



# **Del Ingreso Universal a las “transferencias condicionadas”, itinerarios sinuosos**

Angélica De Sena  
*directora*

Rebeca Cena  
Florencia Chahbenderian  
Andrea Dettano



**DEL INGRESO UNIVERSAL  
A LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS,  
ITINERARIOS SINUOSOS**

**Angélica De Sena  
Directora**

Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios  
sinuosos / Angélica De Sena ... [et al.] ; dirigido por Angélica De  
Sena. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Estudios  
Sociológicos Editora, 2016.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-3713-13-2

1. Sociología. I. De Sena, Angélica II. De Sena, Angélica, dir.  
CDD 301

Diseño de tapa: Romina Baldo  
Diagramación y corrección: Juan Ignacio Ferreras

© 2016 Estudios Sociológicos Editora  
Mail: [editorial@estudiosociologicos.com.ar](mailto:editorial@estudiosociologicos.com.ar)  
Sitio Web: [www.estudiosociologicos.com.ar](http://www.estudiosociologicos.com.ar)

Primera edición: febrero de 2016.  
Hecho el depósito que establece la Ley 11723.  
Libro de edición argentina.

El presente libro puede ser descargado desde el sitio web de nuestra editorial

**DEL INGRESO UNIVERSAL  
A LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS,  
ITINERARIOS SINUOSOS**

**Angélica De Sena**  
**Directora**

Rebeca Cena  
Florencia Chahbenderian  
Andrea Dettano

## **Estudios Sociológicos Editora**

Estudios Sociológicos Editora es un emprendimiento de Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (Asociación Civil – Leg. 1842624) pensado para la edición, publicación y difusión de trabajos de Ciencias Sociales en soporte digital. Como una apuesta por democratizar el acceso al conocimiento a través de las nuevas tecnologías, nuestra editorial apunta a la difusión de obras por canales y soportes no convencionales. Ello con la finalidad de hacer de Internet y de la edición digital de textos, medios para acercar a lectores de todo el mundo a escritos de producción local con calidad académica.

## **Comité Editorial / Referato**

**Rogério Medeiros.** Graduado en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil), Maestro en Sociología por la Universidad Federal de Pernambuco y PhD en Sociología por la Boston University (EUA). Actúa en el área de Sociología, con énfasis en Sociología Política. Ha realizado investigaciones sobre las relaciones entre sociedad civil y Estado en Brasil, buscando analizar las interacciones entre los aspectos políticos, culturales e institucionales de estas relaciones en el proceso de efectivización de políticas públicas. Actualmente es Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y del Programa de Pos-Graduación en Sociología de la Universidad Federal de Paraíba (UFPB-Brasil), además de investigador del Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho - LAEPT/UFPB. Ha investigado, publicado artículos y orientado tesis sobre diversos aspectos del Programa Bolsa Familia, programa de transferencia condicionada de renta del Gobierno Federal Brasileño.

**María Noel Míguez.** Licenciada en Trabajo Social desde 1997. Posdoctora en Prácticas y Representaciones Políticas (París 7, Francia), Doctora en Ciencias Sociales (UBA, Argentina), Magister en Servicio Social (UFRJ, Brasil). Docente/ Investigadora del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Discapacidad (GEDIS). Autora de diversas publicaciones.

**Francesco Vigliarolo.** Actualmente profesor titular de Economía regional en la Universidad Católica de La Plata y profesor contratado de Economía social y solidaria en la Universidad Nacional de San Martín. Licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Sociología en el 1997. Obtuvo el Master en “Participación Interactiva y sostenibilidad” en la Universidad de Roma 3. Doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integra el Grupo de Investigación GESPAC del Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y trabaja principalmente a un enfoque fenomenológico de la economía. Autor de distintas publicaciones entre libros y artículos.

## Índice

Introducción. Diversos modos de ingresos para asegurar la reproducción <i>Angélica De Sena</i> .....	9
1. La propuesta del Ingreso Ciudadano en Philippe Van Parijs: recuperando sus aportes <i>Andrea Dettano</i> .....	17
2. El Ingreso Ciudadano y la equidad de género <i>Florencia Chahbenderian</i> .....	33
3. Ingreso Ciudadano en Argentina: hacia un estado de la cuestión <i>Rebeca Cena</i> .....	53
4. La política social estadounidense: los programas asistenciales bajo la lógica del “workfare” <i>Florencia Chahbenderian</i> .....	71
5. Sumando reflexiones sobre el Ingreso Ciudadano: las Rentas Mínimas de Inserción y el caso francés <i>Andrea Dettano</i> .....	83
6. De Welfare a Workfare. ‘Nuevas’ formas de intervención social y ‘viejos’ problemas en la experiencia italiana <i>Angélica De Sena</i> .....	97
7. Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: hacia una problematización teórica a partir del caso latinoamericano <i>Rebeca Cena</i> .....	115
Datos de las autoras.....	139

# La política social estadounidense: los programas asistenciales bajo la lógica del “workfare”

*Florencia Chabbenderian*

## 1. Introducción

Los inicios del “Estado del Bienestar” en Estados Unidos pueden ubicarse a partir del desarrollo del *New Deal* durante la presidencia de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). Sin embargo, es recién a partir de la década del ‘60 que se amplían las políticas del bienestar, con el fin de reducir la pobreza expandiendo la cobertura de la asistencia social y garantizando beneficios más altos (Danziger, 2001).

Cabe aclarar que el caso estadounidense es paradigmático por considerarse fundador de los programas de *workfare* en materia de política social. La progresiva expansión de este tipo de programas se dio en paralelo a un giro hacia lógicas punitivas y orientadas al empleo en los años ‘90 en varios países, con programas orientados a la inserción laboral, en detrimento de programas de garantía de ingresos o de capacitación. Esto implicó el pasaje de un esquema de política social basado en la ciudadanía (*welfare*) a otro vinculado con la obligación de conseguir un empleo (*workfare*), sustentado en el ámbito de la responsabilidad individual (Márquez, 2008).

Uno de los primeros programas de *workfare* se llamó *Work Incentives* (WIN), creado en 1967 y organizado a nivel federal. Bajo este esquema, los beneficiarios debían demostrar la necesidad para recibir la asistencia y aceptar cualquier trabajo que les ofrezcan, o perderían el beneficio. Este programa no logró alcanzar su principal objetivo: promover empleos que permitan a los beneficiarios garantizar su supervivencia y la de su familia. Durante la presidencia de Carter (1977-1981) y de Reagan (1981-1989) se hicieron modificaciones al WIN pero que no tuvieron mayor trascendencia (Drumbl, 1994).

En 1988 se crea la Ley de Apoyo Familiar (*Family Support Act*), que contemplaba un componente de Ayuda para Familias con Hijos Dependientes

(*Aid for Families with Dependent Children*), en el cual los beneficiarios debían cumplir con programas educativos y de entrenamiento laboral para recibir la asistencia (Drumbl, 1994). En estos años se agudizó el descontento con el aumento del número de beneficiarios y del gasto social. Así, se comenzó a priorizar la restricción presupuestaria y se promovieron contraprestaciones laborales para madres con hijos de edades cada vez más tempranas (Danziger, 2001).

En 1996, Clinton establece la Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo (*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*), que constituyó la “reforma del bienestar” más importante en Estados Unidos desde 1930. Dicha ley dio nacimiento al programa de Asistencia Temporal a Familias Necesitadas (*Temporary Assistance to Needy Families*, en adelante TANF).

En este capítulo efectuamos una revisión de dicha reforma, en el marco del interés del presente trabajo colectivo por indagar en las experiencias de programas de asistencia social y sus lógicas rectoras. Para ello, a continuación realizamos una breve revisión histórica de la experiencia estadounidense para luego centrarnos en el proceso de surgimiento de dicha reforma. En tercer lugar, señalamos las principales características del programa TANF y, por último, analizamos las lógicas que imprime la mencionada reforma a la protección social estadounidense, en particular a su componente asistencial.

## 2. Una breve revisión de la experiencia estadounidense

En el marco del *New Deal*, la legislación más importante para el sistema de bienestar social fue la Ley de 1935, que creó un nuevo sistema de seguridad social y de programas asistenciales (*Social Security Act*). En general, estos últimos estaban orientados a un segmento muy reducido de la población (sólo a los más “necesitados”) y eran administrados a nivel local, lo cual en la práctica podía involucrar serios obstáculos para la gente “de color” o “raza negra”,<sup>1</sup> a quienes muchas veces se les negaba el acceso (Herrick, 2014).

Un primer antecedente de los programas de *workfare* se remonta al año 1964, cuando se declara la “Guerra contra la Pobreza” durante la presidencia de Lyndon B. Johnson (1963-1969). Esta estrategia consistió en variados instrumentos empleados con el objetivo de reducir la pobreza, con especial hincapié en la asistencia para la búsqueda de empleo. El diagnóstico de aquel entonces se basaba en que la pobreza se debía a que los sujetos “pobres” no trabajaban lo suficiente o no contaban con las habilidades necesarias para hacerlo. Cabe aclarar que en

<sup>1</sup> Cabe mencionar en este punto que Estados Unidos es un país con una larga tradición conflictiva y de discriminación racial hacia la población negra. Ver por ejemplo: Omi y Winant (2014).

este contexto las tasas de pobreza se ubicaban en niveles históricamente bajos (Danziger, 2001).

Apenas asume la presidencia Nixon (1969-1974), propone el Plan de Asistencia Familiar (*Family Assistance Plan*, FAP) como reemplazo del programa Ayuda a las Familias con Niños Dependientes (*Aid to Families with Dependent Children*, en adelante AFDC)<sup>2</sup> vigente desde 1935. Partiendo de un diagnóstico que establece que las personas necesitan dinero, más que la ayuda de un asistente social, el FAP consistía en un ingreso monetario a cambio de requisitos laborales.<sup>3</sup> A mediados de los '70s se aprobó el programa de Cupones para Alimentos (*Food Stamp Program*, en adelante FSA por su sigla en inglés), que otorgaba *vouchers* para gastar en productos alimentarios según la composición familiar y contaba con alcance nacional (Danziger, 2001).

Los años '60 y '70s se caracterizaron por una profunda expansión de los programas asistenciales. No sólo se ampliaron los preexistentes (tanto los montos que otorgaban como la población objetivo), sino que además se crearon nuevos. A modo de ejemplo, la cobertura del AFDC pasó de 6 a 11 millones de beneficiarios y del FSA de 1 a 19 millones (Danziger, 2001). En este contexto, cobran fuerza los argumentos que alertan sobre el subsidio a la dependencia que esta situación genera, tanto desde las arcas estatales, como por parte de académicos y el público en general (Anderson, 1978; Murray, 1984).

La recesión económica de los años '70 produjo elevados niveles de desempleo, que se adjudicaron a la falta de competencias de los grupos más “desfavorecidos” de la sociedad. Por ende, el diagnóstico en ese entonces establecía que era necesario mejorar la formación de esos grupos para aumentar sus oportunidades laborales. En 1971 se crea el primer programa de empleo público después de la Gran Depresión (*Public Service Employment*) (Danziger, 2001).

Otra propuesta, cuya ley no se aprobó pero mantiene plena vigencia en los debates actuales sobre el bienestar, es la del Presidente Carter. En 1977 plantea los lineamientos del Programa para Mejores Trabajos e Ingresos (*Program for Better Jobs and Income*, en adelante PBJI por su sigla en inglés). El mismo proponía un impuesto negativo a la renta<sup>4</sup> para garantizar un ingreso mínimo y

2 Bajo el AFDC, cada Estado contaba con libertad para desarrollar diversos programas de *workfare* y *learnfare*, con contraprestaciones laborales y educativas, respectivamente. Para consultar el ejemplo paradigmático de California en 1985 y de Wisconsin, ver Drumbl (1994: 114-5).

3 Si bien nunca se aprobó este programa, nos permite reconstruir las principales propuestas en torno a prestaciones asistenciales.

4 El impuesto negativo a la renta se aplica a todos los miembros de la sociedad, por ende no genera una división entre quienes reciben recursos del Estado y quienes pagan impuestos. Fue ideado por Friedman (1962) y promovido por Lampman (1968) y Tobin (1966), sólo por mencionar algunos

se orientaba a dos grupos poblacionales. Por un lado, para aquellos considerados inempleables (se espera que no encuentren un empleo) otorga un determinado monto de dinero. Por otro lado, para los considerados empleables (se espera que lo encuentren), establece un valor reducido. Este era el primer programa que garantizaba un trabajo a sus beneficiarios, reconociendo de algún modo el desempleo involuntario, dadas las dificultades de los sujetos para encontrar un trabajo (Danziger, 2001).

A partir del fracaso de la propuesta del PBJI, debido en parte a los elevados niveles de gasto que involucraba, se inaugura una etapa de retraimiento de las políticas de bienestar. La presidencia de Reagan (1981-1989) priorizó limitar los beneficios asistenciales a los que realmente demostraran ser merecedores de la asistencia, fomentando el esfuerzo por el trabajo a través de condicionalidades estrictas y no mediante incentivos laborales. Además, se concluyó con el programa de empleo público, por considerarlo una intromisión en el mercado de empleo y se limitó la población objetivo de las transferencias de ingreso a través de la Ley de 1981 (*Omnibus Budget Reconciliation Act*) (Danziger, 2001; Moffitt, 2003).

En 1988 se lanza la Ley de Apoyo Familiar (*Family Support Act*, en adelante FSA por su sigla en inglés) que expandió la cobertura del AFDC, ofreciendo además cobertura médica y cuidado infantil. Adicionalmente, se creó un componente llamado Programa de Oportunidades Laborales y Entrenamiento en Habilidades Básicas (*Job Opportunities and Basic Skills Training Program*, en adelante JOBS). De este modo, los Estados debían implementar programas con orientación laboral (*welfare-to-work*), ofreciendo a los beneficiarios cursos de capacitación, entrenamiento laboral y garantizando el costo en servicios, transporte, cuidado infantil, entre otros. Si bien JOBS no llegó a implementarse completamente, fue muy criticado en la medida en que aumentaba el descontento con el elevado número de beneficiarios.<sup>5</sup> Este contexto fue aprovechado por el entonces candidato Clinton, quien vio la oportunidad de obtener un rédito político por oponerse a estas medidas, encabezando su agenda política con una reforma al sistema (Danziger, 2001).

Ahora bien, la propuesta de JOBS reconocía implícitamente una responsabilidad mutua entre el Estado y el beneficiario del programa. Pocos años después, la responsabilidad personal del sujeto beneficiario se ubicaría en el centro

---

(Moffitt, 2003).

5 Cabe mencionar las salvajes campañas mediáticas que se desarrollaron en estos años, fomentando el estigma y la identificación con estereotipos raciales, de género, etc. de los beneficiarios. Sólo por mencionar un ejemplo, el Presidente Reagan se refería a las madres afroamericanas que recibían asistencia como las “reinas del bienestar” (*welfare queens*) (Chappell, 2010 en Herrick, 2014).

de la escena asistencial y las exigencias sobre los Estados se verían fuertemente reducidas. Los debates en torno a la reforma del bienestar durante los años '90s se centraron en los requerimientos laborales y en limitar el tiempo durante el cual se reciben los beneficios (Danziger, 2001).

### 3. El proceso de surgimiento del TANF

Durante la presidencia de William (Bill) Jefferson Clinton (1993-2001), tuvo lugar una importante reforma de la protección social. Bajo el lema de “el fin del bienestar tal como lo conocemos” (“*end welfare as we know it*”) durante su campaña electoral del '92, Clinton respondió a las presiones por disminuir el gasto federal en programas sociales y buscó reducir el número de beneficiarios de la asistencia social consolidando un clima de época anti-bienestarista (Marx, 2011; Danziger, 2001).

En 1996 la administración Clinton crea, en el marco de la Ley PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*), un nuevo programa llamado Asistencia Temporal a las Familias Necesitadas (*Temporary Assistance to Needy Families*, TANF), que reemplaza el anterior Ayuda a Familias con Niños Dependientes (*Aid to Families with Dependent Children*, AFDC) (CBPP, 2015). Este nuevo programa otorgó mayor discreción a los Estados para implementar la reforma, escoger a qué grupos dirigirla y administrar los fondos del mismo (Marx, 2010; 2011).

El componente clave de esta reforma fue la introducción del límite de tiempo del programa TANF. Esta idea fue inspirada en los escritos de Ellwood en su libro “*Poor Support: Poverty and the American Family*” de 1988, que proponía un sistema de bienestar que no perdure indefinidamente, sino que sea transitorio. En otro escrito explicita su lógica:

(...) si hacemos que el trabajo se pague, habría menos necesidad de asistencia social (...). Si las personas pueden realmente mantenerse a sí mismas (...) Un amplio conjunto de servicios de formación y apoyo deben ser incluidos como parte de los beneficios. Pero el programa de transferencia monetaria sería de duración limitada...<sup>6</sup> (Bane y Ellwood, 1996: 157).

---

<sup>6</sup> Corresponde a una traducción propia del siguiente fragmento: “... if we make work pay, there would be far less need for welfare. (...) If people can realistically support themselves (...) A rich set of training and support services ought to be included as part of the benefits. But the cash program would be of limited duration...” (Bane y Ellwood, 1996: 157).

Estas ideas se expresan claramente en el discurso de Clinton:

Es tiempo de honrar y premiar a las personas que trabajan duro y acatan las reglas. Eso significa terminar con el bienestar tal como lo conocemos – no castigando o sermoneando a los pobres, sino empoderando a los estadounidenses a cuidar de sus hijos y mejorar sus vidas. Nadie que trabaje a tiempo completo y que tenga hijos debería seguir siendo pobre. Nadie que pueda trabajar debería ser capaz de permanecer en el sistema de bienestar para siempre<sup>7</sup> (Clinton y Gore, 1992: 164).

De este modo, el planteo se centró en reformar el sistema de bienestar y se dejó de lado la discusión sobre cómo proveer un empleo a aquellos que se aproximan a la recta final del programa o cómo combatir la pobreza de los que ya tienen un empleo (Danziger, 2001). A continuación caracterizamos brevemente el programa introducido por la reforma, que permanece vigente en la actualidad.

#### **4. Descripción del programa TANF: Características básicas**

La principal diferencia del nuevo programa con su antecesor (AFDC) radica en que TANF no garantiza un “derecho”, ni al individuo ni a su familia<sup>8</sup> (Marx, 2010). Además, el programa TANF estableció como regla general que el beneficio sólo puede obtenerse por un máximo de cinco años<sup>9</sup> y los sujetos deben participar en alguna actividad laboral durante dos años mientras reciben el programa (Marx, 2011).

Si un beneficiario no cumple con los requisitos laborales, los Estados pueden reducir o eliminar la asistencia a todo el grupo familiar. Si esto se debe a que el

---

<sup>7</sup> Corresponde a una traducción propia del siguiente fragmento: “It’s time to honor and reward people who work hard and play by the rules. That means ending welfare as we know it – not by punishing the poor or preaching them, but by empowering Americans to take care of their children and improve their lives. No one who works full-time and has children at home should be poor anymore. No one who can work should be able to stay on welfare forever” (Clinton y Gore, 1992: 164).

<sup>8</sup> La ley que crea el TANF establece que no constituye un derecho y no le exige a los Estados que perciban el programa todas las familias elegibles. Para un análisis comparativo de los programas TANF y AFDC, consultar Moffitt (2003).

<sup>9</sup> Sin embargo, los Estados puede establecer sus propias reglas de acceso, permanencia y duración. En particular, en cuanto a los plazos máximos durante los que se puede obtener el beneficio, pueden definir períodos más cortos. Por ejemplo, en el caso del Estado de Georgia el máximo es de 48 meses (4 años). Ver: TANF Factsheet Georgia. Disponible en: <http://dfcs.dhs.georgia.gov/fact-sheets>. Fecha de consulta, 01/09/2015.

beneficiario no puede pagar por el cuidado de su hijo/a mientras trabaja, se realiza una excepción. Sin embargo, a diferencia del anterior AFDC, el programa TANF no garantiza el servicio de cuidado para los hijos/as de los beneficiarios (Marx, 2010).

En el caso de los padres menores de edad (menores de 20 años), pueden recibir el programa sólo si viven con sus padres o algún adulto responsable y deben además cumplir con contraprestaciones vinculadas con la asistencia a la escuela secundaria, a educación alternativa o a un programa de capacitación (Marx, 2010).

El TANF está diseñado para ayudar a las familias “necesitadas” a alcanzar la auto-suficiencia. Los Estados cuentan con una fuerte autonomía sobre el modo de gestionar este programa. Reciben recursos determinados para implementarlo, y deben alcanzar al menos uno de los propósitos del mismo. Los cuatro objetivos del TANF son:

- Proveer asistencia a familias “necesitadas” de modo que los niños/as puedan ser cuidados dentro de sus propios hogares;
- Disminuir la dependencia de los padres “necesitados” promoviendo su capacitación laboral, el acceso a un empleo y al matrimonio;
- Prevenir y reducir la incidencia de embarazos fuera del matrimonio;
- Promover la creación y el mantenimiento de familias biparentales.<sup>10</sup>

Para poder acceder a este programa, el solicitante debe cumplir los siguientes requisitos:

- Estar embarazada o tener a su cargo a un hijo de menor de 19 años de edad;
- Ser ciudadano natural o legal, o bien residente permanente de los Estados Unidos;
- Tener ingresos bajos o muy bajos;<sup>11</sup> y
- Estar subempleado (percibir un sueldo muy bajo), desempleado o a punto de perder su empleo.<sup>12</sup>

10 Disponible en: <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/programs/tanf>. Fecha de consulta, 07/09/2015.

11 Existe una línea según el nivel de ingresos del hogar y el número de miembros del mismo. Los niveles del Estado de Indiana, por ejemplo, se encuentran disponibles en: [http://www.in.gov/fssa/files/5360\\_Spanish\\_TANF\\_Bro.pdf](http://www.in.gov/fssa/files/5360_Spanish_TANF_Bro.pdf). Fecha de consulta, 07/09/2015.

12 Asistencia Temporal para Familias Necesitadas. Disponible en: <http://es.benefits.gov/benefits/benefit-details/613>. Fecha de consulta, 07/09/2015.

Asimismo, cada Estado decide cuáles beneficios otorgará y establece los criterios específicos que deben cumplirse para recibir asistencia financiera u otros beneficios y servicios.<sup>13</sup>

## 5. Los fundamentos del “workfare” y la política social estadounidense

Como se señala en el presente recorrido por los programas asistenciales estadounidenses, desde algunas miradas teóricas y políticas resulta preocupante el potencial aumento del número de personas dependientes de la asistencia estatal.<sup>14</sup> En esta dirección, se observa un giro discursivo que deja atrás la idea de reivindicar el derecho de los sujetos “necesitados” a recibir prestaciones sociales. En cambio, se legitiman concepciones vinculadas con “devolver” al Estado parte de lo que éste otorga, fundadas en la idea de una “obligación recíproca” entre los miembros de la sociedad y el Estado. En general, esto involucra ciertos comportamientos que hay que demostrar para “ganarse” esos beneficios, es decir, hay que calificar determinadas actitudes o características individuales o familiares (Drumbl, 1994).

En Estados Unidos, las políticas sociales adoptadas por los Estados del Bienestar europeos no eran vistas con buenos ojos, puesto que su concepción de ciudadanía se basa principalmente en la libertad personal, el individualismo y la no intromisión del Estado, sólo por mencionar algunos. Estos fundamentos ejercieron (y ejercen) su influencia en el ideario de la política social. Por un lado, se promueve una asistencia limitada únicamente a aquellos que demostraban no poder cubrir sus necesidades genuinas. Y además, se busca combatir la “dependencia” de los beneficiarios de la asistencia social a través de los programas de “workfare” (Herrick, 2014).

A su vez, se observa un progresivo aumento de las demandas y exigencias hacia los sujetos que participan en los programas, paralelamente a una disminución de los recursos destinados a capacitación y programas de empleo. Si bien la Ley de Apoyo Familiar (*Family Support Act*) de 1988 incrementó tanto la responsabilidad de los beneficiarios como del Estado, la Ley PRWORA de 1996 profundizó aún más la responsabilización de los propios beneficiarios, eximiendo al Estado de garantizar su bienestar. Así, se abandonó el objetivo de disminuir la pobreza, que fue reemplazado por el de restringir el número de asistidos (Danziger, 2001).

13 Asistencia Temporal para Familias Necesitadas. Disponible en: <http://es.benefits.gov/benefits/benefit-details/613>. Fecha de consulta, 07/09/2015. Ver por ejemplo TANF Factsheet Illinois. Disponible en: <https://www.dhs.state.il.us/page.aspx?item=49833>. Fecha de consulta, 07/09/2015.

14 El pico histórico de beneficiarios de la asistencia social estadounidense se ubica en el mes de marzo de 1994, con 5,1 millones de familias cubiertas. Para consultar la evolución del número de familias beneficiarias de la asistencia social estadounidense entre 1959 y 2013, ver: Falk (2014).

En este sentido, el planteo de Lawrence Mead (1986) resulta ilustrativo: “La principal razón por la cual los pobres estructurales (las mujeres, los negros, los adolescentes) no trabajan constantemente se debe a problemas en su disciplina laboral inherentes a ellos, no a las limitaciones del mercado de empleo” (Mead 1986: nota 17, en Drumbl, 1994: 112).<sup>15</sup> Esto se corresponde con una visión individualizada sobre los orígenes de la pobreza puesto que no se contemplan –ni en el diagnóstico ni en las propuestas– los procesos de estructuración socio-económica que propiciaron tal estado de cosas (Béland y Zamorano Villareal, 2000; Drumbl, 1994). En cambio, las discusiones se centran en las características individuales de los sujetos que no se pueden reinsertar en el mercado de empleo, buscando en ellas las causas de su exclusión (ver: Danziger *et al.*, 2000; Zedlewski, 1999).

Esta lógica de una “obligación recíproca” nos permite comprender los fundamentos de los esquemas conocidos como “*workfare*”.<sup>16</sup> Éstos se caracterizan por exigir la participación en actividades laborales (escogidas por el Estado) o que aumenten la empleabilidad, como requisito para recibir la asistencia. Así, lo que distingue a los programas de *workfare* de otros esquemas asistenciales radica en que –luego de demostrar la necesidad– es necesario hacer “*algo*” para calificar, esto es, lo que la sociedad *espera* de esa persona: que tenga un empleo (Drumbl, 1994: 111).

Aquí descansa un marcado “paternalismo moral”, al suponer que el sujeto asistido necesita ser guiado y entrenado en pos de convertirse en un miembro “productivo” para la sociedad (Drumbl, 1994: 112). Además, lo que suele omitirse en estos planteos es la asimetría de poder entre las partes que formulan este “contrato social” –es decir, entre un individuo “necesitado” y el aparato estatal– lo cual puede profundizar aún más las desigualdades preexistentes (Drumbl, 1994).

Adicionalmente, el programa TANF supone que todos aquellos que busquen un empleo lo encontrarán<sup>17</sup> y que los sujetos alcanzarán su independencia económica respecto del Estado en el plazo estipulado de duración del programa.

---

15 Corresponde a una traducción propia del siguiente fragmento: “The main reason the long-term poor (women, Blacks, teenagers) do not work steadily is problems of work discipline peculiar to them, not the limitations of the labour market.”

16 Para mayor información sobre este concepto ver: Smart (1990).

17 Es posible pensar que existe en este punto una analogía con la “Ley de Say” que establece que “toda oferta genera su propia demanda”. Esta Ley surge en la teoría económica y muestra su incapacidad para explicar las crisis de sobre-producción de comienzos del Siglo XX. Sin embargo, aún perdura en las ideas del *mainstream* estadounidense, en este caso al suponer que toda demanda (de trabajo) genera su propia oferta.

Este supuesto ignora los numerosos estudios que vienen evidenciando la caída de la oferta laboral de empleos de menor calificación (Danziger, 2001). La reforma de 1996, al preestablecer un plazo de tiempo para recibir la prestación, a partir del cual se egresa del programa (suponiendo que el sujeto encontrará trabajo en ese lapso), omite rotundamente la otra cara de la moneda, esto es, la demanda del mercado de empleo (Danziger, 2001). Tal como señala Stiglitz (2012), frente a los cambios en el mercado de empleo estadounidense, las respuestas que otorga la política social desde una lógica residual sólo acrecienta aún más las desigualdades estructurales (Herrick, 2014).

## 6. Conclusiones

Esta breve revisión por algunos de los principales programas implementados en el sistema de bienestar estadounidense, atravesado por la reforma de 1996, nos muestra una progresiva tendencia hacia un creciente residualismo de la política social. Las lógicas que imprime la mencionada reforma a la política asistencial se actualizan en programas de variados países del mundo en la actualidad. Allí radica nuestro interés por retomar estos procesos históricos y revisar las discusiones y los contextos en que emergieron.

En general, en los programas aquí mencionados subyace una mirada respecto a la salida (coyuntural o circunstancial) del mercado de empleo por parte de algunos sujetos, que es necesario orientar por un determinado período para re-insertar al mismo. Esto nos señala la permanencia del lazo en torno al mundo laboral como principal estructurador de la cohesión social (*sensu* Habermas). Con este diagnóstico, es necesaria la acción solidaria del Estado para devolver a los sujetos al mercado de empleo, siempre y cuando estos demuestren un aprovechamiento de los servicios y programas estatales para desarrollar o perfeccionar las destrezas requeridas para acceder y mantener un empleo remunerado.

## Bibliografía

- ANDERSON, M. (1978) *Welfare: The Political Economy of Welfare Reform in the United States*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- BANE, M. J. y ELLWOOD, D. T. (1996) *Welfare realities: From rhetoric to reform*. Harvard University Press.
- BÉLAND, D. y ZAMORANO VILLAREAL, C. C. (2000) “La genealogía de la solidaridad en materia de políticas sociales: ¿Qué podemos aprender de la experiencia francesa?” *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 62, N° 4, pp. 3-20.

- CBPP (2015) “An introduction to TANF” Center on Budget and Policy Priorities (CBPP), Policy Basics. Washington, DC.
- CLINTON, B. y GORE, A. (1992) *Putting people first: How we can all change America*. Three Rivers Press.
- DANZIGER, S. (2001) “Welfare reform policy from Nixon to Clinton: What role for social science”, en: Featherman, D. L. y Vinovskis, M. A. (eds.), *Social science and policy-making: A search for relevance in the twentieth century*. University of Michigan. pp. 137-164.
- DRUMBL, M. A. (1994) “Exploring the Constitutional Limits to Workfare and Learnfare”. *Journal of Law and Social Policy* Vol. 10, N° 4, pp. 107-154. Disponible en: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/jlsp/vol10/iss1/4>. Fecha de consulta, el 11/09/2015.
- FALK, G. (2014) *Temporary Assistance for Needy Families (TANF): Size and Characteristics of the Cash Assistance Caseload*. Congressional Research Service Report.
- HERRICK, J. M. (2014) “Social Policy: Overview”. *Encyclopedia of Social Work*. National Association of Social Workers and Oxford University Press. Disponible en: <http://socialwork.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199975839.001.0001/acrefore-9780199975839-e-607>. Fecha de consulta, 16/09/2015.
- MÁRQUEZ, G. M. (2008) “La reformulación del Estado del bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas”. *Zerbitzuan* N° 43, pp. 143-154.
- MARX, J. D. (2010) “Current issues and programs in social welfare”. *The Social Welfare History Project*. Disponible en: <http://www.socialwelfarehistory.com/recollections/current-issues-and-programs-in-social-welfare/>. Fecha de consulta, 07/09/2015.
- \_\_\_\_\_ (2011) “The conservative transition in American social policy”. *The Social Welfare History Project*. Disponible en: <http://www.socialwelfarehistory.com/eras/the-conservative-transition-in-american-social-policy/>. Fecha de consulta, 07/09/2015.
- MOFFITT, R. A. (2003) “The Temporary Assistance for Needy Families Program”, en: Robert A. Moffitt (ed.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*. National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press, ISBN 0-226-53356-5, pp. 291-364. Disponible en: <http://www.nber.org/books/moff03-1>. Fecha de consulta, 16/09/2015.

- MURRAY, C. (1984) *Losing ground: American social policy, 1950–1980*. New York: Basic Books.
- OMI, M. y WINANT, H. (2014) *Racial formation in the United States*. New York: Routledge.
- SMART, S. (1990) “Step toward Workfare: The Supports to Employment Program and Sole Support Mothers”. *Journal of Law & Social Policy* Vol. 6, pp. 226.
- STIGLITZ, J. (2012) *The price of inequality*. New York: Norton.
- ZEDLEWSKI, S. (1999) *Work activity and obstacles to work among TANF recipients*. Assessing the New Federalism: National Survey of America’s Families, Series B, no. B-2, September. Washington, DC: Urban Institute.

#### **Fuentes de internet**

- TANF Factsheet Georgia. Disponible en: <http://dfcs.dhs.georgia.gov/fact-sheets>. Fecha de consulta, 01/09/2015.
- TANF Factsheet Illinois. Disponible en: <https://www.dhs.state.il.us/page.aspx?item=49833>. Fecha de consulta, 01/09/2015.
- TANF Factsheet Indiana. Disponible en: [http://www.in.gov/fssa/files/5360\\_Spanish\\_TANF\\_Bro.pdf](http://www.in.gov/fssa/files/5360_Spanish_TANF_Bro.pdf). Fecha de consulta, 01/09/2015.