

MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS

Igualdad de oportunidades en la intervención estatal del mercado laboral

BEYOND THE NUMBERS
Equality of opportunity in labour market state intervention

Cristián Augusto Fatauros*

RESUMEN: Este trabajo presenta tres diferentes versiones del principio de igualdad de oportunidades con el fin de identificar una justificación ético-normativa para ciertas políticas de activación del mercado laboral. En particular, el foco está puesto en la contratación subsidiada de jóvenes sin empleo. En cada interpretación se presentan las principales ideas y los problemas que tendría cada una. En principio, sólo la interpretación *equitativa* del principio de igualdad de oportunidades tiene las características adecuadas para justificar este tipo de políticas. Finalmente, se responde a una cuestión metodológica sobre cuáles deberían ser los criterios relevantes para la evaluación de políticas públicas. En este sentido se critica la posición que considera relevantes las cuestiones económicas mientras soslaya cualquier referencia a valores éticos y políticos propios de un sistema social justo. El trabajo tiene un objetivo aclaratorio y no pretende determinar cuál es la interpretación correcta del principio de igualdad de oportunidades, sólo identificar la justificación más adecuada a la política de contratación subsidiada.

ABSTRACT: This paper explores three different versions of the principle of equality of opportunity to identify an ethical-normative justification for certain labor market activation policies. The focus is specifically on the subsidized hiring of the unemployed youth. Each interpretation is presented alongside its main ideas and the challenges it may entail. Roughly speaking, the principle of fair equality of opportunity seems qualified to justify such policies. Finally, the paper addresses a methodological question regarding which criteria should be relevant for evaluating public policies. It challenges the view that exclusively economic considerations are sufficient, advocating instead for the inclusion of ethical and political values inherent to each political system. The paper has a clarificatory aim and does not seek to determine the "correct" interpretation of the principle of equality of opportunity, but rather to identify the most suitable justification for subsidized hiring.

PALABRAS CLAVES: desempleo, equidad, igualitarismo de la suerte, meritocracia, oportunidades laborales, políticas públicas

KEYWORDS: unemployment, fairness, job opportunities, luck egalitarianism, meritocracy, public policies

Fecha de recepción: 30/10/2025

Fecha de aceptación: 30/11/2025

doi: <https://doi.org/10.20318/universitas.2026.10082>

* Investigador Adjunto, Instituto de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad (CONICET-UNC). Profesor de Ética y Filosofía del Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba. Correo institucional: cristian.fatauros@conicet.gov.ar. <https://orcid.org/0000-0002-6803-9783>

1.- INTRODUCCIÓN

Cualquier política pública podría ser evaluada según diferentes parámetros: por una parte, podría valorarse la eficiencia en el uso de los recursos económicos y su relación con los resultados generados; por otra parte, podría evaluarse en referencia a los resultados que *debería* producir o el ideal que *debería* satisfacer. Por ejemplo: una política pública que busca dinamizar el mercado laboral puede ser considerada “eficiente” si los incrementos en los ingresos económicos de las personas beneficiadas son mayores que los que se podrían lograr invirtiendo esos recursos de otra manera. Del mismo modo, podemos evaluar positivamente una política si mejora las capacidades laborales de las personas, y éste fuese un objetivo moralmente deseable, o que se deriva de un ideal socialmente valioso¹. Por eso, cualquier evaluación de una política pública debería comenzar por definir *qué tipo* de evaluación se propone llevar adelante, según parámetros normativos ético-políticos o según términos económicos y quizás no deberíamos contentarnos sólo con uno de estos enfoques, sino que ambos deberían ser aplicados. Más aún si se trata de políticas públicas como las que subsidian empleos, o que complementan el sueldo de quien trabaja puesto que, al intervenir sobre la oferta y demanda de puestos de trabajo, estas políticas tienen impactos diversos: sobre el bienestar, sobre los ingresos, sobre la libertad, etc.

Conviene primero conceptualizar mejor ese tipo específico de políticas de activación laboral. Los subsidios en la contratación laboral, según la Comisión Europea, constituyen una herramienta de intervención en el mercado, mediante la cual los Estados cubren el total o parte del salario de una persona contratada por una empresa particular, encargada de proveer entrenamiento y capacitación². Los antecedentes de estos programas se encuentran en las políticas de “*workfare*” o de incentivos al trabajo y activación laboral, propios de los sistemas utilizados en Estados Unidos o Reino Unido³. Al contrario

¹ Sobre la impermisibilidad de imponer condiciones a la entrega de beneficios económicos Robert Goodin, "Support with Strings: Workfare as an 'Impermissible Condition,'" *Journal of Applied Philosophy* 21, no. 3 (2004). Sobre la cuestión de cómo la filosofía política se relaciona con el diseño de políticas públicas Jonathan Wolff, *Ethics and Public Policy: A Philosophical Inquiry* (Routledge, 2011), y Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, Ed. 2, (Oxford University Press, 2002).

² COMISIÓN EUROPEA (2017). Url: https://commission.europa.eu/document/download/a42d806a-7007-498f-a758-b95abd63a1f0_es?filename=european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_es.pdf. Fecha de acceso: 18/12/2024.

³ Debemos remarcar que, en dichos países, la entrega de beneficios incondicionales que se asocian a políticas pasivas (transferencias como el Ingreso Básico Universal) no han tenido una aceptación generalizada. Una descripción detallada de la prehistoria de los sistemas de seguridad social puede verse en Philippe Van Parijs and Yannick Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy* (Harvard University Press, 2017). No obstante, para Serena

de los programas “pasivos”, los programas de activación laboral no vinculan una transferencia monetaria a una acción determinada (como asistir a una entrevista con los servicios sociales, o acreditar que uno está buscando trabajo), sino que tienen el objetivo de *crear* un mercado laboral, o *intervenir* en él. Para lograrlo, el Estado se ubica como intermediador entre las empresas privadas y los individuos trabajadores⁴. No se trata de “beneficios o asistencias económicas”, sino que los recursos obtenidos tienen un carácter “retributivo” por la actividad realizada (un salario que compensa las horas trabajadas). Es de destacar que sus consecuencias impactan sobre los ingresos económicos y sobre la probabilidad de conseguir un empleo en el futuro⁵. La magnitud de su impacto depende de cuál sea el nivel socioeconómico de la persona afectada. En algunos casos, sus resultados logran un incremento significativo en los ingresos, de tal modo que la persona participante puede llevar adelante un proyecto que ella juzgaba importante. En otros casos, apenas si le permite salir de la indigencia o de la pobreza.

Las investigaciones y evaluaciones de estos programas desde un punto de vista filosófico normativo son relativamente escasas, por lo que resulta original y útil realizar una contribución a la literatura especializada en el tema. Por ello, y más allá de su impacto inmediato sobre los ingresos, muchas de las políticas públicas de activación laboral pueden ser evaluadas a la luz de un ideal que directa o

Olsaretti y Paul Bou-Habib un liberal igualitario no debería rechazar los programas de transferencias monetarias incondicionales Paul Bou-Habib and Serena Olsaretti, "Liberal Egalitarianism and Workfare," *Journal of Applied Philosophy* 21, no. 3 (2004): 263-67. Solo puede hacerse a costa de aceptar como premisa tesis contrarias al igualitarismo. Ver ibid., 263-67.

⁴ Una distinción primaria puede hacerse entre programas de transferencias monetarias *incondicionales* y *condicionales* y dentro de éstos últimos, diferenciar entre programas que mejoran el bienestar “mediante el trabajo” (los llamados “*workfare*”) y programas de bienestar “que incentivan el trabajo” (los llamados “*work-incentive policies*”). Ver Bou-Habib and Olsaretti, "Liberal Egalitarianism and Workfare": 258.

⁵ Ver Lucila Berniell and Dolores de la Mata, "Starting on the Right Track: Experimental Evidence from a Large-Scale Apprenticeship Program," *Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Buenos Aires. Documento inédito* (2016); Lucila Berniell, Dolores de la Mata, and Federico Juncosa, "Local Externalities in Labor Markets: Congestion and Information Flow among Peers," (CAF Development Bank Of Latin America, 2020); Daniel Sage, "Do Active Labour Market Policies Promote the Well-Being, Health and Social Capital of the Unemployed? Evidence from the Uk," *Social Indicators Research* 124, no. 2 (2015); Lucila Berniell and Dolores de la Mata, "Starting on the Right Track? The Effects of First Job Experience on Short and Long Term Labor Market Outcomes," (2017b); "Prácticas Laborales Como Mecanismo Para Mejorar La Empleabilidad De Los Jóvenes: Lecciones Para El Caso Argentino," (2017a); Jan Boone and Jan C Van Ours, "Effective Active Labor Market Policies," Available at SSRN 641561 (2004); Jochen Kluve and Uma Rani, *A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a Focus on Latin America and the Caribbean* (ILO Geneva, Switzerland, 2016); Lena Nekby, *Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market: The Nordic Experience* (CEPAL, 2008).

indirectamente intentan satisfacer: *brindar oportunidades para que la ciudadanía mejore sus condiciones de vida y accedan a un empleo formalmente registrado* (recurso limitado y muy valioso).

Dado que existe una notoria desigualdad de oportunidades para obtener un trabajo futuro entre quienes tienen una experiencia en un empleo formal y quienes carecen de experiencia, resulta claro que deberíamos preguntarnos si los programas de activación del mercado laboral realmente representan un avance en este sentido. Especialmente, si estas políticas se dirigen a la población joven sin experiencia, quienes se encuentran en condiciones desventajosas respecto al resto de la población que ya tiene experiencia. Las personas jóvenes que además tienen desventajas por su contexto socioeconómico o familiar, podrían quejarse de que las instituciones no están haciendo nada para equiparar su situación respecto de quienes tienen contextos familiares estimulantes y favorecedores. ¿Les brindan sus instituciones iguales oportunidades? Frente a cualquier política destinada a intervenir sobre el mercado laboral, ya sea fomentando un sector de la economía, o constituyendo al Estado como un actor/empleador de último recurso, corresponde determinar si alguna versión del principio de igualdad de oportunidades se ve satisfecha con su implementación.

La discusión que nos concierne ha sido oportunamente delimitada por John Rawls, quien rechaza una interpretación formal de la igualdad de oportunidades porque no considera adecuadamente el contexto personal de cada individuo⁶. Esta lectura, y su rechazo, se apoya sobre una premisa moral intuitiva muy extendida:

- es injusto permitir que la distribución sea influenciada por factores moralmente arbitrarios como la familia y el contexto sociocultural en el que una persona nació y creció.

Quedarse solamente con la idea de posiciones (cargos, empleos, jerarquías, etc.) formalmente abiertas a quienes tengan iguales talentos y ambición semejante impide que los factores moralmente arbitrarios que afectan a la formación personal sean debidamente neutralizados. En este sentido, en la competencia por bienes escasos, tales como el trabajo formal remunerado, se deberían dejar de lado los factores moralmente arbitrarios. Por todo ello, un principio de justicia moralmente justificable debería avanzar más allá de la mera igualdad *formal* de oportunidades, y casi nadie rechaza que una sociedad justa debería intentar igualar las oportunidades de sus ciudadanos⁷. Si algunas personas tienen ventajas indebidas sobre otras, esto podría impedir que dos personas igualmente capaces y talentosas obtuviesen

⁶ Ver John Rawls, *A Theory of Justice*. Revised Edition (Belknap Press of Harvard University Press, 1971-1999), 53 y ss.

⁷ Ver Swift, Adam. *Political Philosophy. A Beginners' Guide for Students and Politicians*. Polity Press, 2014.

el mismo nivel de prosperidad y éxito en sus proyectos⁸.

El principio de igualdad de oportunidades tiene diferentes variantes, pero existen al menos tres que merecen nuestra atención: la versión (1) meritocrática (o liberal clásica), que implica rechazar cualquier tipo de discriminación en la selección de individuos, y dado que sostiene que lo único relevante debería ser el talento, admite ciertas medidas para igualar los puntos de partida. La versión (2) radical (o “igualitarista de la suerte”), que implica que la distribución y los resultados económicos de los individuos logren “reflejar realmente sus decisiones y no las diferencias (no elegidas) en sus circunstancias”⁹, lo que exigiría compensación de la mala suerte bruta. Finalmente, la versión (3) democrática (o liberal igualitaria), que implica atender las diferencias en factores sociales, pero mediante políticas destinadas a garantizar que las personas puedan desarrollar sus talentos y capacidades para poder avanzar un plan de vida propio.

Uno de los objetivos de este trabajo es, precisamente, aclarar cuál de estas versiones puede ofrecer una base de justificación adecuada de la distribución de un bien escaso como el acceso al empleo formalmente remunerado. Como corolario, se presentan algunas especulaciones sobre si una valoración de una política pública puede prescindir de valores que nos permitan un control “normativo” en términos ético-políticos.

2.- WORKFARE COMO INTERVENCIÓN DEL MERCADO

En referencia al workfare, la OCDE estipula que “[l]os programas activos del mercado laboral incluyen todos los gastos sociales (que no sean educación) destinados a mejorar las perspectivas de empleo de los beneficiarios o aumentar su capacidad de ganancias”¹⁰. Este tipo de programas abarcan políticas especialmente dirigidas hacia personas con capacidades diferentes, esquemas de reentrenamiento para desarrollar habilidades con el fin de reingresar al mercado laboral y herramientas dirigidas a la población joven que ingresa por primera vez al mercado laboral, entre otras medidas. Como se puede observar, el objetivo principal de dichas políticas es intervenir en la oferta y

⁸ Ver John Rawls, *A Theory of Justice*. Revised Edition (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1971-1999), 53 y ss. Sobre si Rawls debería haber profundizado su respuesta ante la presencia de factores morales arbitrarios como las discapacidades o enfermedades congénitas ver la segunda edición de Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy. An Introduction* (Oxford University Press, 2002), 70 y ss. Existe traducción al castellano de la primera edición del año 1990, ver Kymlicka, *Filosofía Política Contemporánea: Una Introducción*.

⁹ Adam Swift, *Political Philosophy. A Beginners' Guide for Students and Politicians* (Polity Press, 2014).

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA (2017). [Url: https://commission.europa.eu/document/download/a42d806a-7007-498f-a758-b95abd63a1f0_es?filename=european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_es.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/a42d806a-7007-498f-a758-b95abd63a1f0_es?filename=european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_es.pdf). Fecha de acceso: 18/12/2024

demandas del mercado laboral, poniendo al alcance de un sector económicamente activo trabajos que de otro modo podrían luego resultar inalcanzables. Se mejoran las oportunidades de personas inexpertas y en posiciones desventajadas, y se intenta equipararlas a las de quienes ya tienen antecedentes laborales en el sector formal de la economía.

En el corto plazo, estas políticas tienen un impacto notorio sobre los ingresos y sobre el capital humano. En el largo plazo, contribuyen al crecimiento del empleo y del PBI, reducen el desempleo y la dependencia de los beneficios sociales¹¹. Las intervenciones con mayor potencial a largo plazo son aquellas orientadas a fortalecer las habilidades necesarias para un mercado laboral dinámico, especialmente en sectores con vacantes¹².

Los datos que se consideran para implementar estas políticas de activación laboral muestran una situación alarmante. En Argentina, los jóvenes de 15 a 24 años exhiben tasas de actividad laboral más bajas que el resto de la población latinoamericana. Entre aquellos que están activos laboralmente, el desempleo y la informalidad son significativamente altos. Argentina presenta resultados aún más desfavorables cuando se examinan los índices actualizados. Los jóvenes se encuentran en situaciones precarias al comenzar su vida laboral: se enfrentan a la desocupación, al empleo informal o se ven obligados a iniciar sus propios negocios como cuentapropistas o trabajadores de plataformas. Todo ello impacta en su incorporación al mercado laboral, en la obtención de su primer empleo y en la continuidad de su actividad laboral formal. Esta situación no ha mejorado con el tiempo y afecta notablemente a los jóvenes de estratos socioeconómicos más bajos. Los datos recogidos en los trabajos de Berniel y De la Mata revelan una brecha significativa entre los grupos económicamente favorecidos y desfavorecidos. En los más desfavorecidos, los índices de desocupación, informalidad o cuentapropismo alcanzan el 100%, mientras que en los segundos son del 50%¹³.

Para analizar sólo un ejemplo de estas políticas, podemos

¹¹ COMISIÓN EUROPEA (2017). https://commission.europa.eu/document/download/a42d806a-7007-498f-a758-b95abd63a1f0_es?filename=european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_es.pdf. Fecha de acceso: 18/12/2024

¹² En relación con su efectividad y eficiencia, se han señalado algunas de las características que, según la Comisión Europea, deberían tener los programas (Comisión Europea, p. 9): focalización adecuada; aumento de la productividad del beneficiario en el período de trabajo subsidiado; introducción de condiciones para que la relación laboral se extienda más allá del período de empleo subsidiado; monitoreo regular y evaluación de las contrataciones subsidiadas. COMISIÓN EUROPEA (2017). https://commission.europa.eu/document/download/a42d806a-7007-498f-a758-b95abd63a1f0_es?filename=european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_es.pdf. Fecha de acceso: 18/12/2024.

¹³ Berniell y de la Mata, “Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino” 2017a.

enfocarnos en la Provincia de Córdoba (ARG), donde un esquema institucional de activación del mercado funciona desde el año 1999¹⁴ (conocido como *Programa Primer Paso*, en adelante el *Programa*). El *Programa* tiene las siguientes características: una persona se presenta y se vincula a una empresa en la que desempeñará sus tareas, pero ello no implica la existencia de un contrato entre ellas, y a cambio de estas tareas el Estado le realiza una transferencia económica. Este programa no está abierto a toda la población económicamente activa ya que solo pueden ser beneficiarias las personas de entre 15 y 25 años que no hayan tenido un trabajo registrado en relación de dependencia durante los últimos 6 meses (en algunas ediciones, se exige que el período de desempleo haya sido de 12 meses). La participación está limitada a una única vez y tiene una duración máxima de un año (con excepciones para la población discapacitada o que haya recibido un trasplante de órganos). Según la descripción de la ley, el objetivo del *Programa*, (en su última implementación) es *mejorar la inserción laboral* de los jóvenes de 16 a 24 años mediante la adquisición de (o certificación de que posee) habilidades que aumenten su empleabilidad¹⁵.

Por supuesto que la oportunidad de tener una experiencia similar a la de un trabajo formalmente registrado supone el acceso a otros bienes que exceden lo económico, y que no siempre son asequibles por fuera del trabajo: lograr diferentes tipos de excelencia en la actividad humana, realizar una contribución social, experimentar los beneficios del trabajo comunitario u obtener reconocimiento social, entre otros¹⁶. Por este motivo, la posibilidad de experimentar una actividad similar a

¹⁴ Fue finalmente incorporado como una política establecida por ley a partir del año 2014, y desde entonces ha sido adaptado y modificado según las circunstancias lo hacían necesario. Ley 10.236 de la Provincia de Córdoba. Ver <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/7FD5B61D3ECD44D403257D9C0073C013?OpenDocument>.

¹⁵ Respecto a las empresas que puedan actuar como empleadores, los requisitos son los siguientes: "a) Estar inscriptas regularmente en los organismos nacionales, provinciales y municipales de carácter tributario y de la seguridad social; b) No haber efectuado despidos de más del veinte por ciento (20%) del total de sus trabajadores en un período no inferior a los seis (6) meses a la fecha de lanzamiento de cada etapa del Programa Primer Paso; c) No sustituir trabajadores vinculados con un contrato laboral -bajo cualquier modalidad- por beneficiarios del Programa Primer Paso; d) No tener a su cargo ni servirse de trabajadores no registrados o registrados indebidamente, y e) Autorizar y permitir en sus instalaciones la realización de los procesos de capacitación y entrenamiento de los beneficiarios en ambientes de trabajo." Art. 5. Ley 10.236 (2014) de la Provincia de Córdoba. Además, se promueve que las personas beneficiarias sean contratadas de manera permanente. "[I]a Autoridad de Aplicación, por vía reglamentaria, establecerá las sanciones a aplicar a los capacitadores que no den cumplimiento a las previsiones de la presente Ley y a aquellos que durante tres (3) años consecutivos o cinco (5) alternados no hubieren incorporado a ningún beneficiario a su planta de personal." Art. 5. Ley 10.236 (2014) de la Provincia de Córdoba.

¹⁶ Anca Gheaus and Lisa Herzog, "The Goods of Work (Other Than Money!)," *Journal of Social Philosophy* 47, no. 1 (2016), 71.

la de participar en un empleo registrado beneficia y potencia las capacidades y los talentos de una persona, más allá de las mejoras en sus ingresos económicos o en su bienestar. Sin embargo, de ninguna manera indica que el ideal aspiracional de una persona deba ser desarrollarse, o lograr la autonomía y la libertad, *a través* del trabajo asalariado. De manera inversa tampoco se presupone un sesgo contrario al tipo de vida que lleva una persona que se dedica a la actividad independiente.

Ahora bien, si es el talento lo que debería tenerse en cuenta para distribuir bienes y oportunidades, entonces, en la evaluación del impacto de políticas de activación laboral deberíamos enfocarnos en elegir a las personas con mayor talento. En la siguiente sección se presenta la versión de la igualdad de oportunidades centrada en los talentos (1), y se presentan algunas razones por las cuales no puede brindar una justificación adecuada para un programa de contratación subsidiada.

3.- PRIMERA APROXIMACIÓN: ¿IGUALAR EL PUNTO DE PARTIDA DE LOS IGUALMENTE TALENTOSOS?

La primera justificación que analizamos se apoya sobre la idea de garantizar la mejor vacante para el mejor candidato. En esta primera aproximación, el criterio para seleccionar la persona más apta es el talento. Pero, aunque la idea es sumamente atractiva, ponerla en práctica es difícil, sobre todo, cuando existen desigualdades sociales que producen desventajas, incluso entre personas igualmente talentosas. Para lograr que las desigualdades sociales no afecten la posición a la que una persona podría acceder se debería neutralizar cualquier factor azaroso de tal modo que no mejore o empeore las ventajas de los *igualmente* talentosos: *igualar el punto de partida* de las personas talentosas que compiten por los mismos cargos y ocupaciones laborales.

La idea operativa que subyace a esta propuesta es la de recompensar el talento o habilidad productiva, lo que comúnmente se categoriza como “mérito personal”. Obviamente, las personas, talentosas o no, son afectadas por su entorno sociocultural y económico. En la competencia por recursos laborales encontramos desigualdades que afectan de manera diferente a las personas talentosas: algunos corren con ventajas, puesto que cuentan con referencias y formas de acreditar sus antecedentes laborales. Otros tienen un punto de partida desfavorable, porque o bien no se han incorporado todavía al mercado laboral (inexperiencia), o bien porque hace un tiempo largo que están en una situación de desempleo de larga duración (sin empleo por más de un año), o incluso porque tienen un empleo informal, no registrado, y sufren una situación laboral precaria. Estas desiguales desventajas deberían no ser consideradas o, mejor dicho, deberían ser neutralizadas para garantizar oportunidades iguales.

Igualar el punto de partida es lo que exigiría una concepción que pretende, en la distribución de cargos y ocupaciones, seleccionar a las personas *solo* por su talento. Para ello, serviría proporcionar una “experiencia” lo más parecida a un primer empleo formal, en el que la persona pueda adquirir o “certificar” competencias de manera tal que pueda encontrarse en condiciones de competir en las búsquedas laborales. Esta concepción, precisamente, intenta igualar utilizando medidas de activación laboral que, en parte, redistribuyen bienes económicos y equiparan las capacidades laborales, ante el hecho de la desventaja por circunstancias ajenas, por ejemplo, por *desiguales contextos familiares*.

Pero esta justificación no termina de ser adecuada. Un programa de activación laboral para promover que los más talentosos obtuvieran los mejores puestos de trabajo debería neutralizar la situación socioeconómica desfavorable solo de los más talentosos que han sido desafortunados. La selección de participantes del *Programa* (el proceso de focalización) solo requiere que las personas no hayan tenido un empleo formal por un período de un año, lo que provoca que se ofrezcan oportunidades tanto para los talentosos como para los que no lo son. En este sentido, tiene un efecto sobreinclusivo, y perjudica a quienes tienen talentos y están en una situación de desempleo desde hace mucho tiempo. Asimismo, este programa, al beneficiar a quienes, por no tener talentos y/o motivación, se encuentran desempleados, disminuye los recursos disponibles para las personas talentosas y motivadas, pero que han sido desafortunados en sus circunstancias. Incluso podríamos decir que las personas que han tenido buena suerte, y tienen conexiones sociales para obtener un trabajo, pueden mantenerse en una situación de informalidad por largos períodos de tiempo, y podrían conseguir un contrato subsidiado por el Estado en alguna empresa con la que su familia tiene vínculos sociales o amistosos, lo cual constituye otra consecuencia normativamente contraria al principio de igualdad de oportunidades que exige “igualar puntos de partida” en la competencia por vacantes laborales.

4.- SEGUNDA APROXIMACIÓN: ¿IGUALAR LA SUERTE Y LA RESPONSABILIDAD?

Una justificación ético-política alternativa para los programas de activación laboral podemos ubicarlo en la idea “compensar la mala suerte bruta” (versión 2). Es obvio que las personas afortunadas y las desafortunadas no podrán alcanzar niveles de ingresos económicos semejantes. El incremento de los ingresos económicos de una persona sin duda mejora su bienestar e incluso le genera nuevas oportunidades. La concepción de la igualdad de oportunidades “sensible a la responsabilidad individual” exige compensación de lo que constituya un factor azaroso: que las porciones distributivas (y los ingresos económicos) de las personas sólo dependan de sus decisiones”. En el caso de que las circunstancias sociales en las que se han desarrollado

hayan sido desfavorables, este hecho debería ser compensado para neutralizar la “mala suerte” en las circunstancias (*bad brute luck*)¹⁷.

La igualdad en las oportunidades “sensible a la responsabilidad” (o también denominada “radical”) considera que la suerte tiene un impacto directo sobre la situación laboral futura de las personas. En un mercado laboral en donde es fundamental poder acreditar formalmente las habilidades con las que se cuenta, la experiencia previa y los antecedentes profesionales, quien ha sufrido mala suerte por causas ajenas a sus decisiones personales y se encuentra desempleado desde hace mucho tiempo corre con obvias desventajas. Esta interpretación habilita para reclamar ante una desigualdad causada por factores azarosos y a mantener las desigualdades que provienen de elecciones individuales¹⁸. Compensar la desventaja en relación con los futuros ingresos económicos, o respecto del posible bienestar que pudieran alcanzar en el futuro, sería lo debido.

Teniendo en cuenta esta idea, el *Programa*, en principio, parecería que podría encontrar justificación. El programa mejora las perspectivas futuras y brinda la posibilidad de acceder a un empleo formal (en forma de pasantía o de entrenamiento); permite la acreditación de las habilidades (o permite adquirir nuevas), y todo con el objetivo de aumentar las chances de incorporarse en el futuro al mercado laboral (o reincorporarse). Todo ello claramente mejora los ingresos económicos actuales y futuros de los participantes.

No obstante, existen problemas para que esta justificación funcione. El *Programa*, del modo en el que ha sido concebido y diseñado, no discrimina entre las personas que han tenido mala suerte y las que han tenido buena suerte. Al contrario, permite que personas afortunadas puedan acceder a un contrato subsidiado que les provea una experiencia laboral relevante para su futuro económico. En este sentido, el efecto es sobreinclusivo.

La concepción de la igualdad de oportunidades “sensible a la responsabilidad” exige que las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a un primer empleo se focalicen sobre la población con dificultades fortuitas, no relacionadas con sus decisiones personales pasadas y por las cuales no son responsables. Una vez identificado este grupo de individuos se debería tratar de situarlos en igualdad de condiciones sociales y económicas con las demás personas con las que compiten en el mercado laboral.

Esto obviamente llevaría a que las políticas públicas implementasen una focalización *estricta*, en donde cada postulante o participante tuviera que declarar cuáles han sido las acciones previas que lo han llevado a no poder encontrar empleo. Revelar esta información, en muchos casos, podría conducir a mentir para evitar ser

¹⁷ Ronald Dworkin, "What Is Equality? Part 2: Equality of Resources", *Philosophy and Public Affairs* 10, no. 3 (1981b), 293.

¹⁸ Zofia Stemplowska, "Luck Egalitarianism", en *The Routledge Companion to Social and Political Philosophy* (Routledge, 2013), 391-393.

excluido, o a realizar confesiones vergonzantes para mostrar que la negligencia es el resultado de haber sido víctima de las circunstancias. Aunque ésta es una objeción clave contra el igualitarismo de la suerte sensible a la responsabilidad, aquí sólo se muestran algunas de las posibles consecuencias que podría tener su aplicación. No se descarta que el igualitarismo de la suerte pueda justificar otro tipo de políticas o que, todas las cosas consideradas, sea la *mejor* concepción de justicia, lo que de todas maneras merecería otro artículo.

También podría ocurrir que las personas se equivoquen en su narrativa sobre las acciones relevantes que explicarían la relación causal que llevó a la situación de desempleo de larga duración. Algunas personas podrían, equivocadamente, dejar de lado cuestiones que juzgan irrelevantes, pero que pueden no serlo: deberían intentar mostrarse como diligentes o al menos mostrar que sus decisiones no han provocado las circunstancias apremiantes en las que se encuentran. Para algunos, el haber elegido profesionalizarse en un ámbito comercial en el que hay mucha oferta y poca demanda puede ser considerado una decisión personal relevante para explicar el desempleo actual. Todo esto nos lleva a problemas porque, en la aplicación de un criterio estricto para no beneficiar a quien no se debe, puede objetarse que falta el respeto a las personas que pretende ayudar¹⁹.

Los resultados de este tipo de políticas, desde el punto de vista de la igualdad “radical” de oportunidades, en teoría, podrían beneficiar de manera injustificada a las personas que han sido afortunadas socialmente y no tienen necesidad del auxilio estatal (para obtener una experiencia laboral y acreditar sus habilidades). En este sentido, no hay ninguna limitación sobre sus efectos y esos podrían ser sobreinclusivos. Igualmente, en teoría, podría beneficiar injustificadamente a quienes han tomado malas decisiones y por lo tanto sufren “mala suerte opcional”. Ellos también podrían postularse para la obtención de un contrato subsidiado, aspirando a que se compense su mala suerte opcional o sus “preferencias costosas”²⁰. En

¹⁹ Elizabeth Anderson "What Is the Point of Equality?". *Ethics* 109, no. 2 (1999), 287-337; Susan Hurley, *Justice, Luck, and Knowledge*, (Harvard Univ Press, 2005); Samuel Scheffler, "What Is Egalitarianism?". *Philosophy and Public Affairs* 31, no. 1 (Winter, 2003 2003): 5-39; Jonathan Wolff, "Fairness, Respect, and the Egalitarian Ethos", *Philosophy and Public Affairs* 27, no. 2 (1998), 97-122.

²⁰ Existe una copiosa discusión sobre la compensación de las preferencias costosas: incluye a John Rawls, y su negativa a compensar a los surfistas de Malibú, John Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, Erin Kelly ed., vol. 1 (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2001), 42., a Phillippe Van Parijs y su idea de un Ingreso Básico Universal (Phillipe Van Parijs, *Libertad Real Para Todos. Que Puede Justificar Al Capitalismo (Si Hay Algo Que Pueda Hacerlo)*) (Paidós Ibérica, 1995), la posición contra la compensación de Ronald Dworkin, quien afirma que sólo se pueden considerar compensables las preferencias que en realidad la persona ve como una enfermedad (o preferencias que desearía no tener), y a Gerald Cohen, quien afirma que las únicas preferencias costosas no compensables serían las que una persona elige o fomenta, sólo por el hecho de que son costosas. Ver John Rawls, "Social Unity

este sentido, si se piensa la política pública del *Programa* desde una teoría igualitarista de la suerte, se podría beneficiar a los imprudentes y negligentes dejando de lado la recompensa de las personas que han sido diligentes en la toma de decisiones. Con lo cual se puede deducir que la política no encuentra adecuada justificación en una teoría de justicia sensible a la responsabilidad como la del “luck egalitarianism”.

4.1.- Adaptar los juicios de reproche y elogio ¿es nivelar el campo de juego?

Hay una concepción particularmente sofisticada del principio de igualdad de oportunidades que demanda realizar juicios de responsabilidad adecuados al contexto y a las circunstancias de cada persona. Como explica John Roemer²¹, esta concepción implica, en primer lugar, factorizar las circunstancias sociales según algún parámetro socialmente aceptable. Una vez hecho esto se divide a la sociedad en clases según su nivel de ingresos y finalmente se puede aislar las decisiones y valorar de manera equivalente el nivel de prudencia y negligencia de cada persona, adaptado a sus circunstancias sociales, dentro de cada clase social según sus ingresos económicos²².

Precisamente esta concepción de la igualdad de oportunidades requeriría realizar un examen de prudencia adecuado a cada clase social y que aquellas personas más responsables y motivadas pudiesen tener acceso a una oportunidad para mejorar su ingreso. En el caso del *Programa Primer Paso* no se tiene en cuenta el nivel de ingresos de la persona ni de su familia. Ni siquiera se verifica si la persona tiene bienes a su nombre, y el único requisito que debe satisfacer es no ser beneficiario de otro programa (con excepción de un programa que está pensado para el beneficio de sus hijos, como la *Asignación Universal*

and Primary Goods" en *Utilitarianism and Beyond*, comp. por Sen, A. y Williams, B. (Cambridge University Press, 1982); Ronald Dworkin, "What Is Equality? Part 1: Equality of Welfare," *Philosophy and Public Affairs* 10, no. 3 (1981a); Philippe Van Parijs, *Libertad Real Para Todos. Que Puede Justificar Al Capitalismo (Si Hay Algo Que Pueda Hacerlo)*, (Paidós Ibérica, 1995); Gerald A. Cohen, "On the Currency of Egalitarian Justice," *Ethics* 99, no. 4 (1989); "Expensive Taste Rides Again," en Burley, Justine (ed.) *Dworkin and His Critics: With Replies by Dworkin* (Blackwell Publishing, 2004).

²¹ La teoría puede ejemplificarse con el caso del trabajador no calificado, operario en una fábrica de automotores que comienza a fumar en su adolescencia, y contrae cáncer de pulmón a los 50 años, comparado con el trabajador de cuello blanco, con estudios universitarios completos, que comienza a fumar en su adolescencia y contrae cáncer de pulmón a los 50 años. En el caso del trabajador universitario, el padecer cáncer de pulmón es mucho más reprochable, ya que, en promedio, los integrantes de esa clase social no desarrollan una tendencia a fumar tan tempranamente.

²² Se ha criticado esta interpretación en Cristián Fatauros, "Igualdad de oportunidades y tributos. Un enfoque sobre los talentos productivos desde la óptica de la responsabilidad", en *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, (La Ley, 2011), 621-636.

por Hijo) y no haber tenido empleo formal en los 12 meses previos.

Pero una consideración importante que no debe ser dejada de lado es que la intervención está pensada para personas *jóvenes*, de menos de 25 años. Es muy difícil establecer juicios comparativos de reproche respecto de las acciones de personas tan jóvenes y cuyas consecuencias todavía no se han materializado. Además de que se intenta evitar que se produzcan consecuencias indeseables en el largo plazo y, por ello, independientemente de su nivel de responsabilidad o negligencia al interior de su clase, se pretende solucionar el problema rápidamente.

No se entromete el Estado en la vida privada de la persona ni se le reclama que la situación de desempleo no haya sido por su culpa, o imprudencia. En este sentido, no se recompensa a los prudentes, ni se valora especialmente a las personas responsables. Tampoco se realiza un juicio ponderado de responsabilidad según cuál sea su origen familiar socioeconómico. La instrumentación atraviesa las clases sociales y cualquier persona que esté motivada tiene derecho por lo menos a participar del sorteo de una vacante para subsidiar su contrato, pero el programa no realiza un juicio de responsabilidad sobre las personas y sus decisiones.

Esto puede parecer que no satisface la igualdad de oportunidades, porque lo que debería hacer es tener en cuenta cuál es el contexto sociofamiliar del que proviene una persona. Las personas que provienen de familias de menores recursos deberían tener prioridad. Las personas que provienen de familias con altos recursos no merecerían ser tenidas en cuenta como beneficiarias, porque tienen mejores chances de obtener un empleo formal, incluso aunque no hayan tenido experiencias previas. Este es el privilegio que tienen aquellas personas cuyos padres tienen vínculos y conexiones con otras personas con riqueza o más recursos (económicos, políticos, culturales, educativos, etc.).

Dado el objetivo de incrementar las probabilidades de obtener un empleo formal luego de transitar este programa, y que dicho objetivo es *independiente* de cuáles hayan sido las causas por las cuales alguien se encuentre en dicha situación, no tiene mayor sentido indagar en la historia personal. Ello significa que no importarán los antecedentes de la persona y eso implica que mejorar la posición de quien está en una posición desventajosa no se relaciona con sus decisiones individuales anteriores. Ya sea que su situación de desempleo se deba a su propia irresponsabilidad, ya sea que no se preocupó por buscar un empleo, o ya sea que existe una alta tasa de desocupación y su situación es ajena a sus decisiones, su caso será atendido igual que los demás.

El programa presupone que un porcentaje de la población joven no tiene empleo o no tiene empleo formal. Esto es lo que se pretende remediar ofreciendo una capacitación rentada o una oportunidad para certificar las habilidades adquiridas. El beneficio económico ofrecido no es precisamente lo que hace que las personas dediquen 20 horas de su semana a desarrollar alguna actividad en una empresa o para un

empleador. El beneficio buscado es la posibilidad de encontrar un empleo formal en el futuro y mejorar sus perspectivas económicas en el mediano y largo plazo, además de poder llevar adelante un proyecto de vida más o menos respetable. En este sentido, la capacitación o certificación formal de las habilidades constituyen un medio que tiene valor instrumental²³.

5. TERCERA APROXIMACIÓN: ¿DESARROLLAR OPORTUNIDADES EQUITATIVAMENTE?

Tras haber descartado las anteriores concepciones como justificaciones posibles del *Programa Primer Paso*, veamos si la versión (3) de la igualdad de oportunidades como “equidad” puede ofrecer bases de apoyo más sólidas. Para empezar, debemos resaltar que la igualdad equitativa de oportunidades tal como la presenta John Rawls no exige caminos institucionales estrictamente iguales, i.e., un árbol de decisiones exactamente igual para cada persona. Tampoco exige neutralizar las circunstancias sociales que puedan ser consideradas “factores azarosos”, i.e., compensar la mala suerte bruta; ni tampoco exige igual nivel de ingresos para las personas igualmente talentosas. Lo que sí nos exige es que todos tengan al menos una posibilidad para hacer algo relevante de su vida de tal manera que nadie tenga razones para sentirse que no ha sido tratado igualitariamente.

Primero analicemos el principio:

“Las desigualdades sociales y económicas [...] deben estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todas las personas bajo condiciones de igualdad equitativa de oportunidades”.²⁴

Para dar sentido a la noción de “*abiertos a todas las personas*”, lo primero que se debe considerar es si cualquier persona que esté lo suficientemente motivada y tenga los talentos necesarios para desempeñar un cierto cargo tiene la posibilidad real de obtener dicho puesto. Si resulta que sus propias circunstancias sociales se lo impiden, y son un obstáculo, entonces, deberíamos revisar cómo interpretar la exigencia de que las posiciones deben estar abiertas a todas las personas. Podría querer decir que deberíamos implementar políticas públicas destinadas a modificar las circunstancias de las personas de tal modo que cualquiera que tuviera los talentos necesarios y la motivación adecuada pudiera alcanzar cualquier cargo o rol profesional. Pero si realmente fuese esa la idea entonces deberíamos ir en contra de la institución de la familia, que modela las preferencias de las personas y forma el trasfondo principal sobre el cual las personas construyen sus expectativas.

²³ Cristián Fatauros, “Un Exámen de las Políticas de Activación Laboral desde la Igualdad de Oportunidades”, en *Protección social y pobreza: abordando la multidimensionalidad del problema*, comp. por Facundo García Valverde y Laura Golbert. (IICSA, 2024).

²⁴ John Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement* (Harvard University Press, 2001).

La intuición acerca de las prerrogativas que tienen las familias en lo relacionado a la forma de crianza es muy firme, y nadie estaría dispuesto a defender que la institución de la familia debería ser abolida como condición para lograr la justicia en la distribución del acceso a cargos y profesiones. Existe, sin embargo, una manera más sencilla de concebir la idea de oportunidades iguales: una interpretación en clave “equitativa”.

La interpretación “equitativa” plantea que todas las personas deberían tener la oportunidad de poder desarrollar y emplear sus talentos en una actividad que sea socialmente valorada y que sea importante para la propia persona²⁵. El fundamento de esta concepción se encuentra en dos ideas elementales importantes: (i) que las personas tienen capacidades o talentos que pueden querer desarrollar, y (ii) que deberían poder tener un lugar en la sociedad para poder aplicar dichos talentos sin que se les desprecie o se les falte el respeto. Es distinto exigir una chance de poder tener el trabajo soñado o vivir de explotar cualquier talento que la persona cree que tiene. También es diferente exigir que todos los trabajos que existan deban proveer lo que las personas necesitan para sentir que se respeta su valor propio. Es distinto, porque no es posible asegurar que cualquiera que sea la ocupación o actividad que una persona decidiera emprender, debería tener la oportunidad de vivir de ella. Lo importante es que debería existir al menos alguna oportunidad de hacer algo significativo para ella y la sociedad²⁶. Incluso sería aceptable que esta no fuese una actividad que la lleve a realizarse como persona, pero sí que le posibilitara encontrar otras instancias en donde sí podría hacerlo. Por ejemplo, porque una persona desea tener una vida familiar en donde se desarrolla.

En otras palabras, para usar el conocido contraejemplo de personas cuyas preferencias son disfrutar el máximo tiempo de ocio posible, ellas no tendrían un derecho a exigirle a la comunidad que les subvencione su estilo de vida. Esto sería igual a subsidiar cualquier preferencia sin importar que tan costosa fuese. La lógica que está en juego es ofrecer a las personas participantes de la empresa cooperativa social, “el acceso a un cargo u ocupación social en condiciones de igualdad equitativa”, pero no la subvención de cualquier estilo de vida que las personas quieran llevar adelante. Tampoco supone obligar a las personas a desarrollar sus talentos, ni a trabajar en cargos y ocupaciones específicas. Obligarlas a desarrollar sus talentos constituiría forzarlos y lesionar su autonomía, algo que está lejos de ser una conclusión plausible para una concepción liberal de justicia. Lo único relevante para la regulación y distribución del acceso a cargos y ocupaciones pasa por factores que consideran el potencial de cada persona, pero no para una competencia por bienes o lugares escasos,

²⁵ Jeffrey Moriarty, "Rawls, Self-Respect, and the Opportunity for Meaningful Work," *Social Theory and Practice* 35, no. 3 (2009).

²⁶ Moriarty, "Rawls, Self-Respect, and the Opportunity for Meaningful Work".

sino por una oportunidad de hacer algo socialmente relevante y significativo para el propio desarrollo²⁷, aunque no sea necesariamente a través del trabajo.

¿Podría el *Programa Primer Paso* encontrar justificación en esta interpretación? El *Programa* ofrece un puesto de capacitación o entrenamiento que se enfoca en el desarrollo de talentos y capacidades que favorezcan los futuros proyectos personales. Podríamos, entonces, entender que hay una conexión más o menos intencional y directa entre la igualdad de oportunidades y el programa de contratación subsidiada *Programa Primer Paso*. No debemos olvidar que las oportunidades y las elecciones pasadas conforman el contexto y las circunstancias sobre las que se llevan adelante nuevas elecciones.

A diferencia de una posición que propone un ideal de perfección humana o “florecimiento” personal, la igualdad de oportunidades, en clave *equitativa*, no exige preocuparse por el éxito o el bienestar de las personas. No es una concepción que tenga un criterio distributivo finalista o puramente consecuencialista, sino que tiene un criterio con un acento en los medios (bienes sociales) o en el “desarrollo de las capacidades” laborales. Siempre que las personas tengan las oportunidades para mejorar y desarrollar los talentos propios que sean necesarios para sus proyectos, incluso si estos talentos no son iguales, o si los proyectos no son iguales, es posible garantizar una igualdad de oportunidades. Lo que se requiere es que existan oportunidades para lograr acceder a un trabajo que permita alcanzar un objetivo significativo para la propia persona (el trabajo podría ser desafiante, complejo, adecuado a las capacidades y competencias personales o concebirse estratégicamente como un medio para un fin ulterior)²⁸.

En base a este ideal, es plausible considerar que el *Programa* puede justificarse en la oferta de una chance de participar como ciudadana, al desarrollar algunas capacidades y talentos, en la construcción cooperativa de los bienes económicos y culturales de su comunidad. No se trata de equiparar las posiciones socioeconómicas de las personas aventajadas y desaventajadas tal como lo podría sostener una teoría basada en la igualdad de resultados; tampoco se trata *simplemente* de brindar una posibilidad de que las personas que previamente no tenían antecedentes puedan, luego de ser beneficiarias del programa, certificar sus habilidades laborales (compensar las

²⁷ Se desarrolla más esta idea en Fatauros “Un Exámen de las Políticas...”.

²⁸ Ver Moriarty, "Rawls, Self-Respect, and the Opportunity for Meaningful Work". Por su parte, Richard Arneson denomina “significativo” a un trabajo “...that is interesting, that calls for intelligence and initiative, and that is attached to a job that gives the worker considerable freedom to decide how the work is to be done and a democratic say over the character of the work process and the policies pursued by the employing enterprise” Richard Arneson, "Meaningful Work and Market Socialism," *Ethics* 97, no. 3 (1987): 522. Para el análisis de otras consideraciones como si un trabajo significativo debe o no avanzar alguna causa que el trabajador apoya o si el derecho a un trabajo significativo es solo un derecho a tener una opción de obtener un trabajo significativo, ver Arneson, "Meaningful Work and Market Socialism".

desventajas no elegidas). Esta certificación solo es un objetivo inmediato, que, por supuesto tiene valor instrumental y extrínseco, pero en mayor medida lo que permite es posibilitar alcanzar un proyecto que la persona haya elegido.

Estas medidas, por otra parte, contribuyen de manera directa a alcanzar un objetivo social deseable: la disminución del desempleo y la informalidad laboral. Pero, más importante aún, son formas en que las instituciones materializan el principio de *igualdad equitativa de oportunidades*. Esta es la razón ulterior de por qué desearíamos y deberíamos disminuir el desempleo y la informalidad laboral: mejorar las oportunidades laborales y económicas de las personas, hacer posible que las personas puedan desarrollar sus potencialidades, sus capacidades, sus talentos naturales, en la medida de sus ambiciones, y que puedan desarrollar un proyecto de vida propio (aunque no necesariamente *a través* del trabajo).

6. ¿POR QUÉ EVALUAR UNA POLÍTICA PÚBLICA EN TÉRMINOS DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA?

En general, la política pública se evalúa si es eficiente, en términos económicos, en la consecución del objetivo que se pretende alcanzar. Si la política tiene como objetivo que las personas mejoren sus probabilidades de obtener un empleo formal luego de participar del programa, este es el parámetro que se debe aplicar²⁹. Fundamentalmente, se verifica si la política pública en cuestión hace un uso más eficiente de recursos que otras en la consecución de su objetivo.

Pero ¿por qué considerar sólo las consecuencias económicas de la política pública en cuestión? O ¿por qué limitarnos a evaluar si el programa es eficiente en el uso de sus recursos financieros? Aunque estas preguntas darían lugar a una importante discusión para la relación costos-beneficios, no resuelven el problema de la justificación filosófica normativa de una política pública. Tampoco se abordan las razones que podrían ser públicamente aceptables para una política de este tipo³⁰.

²⁹ Brown destaca que los contratos subsidiados son mucho más efectivos que otras medidas de activación laboral, aunque generan efectos indirectos que deberían ser contrabalanceados, mediante una implementación y un diseño adecuado Alessio Brown, "Can Hiring Subsidies Benefit the Unemployed?", IZA World of Labor (2015), 164.

³⁰ Entre los trabajos que comienzan a considerar un abanico más amplio de estándares normativos está Sage, "Do Active Labour Market Policies Promote the Well-Being, Health and Social Capital of the Unemployed? Evidence from the Uk", quien incorpora la idea de efectos sobre la salud, el bienestar y el capital social de los individuos involucrados en los programas de mejoramiento del empleo. Aunque se necesitan más investigaciones, el autor afirma que se incrementa el bienestar, pero es difícil constatar beneficios en aspectos como salud y capital social. Las dimensiones que comienzan a ser tenidas en cuenta son: la realización personal, la socialización, el reconocimiento, la oportunidad de cooperar con otros, entre otras.

No siempre el debate legislativo queda reflejado en las cláusulas de la ley, y esto podría tener sentido para una política de impacto directo, con un objetivo explícito e inmediato. En el caso del *Programa Primer Paso* no se hace referencia alguna a la solución de problemas *estrictamente* relacionados con la justicia distributiva. Pero, a pesar de no hacer referencias explícitas, la justicia distributiva es un ideal apropiado para evaluar este programa, y obviamente esta herramienta institucional no sería aceptable si *violase* un principio de igualdad de oportunidades, o cualquier otro valor moral importante para nuestra sociedad. Si bien el objetivo directo del *Programa Primer Paso* es solucionar un problema de falta de acreditación de las competencias laborales, o de falta de experiencia, las restricciones que imponen los principios de justicia exigen salvaguardar valores como la igualdad y respetar los derechos individuales de los afectados³¹.

El problema es que la implementación de cualquier política pública también provoca efectos indirectos, no intencionales, que pueden ser deseables o indeseables, y que también deberían ser valorados en la discusión³². Por ejemplo, incentivadas por la obtención de un beneficio, algunas personas podrían cambiar sus comportamientos con el fin de poder participar, lo que las llevaría a rechazar empleos formales para mantenerse en la informalidad con el objetivo de acceder al Programa Primer Paso *Primer Paso*. Asimismo, algunas empresas podrían evitar contratar a nuevos empleados para incorporar personas que tienen un contrato subsidiado³³. Otras personas podrían quedar atrapadas en la informalidad, y por sus acciones previas depender exclusivamente de la asistencia pública para poder llevar adelante una vida mínimamente decente. También se pueden generar efectos indirectos positivos. Uno de ellos es que podrían aumentar las probabilidades de que la persona que participa obtenga un empleo formal en el futuro³⁴. En síntesis, cualquier tipo de programa o política pública provocará algunas consecuencias de manera intencional y otras consecuencias se generarán sin intención³⁵.

Según Robert Goodin, las ciencias políticas que rechazan apelar

Ver Gheaus y Herzog, "The Goods of Work (Other Than Money!)", 71.

³¹ Se han estudiado los efectos de corto y largo plazo del *Programa* sobre la probabilidad de obtener un trabajo formal, y sobre la adquisición de habilidades en Berniell and de la Mata, "¿Starting on the Right Track? The Effects of First Job Experience on Short and Long Term Labor Market Outcomes", pero esto todavía puede ser complementado con una evaluación filosófica normativa.

³² Brown, ¿"Can Hiring Subsidies Benefit the Unemployed?", 165-166, discute la generación de efectos "peso muerto", efecto sustitución, efecto desplazamiento, efecto selectivo, efecto transición o "aprende mientras hace", son algunos de los que debería tenerse en cuenta en el diseño e implementación de contratos subsidiados.

³³ Esto sin embargo no reduce la contratación, sino que la sustituye y eventualmente la persona con contrato subsidiado podría, en el futuro cercano, obtener un contrato regular. Ver Brown, "Can Hiring Subsidies Benefit the Unemployed?", 167.

³⁴ Brown, "Can Hiring Subsidies Benefit the Unemployed?", 167.

³⁵ Ver Thomas Pogge, *Realizing Rawls*, (Cornell University Press, 1989).

a valores normativos padecen un problema de ceguera ante los hechos futuros que les impide prever y valorar las consecuencias que tendrán las políticas públicas. Dichas consecuencias, afirman estos estudios “ciegos a los valores”, sólo se podrían conocer luego de que las políticas se aplicasen. Además, Goodin afirma que un análisis en términos de costos-beneficios impide valorar qué tipo de consecuencias son las que *deberían* aspirarse a conseguir.

“Necesitamos conocer no solo qué resultados se seguirán de cada política, sino también, cuáles son los resultados que deberíamos preferir y esforzarnos por alcanzar. No es posible hacer una evaluación sin algún tipo de teoría sobre los valores” (la traducción me pertenece)³⁶

Además, dado que el trabajo remunerado representa una de las formas de cooperación social más extendidas, la regulación y control del mercado laboral debería incorporar quizás otros parámetros más allá de enfocarse en los “peligros” del trabajo de mala calidad (i.e., la pérdida de autonomía, los riesgos para la salud, la falta de tiempo de ocio o la falta de flexibilidad horaria). Deberían tenerse en cuenta los “beneficios” del trabajo decente, tal como arguyen Anca Gheaus y Lisa Herzog³⁷.

Por todo esto, no sería correcto desatender las consecuencias no económicas, directas e indirectas, que puede engendrar una política pública, y tampoco sería correcto atender de manera aislada sus consecuencias “económicas”. La justificación de un programa de asistencia o activación del mercado laboral no debe prescindir de las cuestiones “de principio” o de consideraciones basadas en derechos. De hacerlo, quedarían afuera las razones deontológicas que nos guiarían en las decisiones sobre cuáles son las consecuencias que deberíamos producir y porqué.

7. CONCLUSIONES

Analizadas las tres versiones de la igualdad de oportunidades, la conclusión que se impone es que solo la versión “equitativa” ofrece fundamentos para justificar plausiblemente una política de activación laboral como la contratación subsidiada por el Estado. Tanto la versión “meritocrática” (1) como la “radical” (2) no parecen justificar esta política. De manera contrastante, la equidad en la distribución de oportunidades tiene en cuenta el desarrollo de cada persona y puede justificar una política de subsidio de primer empleo.

Una noción basada en la igualdad de puntos de partida para que los más talentosos obtengan los mejores puestos está bastante alejada

³⁶ “We need to know not only which results follow from which policies but also which results we should prefer and strive to achieve. No evaluation is possible without some sort of theory of value”. Robert E Goodin, *Political Theory and Public Policy* (University of Chicago Press, 1982), 7.

³⁷ Gheaus y Herzog, “The Goods of Work (Other Than Money!)”.

de una medida que ofrezca iguales oportunidades para obtener un primer empleo. El programa no identifica adecuadamente aquellas personas que tienen talentos y motivación y esto produce resultados sobreinclusivos: beneficia a quienes están desempleados por no tener talentos y/o motivación; disminuye los recursos disponibles para las personas talentosas, pero que han sido desafortunadas socialmente; incluso beneficia a quienes han sido socialmente afortunados. Por sus conexiones sociales, ellas podrían mantenerse en una situación de informalidad por largos períodos de tiempo, a la vez que solicitar un contrato subsidiado. De ningún modo puede pensarse que se igualan “puntos de partida”.

Respecto a la noción de igualdad radical de oportunidades que pretende compensar a quienes están desempleados sin responsabilidad de su parte, no estaría de acuerdo con dejar de considerar las causas del desempleo o no realizar un escrutinio de las circunstancias de cada postulante. El programa parece beneficiar de manera injustificada a quienes han sido afortunados socialmente y no tendrían necesidad del auxilio estatal para obtener una experiencia laboral y acreditar sus habilidades. Además, se protegería injustificadamente a quienes han sido imprudentes o negligentes y han tenido “mala suerte en las opciones”. Ellos podrían postularse para obtener un contrato subsidiado buscando que se financien sus “preferencias costosas”.

La igualdad *equitativa* de oportunidades, muy por el contrario, no justifica que el Estado se inmiscuya en cuestiones personales, ni sobre las causas ni sobre los talentos o falta de capacidad de los participantes. Su criterio de focalización apunta simplemente a personas que carecen de la posibilidad de certificar sus habilidades e idoneidades laborales. Su objetivo último es brindar a las personas un camino para desarrollar sus aptitudes o para facilitar la obtención de otros fines que la propia persona juzga útiles o valiosos.

Por último, es posible admitir, sin dificultades, que la eficiencia económica no puede considerarse el único parámetro normativo relevante para determinar si una política pública es “exitosa” y que en cualquier caso lo que se necesita son valores ético-políticos de contenido distributivo. Además, una valoración completa de una política de activación del mercado laboral podría indagar en cuáles son las condiciones laborales adecuadas para que la instrucción, o el perfeccionamiento profesional, sean consideradas éticamente justificables. Parte de la justificación debería responder a la cuestión de si las condiciones que se exigen para ser participante (e.g. ser menor de 25 años, haber estado desempleado por un año, cumplir una semana laboral mínima de 20 hs., entre otras) satisfacen el ideal de no discriminación o si el cumplimiento de ciertas condiciones no debería ser exigido coercitivamente por un estado respetuoso de las libertades individuales.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Elizabeth S. "What Is the Point of Equality?". *Ethics* 109, no. 2 (1999): 287-337.
- Arneson, Richard J. "Meaningful Work and Market Socialism." *Ethics* 97, no. 3 (1987): 517-45.
- Berniell, Lucila, Dolores de la Mata. "Starting on the Right Track: Experimental Evidence from a Large-Scale Apprenticeship Program." Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Buenos Aires. Documento inédito (2016).
- . "Prácticas Laborales Como Mecanismo Para Mejorar La Empleabilidad De Los Jóvenes: Lecciones Para El Caso Argentino." (2017).
- . "Starting on the Right Track? The Effects of First Job Experience on Short- and Long-Term Labor Market Outcomes." (2017).
- Berniell, Lucila, Dolores de la Mata, and Federico Juncosa. "Local Externalities in Labor Markets: Congestion and Information Flow among Peers." CAF Development Bank of Latinamerica, 2020.
- Boone, Jan, and Jan C Van Ours. "Effective Active Labor Market Policies." Available at SSRN 641561. 2004.
- Bou-Habib, Paul, and Serena Olsaretti. "Liberal Egalitarianism and Workfare." *Journal of Applied Philosophy* 21, no. 3 (2004): 257-70.
- Brown, Alessio. "Can Hiring Subsidies Benefit the Unemployed?". *IZA World of Labor*. 2015: 163.
- Cohen, Gerald A. "Expensive Taste Rides Again." En *Dworkin and His Critics: With Replies by Dworkin*. Justine Burley (ed.). Blackwell Publishing, 2004.
- . "On the Currency of Egalitarian Justice." *Ethics* 99, no. 4 (Jul., 1989 1989): 906-44.
- COMISIÓN EUROPEA (2017). Políticas Activas del Mercado de Trabajo. Fichas Temáticas del Semestre Europeo. Url: https://commission.europa.eu/document/download/a42d806a-7007-498f-a758-b95abd63a1f0_es?filename=european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_es.pdf. Fecha de acceso: 18/12/2024.
- Dworkin, Ronald. "What Is Equality? Part 1: Equality of Welfare." *Philosophy and Public Affairs* 10, no. 3 (1981a): 185-246.
- . "What Is Equality? Part 2: Equality of Resources." *Philosophy and Public Affairs* 10, no. 4 (1981b): 283-345.
- Fatauros, Cristián. "Igualdad de oportunidades y tributos. Un enfoque sobre los talentos productivos desde la óptica de la responsabilidad". En *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*. La Ley. 2011. p. 621-636.
- . "Un Exámen De Las Políticas De Activación Laboral Desde La Igualdad De Oportunidades". En *Protección social y pobreza: abordando la multidimensionalidad del problema*, compilado por

- Facundo García Valverde y Laura Golbert. IICSAL. 2024.
- Gheaus, Anca, y Lisa Herzog. "The Goods of Work (Other Than Money!)." *Journal of Social Philosophy* 47, no. 1 (2016): 70-89.
- Goodin, Robert E. *Political Theory and Public Policy*. University of Chicago Press, 1982.
- . "Support with Strings: Welfare as an 'Impermissible Condition'." *Journal of Applied Philosophy* 21, no. 3 (2004): 297-308.
- Hurley, Susan. *Justice, Luck, and Knowledge*. Harvard Univ Press, 2005.
- Kluve, Jochen, and Uma Rani. *A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a Focus on Latin America and the Caribbean*. ILO Geneva, Switzerland, 2016.
- Kymlicka, Will. *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*. 2 ed. Oxford University Press, 2002.
- . *Filosofía Política Contemporánea: Una Introducción*. Ariel, 1995.
- Moriarty, Jeffrey. "Rawls, Self-Respect, and the Opportunity for Meaningful Work." *Social Theory and Practice* 35, no. 3 (2009): 441-59.
- Nekby, Lena. *Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market: The Nordic Experience*. CEPAL, 2008.
- Pogge, Thomas. *Realizing Rawls*. Cornell University Press, 1989.
- Rawls, John. *A Theory of Justice. Revised Edition*. Harvard University Press, 1971-1999.
- . "'Social Unity and Primary Goods'". En *Utilitarianism and Beyond*, editado por Sen, A. y Williams, B., Cambridge University Press, 1982.
- . *Justice as Fairness: A Restatement*. Harvard University Press, 2001.
- Sage, Daniel. "Do Active Labour Market Policies Promote the Well-Being, Health and Social Capital of the Unemployed? Evidence from the UK." *Social Indicators Research* 124, no. 2 (2015/11/01 2015): 319-37.
- Scheffler, Samuel. "What Is Egalitarianism?". *Philosophy and Public Affairs* 31, no. 1 (Winter, 2003 2003): 5-39.
- Stemplowska, Zofia. "Luck Egalitarianism." En *The Routledge Companion to Social and Political Philosophy*, 389-400: Routledge, 2013.
- Swift, Adam. *Political Philosophy. A Beginners' Guide for Students and Politicians*. Polity Press, 2014.
- . *¿Qué es y para qué Sirve la Filosofía Política?: Guía para Estudiantes y Políticos*. Jahel Queralt, Iñigo González y G. Sender (Trads.). Siglo XXI Editores, 2019.
- Van Parijs, Philippe. *Libertad Real Para Todos. Que Puede Justificar Al Capitalismo (Si Hay Algo Que Pueda Hacerlo)*. J. Francisco Alvarez (Trad.). Paidós Ibérica, 1995.
- Van Parijs, Philippe, y Yannick Vanderborght. *Basic Income: A Radical*

- Proposal for a Free Society and a Sane Economy.* Harvard University Press, 2017.
- Wolff, Jonathan. *Ethics and Public Policy: A Philosophical Inquiry.* Routledge, 2011.
- . "Fairness, Respect, and the Egalitarian Ethos." *Philosophy and Public Affairs* 27, no. 2 (1998): 97-122.
- NORMAS JURÍDICAS CITADAS
- Ley de la Provincia de Córdoba, Argentina - No. 10.236. Ver <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/7FD5B61D3ECD44D403257D9C0073C013?OpenDocument>.