

**Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El “paradigma de activación” en Argentina 2003-2013 [Parte 1]**

*Brenda Brown*

*Diciembre 2017*

**Ciepp**

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS

Rodríguez Peña 557, 2° F, Buenos Aires, Argentina. **Telefax:** (54-11) 4371-5136 o 4371-9079. **Email:** [ciepp@ciepp.org.ar](mailto:ciepp@ciepp.org.ar) **Web:** <http://www.ciepp.org.ar/>



Brenda Brown es Magister en Ciencias Sociales del Trabajo, Lic. en Relaciones del Trabajo, Doctoranda en Ciencias Sociales. Miembro del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales y del Laboratorio de Estudios sobre Sociología y Economía del Trabajo. Docente de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Moreno

---

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no reflejar las opiniones de la Institución.

**Brown, Brenda (2017)** Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El “paradigma de activación” en Argentina 2003-2013. Documentos de Trabajo CIEPP, N° 99, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor © Brown, Brenda | Algunos Derechos Reservados Licencia Creative Commons Argentina Atribución - NoComercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



[Presentación general de la investigación] .....	5
1.1. <i>La pregunta de investigación que organiza la investigación</i> .....	6
1.2. <i>Estructura del trabajo</i> .....	9
[Parte teórica] El workfare como nuevo paradigma de protección social. Una mirada desde los países centrales .....	11
2.1. <i>¿De qué hablamos cuando hablamos de workfare?</i> .....	12
2.1.1. <i>El workfare como un cambio en el paradigma de protección social</i> .....	12
2.1.2. <i>El workfare como un viraje en el diagnóstico y en las formas de gestionar los problemas del mercado de trabajo</i> .....	13
2.1.3. <i>El workfare como un cambio en los dispositivos y programas implementados</i>	14
2.2. <i>¿Qué hay de nuevo en el workfare?</i> .....	17
2.3. <i>Un paradigma ¿diversos regímenes?</i> .....	19
2.4. <i>El workfare en tensión</i> .....	22
2.4.1. <i>Tensión de diagnóstico: el énfasis en la responsabilidad individual, la teoría del capital humano y el concepto de empleabilidad</i> .....	22
2.4.2. <i>Tensión de compulsión: el trabajo como obligación social</i>	30
3. Palabras finales .....	37

## Resumen:

De la mano del neoliberalismo, se configura a partir de los años '70 una nueva forma de concebir la gestión social de la desocupación, que se caracteriza por una matriz socio-asistencial que incluye distintos programas sociales, de empleo y de transferencia de ingresos que se agrupan bajo el concepto de paradigma de activación o *workfare*. Existe consenso en plantear que este paradigma consiste en dos elementos centrales: i. un mayor vínculo entre las políticas sociales y las políticas del empleo en vistas de (re)instaurar una concepción de las políticas asistenciales basadas en la ética del trabajo y en la centralidad del empleo como mecanismo básico de inclusión social; ii. en imponer a los perceptores de la política asistencial restricciones, limitaciones, contrapartidas y condiciones, para el ingreso y la permanencia en los dispositivos de asistencia. En este contexto, el objetivo central de este documento de trabajo es poner en discusión las características y los soportes teóricos sobre los que este paradigma se sustenta a partir de algunas de las críticas que se han realizado desde distintas corrientes de pensamiento heterodoxo, tales como: i) el acento en la responsabilización individual, el énfasis en la teoría del capital humano y en el concepto de *empleabilidad*, ii) el énfasis en la contractualización y en la exigencia de contraprestaciones iii), el énfasis en la teoría de la elección racional y en las trampas de la pobreza, la inactividad o el desempleo.

## Abstract:

In the 70's, new ideas brought by neoliberalism, helped to shaped the social management of unemployment, characterized with a social assistance matrix which included many different social employment programs and of wellness transference gathered under the welfare paradigm. There is consensus to say that this paradigm contains two central elements: i. a very strong tie between social policies and employment policies in order to restore the conception that assistance policies should be based on work ethic and the main role of the job as a basic social inclusion mechanism; ii. To impose restrictions, limitations, counterpart and conditions to admission and permanency of the receptors in those assistance policies programs. In this context, the central aim of this working document is to bring into discussion the characteristics and theoretical supports in which this paradigm lies taking into account some critics pronounced by some different schools of heterodox thought, like i. the accent in the individual responsibility, the emphasis in the human capital theory and the concept of employability, ii. The emphasis in contractualization and the counterpart requirement. ii. The emphasis in the rational election theory and the traps of poverty, inactivity or unemployment.

Brenda Brown

### [Presentación general de la investigación]

A partir de comienzos de la década del 70, una fuerte ofensiva neoliberal irrumpe como nuevo paradigma de acumulación reemplazando al Estado social keynesiano que imperó en Europa y Estados Unidos durante el periodo que se conoció como la edad dorada del capitalismo. De manera muy sintética, se puede señalar que el período que se inaugura con la implementación del neoliberalismo en tanto racionalidad de gobierno se caracteriza por: i) un proceso de descolectivización y reindividualización que busca romper con el concepto de ciudadanía que imperó durante mediados del siglo XX (Castel, 2004, 2010); ii) una reconfiguración del territorio de gobierno, en el que se pasa de una conceptualización de lo social (visto como algo que concierne a la nación y que se vincula con lo ciudadano), hacia lo postsocial (Rose, 2007); iii) la desarticulación de las protecciones sociales vinculadas al trabajo asalariado formal, lo que se ve reflejado en un incremento de la desprotección de los riesgos clásicos (enfermedad, accidente, desempleo, etc.), y en un aumento significativo de la incertidumbre (Beck, 2006; Castel, 2004); y, finalmente iv) un cambio en la gestión social de los problemas del empleo –desocupación y pobreza- (Rosanvallon, 2007; Rose, 2007). El estudio de este último proceso (iv) es el principal objetivo este trabajo.

Durante el último cuarto del siglo XX, se observa en los países centrales un proceso en el que muchos Estados de bienestar han comenzado a reducir su tamaño o a ser desmantelados, pasando de sistemas de cobertura generalizada hacia sistemas que promueven el autoabastecimiento, el individualismo y la autorresponsabilidad (Dean, 2007). Este nuevo esquema de protección social se conoce bajo el nombre de paradigma de activación o *workfare* neologismo que surge de combinar la palabra trabajo (*work*) con bienestar (*welfare*) (Levinas, 2013). Estas modificaciones tuvieron su correlato en la implementación de políticas sociales y de empleo basada en necesidades perentorias y demostrables que requieren algún tipo de contraprestación.

Algunos autores plantean que el paradigma de activación se extiende a América Latina a partir de la implementación de programas que transfieren ingresos condicionados al cumplimiento de distintos tipos de contraprestaciones. Estos dispositivos, que comienzan a implementarse en la región durante la década del 80 (Grondona, 2012b), se expanden rápidamente por el continente durante los años 90 y se convierten en uno de los principales mecanismos para contrarrestar los problemas del desempleo y de la pobreza durante los años 2000. Para el caso de Argentina algunos estudios han relacionado al paradigma de activación con las políticas asistenciales implementadas durante la década del 90 (Delfino, 2011; Grondona, 2012a, 2012b) y durante la década del 2000, sin embargo no existe consenso sobre la continuidad de la lógica *workfare* durante este último período. De hecho, desde la retórica gubernamental se plantea que el periodo que comienza en el año 2003 se caracteriza por un viraje en el paradigma de las políticas sociales en relación a aquellas implementadas durante la década de profundización neoliberal.

En este marco, algunos de los interrogantes que guían la elaboración de este trabajo son: i) a nivel *regional*: ¿Qué características adopta el paradigma de activación en América Latina? ¿Cómo se expresa en los distintos programas implementados en la región? ii) a nivel *nacional*: ¿se puede plantear que Argentina experimentó un cambio en el paradigma que sustenta la matriz socio-asistencial (Krmptotic, 2002) de este país durante los años 2003-2013?<sup>1</sup>

### **1.1. La pregunta de investigación que organiza la investigación**

De la mano del neoliberalismo, se configura a partir de los años 70 un nuevo modo de concebir la gestión social de la desocupación (Rosanvallon, 2007). Esta nueva racionalidad de gobierno está compuesta por una diversidad de dispositivos y técnicas respaldadas en un cambio ideológico: mientras que el Estado de bienestar de la postguerra buscaba reconocer las necesidades y conceder a partir de éstas “derechos” garantizando la igualdad de acceso a los bienes públicos, el nuevo modelo ofrece “recompensas” o “premios” a cambio del cumplimiento de obligaciones. Este sistema de protección social, conocido bajo el nombre de paradigma de activación o *workfare*, se basa en una nueva forma de gestionar los riesgos

---

<sup>1</sup> Estos interrogantes son abordados en el documento de trabajo número 100 que contiene la parte de análisis empírico.

sociales en donde los objetivos de igualdad y justicia social no están ligados a las garantías materiales sino a las estructuras de oportunidades (Dean, 2007).

Moreira (2008) define al paradigma de activación como un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas sin un empleo y a mejorar sus niveles de integración social y económica (a partir de su (re)ingreso al mercado laboral o a empleos de mejor calidad). En este sentido, este paradigma se eleva sobre tres principios básicos: i. La centralidad en el empleo: el objetivo de las políticas es la participación y autonomía económica de los perceptores a través del empleo (Moreno & Serrano Pascual, 2007) ii. Un diagnóstico individualizado de los problemas del desempleo y de la pobreza así como un tratamiento a nivel microsocioal de estas problemáticas: esta es la esencia del viraje del Estado social clásico, socializador de los riesgos, hacia el Estado activo quien busca otorgar “herramientas” para que cada individuo pueda gestionar sus propios riesgos (Dang & Zajdela, 2007); iii. El principio de contractualización: las prestaciones del Estado social activo son de carácter condicional (Dang & Zajdela, 2007), existe un contrato social moral que establece que el acceso a determinados servicios depende de la actitud y del comportamiento de cada individuo (Moreno & Serrano Pascual, 2007).

Este paradigma de protección social contempla una diversidad de dispositivos que pueden agruparse en un continuo entre dos polos: por un lado, aquel que pone énfasis en distintas formas de desincentivar la permanencia de los trabajadores en los sistemas de protección social (Lodemel, 2004); por el otro, aquel que busca aumentar la empleabilidad de las personas en situación de desempleo y adaptar la fuerza de trabajo a los requisitos del mercado laboral (Bonoli, 2010). Los programas que integran el primer polo mencionado, aparecen influenciados por una visión individualista de la pobreza a partir de la cual se asume que la responsabilidad para incorporarse al empleo es fruto de una decisión individual, basada en el cálculo racional y económico, en donde el desempleado puede ser sometido a cierta presión que asegure su opción por el trabajo (Arriba Gonzales de Durana & Pérez Eransus, 2007). Este modelo se materializa en programas que ponen el énfasis en la responsabilización individual, el establecimiento de límites temporales a la percepción de ayudas, la imposición de sanciones, la reivindicación de la ética del trabajo y la re-introducción de un carácter estrictamente contraprestacional en la recepción de las ayudas (SiiS, 2011).

En cambio, en el otro polo, se encuentran aquellos dispositivos que buscan incrementar el capital humano y generar un círculo de habilidades y *empoderamiento* de los beneficiarios (a través de sistemas de educación, capacitación y formación profesional) (Bonoli, 2010). Arriba

Gonzales de Durana y Pérez Eransus (2007) señalan que las políticas que se encuentran dentro de este régimen de activación se caracterizan por la creación de oportunidades de empleo en el ámbito público, el diseño de recursos formativos, dispositivos de orientación laboral personalizados y determinados programas de carácter social para los colectivos en situaciones más graves de exclusión. Dentro de esta orientación, se tiene una noción de individuo como un sujeto autónomo que necesita de recursos (cualificación, experiencia, etc.) para poder ejercer su autonomía (Moreno & Serrano Pascual, 2007).

Podemos señalar que el paradigma de activación surge de manera alineada a los postulados y principios neoliberales y que las principales críticas han sido materializadas desde distintas corrientes de pensamiento heterodoxo. Éstas se centraron alrededor de distintos ejes que serán enunciados a continuación: i. la mitificación del trabajo remunerado como único elemento de integración social (Crespo, Prieto, & Serrano Pascual, 2009; Dean, 2007; Serrano Pascual, 2009; Zuberi-Rey, 2009). ii. la contractualización y la obligatoriedad de las contraprestaciones. Dentro de este eje, podemos encontrar discusiones en relación a la individualización de los riesgos, a la responsabilidad individual, la tendencia de la contractualización y al refuerzo del carácter condicional de las prestaciones a partir de White (2000), Dean (2007), y Pérez Eránsus (2006) entre otros. iii. el énfasis en la responsabilidad individual a partir del concepto de *Empleabilidad*. Este ha sido el eje más discutido en el ámbito académico, especialmente en lo que concierne a la empleabilidad (y su antítesis la inempleabilidad). Serrano Pascual (2009) ha trabajado ampliamente esta discusión, así como Van Berkel y Valkenburg (2007), Gautié (2009), Gazier (1999), y Pérez (2005, 2013) iv. el énfasis en la teoría de la elección racional del mercado de trabajo: esta crítica se basa en el sometimiento del paradigma de activación a la teoría racional de la pobreza, a partir de la cual los perceptores de las políticas realizan un cálculo entre el beneficio (dinerario) que perciben siendo beneficiarios de un determinado programa o trabajando (Benarrosh et al., 2000; Dubet & Véréttout, 2001; L'Horty, 2004; Zalakain, 2006, entre otros) .

En los países subdesarrollados, el *worfare* fue asociado a la proliferación de un conjunto de programas que transfieren ingresos a las poblaciones vulnerables condicionados al cumplimiento de distinto tipo de contraprestaciones (Lavinás, 2013). Estos programas comenzaron a implementarse durante la década de los 80, en algunos casos promovidos y financiados por las Agencias Internacionales de Desarrollo, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desde su implementación, los Programas de Transferencias

Monetarias Condicionadas (PTMC) ocupan el centro de la escena en materia de política asistencial en América Latina. En este contexto, este trabajo pretende analizar estos dispositivos a la luz de las características que asume el paradigma de activación en los países centrales, sin perder de vista las particularidades regionales. Por otro lado, atendiendo a que los PTMC no se implementaron como un todo homogéneo en la región, este trabajo tiene como uno de sus objetivos poder determinar distintas tipologías de PTMC en relación a la problemática a la que buscan dar respuesta y a las características de la población a la que se dirigen y poder así señalar las especificidades que entraña cada una de estas tipologías en relación al *workfare*.

En el caso particular de la Argentina, tanto durante los años 90 como durante la postconvertibilidad, se implementaron distintos tipos de PTMC. Sin embargo, los programas ejecutados durante este último periodo, se presentan discursivamente como antagónicos a los programas implementados precedentemente (e inscriptos bajo la lógica del paradigma de activación), instalando así, la idea de un cambio de paradigma en la gestión de las políticas sociales entre un periodo y otro. En este marco, este trabajo busca indagar a qué dimensiones se atribuye tal viraje y analizarlas desde una perspectiva crítica que permita establecer continuidades y rupturas en la matriz socio-asistencial entre los dos periodos.

En síntesis, esta investigación se propone un doble objetivo: por un lado, señalar qué características adopta esta reconfiguración de la protección social a nivel mundial en la región latinoamericana, atendiendo a sus particularidades; y, por el otro, establecer cuáles han sido las continuidades y las rupturas en las formas de atender a las poblaciones vulnerables en Argentina durante la postconvertibilidad y la década del 90, indagando si se puede plantear un cambio de paradigma entre estos dos períodos.

## **1.2. Estructura del trabajo**

Los resultados de esta investigación se presentan organizados en dos documentos de trabajo distintos (los documentos de trabajo número 99 y 100).

El primero de estos documentos (el número 99) corresponde al abordaje teórico-conceptual a partir de la cual se construyen distintas dimensiones de análisis que se utilizarán para estudiar los distintos PTMC implementados a nivel regional y nacional. El marco teórico-conceptual de la investigación se elaboró a partir una revisión de la bibliografía europea y norteamericana sobre el paradigma de activación y da cuenta de las discusiones que surgen alrededor del

mismo. Dicha revisión se encuentra organizada en 4 partes. La primera de ellas determina las distintas conceptualizaciones que se han realizado en relación al *workfare*; la segunda, indaga sobre las particularidades de este paradigma en relación a los precedentes; en tercer lugar, se precisan distintos regímenes de activación en función de las características de los programas que implementan los distintos países; para luego, abordar cuáles son las tensiones teóricas y empíricas que se generan en torno al paradigma de activación. Las características que adopta el *workfare* y los soportes teóricos sobre los que se sustentan, se presentan en tensión con otras perspectivas del sistema de protección social ligadas al pensamiento heterodoxo a partir de las cuales se cuestiona la definición y la forma de abordaje del desempleo, la inclusión social y la gestión de las poblaciones desocupadas y vulnerables. Como resultado del análisis teórico realizado se extraen dimensiones que caracterizan al paradigma bajo estudio y que servirán de insumo para el estudio de los PTMC que se presentan en el segundo documento de trabajo.

El segundo documento de trabajo (número 100), se divide en dos partes y presenta la parte empírica de esta investigación. La primera, titulada “El paradigma de activación en América Latina: los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas” pone el foco en la región latinoamericana. Aquí, se realiza un análisis conceptual sobre los PTMC para luego proponer una definición ampliada de este término en el que se incorporan a distintos tipos de dispositivos. Luego, se estudian las características, objetivos y diagnósticos de los PTMC a la luz de las dimensiones resultantes del estudio realizado y presentado en el documento de trabajo N° 99. Por último, se caracteriza a la política asistencial implementada en la región y se proponen dos tipos teóricos de PTMC en función de su población destinataria y de las contraprestaciones exigidas, que se corresponden tanto con el paradigma de activación como con la forma de gestionar los riesgos sociales en la región. Luego, se discute si las dimensiones que caracterizan al paradigma de activación en los países centrales encuentran eco en los programas implementados en la región latinoamericana, intentando rescatar las particularidades regionales.

Por último, la segunda parte del documento de trabajo N° 100, cuyo título es “Nuevos programas, ¿nuevo paradigma de protección social? Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina 2003-2013”, explora la realidad Argentina durante el período 2003-2013. Este apartado presenta un doble objetivo: por un lado, abre la discusión respecto a cuáles son las continuidades y las rupturas del sistema de protección social que se implementa durante este período en comparación con aquel que imperó durante la década de

los 90; por el otro, se pretende determinar si existió, como se sostiene desde la retórica gubernamental, un viraje en el paradigma sobre el que se sustentan los programas implementados durante el período.

### **[Parte teórica] El workfare como nuevo paradigma de protección social. Una mirada desde los países centrales**

No existe dentro de la literatura especializada en la temática una definición única y acabada sobre el término *workfare* o activación<sup>2</sup> (Barbier, 2011; Panet-Raymond y Shragge, 1997), sin embargo, existe consenso en plantear que este concepto hace referencia a un nuevo esquema de protección social conocido bajo el neologismo que combina la palabra trabajo (*work*) con bienestar (*welfare*) (Lavinás, 2013). Una revisión bibliográfica sobre estos conceptos muestra que la mayoría de las interpretaciones y por tanto, de las conceptualizaciones en relación a la activación, se refieren a diversos cambios en el sistema de protección social Europeo y Norteamericano sucedidos a partir del último cuarto del siglo XX y que toman como punto de referencia y de contraste a las características que adoptó el Estado de bienestar durante la etapa que se conoció, al menos en los países centrales, como los 30 años dorados del capitalismo (1945-1975).

En términos generales podemos agrupar a los distintos estudios sobre el *workfare* en dos ejes: (1) aquellos que reconocen al proceso de activación como un cambio en el sistema de protección social sustentado en las modificaciones acontecidas al interior de los mercados de trabajo; (2) aquellos que plantean al *workfare* como un viraje en el sistema de protección social basado en un cambio en el diagnóstico sobre las causas del desempleo y en la forma de

---

<sup>2</sup>Algunos autores hacen una distinción entre el paradigma de activación y el *workfare* (J.-C. Barbier, 2011) reservando éste último término para hacer referencia a los dispositivos implementados en los EE UU (Morel, 2000), caracterizados por ser extremadamente punitivos y reforzar una conceptualización individualista del desempleo y de la pobreza. También esta distinción se utiliza para determinar diferencias dentro de los regímenes de activación, haciendo alusión también con esta palabra (*workfare*) a aquellos regímenes de protección social de corte más liberal, característicos, por lo general, de los países anglosajones. Sin embargo, otro conjunto de autores (Lodemel and Trickey 2000; Panet-Raymond and Shragge 1997; Handler 2003) utilizan ambos conceptos de manera universal e indistinta. En el caso puntual de este trabajo, se utilizará en este último sentido, “paradigma de activación” como la denominación en español de la palabra *workfare*.

superar esta problemática. Por otro lado, se puede reconocer a un tercer conjunto de estudios (3), que plantean al *workfare* como un cambio en los dispositivos y programas implementados por el Estado para enfrentar las situaciones de desocupación, ya sea por la necesidad de reducir los costos del sistema de protección social (1) o porque comprendan un diagnóstico distinto a la situación de desempleo (2).

En este documento indagaré sobre las distintas concepciones del paradigma de activación, las interpretaciones sobre su surgimiento y estudiaré sus principales características. También analizaré cuáles son los principales soportes teóricos que constituyen los pilares centrales del paradigma en cuestión y mostraré cuales son su puntos de contraste con otras corrientes teóricas y estudios empíricos.

## **2.1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de *workfare*?**

### **2.1.1. El *workfare* como un cambio en el paradigma de protección social**

Desde esta perspectiva, el concepto de activación es entendido como un cambio en el sistema de protección social, cuyo fundamento se sustenta en los cambios acontecidos al interior del mercado de trabajo durante el último cuarto del siglo XX.

El argumento central de esta concepción es que la tasa de desempleo que experimentaron los países centrales a partir de los 80 comenzó a alertar a los Estados quienes debían destinar cada vez más presupuesto a políticas pasivas (como el seguro por desempleo) poniendo en peligro la sustentabilidad del sistema de protección que había imperado desde la postguerra hasta ese entonces (Bonoli, 2010; Gautié, 1998; Gautié y Barbier, 2000; Serrano Pascual, 2004). De este modo, el Estado de bienestar clásico, es considerado un Estado pasivo que cumple la función de proteger a las personas de distintos riesgos sociales (en el caso del seguro de desempleo, compensa el riesgo de quedarse por un tiempo sin un empleo y sin ingresos), pero no incentiva el reingreso de los perceptores al mercado de trabajo. Esto lleva a plantear la necesidad de generar un cambio en el paradigma de protección social y, también en el carácter del Estado, para lograr que los perceptores permanezcan en el sistema de asistencia la menor cantidad de tiempo posible y que, de este modo, se reduzcan los costos y se garantice la reproducción y sustentabilidad del sistema. Por este motivo, el Estado debe ser reemplazado por un Estado activo que le otorgue a los individuos “activos” (como capital humano y capital social) para que puedan disponer así de un “patrimonio” que los convierta en

“empresarios” de su propia vida (Gautié, 2004) y dependan cada vez menos de los recursos escasos del Estado.

Desde esta perspectiva el paradigma de activación es comprendido como una transformación desde un paradigma de *protección social pasivo* hacia uno *activo* cuyo principal objetivo es incrementar las tasas de participación de sus perceptores en el mercado de trabajo y reducir el gasto social (Serrano pascual, 2004). En síntesis, el concepto de "activación" es utilizado por algunos autores para describir el proceso occidental a partir del cual se busca “activar” a los sistemas de protección social “pasivos” (Barbier, 2006).

### **2.1.2 El *workfare* como un viraje en el diagnóstico y en las formas de gestionar los problemas del mercado de trabajo**

La activación, también se puede entender como un nuevo paradigma de protección social cuyo viraje se sustenta en un conjunto de nuevas representaciones y nuevos discursos sobre los problemas del mercado de trabajo y sobre las prácticas para gestionarlos.

Hasta los 80 y, desde fines de la segunda guerra mundial, el desempleo en los países centrales era analizado desde una perspectiva keynesiana. Desde este enfoque, el problema del desempleo es imputado a un problema de demanda agregada y conceptualizado como cíclico, cuya solución radica principalmente en el desarrollo de una política macroeconómica heterodoxa que fomente el desarrollo regional y la creación de empleo (los programas de subsidios al empleo y de desarrollo del capital humano tomaron particular relevancia) (Barbier y Knuth, 2010).

A partir de los años 80, emerge una nueva visión de la política económica y del desempleo. En un contexto de descrédito de las políticas keynesianas de sostenimiento de la demanda y del intervencionismo estatal, una nueva concepción de la política económica se manifiesta con una marcada tendencia hacia políticas de oferta (Barbier, 2006). El desempleo comienza a ser diagnosticado: i) por el lado de la demanda, como el resultado del excesivo costo de la mano de obra (justificado a partir de una excesiva rigidez de los mercados laborales, el accionar de los monopolios sindicales y las generosas prestaciones del sistema de protección social que empujan los salarios al alza) (Layard, Nickell, y Jackman, 1991); y, ii) por el lado de la oferta, como una elección racional ligada a la generosidad de los beneficios y a la falta de incentivos que éstos generan para que los perceptores re ingresen al mercado de trabajo, lo que genera una relación de dependencia entre los desocupados y el sistema de protección social (Mead,

1986; Murray, 1996; Rosanvallon, 2007). La novedad de esta representación está ligada a una visión micro de la política económica, congruente con su adhesión a la escuela neoclásica y a la ofensiva neoliberal que se instala a partir de mediados de los '70 (Barbier, 2006). Desde esta perspectiva, el problema del desempleo deja de estar ligado a variables macroeconómicas y es entendido a nivel microsocia, considerado como una problemática que responde a características particulares de los individuos o de las unidades productivas.

En este sentido, el concepto activación es utilizado para hacer referencia a un cambio en el sistema de protección social en el que comienzan a implementarse mecanismos que buscan cambiar la estructura de incentivos hacia los individuos o las unidades productivas para que los perceptores de asistencia reingresen al mercado laboral lo más rápido posible. Utilizan para esto beneficios o contraprestaciones que pueden adoptar la forma de *palos* o *zanahorias*<sup>3</sup>, en donde muchas veces se plantea una combinación de ambos como la opción más eficiente (Layard, 2000).

### **2.1.3 El *workfare* como un cambio en los dispositivos y programas implementados**

Por último, hay un tercer grupo de estudios que analizan los cambios en los dispositivos para enfrentar los problemas de empleo, enmarcados dentro de un cambio más amplio del sistema de protección social, ya sea que éste se haya dado por limitaciones presupuestarias (1) o por cambios en la forma de comprender los problemas de empleo (2). Desde esta perspectiva el paradigma de activación, se define como un programa de acción, es decir, como un conjunto de dispositivos, programas y medidas sociales o de empleo que buscan actuar sobre los individuos en general (Barbier, 2006) y, sobre las poblaciones desocupadas y pobres en particular (Barbier, 2011).

Así, se conceptualiza a la lógica del activación como un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a mejorar los niveles de integración social y económica de las personas desocupadas a partir de su (re)inserción al mercado laboral (Moreira, 2008). En esta misma línea (Panet-Raymond y Shragge, 1997) señalan que el significado de *workfare* es

---

<sup>3</sup>En general, aquellos dispositivos que buscan aumentar la capacitación, la subvención de salarios y la creación de trabajo directo son programas que promueven el comportamiento "deseable" de los trabajadores y por lo tanto a menudo se los denomina "*zanahorias*" (*carrots*). Por otro lado, aquellos dispositivos que buscan revertir conductas o comportamientos "indeseables" a través de sanciones, limitaciones y controles se denominan "*palos*" (*sticks*) (Kluve, 2006).

“*work for welfare*”, es decir, la obligación de trabajar se impone para poder recibir prestaciones por parte del Estado ante una situación de desocupación. Por su parte, lo esencial de la activación “*reside en que se han "reactivado" o reforzado los vínculos entre el derecho a la protección social y la actividad laboral [traducción propia]*” y que esto, en algunos casos, “*se traduce en el refuerzo de obligaciones impuestas a los beneficiarios [traducción propia]*” (Barbier, 2011:49)

Desde esta perspectiva, existe consenso en plantear que el cambio en los dispositivos implementados se concentra alrededor de dos elementos centrales: por un lado, en un mayor vínculo entre las políticas sociales y las políticas del empleo en vistas a (re)instaurar una concepción de las políticas asistenciales basadas en la ética del trabajo y en la centralidad del empleo como mecanismo básico de inclusión social (Barbier, 2002, 2006); y, por el otro, en un incremento de las restricciones, limitaciones, contrapartidas y condiciones hacia las personas receptoras de la política asistencial, en miras de que éstas se *activen* (Handler, 2003). Señala Barbier (2011) que el empleo metonímico de la palabra “activación” significa “activar a los pobres” o “activar a los desocupados”. En este sentido, el concepto activación engendra en su definición al verbo activar, que califica a los receptores de asistencia como personas activas, que se movilizan, que participan y que por ello son merecedores de asistencia. Esta idea se define en contraposición a la de “pasividad” que alude a los programas *pasivos* (como el seguro por desempleo), en donde los individuos son comprendidos como simples receptores, inanimados.

Ahora bien, ¿qué dispositivos o medidas forman parte del paradigma de activación? Como muestra el cuadro 1, este paradigma comprende cinco categorías para caracterizar a las políticas o dispositivos *activos* de protección social y los contrapone con los dispositivos *pasivos* clásicos.

**Cuadro 1 | Dispositivos activos y pasivos. Clasificación y principales características.**

	<b>Dispositivo</b>	<b>Descripción</b>
<b>Dispositivos Activos</b>	(1) Servicios públicos de empleo y administración	Incluye actividades de colocación de empleo, asesoramiento y orientación profesional, administración de las prestaciones por desempleo y articulación entre los demandantes de trabajo y los programas activos de empleo.
	(2) Entrenamiento para el mercado de trabajo.	Contiene dos categorías: a) formación profesional y acciones disciplinarias para adultos desempleados; b) formación de adultos ocupados por requerimientos del mercado de trabajo
	(3) Medidas para jóvenes en la transición de la escuela al trabajo	También incluye dos categorías: a) programas de formación y empleo dirigidos a jóvenes desocupados; b) formación de aprendizaje para jóvenes que recién salen de la escuela.
	(4) Subsidios al empleo	Cubre medidas para proporcionar empleo a grupos prioritarios de desocupados y otros grupos vulnerables (como jóvenes y discapacitados). Se divide en tres categorías: a) subsidios a la contratación: subsidios pagados a los empleadores del sector privado para estimular la contratación de trabajadores desocupados; b) asistencia a desocupados emprendedores para que puedan crear su propio emprendimiento; c) creación de empleo directo para desocupados en el sector público o en organizaciones de la sociedad civil.
	(5) Medidas para discapacitados	Incluye solamente las medidas para personas con alguna discapacidad. Incluye dos categorías: a) formación de readaptación profesional y medidas conexas para incrementar la empleabilidad de los discapacitados; b) programas de trabajo protegido que emplean directamente a personas con discapacidad.
<b>Pasivos</b>	(1) Beneficios por desempleo	Incluye todas las prestaciones pagadas en metálico a los desempleados. El beneficio pasivo por excelencia es el seguro por desempleo.
	(2) Pensiones por jubilación anticipada	Únicamente en aquellos casos en los que el mercado de trabajo así lo requiera.

Fuente: Elaboración propia a partir de Martin (2000), Martin y Grubb (2001) y Barbier (2006).

Ahora bien, como he mencionado una de las principales modificaciones que define a este nuevo paradigma de protección social es el énfasis puesto en incentivar la rápida (re)inserción de los desocupados en el mercado de trabajo, haciendo que el empleo sea el principal eje de merecimiento para la cobertura de algunos riesgos. Esto lleva a plantear una mayor relación entre el sistema de protección social y el mercado de trabajo. Sin embargo, una gran cantidad de países, incluso durante los 30 años dorados del capitalismo, tienen y han tenido un régimen de protección social de origen bismarkiano que, justamente, asocia la protección de los riesgos sociales (a partir de un sistema contributivo) a la participación en el mercado de trabajo, ya que es justamente a partir del empleo (siempre registrado) que las personas tienen derecho a ser protegidos. Los argumentos aquí planteados dan lugar al primer interrogante teórico: ¿qué hay de nuevo en el *workfare*? Veamos.

## 2.2 ¿Qué hay de nuevo en el *workfare*?

Durante el apogeo de las políticas keynesianas en los países centrales, los ciudadanos no solo eran sujeto de derechos políticos y civiles, sino también de derechos sociales. Estos derechos, sin embargo, en algunos casos, se encontraban en estrecha interdependencia con la participación en el mercado de trabajo. De hecho, los sistemas de protección social de la Europa occidental basaron su expansión en la asunción del pleno empleo masculino y en la acción complementaria de la familia, especialmente en el trabajo no remunerado de las mujeres, dentro del hogar (Moreno y Serrano Pascual, 2007). Durante esta etapa se pueden destacar dos grandes tipos de estado de bienestar: el Keynesiano-beveridgeano (conocido como el modelo inglés) y el Keynesiano-bismarckiano (también llamado modelo alemán) en donde se establecen dos convenios de protección social distintos (Esping-Andersen, 1993): el primero se basa en el principio de Beveridge de los derechos universales de los ciudadanos, en donde el derecho a la protección social es independiente del grado de necesidad o el alcance del rendimiento en el trabajo. Bajo este régimen el sujeto de derecho está condicionado, en este caso, de ser ciudadano o residente en el país por un mínimo de tiempo. El segundo tipo de convenio se basa en la prolongación de derechos cuya base es el rendimiento en el trabajo. Esta variante tiene sus orígenes en la tradición de seguros que se desarrolló primero en Alemania y luego en todo el continente europeo. Aquí los derechos están

claramente condicionados al vínculo con el mercado laboral y a las contribuciones financieras<sup>4</sup>.

La relación entre el sistema de protección social y el mercado de trabajo, existente durante este periodo en los estados de bienestar de raíz bismarkiana, es lo que lleva a Barbier y Knuth (2010) a plantear que ya existía en estos países una lógica de “activación”, tensionando aquella postura en la que se plantea que el *workfare* emerge a partir de los 80. De este modo, los autores oponen una “vieja activación” a una “nueva activación”. La primera hace referencia al sistema de protección social que imperó durante el apogeo de las políticas keynesianas y, la segunda al ciclo que se abre, a partir de la década del 80, con la ofensiva neoliberal que se expande como nuevo modelo de acumulación.

En un contexto de política macroeconómica keynesiana, la “vieja activación”, no sería un sinónimo de “pasividad”, sino que su acento está puesto en ampliar la demanda generando posibilidades de empleo para los individuos, entendiendo que la limitación para la integración de las personas al mercado laboral era la insuficiencia de puestos de trabajo. Por el contrario, la “nueva activación” se basa en una visión en donde la existencia de oportunidades de empleo se da por sentada, concentrando la problemática en la oferta de mano de obra y ya no en la demanda<sup>5</sup>. Desde esta perspectiva, se adhiere a la idea pesimista de que *“poco pueden hacer las políticas públicas para ampliarla [a la demanda, NA] e ideológicamente sesgada de que “el trabajo siempre está allí, lo único que hay que hacer es salir y buscarlo [Traducción propia]”* (J. C. Barbier y Knuth, 2010, p. 16). La “nueva activación” se concentra entonces, en las preferencias individuales, las estructuras de incentivos exógenos y los cambios en la conducta de los individuos. El desempleo, antes definido institucionalmente como un fenómeno social, muta a la expresión de los sin trabajo (*joblessness /worklessness*), como una condición individual que involucra a todos aquellos que no puede mantenerse así mismo a partir de un empleo remunerado. Desde esta perspectiva, una vez que el problema se plantea como individual, la pregunta filosófica respecto a si se “debe” trabajar, es decir, si es éticamente aceptable obligar a una persona a que acepte un empleo, se reduce a si “puede”

---

<sup>4</sup> En términos generales, el modelo beveridgeano se plantea sobre cotizaciones homogéneas para todos los asegurados y otorga prestaciones económicas uniformes para todos ellos, otorgando prestaciones básicas y obligatorias en niveles mínimos de subsistencia para los ciudadanos y ciudadanas. Este modelo descansa ampliamente sobre recursos indiferenciados, incluyendo fondos de los presupuestos generales del Estado. Por su parte, el modelo bismarkiano reposa sobre cotizaciones diferenciadas según el volumen de rentas del asegurado y, en consecuencia, otorga prestaciones en proporción a esas rentas, el seguro en este caso es de carácter obligatorio y se financia con los aportes y contribuciones de los trabajadores y de los empleadores (Explora, 2012).

(física y psíquicamente) hacerlo, y a las diversas formas sobre cómo convertir al trabajo en obligación (Barbier y Knuth, 2010)

De este modo, se puede destacar que si bien la estrecha relación entre sistemas de protección social y mercado de trabajo no es una novedad del *workfare*, sí se evidencia, entre un momento y otro, dos sistemas de protección que responden a interpretaciones y diagnóstico del desempleo, de la responsabilidad, las actitudes individuales y de las políticas públicas distintas. Se sustituye la lógica de indemnización pasiva de los riesgos sociales por una lógica contractual de incitación a la adopción de conductas activas de reducción de riesgos y se introducen mecanismos de contrapartida para la obtención de prestaciones. Todo esto evidencia la emergencia de un nuevo referente en materia de políticas económicas y sociales, el Estado social activo (Dang & Zajdela, 2009). Sin embargo, pese a los puntos de contraste, la insistencia en articular sistemas de protección social y mercado laboral dejan ver a trasluz ideas comunes entre la “vieja” y la “nueva activación” como la centralidad del trabajo remunerado como mecanismo básico de integración e inclusión social, y cierta aceptación de que el acceso al trabajo es lo único que convierte a los perceptores de la protección social como merecedores de la cobertura de ciertos riesgos, ya sea ésta en forma de derechos o de asistencia.

Avanzamos en este apartado en establecer que la activación es un cambio en el paradigma de protección social que surge alrededor de los años 80 en occidente. También determinamos que parte de este cambio de paradigma se sustenta en la modificación de los dispositivos y programas que buscan actuar sobre las poblaciones desocupadas y pobres. Sin embargo, un análisis más detallado sobre la bibliografía que estudia al paradigma de activación muestra que se han construido distintas tipologías al interior del paradigma, cabe preguntarse entonces: ¿Por qué, a nivel analítico, se plantean distintos regímenes de activación? ¿Cuáles son las características que diferencian a un régimen de otro? Estudiaremos en el apartado siguiente las distintas tipologías construidas bajo la lógica del *workfare*.

### **2.3 Un paradigma ¿diversos regímenes?**

Los diversos programas y dispositivos implementados en los distintos países de Europa y EE UU muestran que el régimen de activación presenta características particulares en cada país. Esto lleva a que en la literatura se pueda encontrar una vasta producción de tipologías de “activación”. La mayor parte de los estudios realizados coinciden en plantear que, a nivel agregado, los dispositivos pueden agruparse en dos grandes grupos, identificados por Moreno

y Serrano Pascual (2007) como los dos “polos” del paradigma de activación. Estos dos polos han adoptado distintos nombres según el autor que se analice, pero en líneas generales y, como veremos a continuación, existe consenso en cuáles son las particularidades que caracteriza a cada uno de ellos. Torfing (1999) denomina a estos polos como “workfare ofensivo” por un lado y “workfare defensivo” por el otro. Si bien la literatura ha desarrollado un gran número de tipologías cuya enunciación excede al objetivo de este trabajo, a continuación se explicará brevemente qué caracteriza a cada uno de estos grupos.

El “workfare defensivo” es característico de los países anglosajones y pone el énfasis en distintas formas de desincentivar la permanencia de los trabajadores en los sistemas de protección social (Lodemel, 2007). Este modelo aparece influenciado por una visión individualista de la pobreza a partir de la cual se asume que la responsabilidad para incorporarse al empleo es fruto de una decisión individual, basada en el cálculo racional y económico, en donde el desempleado puede ser sometido a cierta presión que asegure la opción por el trabajo (Arriba Gonzales de Durana y Pérez Eransus 2007). Este régimen se materializa en programas que ponen el énfasis en la responsabilización individual, el establecimiento de límites temporales para la percepción de ayudas, la imposición de sanciones, el establecimiento de cuantías decrecientes en el tiempo, la reivindicación de la ética del trabajo y la reintroducción de un carácter estrictamente contraprestacional en la recepción de las ayudas.

En el otro polo, el “workfare ofensivo” se caracteriza por contemplar aquellos programas que buscan adaptar la fuerza de trabajo desocupada a los requisitos del mercado laboral y así incrementar su empleabilidad. Bonoli (2010) identifica dentro de este régimen a aquellas políticas que buscan incrementar el capital humano y generar un círculo de habilidades y empoderamiento de los beneficiarios (por medio de sistemas de educación, capacitación y formación profesional). Las políticas que se encuentran dentro de este régimen de activación se caracterizan por la creación de oportunidades de empleo en el sector público, el diseño de recursos formativos, los dispositivos de orientación laboral personalizados y determinados programas sociales para los colectivos en situaciones más graves de exclusión (Arriba Gonzales de Durana y Pérez Eransus 2007). Dentro de esta orientación, el individuo se concibe como un sujeto autónomo que necesita de activos (cualificación, experiencia, etc.) para poder ejercer su autonomía (Moreno y Serrano Pascual, 2007).

Taylor-Gooby (2004) realizó una clasificación similar, pero llamó “activación positiva” a aquel que mediante la capacitación genera un círculo de habilidades y empoderamiento de los

beneficiarios; y “activación negativa” a las políticas que tienden a incentivar la reinserción en el mercado de trabajo mediante sanciones y reducción de beneficios progresivos. De esta misma manera Moreno y Serrano Pascual (2007) coinciden con esta distinción y utilizan los términos “régimen de activación workfare” y “régimen de activación welfare” respectivamente. En esta misma línea, Barbier (2004; 2002), opone un tipo liberal a uno universalista: mientras que al primero lo asocia a un Estado de bienestar residual, con sistemas de protección mínimos, seguros de baja cuantía y que promueve valores tales como el individualismo y la autonomía personal a partir de un enfoque más punitivo, al régimen universalista lo caracteriza como aquel que otorga beneficios más generosos y que pone un mayor énfasis en las prestaciones que buscan incrementar la empleabilidad de los perceptores, a partir del cual busca conciliar las demandas de la sociedad y las demandas de los individuos, lo que lleva al autor a comprenderlo como un modelo que promueve una mayor reciprocidad. Serrano Pascual (2004) opone de un lado, a las políticas de activación que tienden más al uso de zanahorias (*carrots*), que se acercaría en mayor medida a aquellos dispositivos de capacitación y aumento de capital humano y de incremento de la empleabilidad; del otro lado, agrupa a los dispositivos que tienden a utilizar en mayor medida palos (*sticks*), es decir que son de carácter más punitivo.

De este modo, se destaca que, aunque con diferencias entre los países e incluso con matices al interior de cada uno de éstos, los criterios de la activación se han ido incorporando a los distintos sistemas de protección social (Arriba Gonzales de Durana y Pérez Eransus, 2007). De este modo, la relación entre trabajo y asistencia se ha convertido en una cuestión central de la agenda política, lo que se materializa en la introducción de prestaciones con distintos grados de condicionalidad y de participación en alguna forma de empleo.

Sin embargo, y pese a la gran aceptación que ha tenido el paradigma de activación dentro de los hacedores de política pública y dentro de algunas corrientes de vasto campo académico, la adopción de este nuevo paradigma ha sido objeto de diversas críticas. El énfasis que se deposita en las características particulares del individuo a la hora de diagnosticar los problemas de inserción laboral, la obligatoriedad de las contraprestaciones, el carácter punitivo de algunos dispositivos, la baja cuantía de los beneficios, entre otras cuestiones son algunos de los principales puntos en tensión a destacar.

Habiendo analizado qué es el paradigma de activación y cuáles son sus principales características, dedicaré los apartados que restan de este documento a analizar cuáles son

algunas de las críticas que diversos estudios académicos han realizado sobre el conjunto de los dispositivos que forma parte de este nuevo paradigma de protección social.

## **2.4 El *workfare* en tensión**

Dentro de las diversas críticas que se realizaron desde el ámbito académico al paradigma de activación, se pueden distinguir al menos dos tipos de tensiones:

Tensión de diagnóstico: aquella que se establece entre enfoques que ponen el acento exclusivamente en la oferta de trabajo para explicar los problemas del desempleo y la pobreza (tales como la teoría del capital humano o las nuevas conceptualizaciones sobre la empleabilidad), con enfoques que buscan introducir otras variables al análisis, vinculadas a la demanda, pretendiendo así determinar causas sistémicas y no puramente individuales.

Tensión de compulsión: aquella que se genera entre los enfoques que plantean la necesidad de, por distintos medios, imponer al trabajo en tanto obligación social y, otros enfoques, que cuestionan esta perspectiva, entre otras razones, porque su resultado suele redundar en inserciones endebles en el mercado de trabajo. Se pueden señalar dos tipos de tensiones de compulsión distintas: por una lado aquella que se genera entre los enfoques que critican el principio de contractualización y la exigencia de contraprestaciones obligatorias hacia los perceptores como contrapartida de la prestación social; y, por el otro, aquella que surge de las críticas a la teoría de la elección racional del mercado de trabajo y a las bajas cuantías de los beneficios.

### **2.4.1 Tensión de diagnóstico: el énfasis en la responsabilidad individual, la teoría del capital humano y el concepto de empleabilidad**

Al comenzar este documento, se destacaron qué dispositivos forman parte de los programas activos y se describieron cuáles son sus principales objetivos. Se evidencia en ellos una fuerte tendencia a exigir contraprestaciones cuyo objetivo es el incremento de la formación formal y profesional, la capacitación fuera y dentro del puesto de trabajo, la participación en prácticas calificantes, etc. Tal como lo sugieren los dispositivos, con estas contraprestaciones se buscan aumentar el capital humano y la empleabilidad de los perceptores de asistencia. Analizaré a continuación brevemente cuáles son los postulados de la teoría del capital humano y qué comprende el concepto de empleabilidad, para luego establecer cuál es el diagnóstico que se sostiene desde estos dispositivos sobre los problemas del desempleo, la pobreza y la

exclusión. Finalmente, se pondrá en tensión este abordaje con otros que cuestionan el énfasis que desde éstos se deposita en el individuo para superar las condiciones de exclusión y pobreza y buscan incorporar al análisis otras variables que establecen causas a nivel macrosocial.

### La teoría de Capital Humano

La teoría de capital humano surge como una continuidad del pensamiento neoclásico durante la década del 50 y se desarrolla e impulsa durante las décadas del 60 y 70. Esta teoría, explica la relación entre educación y trabajo desde una perspectiva económica, e introduce a la variable educación/nivel de calificación como explicativa de la heterogeneidad en las remuneraciones de los individuos. Desde esta perspectiva teórica, la desigualdad de los ingresos está positivamente correlacionada con la desigualdad en la educación y con otras formas de aprendizaje (Becker, 1983).

Gary Becker, discípulo de Theodore Schultz, principal referentes de la teoría del capital humano y de Milton Friedman, defensor del liberalismo económico, plantea que los individuos actúan siempre de manera racional y lleva ese análisis al campo de la educación. De este modo, este autor considera a la educación como una inversión utilizando las herramientas del análisis neoclásico de costo-beneficio. Desde esta perspectiva, se considera a la educación y a la formación como una inversión que mejora la productividad y los ingresos futuros de los trabajadores. La oferta de trabajo se reduce a la elección “racional” realizada por el trabajador en donde se establece cuánto tiempo dedicar al ocio, al trabajo y a la educación, incluyendo a este último factor como novedad en el marco del esquema neoclásico tradicional (cuya ecuación introducía únicamente la relación dicotómica entre trabajo y ocio como determinante de la curva de oferta).

Así, el capital humano constituye un conjunto de factores tangibles e intangibles, con capacidad de elevar y conservar la productividad y la empleabilidad. Las formas en que se puede materializar son: las habilidades innatas, las habilidades académicas básicas, la educación formal, la capacitación formal, la experiencia laboral y otro tipo de aprendizajes informales, la información sobre el mercado de trabajo; la salud; características personales (autoestima, ética, cultura laboral, etc.), e incluso condiciones de vida (Campos Ríos, 2003).

Becker (1983) plantea que cualquiera sea el tipo de inversión en capital humano, ésta presenta costos directos, como los gastos en útiles escolares, transporte, matrícula, consumo de determinados alimentos, etc.; y también, costos indirectos (se refiere principalmente al

ingreso que el trabajador deja de percibir por no trabajar durante algún período o trabajar menos para dedicarle tiempo a su formación), y que éstos se verán luego reflejados en el retorno futuro de esta inversión materializado en el acceso a mejores puestos de trabajo y a la obtención de mayores salarios.

Por otro lado, la teoría de capital humano, plantea que la inversión en formación y educación está directamente relacionada con las posibilidades de obtener un empleo. Esta teoría toma como una de las principales evidencias empíricas para explicar la importancia de la relación entre educación y trabajo que *“la tasa de desocupación tiende a estar relacionadas inversamente al nivel de cualificación”* (Becker 1983: 41). Es decir que, las personas desocupadas u ocupadas en empleos de bajos ingresos son aquellas que poseen niveles de instrucción más bajo. Este es el principal fundamento que se presenta desde los dispositivos de política pública para plantear la necesidad de garantizar el aumento del capital humano como forma primordial de superación de las situaciones de desempleo, pobreza y exclusión social.

En síntesis, se puede plantear entonces que, los dispositivos que buscan un incremento de la empleabilidad tienen un diagnóstico fuertemente sesgado hacia la oferta, en donde el problema de la desocupación se sustenta en déficit individuales ligados ya sea a la falta de formación, capacitación, experiencia u otros como salud, déficit en las características personales, etc. Bajo esta lógica, se realiza un análisis a nivel microsociales, es decir, a nivel del individuo en donde se espera que un incremento en el capital humano permita el ingreso al mercado de trabajo de todos aquellos desocupados excluidos del mundo laboral. Si bien esta teoría ha tenido mucho asidero dentro del campo académico, muchas de las críticas que se le han realizado provienen de otras corrientes teóricas que incorporan al análisis característica de la demanda. La importancia de analizar estas críticas radica en poder comprender cuáles son las limitaciones del soporte teórico de uno de los pilares fundamentales del paradigma de activación y de los dispositivos activos que desde éste se implementan.

Se pueden plantear entonces críticas, al interior de la misma escuela neoclásica, y críticas que provienen de otras corrientes teóricas. Las primeras siguen haciendo énfasis en las características de la oferta de fuerza de trabajo incorporándoles nuevas variables al análisis, mientras que las segundas introducen una variable de suma importancia para la comprensión de los problemas del desempleo: la demanda.

Al interior de la misma escuela neoclásica, surge una segunda generación de estudios, también durante los años 70, que cuestiona la validez de considerar a la educación como única variable explicativa del diferencial de ingresos y se introducen al análisis otros factores de importancia, tales como el sexo, la raza, el entorno social, y la educación no formal. La principal crítica se basa en una sobrevaloración de la educación en los cálculos de retorno, que podrían, en algunos casos, atribuirse a otros factores extra educativos (Morduchowicz, 2004).

Por otro lado, durante la década del 80 surgen algunos estudios que no solo consideran las características de la oferta de trabajo para determinar la relación entre educación y empleo, sino que introducen al análisis caracterizaciones de la demanda. Dentro de este grupo, encontramos estudios como los de (Emmerij, 1981), quien plantea que siempre existió una tensión entre la demanda social de educación y, la demanda económica o capacidad de absorción de destrezas específicas por parte de la economía. Para este autor, cuando el acceso a la educación no se encuentra generalizado, esta variable tiene un importante valor explicativo del desempeño de una persona dentro del mercado laboral. Sin embargo, cuando en una sociedad se presenta un nivel de escolarización más homogéneo, el contexto socioeconómico y cultural tiene una mayor incidencia en la posibilidad de obtener un (buen) empleo.

Esta perspectiva se inserta en los estudios sobre la segmentación de los mercados de trabajo. Desde las teorías de la segmentación se plantea que las desigualdades en los ingresos al interior de un mismo nivel educativo se expresan por la existencia de variables vinculadas a las características productivas de los distintos sectores, como la rama de ocupación, el tamaño del establecimiento, la calificación y la categoría ocupacional, además del nivel de educación formal alcanzado (Morduchowicz, 2004). En el marco de esta teoría, se sostiene que una mayor educación no podrá modificar la segmentación de los mercados, que es lo que hace que algunos grupos sociales (con determinadas características raciales, de género, etc.) estén destinados a permanecer en puestos peor remunerados, más precarios (en términos de menor estabilidad laboral), o incluso sin empleo, aun cuando presenten iguales niveles educativos que el resto (Morduchowicz, 2004).

En estrecha relación con la teoría de la segmentación laboral, Thurow (1983) también critica a la teoría del capital humano por su carácter parcial al explicar la relación entre educación y trabajo sin incorporar al análisis la cantidad de puestos disponibles en una economía. Este autor, comprende que la productividad no es una característica de la persona sino un atributo

del puesto de trabajo y, sin desestimar la competencia de los individuos por los salarios, plantea que éstos compiten entre sí, en primera instancia, por las oportunidades laborales (Thurow, 1974). Desde esta perspectiva, las personas llegan al mercado de trabajo con una determinada cantidad de cualificaciones (experiencia laboral, capacitación, etc.) y características de base (educación, sexo, edad, etc.) que son utilizadas por los empresarios para determinar el coste de formación que tendrá cada individuo para cubrir un puesto de trabajo determinado. Los empleadores ordenarán a los postulantes en una fila, un continuo, que sitúa a los trabajadores que requieran menores costos de formación primero (es decir, aquellos que presentan mejores características de base), y luego, a aquellos que representan mayores costos de formación.

De este modo, para Thurow (1983), la renta de un individuo va a estar determinada por dos cuestiones: 1) la posición relativa del individuo en la fila de trabajo, por un lado; y, 2) la distribución real de oportunidades de empleo en la economía, por el otro. En aquellas economías en las que haya un número inadecuado de puestos de trabajo, los postulantes que se encuentren en el sector inferior de la cola laboral, se quedarán sin empleo. De esta manera, desde esta perspectiva se desprende que, por muchos que sean los esfuerzos que se realicen desde los dispositivos implementados por el Estado para activar a los beneficiarios y estimularlos a que incrementen su capital humano, estos pueden permanecer excluidos del mercado laboral si la economía no logra generar suficientes puestos de trabajo.

Otras teorías, originadas también en los 70, como la de la señal (Spence, 1973) o la del filtro (Arrow, 1973), cuestionan a la teoría del capital humano al plantear que la educación no aumenta por sí misma las capacidades productivas de una persona. Estas teorías señalan que la educación es utilizada por los empleadores como una señal de las habilidades que poseen o del esfuerzo que están dispuestos a hacer los potenciales empleados en un contexto de información imperfecta (P. Pérez, 2008). Arrow (1973) considera a la educación como un filtro, a partir del cual se puede identificar y “filtrar” a las personas que poseen determinados atributos buscados por los selectores de personal. Para esta teoría, la certificación garantiza al empleador un mínimos de conocimiento, aptitudes y esfuerzos, por parte del futuro trabajador, debido a que éste ha tenido cierto éxito en alcanzar el nivel educativo acreditado por el diploma (P. Pérez, 2008). En el caso de la teoría de la señal, en sistema educativo cumpliría la función de “señalar” a los más aptos, cumpliendo así la función de filtro (Spence, 1973). De este modo, estas teorías plantean nuevamente la importancia de la educación en términos relativos pero no absolutos, es decir, la educación es importante en tanto permite distinguir a

un individuo de otro y mejorar sus probabilidades de acceder a un empleo, pero la garantía del empleo estaría vinculado a las potencialidades que tiene una economía en la generación de puestos de trabajo, si es que todavía podemos seguir pensando en las posibilidad de alcanzar el pleno empleo formal (masculino y femenino).

Finalmente, desde la corriente radical y marxista, se cuestiona a la Teoría de Capital Humano en tanto su análisis excluye formalmente la relevancia de la clase y del conflicto de clases para explicar los fenómenos del mercado de trabajo (Bowels y Gintis, 1975). Bowels y Gintis (1975) critican a esta teoría en tanto ignora y no incluye una teoría de la reproducción social. De este modo, la corriente radical articula su crítica a la Teoría del Capital Humano destacando el rol del sistema educativo como reproductor de ideología y garante de la reproducción de las relaciones sociales de dominación del orden capitalista (Vaan Rap, 2010). Desde esta perspectiva, se reemplaza la idea del incremento de la productividad que produce el aprendizaje cognitivo por la idea de la necesidad del aprendizaje de ciertas habilidades o actitudes que requiere el sistema capitalista (Vaan Rap, 2010). Así, el sistema educativo tiene la capacidad de reproducir una fuerza de trabajo sumisa y fragmentada, en donde la experiencia de la escolarización, y no meramente el contenido del aprendizaje formal, es central en este proceso (Bowels y Gintis, 1976)<sup>6</sup>. En esta misma línea, Althusser (1988) plantea que el sistema educativo adoctrina a los que pasan por él haciendo que interioricen las normas y valores de la clase dominante, haciendo posible su sometimiento ideológico.

### El concepto de empleabilidad

La palabra empleabilidad derivada de la fusión inglesa entre las palabras *employ* (empleo) y *hability* (habilidad), de la que se deriva la palabra compuesta *employability* que, en su significado más literal refiere a “la habilidad que tiene una persona para obtener o conservar un empleo” (Campos Ríos, 2003). Otras definiciones, muy cercanas a la primera enunciada, se refieren al concepto de empleabilidad como “la esperanza objetiva o a la probabilidad más o

---

<sup>6</sup> Se plantea que el sistema educativo socializa de diferente forma según los niveles educativos: en los niveles inferiores de la escuela premia las cualidades de sumisión y obediencia (que suponen realizar un trabajo basado en normas externas impuestas), en el nivel medio se premia la seriedad y la fiabilidad (que suponen realizar un trabajo sin una supervisión constante basado en normas externas impuestas); y, por último, en los niveles superiores se estimula la iniciativa y la autonomía (que suponen realizar un trabajo en el que se controlan el proceso y los fines a partir de normas interiorizadas) (P. Pérez, 2011). En otras palabras, la enseñanza elemental y secundaria educa a los “soldados de infantería” mientras que la enseñanza superior forma a los “tenientes y capitanes” de la economía (Blaug, 1983).

menos elevada que puede tener una persona en la búsqueda de un empleo y en encontrarlo” (Demazière, 1995, p. 32).

El concepto de empleabilidad fue utilizado por primera vez a principios del siglo XX en Inglaterra y luego en los Estados Unidos. Desde sus comienzos esta palabra ha adoptado diferentes formas y ha representado distintos diagnósticos sobre la problemática del acceso y de la conservación del empleo. Es decir, y como se mostrará a continuación, no hay un concepto universal de la empleabilidad sino que éste depende de valores particulares, contruidos por diversos actores, en situaciones nacionales e históricas diferentes (Barbier, 2000). Gazier (1990) plantea que existen al menos tres momentos históricos en los que se pueden identificar distintas conceptualizaciones sobre la empleabilidad. El primero refiere al periodo que se extiende desde principios de siglo XX hasta los años 40, en donde se utiliza el concepto de “empleabilidad dicotómica” ya que dividía a las personas en dos categorías *empleables* (aquellas personas, adultas, sin cargas familiares con posibilidades de ejercer trabajos de utilidad pública a cambio de una ayuda económica) e *inempleables* (aquellas personas que directamente requerían de asistencia).

Un segundo momento comienza en los años 50, en donde se identifican tres concepciones diferentes del término empleabilidad: la “empleabilidad socio-medica” (mide las distancias entre las características de la persona y las exigencias de un puesto dado), la “empleabilidad política de mano de obra” (mide la distancia entre las aptitudes físicas y mentales y las de aceptación social general de la persona) y “la empleabilidad flujo”. Esta última, contrasta con las dos anteriores, más individualistas y centradas en la oferta de trabajo, ya que pone el énfasis en condiciones generales de la demanda de trabajo, considerando, para comprender los problemas de inserción laboral de un grupo de personas particular, variables tales como duración en el desempleo, características demográficas, y el período considerado (Gazier, 1990).

Finalmente, el tercer y último grupo de conceptualizaciones comienza en los años 80, momento en el que se establecen nuevas definiciones para referirse al término empleabilidad. Es este periodo se pueden distinguir a la “empleabilidad esperada sobre el mercado de trabajo”, “la empleabilidad asociativa” y “empleabilidad interactiva” (Gazier, 1990). La primera es un concepto probabilístico en relación a la probabilidad que tiene una persona en un periodo dado de encontrar un trabajo, a la duración probable de ese trabajo y al pago horario asociado al mismo; la segunda, está centrada en las capacidades individuales que se “venderán” en el mercado de trabajo, tanto aquellas calificaciones evolutivas como

acumulativas, se basa en la creatividad/responsabilidad individual y en la capacidad de construir y movilizar redes sociales; finalmente, la “empleabilidad interactiva” refiere a un concepto más amplio que combina tanto un análisis de las características individuales como de los mercados de trabajo, transformándose de este modo en una responsabilidad compartida entre el gobierno, las empresas y los trabajadores (Gazier, 1990).

Si bien el surgimiento del último concepto de empleabilidad (empleabilidad interactiva) es un avance en el reconocimiento de que los problemas de inserción en el empleo deben abordarse desde una perspectiva más integral (y no solo, desde una postura individualizada en la que se termina culpabilizando a la víctima de su propia situación) aquella basada principalmente en las características del individuo mantiene toda su vigencia en la actualidad y en la perspectiva adoptada por los organismos internacionales (BM, BID, OIT, CEPAL) (P. Pérez, 2005, p. 37).

Como he señalado, hubo una multiplicidad de concepciones diferentes en torno a la empleabilidad, cuyas diferencias obedecen a distintas formas de comprender el problema de la inserción y de la permanencia en el empleo, en donde obtenemos un abanico amplio que incluye perspectivas y concepciones que focalizan en las características individuales de las personas como causante de su situación de desocupación, otras que ponen el acento en las características del mercado de trabajo en un periodo dado, es decir, ponen el acento en la demanda, y, finalmente, otras interpretaciones que combinan estas dos perspectivas. Pese a la diversidad de conceptualizaciones, es el concepto de “empleabilidad asociativa” el que ha sido fuertemente acuñado entre los hacedores de política pública educativa y laboral y el que constituye el horizonte teórico de los diseñadores más prestigiosos de los organismos internacionales de crédito (Campos Ríos, 2003).

En este contexto, resulta importante establecer un vínculo entre la teoría del capital humano y el concepto de empleabilidad. Algunos autores (Campos Ríos, 2003) plantean que este concepto funciona como una “actualización” de los principios sostenidos por la perspectiva teórica del capital humano. Como se mostró precedentemente, el conocimiento es una pieza fundamental en esta teoría, y se integra dentro de este, tanto al conocimiento formal, adquirido principalmente en la escuela, como al informal, adquirido en la fábrica, en la empresa, a través de la experiencia laboral o de la capacitación. Estos son los mismos componentes que se observan al estudiar la mayor/menor empleabilidad de una persona y son los mismos aspectos que se intentan desarrollar desde la política pública en la búsqueda por aumentar la inserción ocupacional de las personas. De este modo, desde distintos organismos (como la OCDE entre otros) se comenzó a difundir una noción actualizada del

capital humano que se incluye dentro de sus propuestas de programa bajo la noción de empleabilidad y que aborda al conocimiento, las competencias y otros atributos acuerpados en los individuos (Campos Ríos, 2003).

Algunos estudios han enfatizado en que las características que deben tener las personas para conseguir un empleo no se vinculan únicamente con la educación formal o técnica, sino justamente a habilidades vinculados con capacidades no técnicas como la formalidad, la actitud positiva hacia el trabajo, la capacidad de cooperación, las habilidades afectivas, el buen trato, etc. (Buck y Barrick, 1987). La polémica más grande vinculada a esta noción de empleabilidad es que la incorporación de estas habilidades no se desarrollan, al menos en primera instancia, ni en la escuela ni en el puesto de trabajo, lo que permite plantear y enfatizar que estas habilidades son una responsabilidad individual, especialmente aquellas que se desarrollan en los hogares y en ambientes más inmediatos al hogar (Campos Ríos, 2003). Justamente, la noción de “empleabilidad asociativa” es la que busca promover capacidades individuales que se “venderán” en el mercado de trabajo y desarrollar actitudes, habilidades y calificaciones consideradas indispensables para que cada trabajador pueda convertirse en gestor de su propia trayectoria laboral (P. Pérez, 2005).

Por todo lo hasta aquí expuesto, los programas activos pertenecientes al paradigma *workfare* que tienen como principal objetivo el desarrollo del capital humano y de la empleabilidad como la vía primordial para incentivar la incorporación de los desocupados al mercado de trabajo han sido fuertemente criticados. Diversos autores plantean la necesidad de incorporar al análisis del desempleo y de la inserción ocupacional una mirada que incluya también la demanda de trabajo y a la calidad de los empleos creados (muchas veces precarios y/o de bajos ingresos) (Lindsay, 2006; Torrents Margalef, 2006) . De lo contrario, el énfasis puesto en las características de los individuos redundaría en una mayor culpabilización y responsabilización individual por problemas que, como la desocupación y la pobreza, son de carácter social.

#### **2.4.2 Tensión de compulsión: el trabajo como obligación social**

Uno de los principales objetivos que se plantean los dispositivos implementados desde el paradigma de activación es estimular la rápida inserción laboral de sus perceptores. Para poder garantizar dicha inserción, operan dos mecanismos: por un lado, la exigencia de contraprestaciones que garanticen el merecimiento de la asistencia; y, por el otro, las bajas cuantías de los beneficios y su limitada duración en el tiempo para que se mantenga latente la necesidad del trabajo. Ambas lógicas y, sus respectivos sustentos teóricos, han sido criticados

desde diversas áreas del campo académico. A continuación analizaré tanto aquellas perspectivas que se posicionan a favor de estas exigencias como aquellas que las cuestionan.

### La contraprestación como garantía del merecimiento

He mencionado que una de las principales características del *workfare* se basa en la exigencia de contrapartidas obligatorias hacia los receptores de la asistencia social. Esto ha sido objeto de debate académico ya que implica un cambio importante en relación al concepto de ciudadanía social que imperó en occidente con el Estado de bienestar keynesiano. Los beneficios sociales, considerados derechos a los que se accedía por la condición del *status* de ciudadano o de trabajador (ya sean tipos de convenios *beveridgeanos* o *bismarckianos*, respectivamente), bajo el paradigma de activación pasan a ser condicionales al cumplimiento de obligaciones, es decir que estaríamos en presencia de un cambio desde el *status* hacia el *contrato* (Handler, 2003).

Los principales defensores de la exigencia de contraprestaciones van a fundamentar su posición a partir de considerar que, el Estado social, con sus generosos beneficios generaron una relación de dependencia de los perceptores de asistencia social que debe romperse. En una posición extrema, Murray (1996) sostiene que uno de los principales problemas que presentó la *Great Society* (Gran Sociedad) de los años 60 es que, homogeneizó la categoría de pobres (dejó de distinguir a los *pobres merecedores* de los *pobres no merecedores*)<sup>7</sup> y rompió la conexión entre ingresos y trabajo erosionando de este modo la ética del trabajo y ampliando la dependencia de estos grupos de las políticas asistenciales del Estado. De hecho, la amplitud y la generosidad de las políticas sociales implementadas por el Estado de Bienestar durante este período, son para este autor, las responsables del surgimiento de una *underclass*, causante de “diversos males sociales” como el desempleo, el aumento del crimen, de las familias uniparentales, entre otros.

En esta misma línea, Mead (1986) quien estudia al Estado de bienestar norteamericano sostiene que el principal problema es que éste no promueve la cultura del trabajo permitiendo

---

<sup>7</sup> Murray (1996) señala que la diferencia entre los pobres merecedores y los no merecedores radica no en el grado de pobreza sino en el tipo de pobreza, es decir que no está vinculada a los ingresos de los hogares sino a cuestiones actitudinales. Los pobres no merecedores, que pertenecen a la *underclass*, se caracterizan por ser holgazanes (tener la capacidad y la salubridad para trabajar y no querer hacerlo), gastar sus pocos ingresos en estupefacientes (como alcohol o drogas), no cuidar de sus hijos e hijas, entre otras cuestiones.

que algunas personas (beneficiarios de asistencia) no participe del trabajo en tanto “obligación social”. Es justamente la imposición de contraprestaciones en las que se obligue a los perceptores, primero, a buscar un empleo y, segundo, a aceptar cualquier empleo que se le ofrezca lo que podrá, para este autor, reducir la dependencia de los beneficiarios hacia la asistencia social y permitir la integración de las “clases vulnerables” a la sociedad. El Estado de bienestar clásico genera degeneraciones morales que los requisitos de empleo podrían contrarrestar. Mead, además, plantea que el problema de la tasa de desempleo, no sería un problema de demanda, sino que los “desocupados rechazan el amplio número de trabajos existentes” a los que podrían aspirar.

Rosanvallon (2007), quien también adhiere a la idea de que el Estado de bienestar keynesiano genera el problema de la dependencia, en una posición menos extrema, sugiere que la lógica de las contraprestaciones resulta una zona intermedia entre la asistencia y la garantía de un empleo. En este sentido, señala que la lógica de la (re)inserción expresa el intento de encontrar nuevas relaciones entre empleo y estado de bienestar, rompiendo con la problemática de la dependencia. Según este autor, las contrapartidas a los derechos sociales pueden comprenderse como obligaciones positivas (en contraposición a aquellas interpretaciones que las observan como un proceso de regresión) que instalan una nueva relación entre derechos y obligaciones complejizando y desarrollando la concepción clásica de los derechos sociales. Implicarían el *derecho a la inserción*, que va más allá del derecho social ya que lo enriquece con un imperativo moral: más allá del derecho a la subsistencia, da forma al derecho a la utilidad social. La obligación puede participar de un movimiento de resocialización, en donde se considera a los individuos como miembros de una sociedad, reafirmando que “*no es solamente el derecho a vivir, sino el de vivir en sociedad*” (Rosanvallon, 2007, p. 172)

Desde posiciones críticas al sistema de contraprestaciones se plantea que este nuevo paradigma de protección social implica una mutación desde un contrato basado en el concepto de ciudadanía hacia un contrato moral en donde el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a ser condicional, dependiente de la actitud y comportamiento de éstos frente a su participación económica (Moreno y Serrano Pascual, 2007), en donde la protección social de los pobres comienza a estar condicionada por su disposición a buscar un empleo, mantenerse capacitado, asistir al sistema de salud o enviar a sus hijos a la escuela (Dwyer, 2004). Desde esta lógica se hace de la cuestión del “merecimiento” un eje central en la legitimidad de la propia condición de ciudadanía (Moreno y Serrano Pascual, 2007).

Algunos autores plantean que la exigencia de contraprestaciones tiene estrecha relación con la ofensiva neoliberal que comienza a establecerse como principal modelo de desarrollo a partir de mediados de los '70 ya que el diagnóstico subyacente es que los problemas de pobreza y de desempleo se deben a irresponsabilidades individuales o a la deficiencia de las personas en situación de vulnerabilidad para manejar sus riesgos, por este motivo, el centro de las políticas no es distribuir recursos para la población empobrecida, sino mitigar el riesgo y permitirles, dotándolos de recursos, manejarlos individualmente (Dean, 2007). De este modo, los objetivos de igualdad y justicia social, no están ligados a la garantía material sino a las estructuras de oportunidades.

Dean (2007) plantea que cualquiera sea la política de estado que se implemente, ésta siempre pone en evidencia la tensión existente entre las responsabilidades de los ciudadanos y los derechos que deben garantizarse desde el Estado. Para este autor, la transición hacia la lógica *workfare* debe comprenderse como el triunfo de los principios de obligación social sobre los de derechos sociales y como un retroceso en materia de responsabilidad pública.

En relación al segundo conjunto de críticas, el principal cuestionamiento se realiza hacia las contraprestaciones que apuestan por (re)insertar rápidamente en el mercado laboral a los desocupados como principal forma de garantizar su inclusión social. Algunos autores (SiiS, 2011) cuestionan la equiparación que se plantea desde el paradigma de activación entre inclusión social e inserción laboral. Existe cierto consenso respecto al carácter multicausal de la exclusión social que responde a la acumulación de desventajas en ámbitos muy diferentes de la vida de la persona: educación, vivienda, salud, empleo, derechos políticos, relaciones personales, etc. que difícilmente se resuelvan únicamente a partir de la participación en el mercado de trabajo (SiiS, 2011).

Además, la exigencia de contraprestaciones en muchos casos legitiman prácticas punitivas contra los desocupados e inactivos, promoviendo social e individualmente la responsabilización de los más desfavorecidos de su propia situación y, sobre todo, ejerciendo una fuerte presión para que las clases populares aumenten su grado de aceptación de nuevas formas atípicas o precarias de trabajo y de vida (Zuberi-Rey, 2009). Esto genera que los desocupados, compelidos a trabajar o a aceptar determinados empleos para poder seguir cobrando el beneficio, muchas veces acepten empleos precarios, de bajos ingresos o trabajos de tipo eventual, lo que contribuye a la expansión de dos fenómenos que se vienen estudiando desde finales del siglo XIX: la extensión de la precariedad laboral y de la cantidad de “trabajadores pobres” (Torrents Margalef, 2006).

Por otro lado, en muchos casos, la inestabilidad de los empleos exigidos como contraprestación lleva a que los perceptores terminen teniendo una participación en los programas que adopta el sentido de “puerta giratoria”, en donde las personas rotan sucesivamente entre trabajos precarios y de baja remuneración, el desempleo y la inactividad (Torrents Margalef, 2006). Esto lleva a repensar la idea de que todo trabajo es símbolo de inclusión social ya que las condiciones de explotación de algunos empleos lejos de favorecer la integración estarían empeorando la situación de exclusión de algunos hogares (Pérez Eransus, 2009).

Otros autores, cuestionan además, que los programas activos que fomentan la inserción ocupacional rápida en cualquier tipo de empleo terminan generando la fragmentación de los desocupados, otorgándoles distintas calidades de atención desde los dispositivos de política pública en relación a las mejores/peores expectativas de inserción en el mercado de trabajo que cada uno de ellos genere. Por su parte, no todos los desocupados están en las mismas condiciones de hacer frente a la exigencia de estas contraprestaciones y llegan a plantearse el interrogante sobre la pertinencia de la participación en el mercado de trabajo para todos los desocupados por igual como clave de su inserción social, especialmente en las dificultades que acarrea activar a grupos vulnerables o que tienen problemas aún más amplios, o derechos vulnerados más urgentes que la falta de empleo (Handler, 2003).

Esta segmentación de los desocupados se materializa en la propuesta de algunos autores de establecer distintas tipologías de desocupados para las que se destinarán programas diferenciados: desocupados en situación de fácil empleabilidad/ de posible empleabilidad/ de muy difícil empleabilidad/ de no-empleabilidad (Pérez Eransus, 2009), o directamente, separar a los desocupados de manera dicotómica en empleables/inempleables. La segmentación de los desocupados y el establecimiento de contraprestaciones distintas que atiendan a las características de cada uno de estos subgrupos, limita su análisis al nivel microsociedad e individualiza cada vez más el diagnóstico sobre la problemática del desempleo y sobre las contraprestaciones necesarias para su superación, lo que no permite abordar la problemática desde una perspectiva macrosociedad ni encontrar sus causas sistémicas.

#### La teoría de la elección racional del mercado de trabajo

La Teoría de la Elección Racional surge durante la primera mitad del siglo pasado en la academia estadounidense como una crítica al modelo de la economía de bienestar que se intentaba construir en Europa por académicos de orientación socialdemócrata y socialista

(Vidal de la Rosa, 2008). Ampliamente difundida desde la escuela económica neoclásica, esta teoría considera que cada actor que se enfrenta ante la necesidad de tomar una decisión optará siempre por aquella que le ofrezca, de acuerdo con un parámetro racional, el mejor resultado (González, 2000).

En el plano de la interpretación sobre los mercados de trabajo, esta corriente de pensamiento ortodoxo plantea que la curva de oferta de cada individuo va a ser el resultado de una elección racional entre la dicotomía trabajo/ocio. Desde esta perspectiva se sostiene que la conducta del desempleado o inactivo se define como el resultado de un cálculo racional, en el que se elige entre el beneficio que le genera el ocio y el trabajo (medido en satisfacción y en dinero, respectivamente), en el que la propensión al ocio resulta favorable y, como consecuencia, se opta de forma voluntaria por el desempleo o la inactividad.

El paradigma de activación, como ya lo he adelantado en el apartado 1.1, se arraiga dentro de esta corriente teórica, en función de la cual se comprende que las personas que perciben prestaciones económicas y no acceden al trabajo lo hacen tras realizar un cálculo racional, en el que la propensión al ocio resulta un factor relevante, y como consecuencia se opta de forma voluntaria por permanecer en el sistema de asistencia. Por este motivo, los programas implementados desde este paradigma se orientan a hacer que “trabajar valga la pena” (conocido por su expresión en inglés: *make work pay*) (SiiS, 2011).

De este modo, la cuantía de las prestaciones, generalmente bajas, que presentan estos dispositivos, así como –ya hemos visto- su carácter contractual, se vincula en gran medida con un posicionamiento en el que se busca evitar que los perceptores de las prestaciones opten por el ocio en lugar de por el trabajo y caigan en lo que se conoce como la trampa de la pobreza, del desempleo o de la inactividad.

La idea que subyace a estas trampas es que la posibilidad de percibir, sin necesidad de trabajar, prestaciones asistenciales que garanticen ingresos similares a las ganancias que podrían obtenerse a partir de un empleo, desincentivarían el acceso al mercado de trabajo de los perceptores de estas prestaciones (Zalakain, 2006). De este modo, y a partir de una decisión racional, a las personas que reciben prestaciones económicas condicionadas a su nivel de ingresos no les conviene acceder a un empleo, por lo que permanecerán en la inactividad o en el desempleo y difícilmente saldrán de su situación de pobreza. Acceder a un empleo convendría, según esta teoría, cuando la diferencia de ingresos entre la actividad y la inactividad, entre el empleo y el desempleo, es amplia (Zalakain, 2006). Es este uno de los

principales fundamentos por los que los programas activos tienen prestaciones dinerarias con cuantías lo suficientemente bajas o incluso, decrecientes en el tiempo.

Ahora bien, diversas son las críticas que se le han realizado tanto a la teoría de la elección racional como a las diversas trampas que de ella derivan. En el plano de las críticas parciales a éstas, Zuberi-Rey (2009), si bien reconoce cierta efectividad del paradigma de la activación en estimular a los perceptores la salida de su condición de asistencia a través del reingreso al empleo, señala, sin embargo, que el 30% de los nuevos contratos son puestos subsidiados y el 25% de carácter temporal. Según este autor, esto introduciría a los beneficiarios en una nueva trampa, la de “trampa de la precariedad”. En esta misma línea, Daubresse (2008) considera que estos dispositivos, con su respectivo énfasis en la (re)inserción laboral llevan a que se fomente, en muchos casos, la contratación a tiempo parcial de los perceptores, lo que lleva a que el autor concluya que existe un creciente riesgo hacia la “trama del tiempo parcial”. De este modo, más que un problema por la permanencia dentro de los dispositivos de la asistencia social, es la precariedad y la no inclusión plena en el mercado de trabajo, la estación de llegada de muchos de estos procesos de integración sociolaboral (2006).

Confrontando también con los principios teóricos subyacentes a estas “trampas”, algunos autores, han demostrado que cuando llega el momento de aceptar un empleo, muchos de quienes, en teoría, no tendrían qué ganar accediendo a éste deciden trabajar y que, otros para quienes el acceso a un empleo podría ser rentable, optan por seguir cobrando la prestación (Denis y L'Horty, 2008, 2009; Dubet y Véréttout, 2001; Véréttout, Peplaw, Villeneuve, y Dubet, 2000).

Desde un abordaje más cualitativo, Véréttout *et al* (2000) y Dubet y Véréttout (2001) muestran, que muchas personas presentan conductas contrarias a las que establecen las trampas de la pobreza y la inactividad<sup>8</sup>: acceden a empleos que no significaban un incremento de los ingresos en relación a las prestaciones, o, rechazan incrementos notables de su renta y de su estatus para mantenerse dentro del sistema. El estudio muestra que ciertos perceptores tomaron un empleo, cuando la teoría establece que no lo harían, motivados por cuestiones del tipo moral, por no querer seguir siendo estigmatizados en su carácter de beneficiarios de la política asistencial o por querer seguir viéndose como trabajadores activos. Del otro lado,

---

<sup>8</sup> Los autores analizan 20.000 perceptores del programa Rentas Mínimas de Inserción, programa implementado en Francia entre 1998 y 2009 y señalan que más de la mitad de los perceptores presentan este tipo de conducta.

aquellos casos que frente a propuestas laborales atractivas prefieren permanecer en la asistencia, muestran hacerlo ya sea por incapacidad real de trabajar (por motivos de depresión, enfermedad o discapacidad), por los costos que implica el acceso al empleo (transporte, guarderías, vestuarios, etc.) o por el temor de que el empleo sea algo temporal u ofrezca malas condiciones laborales, entre otras razones. Desde una perspectiva cuantitativa, Denis y L'Horty (2008, 2009), han estudiado también los desincentivos al empleo y pusieron de manifiesto que la teoría de la trampa de la pobreza no se cumple en ningún país de Europa; y, que, al contrario de lo que se plantea, la pobreza persistente es tanto más reducida cuanto más generosos son los ingresos mínimos de cada país.

Cabe destacar que se esconde detrás de la teoría de la elección racional y de las trampas sobre las que hicimos mención, una construcción de la figura del beneficiario como un individuo desprovisto de responsabilidad a quien hay que imponérsele un deber para paliar una disfunción que le es propia y que se origina en sus carencias individuales, incapaz, sino se le fuerza a ello, de volver a una situación de normalidad, de autonomía social y de independencia económica (SiiS, 2011). Ese deber, el de insertarse laboralmente, se establece como contrapartida a la ayuda que les presta la sociedad, definiéndose así el contrato social en términos de contraprestación. Nuevamente, se puede señalar que impera desde el *workfare*, una concepción individualizada del problema de la pobreza.

### 3 Palabras finales

A lo largo de este documento he presentado al *workfare* en tanto nuevo paradigma de protección social en los países centrales, he señalado cuáles son sus características generales así como remarqué algunas de sus particularidades, expresadas en distintos regímenes de activación. Por otro lado, analicé los principales soportes teóricos que constituyen los pilares centrales del paradigma en cuestión y los tensioné con otras corrientes teóricas y estudios empíricos, que señalan sus alcances y limitaciones. En suma, el paradigma de activación, comprende la implementación de programas activos que buscan morigerar la problemática de la pobreza y el desempleo. Estos dispositivos se basan en una nueva lógica contractual, materializada en la exigencia de contraprestaciones, muchas de ellas ligadas al aumento del capital humano, la empleabilidad y a reducir la permanencia en los dispositivos de asistencia. La inserción en el empleo cobra una importancia central en esta última búsqueda y se garantiza a partir del otorgamiento de cuantías bajas y, en algunos casos, decrecientes en el

tiempo. De este modo, la problemática de la desocupación y de la pobreza es tratada a nivel microsocia, poniendo el acento en el individuo y aumentando la carga de culpabilización y responsabilización individual por esta condición.

En el cuadro 2 que se expone a continuación, se sintetizan las principales dimensiones que se extraen del análisis realizado sobre el paradigma de activación así como los soportes teóricos de estas dimensiones y su cristalización en dispositivos de determinadas características. Este cuadro será la base del desarrollo del próximo documento de trabajo, en donde indagaré sobre la relación entre el paradigma de activación y los PTMC implementados en América Latina en general y Argentina en particular.

**Cuadro 2: Dimensiones, soporte teórico y dispositivos que componen al paradigma de activación.**

<b>Dimensiones</b>	<b>Soporte teórico</b>	<b>Dispositivos</b>
<b>Diagnóstico individualizado del problema del desempleo y la pobreza</b>	La Teoría del Capital Humano y el concepto de empleabilidad como soporte teórico de los dispositivos	Dispositivos cuya contraprestación se base en la mejora de la salud, la educación, la formación para el empleo, el aprendizaje en el puesto de trabajo, etc.
	Énfasis en la oferta y tratamiento a nivel microsocio del problema del desempleo y de la pobreza	Dispositivos que buscan actuar a nivel del individuo, ya sea mejorando su conducta, sus capacidades o activos
<b>Disciplinamiento moral y énfasis en el empleo</b>	La teoría de la elección racional como soporte teórico de los dispositivos	Programas cuyas transferencias sean de cuantías bajas y, en algunos casos, decrecientes en el tiempo
		Carácter contractual y contraprestacional de la asistencia como mecanismo de garantizar el merecimiento
	Énfasis en reducir la dependencia o la permanencia de los perceptores en la asistencia	Dispositivos cuya duración temporal es determinada
		Dispositivos que fomenten la autosubsistencia: fomento al autoempleo y al desarrollo de microemprendimientos
	Aumento del vínculo entre políticas sociales (protección social) y mercado de trabajo	Dispositivos cuya contraprestación busque estimular la inserción actual o futura del perceptor en el mercado de trabajo

Fuente: elaboración propia.

## Bibliografía:

Althusser, L. (1988). Ideología y aparatos ideológicos del Estado. In *Ideología y aparatos ideológicos del Estado . Freud y Lacan*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Arriba Gonzales de Durana, A., & Pérez Eransus, B. (2007). La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación. *Política Y Sociedad*, 44(2), 115–133.

Arrow, K. J. (1973). The Theory of Discrimination. In O. Ashenfelter & A. Rees (Eds.), *Discrimination in Labor Markets* (pp. 3–33). Princeton: University Press.

Barbier, J.-C. (2000). A propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen. Documento de trabajo N° 3. Centre d'étude de l'emploi (CEE), Universidad de París.

Barbier, J.-C. (2002). Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? *Revue Française de Sociologie*, 43(2), 307–332.

Barbier, J.-C. (2004). Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, an may be a third. In J. Lind, H. Knudsen, & H. Jorgensen (Eds.), *Labour and Employment Regulation in Europe* (pp. 233–254). Bruselas: Peter Lang.

Barbier, J.-C. (2006). Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. Rapport de recherche pour la Dares, Ministère du Travail. Centre d'estudes de l'emploi.

Barbier, J.-C. (2011). Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? , leçons d'une stratégie de reforme. *Politiques Sociales et Familiales*, 104(Jun), 47–58.

Barbier, J. C., & Knuth, M. (2010). Of similarities and divergences: why there is no continental ideal-type of activation reforms. Centro de Economía de la Sorbonne, Universidad Panthéon-Sorbonne.

Barbier, B., Jean-Claude. (2002). Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? *Revue Française de Sociologie*, 42(2), 307–332.

Becker, G. (1983). *El Capital Humano*. Madrid: Alianza.

Beck, U. (2006). *Risk Society: : Towards a New Modernity*. Barcelona: Paidós.

Benarrosh, Y., Centre d'études de l'emploi, Gurgand, M., Margolis, D., Mathey-Pierre, C., Waysand, E., & CGP - Commissariat général du plan. (2000). *Les “trappes à inactivité” à l'épreuve des faits. Rapport pour le Commissariat général du Plan*. Paris: Centre d'Études de l'Emploi. Retrieved from [http://pmb.cereq.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=30033](http://pmb.cereq.fr/index.php?lvl=notice_display&id=30033)

Blaug, M. (1983). “El estatus empírico de la teoría del capital humano. Una panorámica ligeramente desilusionada. In L. Toaharia, *El Mercado de trabajo: teoría y aplicaciones* (pp. 65–104). Madrid: Alianza Editorial.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour market policy. REC-WP 01/2010 Working Papers on the Reconciliation of Work and We lfare in Europe RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Cen tre, Edinburgh.

- Bowels, S., & Gintis, H. (1975). The problem with Human Capital Theory. A Marxian Critique. *American Economic Review*, 65(2), 74–82.
- Buck, L. L., & Barrick, R. K. (1987). They're Trained, But Are They Employable? *Vocational Education Journal*, 62(5), 29–31.
- Campos Ríos, G. (2003). Implicaciones del Concepto de Empleabilidad en la Reforma Educativa. *Revista Aportes*, 3(23), 101–111.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Manantial.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: FCE.
- Crespo, E., Prieto, C., & Serrano Pascual, A. (2009). *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. España: Universidad Complutense: CISS.
- Dang, A.-T., & Zajdela, H. (2007). Fondements normatifs des politiques d'activation: un éclairage à partir des théories de la justice. *Documento de Trabajo - Centre d'Etudes de L'Emploi*, (83).
- Dang, A.-T., & Zajdela, H. (2009). Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice. *Recherches Économiques de Louvain, Volume 75(3)*, 313–352.
- Daubresse, M.-P. (2008). Rapport n° 1113 fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 1100) généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Assemblée nationale, 18 septembre 2008. Retrieved from <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1113.asp>
- Dean, H. (2007). The ethics of welfare-to-work. *Policy and Politics*, 4(35), 573–590.
- Delfino, A. (2011). Desempleo, transferencias monetarias y condicionalidad. Un análisis en la ciudad de Rosario, Argentina. *Revista Gaceta Laboral*, 17(1), 5–30.
- Demazière, D. (1995). *Le chômage de longue durée*. París: Presses Universitaires de France.
- Denis, A., & L'Horty, Y. (2008). Les effets du revenu de Solidarité active (RSA) sur les gains du retour à l'emploi. *Revue économique*, 60(3), 767–776.
- Denis, A., & L'Horty, Y. (2009). Aides sociales locales, revenu de Solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi. *Economie et Statistique*, 429-430, 129–157.
- Dubet, F., & Vérétoit, A. (2001). Une « réduction » de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? *Revue Française de Sociologie*, 42(3), 407–436.
- Dwyer, P. (2004). Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements? *The Canadian Journal of Sociology*, 29(2), 265–287. <https://doi.org/10.1353/cjs.2004.0022>
- Emmerij, L. (1981). Inequalities in education and inequalities in employment. In International Institute for Educational Planning, *Planning education for reducing inequalities* (pp. 129–142). Paris: The Unesco Press.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim-IVEI.

Explora. (2012). Seguridad Social. Verbadicendi - desarrollos editoriales.

Gautié, J. (1998). *Coût du travail et emploi*. París: La Découverte. Collection Repères.

Gautié, J. (2004). Repensar la articulación entre mercado de trabajo y protección social en el posfordismo. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 22(1), 147–184.

Gautié, J. (2009). *Les politiques de l'emploi et le chômage*. Paris: La Découverte. Collection Repères.

Gautié, J., & Barbier, J.-C. (2000). Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis,. París: PUF.

Gazier, B. (1990). L'employabilité: brève radiographie d'un concept en mutation. *Sociologie Du Travail*, 32(4), 575–584.

Gazier, B. (1999). Assurance et chômage, employabilité et marches transitionnels du travail. *Université Paris 1/ MATISSE, CNRS UMR 8595*, 1–18.

González, W. J. (2000). La teoría de la elección racional. In T. Miklos, *Las decisiones políticas de la planeación de la acción* (pp. 37–44). México: Siglo XXI.

Grondona, A. L. (2012a). “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Grondona, A. L. (2012b). “Workfare” y “underclass”, las singularidades de la traducción argentina. *Estudios Del Trabajo*, 41/42, 77–103.

Handler, J. F. (2003). Ciudadanía Social y Workfare en Estados Unidos y Europa occidental: de status a contrato. In J. Lindenboim & C. Danani, *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada* (Editorial Biblos, pp. 169–204). Buenos Aires.

Kluge, J. (2006). The effectiveness of European active labour market policy. IZA.

Krmpotic, C. (2002). La protección social pre-mercantilizada. La experiencia argentina desde la sociedad colonial hasta la caída de Rosas: 1515-1852. (Doctoral). Pontificia Universidad Católica, San Pablo.

Lavinas, L. (2013). 21st century welfare. *New Left Review*, (84), 5–40.

Layard, R. (2000). Welfare-to-Work and the New Deal. Centre for Economic Performance London School of Economics and Political Science.

Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R. (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: University Press.

L'Horty, Y. (2004). *Revenu minimum et retour à l'emploi: une perspective européenne?* (Documents de recherche No. 04-04). Centre d'Études des Politiques Économiques (EPEE), Université d'Evry Val d'Essonne. Retrieved from <https://ideas.repec.org/p/eve/wpaper/04-04.html>

Lindsay, C. (2006). The United Kingdom's "work first" welfare state and activation regimes in Europe. In A. Serrano Pascual, *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Bruselas: Peter Lang.

Lodemel, I., & Trickey, H. (2000). *An offer you can't refuse - Workfare in International Perspective*. Bristol: The Policy Press.

Martin, J. P. (2000). What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD countries' experiences. *OECD Economic Studies* n° 30.

Martin, J. P., & Grubb, D. (2001). What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 9-56.

Mead, L. (1986). *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.

Morduchowicz, A. (2004). *Discusiones de economía de la educación*. Buenos Aires: Losada.

Moreira, A. (2008). The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe. Bristol: Policy Press.

Morel, S. (2000). Les logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux Etats Unis et en France. Paris: PUF.

Moreno, L., & Serrano Pascual, A. (2007). Europeización del bienestar y activación. *Revista Política Y Sociedad*, 44(2), 31-44.

Murray, C. (1996). *Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate*. London: Hartington Fine Arts Ltd.

Panet-Raymond, J., & Shragge, É. (1997). Le "workfare": solution miracle ou injustice ? *La Presse*.

Pérez Eransus, B. (2006). Rentas mínimas y políticas de activación. *Documentación Social*, (143), 77-92.

Pérez Eransus, B. (2009). Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo. Encuentro de expertos en Inclusión Social en Aragón IntegrACTÚA. Retrieved from [http://www.luisvivesces.org/upload/09/20/Cuaderno\\_Europeo\\_8\\_personas\\_empleo\\_Begona.pdf](http://www.luisvivesces.org/upload/09/20/Cuaderno_Europeo_8_personas_empleo_Begona.pdf)

Pérez Eransus, Begoña. (2009). La activación como criterio político para la intervención social en el ámbito de la exclusión. In G. Jaraíz Arroyo, *Actuar ante la exclusión Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social* (pp. 281-298). Madrid: Fundación Foessa y Cáritas Española Editores.

Pérez, P. (2005). Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad. In J. C. Neffa, P. Chena, M. Félix, A. Naclerio, P. Pérez, J. Salas, & F. Toledo (pp. 33-50). Buenos Aires: Trabajo y Sociedad - CEIL/PIETTE.

Pérez, P. (2008). La educación y su importancia para acceder al empleo. el fenómeno de la sobreeducación. In Pérez, Pablo, *La inserción ocupacional de los jóvenes en un contexto de desempleo masivo. El caso argentino entre 1995 y 2003* (pp. 107-142). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Pérez, P. (2011). Jóvenes, estratificación social y oportunidades laborales. *Laboratorio. Revista de Estudios Sobre Cambio Estructural Y Desigualdad Social*, 223–252.

Pérez, P. (2013). Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina. *Revista Cuestiones de Sociología*, (9), 287–291.

Rosanvallon, P. (2007). La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia. Buenos Aires: Manantial.

Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, 5(8), 111–150.

Serrano Pascual, A. (2004). Are European activation policies converging? Contribution prepared for the I REC conference, Aalborg, 28 August.

Serrano Pascual, A. (2009). Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación. In E. Crespo, C. Prieto, & A. Serrano Pascual (Eds.), *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación* (pp. 259–290). Madrid: Editorial Complutense.

SiiS. (2011). Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV. SiiS - Centro de Documentación y Estudios.

Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355–374.

Taylor-Gooby, P. (2004). New risk and social change. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *New risks, New Welfare?*. Oxford: Oxford University Press.

Thurow, L. C. (1974). *Job competition: the labor queue*. London: Macmillan.

Thurow, L. C. (1983). Un modelo de competencia por los puestos de trabajo. In M. Piore, *Paro e inflación. Perspectivas institucionales y estructurales* (pp. 57–76). Madrid: Alianza editorial.

Torring, J. (1999). Workfare With Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy*, (9), 5–28.

Torrents Margalef, J. (2006). El marco jurídico de la activación de los demandantes de desempleo. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 24(2), 21–36.

Vaan Rap, V. (2010). Educación, políticas sociales y acceso al mundo del trabajo: un estudio acerca de la desigualdad de oportunidades para los jóvenes en la Argentina (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Van Berkel, R., & Valkenburg, B. (2007). *Making it personal. Individualizing Activation Services in the*. Bristol: Policy Press.

Vérétout, A., Peplaw, D., Villeneuve, M., & Dubet, F. (2000). *Trappes d'inactivité et stratégies des acteurs*. Bordeaux: IRTSA-LAPSAC.

Vidal de la Rosa, G. (2008). La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales. *Revista Sociológica*, 23(67), 221–236.

White, S. (2000). Social rights and the social contract. Political theory and the new welfare politics. *British Journal of Political Science*, 30(3), 507–532.

Zalakain, J. (2006). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. *Documentación Social*, 137, 45-76.

Zuberi-Rey, J. B. (2009). La Renta de solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza? *Zerbitzuan*, 45, 23-38.