la compensación obligatoria durante un período de crisis de las finanzas públicas será suficiente para garantizar la independencia de la mujer. Además, un prolongado retiro del mercado de trabajo tendrá un impacto negativo en la medida en que se reduce la capacidad de las mujeres a reintegrarse en el mercado de trabajo, como así también sus niveles de exclusión, de pobreza y de la confianza en sí mismo (Michaud, 2005).

Desde la perspectiva opuesta, se ha demandado que las madres solteras o madres beneficiarias de planes de asistencia sean exceptuadas de la obligación de cualquier trabajo adicional, en reconocimiento del trabajo de cuidados (tanto de niños como de adultos dependientes) que realizan al interior del hogar. Para esta línea argumental, el actual modelo de ciudadanía caracterizado por la autonomía individual que mantiene su independencia a través del trabajo remunerado, es un modelo masculino. Los procesos de reforma de los regímenes de bienestar amenazan los logros conseguidos en las últimas décadas por el movimiento feminista en la medida en que socavan los derechos reproductivos y el derecho de abandonar una relación abusiva. Dentro de este contexto, las políticas de *workfare* están obligando a las mujeres a dar el cuidado de sus hijos a otros proveedores de cuidado de niños en cualquier momento e independientemente de las condiciones y circunstancias del bienestar de los niños. Por lo tanto, el trabajo remunerado no es la liberación de las mujeres, sino más bien de un nuevo tipo de subordinación (Michaud, 2005).

Es importante señalar que ni uno ni otro argumento se cuestionan sobre de los principios fundamentales de *workfare*; es decir, ni uno ni otro considera que el bienestar debe ser proporcionada sobre la base de un derecho individual y colectivo e insistiendo en la obligación del Estado de proporcionar a cualquier persona los medios fundamentales de su bienestar, la dignidad y el estatus social.

Es claro que la realización de un trabajo remunerado (en muchas oportunidades en condiciones precarias) en el marco de un componente obligatorio y de un requisito coercitivo no

necesariamente es un vehículo de independencia y autonomía, mucho más cuando el subsidio recibido es considerablemente bajo. Adicionalmente, este tipo de consideraciones coloca al trabajo remunerado en una posición jerárquica superior en relación al trabajo doméstico y de cuidados y al trabajo comunitario.

Por otra parte, si parece razonable eximir a las madres de los requerimientos de los programas asistenciales debido a sus responsabilidades para con los miembros de su familia, esa eximición no debería ser extensible a todos los grupos sociales? (Michaud, 2005).

## Referencias Bibliográficas

- **Álvarez Leguizamón, Sonia** (2002), “La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la foco política”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, N° 1, enero-abril, pag. 57-89.
- **Britos, Nora y Caro, Rubén** (2002), “Workfare: sufrimiento social y disciplinamiento laboral”, en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad de Quilmes. Del 30 al 31 de mayo, Quilmes, Argentina.
- **Cattacin, Sandro, Gianni, Mateo, Mänz, Markus y Tattini, Veronique** (1999), “Workfare, citizenship and social exclusion”, en Bussemaker, Jet (ed.) *Citizenship and workfare state reform in Europe*. Routledge.
- **Delfino, Andrea** (2007a), “Trabajo y subsidios: orígenes, evolución y contraprestaciones del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario”, en Panaia, Marta (Coord.), *Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo Litoral*. Impresiones Buenos Aires, Buenos Aires.
- **Delfino, Andrea** (2007b), “Territorialización de los sectores populares y planes sociales. Una mirada desde las contraprestaciones del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario”, en *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 3, N° 3, UNL-UdelaR.
- **Delfino, Andrea** (2009), “La territorialización del control social a través de las políticas de workfare”, en *Avaliação de Políticas Públicas*. Universidade Federal do Ceará, Brasil (en prensa).
- **Diller, Matthew** (1998), “Working Without a Job: The Social Messages of the New Workfare”, en *Stanford Law & Policy Review*. Vol. 9:1.
- **Freyssinet, Jacques** (2006), “Mecanismos del control social”, entrevista publicada en *Página 12*, Suplemento Cash. Domingo, 1 de octubre.
- **Gautié, Jérôme** (1998), “Da invenção do desemprego à desconstrução”, en *Mana*, vol. 4, N° 2, Rio de Janeiro, outubro.
- **Gouldner, Alvin** (1960), “The norm of reciprocity: a preliminary statement”, en *American Sociological Review*, N° 25, pag. 161-178.
- **Gouldner, Alvin** (1979), *La crisis de la sociología occidental*. Amorrortu, Buenos Aires.

- **Handler, Joel F.** (2003), “Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa occidental: de status a contrato”, en Lindenboim, Javier y Danani, Claudia (coord.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editora Biblos, Buenos Aires.
- **Lo Vuolo, Rubén** (2001), *Alternativas. La economía como cuestión social*. Altamira. Buenos Aires.
- **Lomnitz, Claudio** (2005), “Sobre reciprocidad negativa”, en *Revista de Antropología Social*, N° 14, pag. 311-339.
- **Mead, Lawrence** (1997), “The rise of paternalism”, en Mead, Lawrence (Ed.) *The new paternalism*. Brookings INSt. Pr, Washington DC.
- **Michaud, Jacinthe** (2005), “Political discourses on workfare and feminist debates on the recognition of unpaid work”, en *Atlantis. A women's studies journal*. Vol. 28, N° 2.
- **Mingione, Enzo** (1993), *Sociedades Fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- **Morel, Sylvie** (1998), “Empleo y pobreza en los Estados Unidos: las políticas de workfare”, en Neffa, Julio y Gautié, Jérôme (comp.), *Políticas contra el desempleo en Europa y Estados Unidos*. Lumen/Humanitas/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Buenos Aires.
- **Morel, Sylvie** (2002), “La transformation des obligations de travail pour les mères touchant l'assistance sociale: quels enseignements tirer pour les féministes?”, en *Lien social et politiques*, n° 47, pag. 171-186.
- **Offe, Claus** (1995), *Capitalismo Desorganizado*. Brasiliense, São Paulo.
- **Pérez Eransus, Begonia** (2005), *Políticas de activación y rentas mínimas*. Fundación Foessa, Cáritas Española, España.
- **Svampa, Maristella** (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, Buenos Aires.
- **Svampa, Maristella** (2007), “Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”, en *Cuadernos del CENDES*, año 21, N° 65, Tercera Época, mayo-agosto.

## Publicaciones Periódicas

- **Página/12**, Suplemento Cash, 24 de abril de 2005. Buenos Aires.