

ACTIVACIÓN Y CAPITAL HUMANO:

¿CÍRCULO VIRTUOSO PARA COMBATIR LA POBREZA?¹

Yoana Carballo²

Laura Vecinday³

Resumen

La ponencia indaga la relación entre las políticas de activación de los pobres y la perspectiva de la inversión en capital humano. A partir del análisis del comportamiento actual del mercado de trabajo y de las características de los beneficiarios de las prestaciones sociales dirigidas a los pobres, se problematiza el alcance y los límites del aparente círculo virtuoso que resultaría de la asociación entre capital humano y activación de los pobres.

En un primer apartado se presentan los fundamentos de la perspectiva del capital humano y las opciones preferenciales por políticas de activación de los pobres.

Luego, se contextualizan estas iniciativas considerando el caso uruguayo y el comportamiento reciente del mercado de trabajo.

Para finalizar, se esbozan una serie de reflexiones sobre la significación ideológica y sociopolítica de estas iniciativas y su relación con una nueva orientación filosófica de la protección social que expresa formas individualizadas y contractualizadas dirigidas a poblaciones que están por fuera de las protecciones clásicas o cuyas condiciones de trabajo no son suficientes para garantizar su reproducción social.

Palabras claves: pobreza, activación, capital humano

¹ Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 15, 16 y 17 de setiembre de 2015.

² Magister en Trabajo Social por el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Licenciada en Trabajo Social. Integrante del grupo de investigación sobre Programas de Transferencia de Renta del Departamento de Trabajo Social, FCS, UdelaR. E-mail: yoanacarballo@gmail.com

³ Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Argentina). Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Investigadora Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Integrante del grupo de investigación sobre Programas de Transferencia de Renta del Departamento de Trabajo Social, FCS, UdelaR. E-mail: lauravecinday@gmail.com

ACTIVACIÓN Y CAPITAL HUMANO:

¿CÍRCULO VIRTUOSO PARA COMBATIR LA POBREZA?

La “teoría del capital humano” adquiere visibilidad en los noventa a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Surge como una alternativa que persigue el desarrollo económico, la reducción de las desigualdades sociales y el aumento de la renta de los individuos. No obstante, su origen data de estudios que desde la década del cincuenta se fueron elaborando bajo la influencia de Theodore Schultz y fueron publicados en los sesenta en su libro “Capital Humano”, cuya repercusión e impacto dentro del área económica lo llevará a obtener el Premio Nobel de Economía en 1968. Estos trabajos procuran demostrar que la educación se traduce en términos de inversión productiva, es decir, que la educación y la formación constituyen instrumentos decisivos para el desempeño productivo de los individuos. (Stein, 2003; Cardoso Da Motta, 2007)

Pensada la educación y la formación de capacidades en estos términos, como instrumento de modernización y competitividad que favorece la productividad, ésta se transformaría en un instrumento de compensación (“igualación”) entre países, regiones y clases, y se convierte así en posibilidad de movilidad social, igualdad y justicia social.

Conservando los fundamentos de la “teoría del capital humano”, las políticas de “Desarrollo del Milenio” se encuadran en un nuevo paradigma introducido por los organismos internacionales BM, CEPAL, BID, pero principalmente por el BM⁴, fuente mundial de asistencia para el desarrollo y propulsor de políticas orientadas a estimular la “productividad” de los sectores más pobres, a través de dos tácticas fundamentales: (i) el acceso a servicios básicos (educación, salud, alimentación) y (ii) la difusión de valores tales como la “solidaridad”, el “cooperativismo”, la “reciprocidad”. Así, la visión “renovada” de lo social viene de la mano del paradigma del “Desarrollo Humano”, reafirmando la idea de que la “inversión en las capacidades” del individuo aumentará su productividad y, en consecuencia, producirá mayores niveles de bienestar en su vida y en la de su familia.

⁴ El BM define al capital humano como: (...) un amplio rango de conocimiento, destrezas y capacidades que las personas necesitan para la vida y el trabajo. Estas destrezas y capacidades están comprendidas en tres categorías principales: trabajo, familia y comunidad. En el trabajo se destaca la autodisciplina y el trabajo en equipo como destrezas y capacidades necesarias para obtener y conservar un trabajo independientemente de la competencia técnica para realizarlo. En la familia, la capacidad para cuidar de la salud, destrezas como la progeneración y el manejo o resolución de conflictos. Y la comunidad, permitiría desarrollar las destrezas y capacidades referidas al sentimiento de pertenencia, gozar de sus privilegios y protecciones y vivir de acuerdo con sus obligaciones (Banco Mundial, 2007, p. 24)

La expresión “políticas de activación” es usualmente adoptada para referirse a diversas iniciativas que podrían agruparse dentro de lo que Castel (2014) ha designado como el “paradigma de la activación”: se trata de una activación de los pobres, heredada de la política liberal decimonónica, cuya pretensión ha sido movilizar toda la fuerza de trabajo disponible.

Inicialmente, en los 70, la concepción del término original sueco “políticas activas de empleo” fue pensada para los ocupados y los desocupados temporales con la finalidad de facilitar su adaptación a los requerimientos del mercado laboral. Es decir, que estas políticas no nacieron para estimular el ingreso laboral de las poblaciones más alejadas del mundo del trabajo. En los 80, la extensión de las políticas de activación en Europa pretendió atender a los trabajadores afectados por la crisis de empleo. Ya en la década del 90, se observa una creciente vinculación de este tipo de programas con las prestaciones de carácter asistencial destinadas a personas que se encuentran en situación de pobreza.

Las políticas de activación contemporáneas representan un repertorio de políticas de gestión de la fuerza de trabajo especialmente dirigido a los sectores más empobrecidos de la clase trabajadora, alejados o precariamente insertos en el mundo del trabajo, buscando ampliar los procesos de proletarización⁵. De este modo, el modelo “liberal” de la activación gana preeminencia frente al modelo “universal”: la preocupación por reducir los niveles de protección social estimulando la participación en el mercado -característica del modelo liberal- gana terreno institucionalizando “empleos de baja calidad anteponiendo (...) cualquier participación laboral, independientemente de su calidad, a la dependencia con el estado” (Sanz, 2013, p. 245).

Las políticas de activación asumen formas diversas y suelen reunir lógicas no excluyentes que requieren ser analizadas en cada dispositivo concreto: la lógica punitiva de los programas asistenciales de tipo workfare, las políticas de mejora de la empleabilidad, ciertas estrategias de proletarización forzada⁶, etc. Pese a esta heterogeneidad, las políticas de activación tienen

⁵ El término proletarización refiere al tendencial proceso de asalarización por el cual el trabajo por cuenta propia se reconvierte en empleo asalariado: “En su búsqueda de nuevas fuentes de plusvalía y más altas tasas de explotación para acelerar el paso de la acumulación, el capital continuamente está intentando expandir el proletariado y extender la producción de bienes” (Barkin, 2014, p. 114)

⁶ Si bien la *Ley de Faltas* no puede ser entendida, en sentido estricto, como una política de activación, es posible reconocer en ella un conjunto de medidas dirigidas a proletarizar a ciertos segmentos sociales, es decir, asume funciones “proletarizantes” al igual que las viejas Leyes de Pobres, las distintas formas de trabajo forzado y los programas de workfare. Así como la persecución de los vagabundos, promovida por las leyes de pobres, les recordaba la obligación de trabajar, las actuales “faltas” castigan prácticas de obtención de ingresos tales como el limpiar parabrisas o hacer malabares en las esquinas caratuladas como formas de “solicitud abusiva con acoso o coacción”.

en común la exigencia de que las personas se comprometan a realizar algún tipo acción para permanecer protegidos (Pérez, 2005). Reconociendo los posibles énfasis y matices de los distintos programas, es del principio de las obligaciones recíprocas y de la lógica de la inversión en capital humano que se deriva el tipo de acciones exigidas a los beneficiarios: capacitación, empleo subsidiado, educación, alfabetización, etc.

De este modo, las políticas de activación encuentran puntos de sustentación en la “teoría del capital humano” y, en ese sentido, se orientan a la modificación de atributos y handicaps identificados como obstáculos individuales para una mejora de las condiciones de “empleabilidad” de ciertos segmentos de la clase trabajadora. Las políticas de activación tienen al individuo desocupado como centro de su intervención y, de este modo, no pretenden constituirse en políticas de regulación del mercado laboral. Quizás por ello “la mayoría de programas de orientación y formación favorecen el acceso a puestos de escasa cualificación, retribución y estabilidad” (Pérez, 2005, p.90).

Una de las principales limitaciones de las políticas de activación es que sus resultados están atados a la oferta de empleos disponibles. Son políticas cuyo sentido se despliega totalmente en contextos de ampliación del mercado laboral mientras que, en momentos de retracción, operan como un complemento de los ingresos de los hogares y como mecanismos de control social.

En el esquema de protección social uruguayo dirigido a la pobreza las nociones de “formación y capacitación” de estas poblaciones tienen un lugar privilegiado entre las condiciones identificadas como causas del empobrecimiento, por ende, la “activación” de los pobres pasaría por su incorporación a dispositivos que, mediante la formación y capacitación, regulen y orienten sus comportamientos en el escenario actual que presenta el mercado de trabajo.

Las propuestas de incorporación al “mundo productivo”, ya sea mediante empleo dependiente o bajo formatos de “autogestión” (cooperativas sociales, cooperativas de trabajo, emprendimientos productivos, entre otros) han ganado terreno en el campo social como estrategias de combate a la pobreza , especialmente a partir del 2005.

Recientemente el responsable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) anunció que la “estrategia principal” de su secretaría estará concentrada en la “Cultura del trabajo para el desarrollo”. Con esta estrategia se pretende “(...) incrementar las competencias, capacidades, habilidades, la calidad del trabajo, con más educación, formación y capacitación

permanentes, de trabajadores y futuros trabajadores (obreros, empleados, empresarios, trabajadores por la cuenta, públicos y privados) con la finalidad de aportar a la profundización de una cultura del trabajo en consonancia con el desarrollo integral e integrador del Uruguay”.

Las iniciativas son promovidas por varios organismos, entre los cuales, tienen mayor protagonismo los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Desarrollo Social. Este acumulado de programas de inserción laboral está dirigido a personas con distinto nivel de dificultades para integrarse al mundo del trabajo formal. En ese sentido pareciera haber una división institucional del trabajo en las políticas de activación y proletarización según los perfiles poblacionales de los potenciales beneficiarios: mientras que el MTSS se encarga de los desocupados recientes, el MIDES se ocupa de los pobres y/o minusválidos sociales en el sentido que le atribuye Castel (2003).

En nuestros países, las políticas de activación o proletarización se orientan a sectores de la sociedad estructuralmente marginada. Es a esta población que se apela en un momento histórico que registra un crecimiento constante de la economía en un “ciclo que ya alcanza doce años de expansión ininterrumpida” y donde los niveles de desempleo han alcanzado mínimos históricos con una tasa de desocupación situada en 6,6% en promedio (Instituto Cuesta Duarte, Informe de Coyuntura, 2015, pp. 4-5).

El rol del Estado se limita a “brindar asistencia a quienes están impedidos de trabajar (deserving poors) y desarrollar los incentivos necesarios para asegurar la “proletarización” de los demás” (Isuani y Nieto, 2002, p.2). Las políticas de activación individualizan el problema del desempleo, se orientan a grupos de población que demuestren su pobreza y no suelen aportar en la mejora de la calidad retributiva ni en el reconocimiento de derechos.

Bibliografía

- Banco Mundial (2007). *El desarrollo y la nueva generación*. Washington: Banco Mundial.
- Barkin, D (2014) “Proletarización global: un acercamiento a la nueva división internacional del trabajo”. *Revista Economía Sociedad y Territorio*. Mexico: El Colegio Mexiquense.

- Cardoso Da Motta, V. (2007). Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar o conformismo. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.
- Castel, R (2014). “De la protección social como derecho”. En: Castel, R y Duvoux, N. *El porvenir de la solidaridad*. Pp 7-20. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Castel, R. (2003). *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo*. Argentina: Homo Sapiens.
- Instituto Cuesta Duarte – PIT.CNT (2015) Informe de Coyuntura trimestral – Primer trimestre de 2015. Disponible en: <http://cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/informes-de-coyuntura/item/64-informe-de-coyuntura-primer-trimestre-de-2015> Acceso: 5/5/2015
- Isuani, E y Nieto, (2002). “[La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano](#)” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 22. Caracas. Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0041012.pdf>. Acceso: 23/8/2014.
- Pérez Eranus, B. (2005). “Rentas mínimas y políticas de activación”. Disponible en: <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/823/05%20RENTAS%20M%C3%8CNIMAS%20Y%20POL%C3%8DTICAS%20DE%20ACTIVACI%C3%93N.pdf>. Acceso: 17/07/2015
- Sanz de Miguel, P (2013) “El discurso de la activación dentro de la estrategia europea de empleo: análisis de los marcos interpretativos”. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 231-248.
- Stein, R. (2003). Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana. Departamento de Trabajo Social, Universidad de Brasilia. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Disponible en: http://digital.csic.es/bitstream/10261/1567/1/dt-0305.pdf?origin=publication_detail. Acceso 2/05/2013