

Empleo y pobreza en la estrategia del Banco Mundial

*Marcelo Lucero-Graffigna**

Resumen

Desde hace más de una década se ha desplegado un debate acerca de la relación que debería configurarse entre política social y política de mercado de trabajo. En este marco, el presente trabajo se propone analizar de qué manera se plantea esta relación en las propuestas del Banco Mundial, tomado como un organismo internacional que ha enarbolado y promovido las ideas neoliberales en América Latina. Se estudia un tipo de programa de empleo específico, el *Public Works Programmes*, con objeto de identificar la articulación que se propone entre empleo y pobreza.

Palabras clave: programas de empleo, pobreza, Banco Mundial, neoliberalismo, trabajo.

Abstract

For well over a decade, a debate has been taking place in regards to the relationship that should be forged between social policy and labor market policy. Under such framework, the current paper's aim is to analyze in which way this relationship is conceived in the proposals of the World Bank, considering that said organization is an international entity that has championed and promoted neoliberal ideas in Latin America. The paper reviews a specific kind of employment program, the *Public Works Programmes*, with the objective of identifying the association being proposed between employment and poverty.

Keywords: employment programs, poverty, World Bank, neoliberalism, employment.

Recepción del original: 30/12/04. Recepción del artículo corregido: 05/09/05.

* Universidad Nacional de San Juan, Argentina. Dirección electrónica: mllg@arnet.com.ar

A mediados de la década de 1970 y como resultado de la crisis del modelo keynesiano, en los países industrializados se inicia en economía un debate acerca de la relación que debería existir entre política social y política de mercado de trabajo. En Europa emergen las propuestas de activación, en oposición a los esquemas denominados “pasivos” como el seguro de desempleo, en tanto que en Estados Unidos toman fuerza las formulaciones de la década de 1960 del *workfare*.

Ya sea esta última o su pariente británico del *welfare to work*, o incluso las diferentes tendencias de activación en los países de la entonces Comunidad Económica Europea, todas tienen en común la búsqueda por entablar un vínculo entre política social y programas de empleo, o como prefiere designarse también, la “integralidad”. Es en este marco del debate que considero oportuno analizar de qué manera se propone esta relación por parte del Banco Mundial (BM), considerando a este último como un organismo internacional que ha enarbolado y promovido las ideas neoliberales en América Latina.

Con este propósito aquí se estudiará el programa de empleo denominado *Public Works Programme* (PWP), que desde hace ya varias décadas viene desarrollándose en países del tercer mundo bajo el impulso ideológico y financiero del organismo. Como preludio se argumenta que este tipo de programas pueden distinguirse claramente de otros enfoques como el *workfare* o la activación¹ e, incluso, un análisis sobre su implantación en contextos nacionales (y sus sistemas de protección social) brindará luz sobre las particularidades entre los diferentes esquemas, haciendo imposible la aplicación ecuménica de una misma terminología para referirse a este tipo de programas.²

Esto en contrapunto con diversos trabajos, como los del BM, que en los últimos años se han inclinado a encerrar este tipo de intervenciones públicas en la categoría del *workfare*. Aun llegando a señalar que el uso indistinto de dichos términos es lícito dado que: “Ambos se refieren a programas en los que los participantes deben trabajar para obtener los

¹ I. Lødemel y E. Dahl, *Public Works Programmes in Korea. A Comparison to Active Labour Market Policies and Workfare in Europe and the US*, reporte preliminar, Washington, DC, Banco Mundial, 2000, pp. 6-7.

² J.C. Barbier, “The Welfare States in the Age of Globalisation: Activation Policies, Workfare and ‘Insertion’, Lessons from Europe and the USA”, en J.C. Barbier y E. Van Zyl, *Globalisation and The World of Work*, París, L’Harmattan, 2002, pp. 129-146.

beneficios. Estos programas ofrecen empleo temporal a una baja tasa salarial y han sido ampliamente utilizados para luchar contra la pobreza”.³

Tras este intento de internacionalización del término *workfare*, debe verse no sólo la estandarización de indicadores y categorías de medición, sino fundamentalmente la propensión universalista del organismo interesado en utilizar explicaciones ancladas en la teoría neoclásica de economía (como es el caso de la teoría de la acción racional), para dar cuenta de la realidad económica y social de cualquier país.

Pero sobre todo no se debe olvidar que este proceso tiende a despojar a la teoría de todo contexto histórico, económico y social (propio de cada país y región), dotándola de una supuesta objetividad y validez. Aunque, como se verá, sus bases teóricas fundamentales estén construidas a partir de una sociedad histórica y socialmente situada, como es la experiencia estadounidense.

A continuación y tomando como objeto de análisis algunos documentos institucionales del Banco Mundial y trabajos de sus intelectuales, intentará sacar a la luz los componentes de este enfoque universalista, específicamente en la propuesta que articula empleo y pobreza bajo el nombre de *Public Works Programmes*.

Para esto se iniciará con una caracterización general de estos programas y su articulación en la estrategia oficial del organismo, y en un segundo momento se considerarán los supuestos y fundamentos de la particular imbricación que se propone entre empleo y pobreza para la intervención pública.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJO PÚBLICO⁴

En la experiencia del BM (y podría agregarse en la de otras instituciones como la Organización Internacional del Trabajo, OIT), los Programas de Trabajo Público (PTP), o también Programas de Empleo Temporal, comenzaron a aplicarse hacia fines de la década de 1960 y principios de la

³ K. Subbarao, “Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs”, *Social Safety Net Primer Series*, núm. 0302, Washington, DC, Banco Mundial, 2003, p. 1.

⁴ La traducción de *Public Works Programmes* utilizada por el organismo es *Programas Públicos de Empleo*; sin embargo, la consideramos poco adecuada puesto que eleva la generalidad y ambigüedad al utilizar el término “empleo” como traducción de “works”. Por el contrario, la frase “trabajo público”, aunque imprecisa, tiene la particularidad de preservar la idea central de la propuesta, esto es, “trabajo” como actividad que es retribuida con un salario o beneficio.

siguiente en países del sur de Asia y de África Sahariana. La intención era acudir en ayuda de los extremadamente pobres ante las consecuencias de desastres naturales, climáticos o los impactos de choques sistémicos. Estas iniciativas remplazaron los programas de ayuda alimentaria llevados a cabo desde la década de 1950, los cuales exigían como contrapartida una actividad laboral.

Si bien los PTP se han caracterizado en general por su baja cobertura y corta duración, en algunos casos se han estabilizado de manera permanente o han multiplicado notablemente la población beneficiada. Por ejemplo, el caso de India, donde el *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* (MEGS) se ejecuta desde 1970 y tiene una cobertura nacional. O más recientemente la experiencia coreana de 1998 a 2000, que llegó a superar ampliamente el millón y medio de beneficiarios.

En términos generales, la población a la que van dirigidos son trabajadores desocupados con pocos estudios, así como campesinos y mujeres rurales que viven en condiciones críticas de pobreza, siendo utilizados asiduamente como acciones contracíclicas para el sostenimiento del ingreso en periodos y temporadas de baja actividad económica.

En América Latina a partir de la aplicación de políticas económicas neoliberales⁵ y sus consiguientes “costos sociales”, se abrió paulatinamente la necesidad de extender en la región el alcance de los PTP, otrora reservados a países de Asia y África. Algunos autores los llamaron “Programas de Empleo Transitorio”⁶ y los propusieron como una acción necesaria para atenuar los efectos de las políticas de ajuste.

Experiencias de este tipo pueden identificarse en Brasil (Frentes de Trabajo), Argentina (Trabajar), Chile (Programa de Ocupación para Jefes de Hogar), Perú (Programas de Apoyo al Ingreso Temporal) y Panamá (Plan de Empleo de Emergencia). Algunos autores también incluyen en este ámbito la experiencia del Fondo Social de Emergencia de Bolivia.

Entre las características principales de estos programas destacan las siguientes:

- Supone la creación de empleos transitorios, estimulando más a la demanda que a la oferta. En algunos casos, la duración está vincu-

⁵ El primer país en la región que llevó a cabo una política económica neoliberal fue Chile a fines de la década de 1970. Y unos años más tarde desarrolló una de las primeras experiencias de programas de empleo transitorio como respuesta al alto grado de desempleo aparejado por la restructuración económica fomentada.

⁶ S. Mangum, L. Garth, L. Mangum, y J. Bowen, “Strategies for Creating Transitional Jobs during Structural Adjustment”, *Cuadernos de trabajo*, núm. 947, Washington, DC, Banco Mundial, 1992, pp. 2-17.

lada con temporadas agrícolas y, en otros, a paliar los efectos de algún desastre natural o crisis económica, de ahí que en general la transferencia per cápita oscile entre menos de un año y más de tres meses, aproximadamente.

- En general, se dirige a la población de trabajadores con muy baja calificación laboral, sumidos en condiciones de pobreza.
- La ejecución gira en torno a proyectos con mano de obra intensivos y con bajo costo en componentes de insumos e infraestructura.
- La contribución monetaria es calculada por debajo del salario real y del salario mínimo del país, según sea el caso.
- Se trata de programas focalizados (“autoselección”), que a partir de la cotización de la contribución en grados muy bajos busca orientar el acceso sólo a los sectores más pobres.

Si bien estas características pueden adquirir diferentes tonalidades según la experiencia de que se trate, a continuación se reconstruirá en sus aspectos más importantes lo que constituye la propuesta teórica elaborada por el BM.

LOS PROGRAMAS DE EMPLEO COMO ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Sin duda, el marco para el análisis es la denominada Estrategia de lucha contra la pobreza. Con ese propósito se esbozarán los aspectos generales plasmados en el Informe del Desarrollo Mundial 1990, “La pobreza”, que constituye una bisagra en las posturas del BM. En segundo término, se expondrán las nuevas tendencias expresadas en el Informe 2000/2001 con el título Enfoque de manejo social del riesgo.

En el primer informe la preocupación central está puesta en el alivio o reducción de la pobreza en dos orientaciones:

- Promover el uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia —su trabajo—, mediante políticas que hagan uso de los incentivos del mercado, las instituciones políticas y sociales, la infraestructura y la tecnología.
- Proporcionar servicios sociales básicos a los pobres. La atención básica a la salud, la planificación familiar, la nutrición y la educación primaria revisten especial importancia.⁷

⁷ Banco Mundial, *World Development Report 1990. Poverty*, Washington, DC, Oxford University Press, 1990, p. 3.

Con el término “temporales” se denominan dos acciones, las de *largo plazo*: inversión en capital humano y la provisión de servicios sociales básicos para los pobres, y las de *corto plazo*: transferencias directas de recursos a los pobres y redes de seguridad (*safety net*) para aquellos grupos vulnerables. Estas últimas tienen el objetivo de convertirse en redes de seguridad transitorias para aquellos sectores más pobres de la sociedad afectados por diversas situaciones de emergencia. Diversos tipos de programas son propuestos con el fin de construir una red de seguridad para los más pobres: programas de transferencia de dinero de asistencia alimentaria, así como de trabajo público.

Un tipo de red de seguridad está dirigida a la pobreza crónica: aquellas personas que se encuentran incapacitadas de manera permanente para trabajar y obtener su sustento diario (discapacitados y ancianos, entre otros). Un segundo tipo es la destinada a la pobreza transitoria: corresponde a una disminución o declinamiento temporal de la capacidad para trabajar. Los PTP están incluidos dentro de este último, y son orientados a la población que debido a factores exógenos se encuentra limitada en sus posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo.

La concepción del organismo acerca de la pobreza está sintetizada en la definición propuesta: “incapacidad para alcanzar un mínimo estándar de vida”.⁸ El problema es atribuido principalmente a los propios individuos y sus deficiencias o, si se quiere, al tipo de conductas que desarrollan.

En un contexto de crecimiento económico, los pobres exhiben sus limitaciones al no sacar provecho de las oportunidades económicas. En otras palabras, no son capaces de desplegar actividades que tiendan a aprovechar las oportunidades que brinda el mercado en pos de generar utilidades y aumentar sus ingresos. El dilema es, entonces, cómo hacer que los pobres tengan conductas más productivas.

Si bien en algunos documentos del BM se venían esbozando modificaciones en torno a los fundamentos iniciales establecidos en los años noventa, es en el informe de este primer lustro que, en la temática que nos ocupa, se incorporarán nuevos elementos⁹ bajo el enfoque de “manejo social del riesgo”.

La estrategia diseñada implica tres esferas de acción: *a*) la expansión y mejoramiento de las oportunidades para los pobres; *b*) potenciamiento

⁸ *Idem*, p. 26.

⁹ Sin duda que el informe de 1997 ya estableció una notable ruptura acerca de la noción del rol del Estado respecto de las primeras posiciones no intervencionistas de las últimas décadas del siglo xx.

a partir de la creación de un ambiente institucional político y social, proclive a atender las necesidades de los pobres, y c) seguridad, mejora de la gestión y reducción de los riesgos por parte de los pobres.¹⁰

Con esta orientación, el punto de partida es que todos los miembros de una sociedad están siempre sujetos a riesgos. Para enfrentarlos o prevenirlos, los individuos disponen de diversos activos, de los que resultará por ende la capacidad de manejo del riesgo. En síntesis, los pobres son vulnerables, ya que en efecto no disponen de adecuados instrumentos de manejo del riesgo y además están más expuestos a éste.

A diferencia de la década anterior, se afirma que la intervención pública, ya sea en el mercado de trabajo, en la seguridad social o en la constitución de redes de seguridad, es un elemento necesario (ya no transitorio) para mejorar el manejo del riesgo de los pobres, en tanto el crecimiento económico no se ha mostrado como requisito suficiente para el bienestar social.

La intervención del Estado en la lucha contra la pobreza debe complementarse con otros mecanismos preexistentes del manejo del riesgo, como son aquellos que provienen del mercado formal e informal. Esta mezcla de lo público y lo privado busca mejorar los activos que poseen los pobres y fortalecer su capacidad de afrontar los riesgos. En definitiva, se trata de imponer ya no la seguridad social, sino justamente la administración de la inseguridad social.

Si bien en especial en este último informe se restablecen las causas externas al individuo como elementos que inciden, esto es, procesos sociales, políticos y económicos, los mismos no son considerados causas sino agravantes de la pobreza. Este giro hacia el enfoque del nuevo institucionalismo en economía quita el énfasis en el mercado e incorpora un conjunto de arreglos institucionales que serían la variable explicativa para entender por qué ciertas economías funcionan de manera ineficiente y generan pobreza. En tanto existan instituciones políticas y sociales débiles, teñidas de corrupción e ineficientes, los costos de intercambio y transacción del mercado serán más elevados, afectando severamente la productividad y el crecimiento.¹¹

El problema no son las políticas de ajuste y su impacto, sino que la estrategia debe contemplar acciones tendentes a fortalecer las institu-

¹⁰ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Washington, DC, 2001, pp. 7-13.

¹¹ J. Cameron, "The World Bank and the New Institutional Economics Contradictions and Implications for Development Policy in Latin America", *Latin American Perspective*, Issue 129, vol. 30, núm. 2, Londres, Sage, 2003, pp. 97-103.

ciones políticas y sociales de los países más pobres. De ahí que la nueva estrategia de lucha contra la pobreza involucre como elemento central el potenciamiento: la reformulación de instituciones estatales y sociales que ayuden a los pobres a usufructuar las nuevas oportunidades económicas y eliminen todas las barreras políticas y culturales que lo obstaculizan.

LOS INGRESOS EN EL CENTRO DE LA ESCENA

A diferencia de experiencias como la de Inglaterra en el siglo XVIII, la Gran Depresión de 1930 en Estados Unidos o, incluso, más actuales en algunos países europeos, los PTP son propuestos con una función distinta y particular. Más que el propósito de insertar en el mercado de trabajo a los más pobres, la prioridad está fijada en la lucha contra la pobreza.

Ahora bien, ¿cómo se define la pobreza? Para el BM, el índice de pobreza se mide de acuerdo con el acceso a recursos económicos, esto es, la insuficiencia de ingresos para obtener los bienes y servicios necesarios para el bienestar.¹² La métrica del dinero es el parámetro para establecer y precisar la presencia de pobreza en un hogar o individuo (método de línea de pobreza). Por tanto, dado que se trata de un combate contra la pobreza (en tanto red de seguridad) y no contra el desempleo, la transferencia de ingresos (más que el tipo y calidad del empleo generado) pasa al centro de la escena; cómo “aumentar los ingresos corrientes de las familias pobres afectadas por la crisis”.¹³

Importa la incidencia que tiene la contribución monetaria en los presupuestos familiares por una parte y como un segundo efecto, la incidencia de la infraestructura o servicios obtenidos en las comunidades más pobres a fin de optimizar el contexto socioeconómico en el que viven.

En tanto red de seguridad, la problemática social objeto de intervención de los PTP no es la desocupación, sino la pobreza. Las diversas modalidades, instrumentos y metodologías de diseño y puesta en marcha estarán orientadas a eliminar o atenuar sus consecuencias. Por tratarse de programas de contención de situaciones de emergencia, la focalización es la herramienta utilizada, ya que permitiría dirigir el gasto hacia la población que está bajo condiciones de pobreza por su incapacidad mo-

¹² M. Ravallion, *Poverty Comparisons: a Guide to Concepts and Methods*, LSMS Cuadernos de trabajo, Washington DC, Banco Mundial, 1992, p. 5.

¹³ J. Jalan y M. Ravallion, “Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina’s Trabajar Program”, *Policy Research Working Paper*, núm. 2149, Washington DC, Banco Mundial, 1999, p. 2.

mentánea para insertarse laboralmente. Y el procedimiento sobre el que se delinea la modalidad de focalización es la estimación del ingreso de remplazo.

Para esto se acude a los fundamentos de la economía de la oferta, en los que se busca no interferir en el equilibrio natural de empleo desalentando la posibilidad de incrementar la presión sobre la demanda laboral. En otras palabras, establecer un rango de ingreso tal que no incida en la estructura salarial de mercado y de esta manera evite una disminución de la demanda laboral.

En oposición a una transferencia de ingreso generosa, los técnicos del BM acuerdan generalizadamente en que un grado bajo del beneficio es el más adecuado y ventajoso, en especial para los países en desarrollo, aunque esto signifique una exigua transferencia de ingresos para los pobres.¹⁴ En primer lugar, dado el Producto Interno Bruto (PIB) de estos países, el gasto público es limitado y por ende no se puede disponer de gran cantidad de recursos para sostener estos programas. Pero más importante aún es evitar los incentivos de efectos adversos:

Es importante que la valoración determine si es probable que el actual nivel salarial, ofrecido bajo el programa, atraerá a personas que no formen parte del grupo meta o si desalentará a los trabajadores participantes a la hora de aceptar empleos normales cuando éstos se produzcan. Si el esquema ha de evitar servir como atractivo para que las personas abandonen sus empleos a tiempo completo, entonces el nivel salarial no debería ser más alto que el ofrecido en trabajos similares.¹⁵

De esta manera, se busca establecer un margen de transferencia de ingreso que se encuentre por debajo del salario mínimo (normativo o de mercado), pero que a la vez no pierda su posibilidad de contención de la pobreza. En otras palabras, se utiliza un criterio de demarcación fundado en la ortodoxia económica que otorga al mercado un papel constitutivo de la sociedad. Como contrapartida, este tipo de focalización por

¹⁴ Para una revisión de esta posición me he guiado por K. Subbarao, "Public Works as an Anti-Poverty Program: An Overview of Cross-Country Experience", *American Journal of Agricultural Economics*, núm. 79, 1997, pp. 678-683; K. Subbarao, A. Bonnerjee *et al.*, *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*, Washington, DC, Banco Mundial, 1997; M. Ravallion, "Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved", *World Bank Economic Review*, vol. 14, núm. 2, Washington, DC, Banco Mundial, 2000, pp. 331-346.

¹⁵ M. Ravallion, *Evaluación de los programas de empleo*, núm. POV-102, Washington, DC, Banco Mundial, 1998, p. 9.

autoselección, mediante un margen de transferencia bajo, tiene a su vez efectos deseados no explícitos: incentivos para la búsqueda y obtención de empleo bajo dos formas. Como ya se señaló, sólo las personas pobres y sin empleo estarán atraídas a ingresar al programa, y como contraparte, dado el ingreso establecido, los trabajadores pobres no estarán motivados para abandonar sus empleos con el fin de participar del programa.

Pero un segundo elemento es que también dicho beneficio actuará como estímulo o incentivo para abandonar el programa ante la posibilidad de obtener un empleo, sea cual fuere su tipo y calidad. Con este tipo de diseño, incluso los empleos más precarios y peor pagados estarán por encima del beneficio. De esta manera, el ingreso de transferencia es utilizado como mecanismo de disciplinamiento y obligación hacia el trabajo, en tanto desalienta la entrada a la dependencia de los recursos del Estado para aquellos que poseen un empleo, como también incita a los que reciben asistencia a abandonarla ante cualquier oportunidad de empleo.

Esto marca diferencias con las propuestas del *workfare* en las que se pone en juego un conjunto de mecanismos de intervención para luchar contra la dependencia del bienestar, combinando no sólo mecanismos económicos (rango de ingreso estimado), sino también mecanismos sociales y psicológicos (actividades de búsqueda de empleo, de capacitación, participación en grupos de autoayuda, aprendizaje de nuevas conductas tendentes a mejorar la posibilidad de ser contratado, entre otros) bajo la estricta supervisión de operadores sociales.

En el caso de los PTP, el bajo ingreso de transferencia es el dispositivo que cumple esas funciones. Sin embargo, como cualquier otro programa de transferencia de ingreso, siempre existe el riesgo de la dependencia del bienestar en el largo plazo. Por eso, en los últimos años, replicando sin más las recetas de la experiencia del *workfare* estadounidense, algunos intelectuales del organismo han propuesto una serie de mecanismos propuestos para disminuir el riesgo de la dependencia, como:

- focalizar en quiénes no son capaces de trabajar,
- aumentar los requisitos para acceder a la asistencia,
- aplicar penalidades al desempleo voluntario, y
- aplicar requerimientos estrictos de búsqueda de trabajo.¹⁶

¹⁶ S. Tabor, *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs*, Social Safety Net Primer Series, Washington, DC, Banco Mundial, 2003, p. 30.

Y, por otra parte, utilizar “incentivos y premios” para la búsqueda y obtención de empleo por parte de los beneficiarios de los programas, como premios para quienes se empleen rápidamente, o suplementando la contribución a quienes trabajen, subsidiando formación y capacitación laboral, entre otros.

UNIVERSALIZANDO UN MODELO

En la propuesta del BM es posible distinguir una lógica de universalización de un modo de intervención sobre la cuestión de la pobreza y el empleo, que supone no sólo la internacionalización de un conjunto de propuestas y herramientas para estas problemáticas, sino sobre todo la extensión de un diagnóstico uniforme que borra todo rastro histórico y social.

Organismos internacionales como el BM cumplen la función de aparatos de difusión y producción simbólica en el ámbito internacional, consolidando el proceso de transferencia de políticas sociales restrictivas y regímenes de bienestar que maximizan la independencia y el autosostentamiento individual. Una especie de *industria* exportadora de programas y medidas políticas, como de orientaciones y prioridades nacionales sobre la forma que debe adoptar el Estado en materia social.¹⁷

La reivindicación del lema “Guerra contra la pobreza” no sólo remite a la estrategia iniciada en la década de 1960 por el presidente Johnson, sino específicamente a una tradición histórica acerca de las interpretaciones e intervenciones sobre la pobreza consolidada en la experiencia social y política estadounidense.

En la sociedad de la abundancia, la pobreza deviene rostro negativo y contrapuesto de la riqueza. Quienes viven en condiciones de pobreza adquieren un estatus disminuido y si se quiere accidental que sólo refleja el fracaso de aquellos individuos que no han logrado usufructuar los beneficios de una sociedad en constante progreso.¹⁸

En consecuencia, la pobreza no es concebida como resultado del orden social y económico, y por ende signo de injusticia y desigualdad. Por el contrario, es producto de conductas individuales deficientes que no hacen otra cosa que hundir en la dependencia y la miseria a las

¹⁷ J. Peck y N. Theodore, “Exporting Workfare/Importing Welfare-To-Work: Exploring The Politics Of Third Way Policy Transfer”, *Political Geography*, núm. 20, 2001, pp. 427-460.

¹⁸ R. Castel, “La ‘guerre à la pauvreté’ aux États Unis: le statut de la misère dans una société d’abondance”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 19, 1978, pp. 47-60.

personas. Sobre esta versión individualista, especie de matriz conceptual acerca de la pobreza, se erigirán con el tiempo diversas orientaciones para explicarlas. Ya sea que se trate de vagancia o mendicidad (en el discurso filantrópico), anomalías e inadaptaciones (en el discurso psicológico asistencial) o más recientemente de hábitos ineficientes e improductivos, siempre se cae en una visión que deposita en el individuo las causas de su desgracia.

Desde esta percepción teórico-política, las acciones hacia los pobres jamás constituirán un capítulo del derecho, sino por el contrario, dependerán de la voluntad y arbitrariedad de la beneficencia (pública y privada). El acceso al beneficio siempre será sometido a una fuerte restricción y vigilancia (focalización), en tanto exista una sombra de duda sobre el individuo que vive en condiciones de pobreza. Por ende y como lo demuestra la experiencia estadounidense, la asistencia pública siempre se asentó más sobre los deberes y obligaciones de los pobres que en la responsabilidad social del Estado.

Ahora bien, en la sociedad de la riqueza el trabajo no es un bien escaso (como botón de muestra baste mencionar que el mercado de trabajo estadounidense ha mantenido uno de los índices más bajos de desempleo en los últimos años). Esto permitiría hablar, aun en épocas actuales, de una sociedad con casi pleno empleo. Ante estos resultados, las intervenciones públicas en materia laboral no tienen otro camino que la restricción, dejando paso a las fuerzas del mercado para la autorregulación de la demanda y la oferta. Dicho en otros términos, el libre juego de la oferta y la demanda es el que establece el punto de equilibrio natural entre puestos de trabajo y mano de obra disponible.

En una sociedad de abundancia, se dice, las fuentes de trabajo no faltan, dado que siempre habrá necesidades humanas por satisfacer. El problema del desempleo se presenta precisamente cuando los individuos no aceptan trabajar por salarios muy bajos o no tienen las capacidades necesarias para cubrir los puestos de trabajo vacantes. El desempleo entonces es siempre voluntario por definición; nuevamente un problema de inadaptación individual (problema de la oferta). Esta fe en el mercado como mecanismo privilegiado para la regulación del ámbito laboral ha concurrido no sólo en un marginal grado de intervención pública en el área, sino también en la reasignación de otros objetivos a los programas de empleo, como es la lucha contra la pobreza.¹⁹

¹⁹ S. Morel, "Empleo y pobreza en los Estados Unidos: las políticas de *workfare*", en J. Gautié y J. Neffa, *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Buenos Aires, Lumen/Humanitas, 1998, pp. 255-268.

Más que desempleados han sido los “económicamente desaventajados” la población objetivo de las acciones en materia laboral, por encontrarse debajo de la línea de pobreza y por poseer un conjunto de características vinculadas a dicha situación (familias numerosas, escasa o nula educación, entre otros). Si el desempleo es definido como la incapacidad individual para insertarse en el mercado de trabajo, esto es, carecer de las condiciones de *empleabilidad* requeridas y, por otro, la pobreza remite a deficiencias individuales posibles de identificar en un conjunto de características demográficas, sociales y culturales que explican conductas improductivas o tendentes a la dependencia, entonces es posible establecer un vínculo explicativo entre pobreza y *empleabilidad*.

Justamente las deficiencias culturales y educativas inherentes a la población en condiciones de pobreza tornan sus conductas en imprevisoras e ineficientes, lo cual impide no sólo aprovecharse de las oportunidades que brinda el mercado de trabajo, sino además orienta hacia elecciones y decisiones que reproducen la pobreza (teoría del capital humano). Esta tipificación de la población desencadenó una intervención cuyo foco central no es la carencia de empleo, sino la carencia de ingresos en tanto la pobreza como categoría explicativa, superponiendo los principios de la guerra contra la pobreza a los programas de empleo.²⁰ A la vez, coexiste, en segundo término, una tendencia a la capacitación y formación como modo de disminuir la dependencia y mejorar las condiciones de empleabilidad.

CONCLUSIÓN

Entre la teoría económica y las políticas desarrolladas media un conjunto de instituciones, técnicos y funcionarios que han incorporado supuestos y presupuestos que tienen su raíz en una experiencia histórica y social determinada. Y son estas “visiones y divisiones” las que permanentemente reaparecen cuando se intenta fundamentar y explicar la pobreza y el desempleo desde el discurso del Banco Mundial.

En el plano económico, particularmente el mercado de trabajo, se plantea indemne la filosofía coherente con el modelo de la economía de la oferta. El desempleo es concebido como un problema básicamente de inadaptación de la oferta laboral a los cambios producidos en el ámbito de la producción y organización empresarial, y también es entendido como vo-

²⁰ C. Perez, “Évaluer les Programmes D’Emploi et Formation. L’expérience Américaine”, *Dossier*, núm. 18, París, CEE, 2001, pp. 25-27.

luntario. Por consiguiente, una salida desde esta perspectiva es sin duda un “régimen de trabajo obligatorio (ellos le deben a la sociedad)”²¹ como lo conforman los Programas de Trabajo Público.

Por su parte, la conceptualización de la pobreza supone la imposibilidad de la “autosuficiencia” económica y por ende el riesgo de la dependencia. La incapacidad de los pobres de acceder a los beneficios del crecimiento económico, los sitúa en una posición de improductivos; esto es, sus conductas de consumo y producción se guían más por la sobrevivencia que por la maximización del ingreso; descalificados para adoptar conductas empresariales, se vuelven improductivos y pobres.

En palabras más actuales, los pobres tienen una fuerte aversión al riesgo. Dadas la ausencia y vulnerabilidad de los activos de los pobres, los costos de superación de los riesgos son muy altos para los hogares. Esta insuficiencia de recursos es la que les impide involucrarse en actividades económicas de mayor riesgo y en consecuencia más lucrativas, pero además todas las actividades y conductas económicas de los pobres siempre tienden a un bajo grado de productividad, pues están orientadas más que por las utilidades, por uniformar el ingreso (sobrevivencia).²²

Por tanto, el trabajo pierde la centralidad propia de otras alternativas como el *workfare* o la activación, y es asimilado exclusivamente a la idea de obtención de ingresos. Se convierte en una exigencia de intercambio para la obtención del beneficio; si se quiere, una actividad con aristas mercantiles cuyo fin es obtener las ganancias (*earn*) individuales con las que se podrán satisfacer las necesidades de consumo del hogar.

En esta ofensiva neoliberal contra el trabajo, “sucede que, desprovisto [...] de su condición productiva y generadora de valor [...] se reconoce en él tan sólo aquella propiedad por la cual proporciona a los sujetos sus medios legítimos de vida. El ‘tener trabajo’ es, por lo tanto, en primer lugar un problema de los propios sujetos...”.²³ En definitiva, se reinstala

²¹ G. Standing, “Ajuste estructural y políticas laborales: ¿hacia el ajuste social?”, *Revista Estudios del Trabajo*, núm. 3, Buenos Aires, ASET, 1992, p. 48.

²² “Al tener conciencia respecto a la insuficiencia de instrumentos para uniformar el consumo y la aversión al riesgo, las familias asumirán actividades de bajo riesgo y baja productividad. Estimaciones para el sector agrícola en la India indican que el objetivo de uniformar el ingreso puede reducir las utilidades de las fincas en un 35 por ciento para el cuartil inferior de riqueza”, R. Holzmann y S. Jorgenson, “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”, *Documento de trabajo*, núm. 0006 sobre protección social, Washington, DC, Banco Mundial, 2000, p. 9.

²³ J. Lindemboin y C. Danani, “Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?”, en J. Lindemboin y C. Danani (coords.), *Entre el trabajo*

así una redefinición de lo que es el trabajo y la responsabilidad pública para enfrentar su ausencia.

Por lo expuesto, este particular uso de los términos pobreza y desempleo, instalados persistentemente en el debate político y académico de América Latina, sintetiza y reproduce una manera de concebir no sólo al individuo y la sociedad, sino también al Estado y sus funciones. Son portadores de una concepción política y social del funcionamiento y organización de una sociedad. Estos supuestos, presentes en el discurso del Banco Mundial, reflejos claros de la economía neoliberal y sus recetas, están arraigados “en un sistema de creencias y de valores, un ethos y una visión moral del mundo; en síntesis, un sentido común económico”,²⁴ cuyo origen y fundamento lo encontramos en un orden social e histórico particular como es la sociedad estadounidense.

y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada, Buenos Aires, Biblos, 2003, p. 261.

²⁴ P. Bourdieu, *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial, 2001, p. 24.