

**Es posible pensar
una nueva política social
para América Latina**

Juan Ponce Jarrín

**Es posible pensar
una nueva política social
para América Latina**



FLACSO
ECUADOR



Ministerio
de Cultura

Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: noviembre, 2008

Presentación	7
Estudio introductorio	9
<i>Juan Ponce</i>	
La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal	29
<i>Estela Grassi</i>	
La política social en el Correísmo: entre la voluntad de cambio, el peso de la inercia y la crisis de ideas	69
<i>Analia Minteguiaga</i>	
Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias	81
<i>José Luis Coraggio</i>	
The impact of cash transfers on school enrollment: Evidence from Ecuador	95
<i>Hessel Oosterbeeck, Juan Ponce y Norbert Schady</i>	
Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador	119
<i>Christina Paxon y Norbert Schady</i>	

Unexpected Effects of the Washington Consensus: Trade Liberalization and Migration Flows in Latin America	167
<i>David Khoudour-Castéras y Elizabeth Bolaños</i>	
Rompiendo mitos: un estudio sobre remesas en el Ecuador	185
<i>Viviana Muñoz</i>	
Influencia de la migración en el rendimiento escolar de niños en hogares rurales ecuatorianos	199
<i>Ángel Pacheco</i>	

La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal”

Estela Grassi*

Presentación**

Como ha sido ampliamente demostrado, las políticas orientadas por el pensamiento neoliberal se propusieron reformar y lograron socavar los sistemas clásicos de política social. Sus fundamentos remitieron, en el plano teórico-filosófico, a la noción de ciudadanía, y en términos empíricos, hicieron hincapié en la relativa poca eficiencia de las instituciones del Estado. Por su parte, la crítica a la política social neoliberal recurrió también a la noción de ciudadanía, como fundamento filosófico-político de políticas universales y, en términos empíricos, se concentró en las consecuencias sociales de las reformas a los sistemas de las políticas sociales clásicas.

En esta presentación me voy a referir, en primer lugar, a los problemas de justificación de los derechos y políticas sociales, que se solapan tras la polémica “focalización” versus “universalismo”, propuestas ambas que han referido sus razones al status de ciudadanía, sea para “denunciar privilegios” o “exigir derechos”. Inscribo mi análisis en la particularidad de la reproducción social en el capitalismo, porque allí se hallan las razones estructurales e históricas del desarrollo de las políticas sociales. Desde ese

* Doctora en Antropología Social. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y Profesora Titular Regular en la Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires. egrassi@mail.fsoc.uba.ar

** Agradezco a Florencia Luci la lectura detallada de la primera versión de este trabajo y sus lúcidas sugerencias.

punto de vista, éstas corresponden al modo como la reproducción social se configuró estatalmente. Más —o antes— que los sectores, planes y programas sociales, la política social es la manera y expresa, el cómo y hasta donde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y, en definitiva, la forma como resuelve su propia reproducción.

Mirando el problema en perspectiva histórica, las sociedades capitalistas son las que más lejos llevaron la posibilidad de asegurar la supervivencia y mejorar las condiciones de la misma, al haber permitido que la productividad del trabajo y demás fuerzas productivas sobrepasara ampliamente las necesidades del mantenimiento de la vida. Sin embargo, dicha seguridad se mantiene como una cuestión sin solución definitiva, que no es económica estrictamente, razón por la que se disputa política y culturalmente, y por la que se explican los debates y desacuerdos en torno a las definiciones y soluciones de los problemas sociales derivados de esta cuestión; definiciones que pueden encerrar a los mismos (como ocurriera) en los estrechos márgenes de la economía¹.

Esas definiciones y soluciones de problemas derivados de la cuestión social, se hacen presentes en los sectores de la política social (y en los planes y programas sociales), sancionados por el Estado, quien —además— delimita los ámbitos de responsabilidad y atención de tales problemas, establece los alcances de su propia intervención y define al/los sujeto/s que justifican o son la razón de tales intervenciones. Es decir, normatiza y normaliza el régimen de la reproducción social.

Esta concepción de la política social se inscribe, a su vez, en una teoría que entiende al Estado y a la sociedad como una unidad compleja, en la que aquél es simultáneamente expresión y medio de constitución de la sociedad; o, dicho lo mismo de otro modo, la sociedad es, inmediatamente, un orden político² cuya expresión institucional es el Estado. Es decir, Estado y sociedad no son si no manifestaciones y ámbitos de una unidad

1 Para los economistas se trata de la “puja distributiva”.

2 Orden político se entiende, a su vez, como una determinada configuración de relaciones de poder (delimitada y regulada), legitimada en algún sentido de pertenencia y en un régimen de deberes y derechos de los sujetos que se constituyen en el mismo proceso político de re-regulación y re-ordenamiento, como proceso inacabado, aunque no indeterminado (Grassi, 2003 y 2004).

que se expresa y constituye (o se constituye y expresa) por el primero (Lechner, 1981; Oszlak, 1997).

Teniendo como referencia este marco, voy a proponer que es posible justificar una política de seguridad de la reproducción ampliada de la vida de los sujetos³ (instituciones y normas), que no recurra a la discriminación del sujeto derivada de las intervenciones focalizadas en y por problemas sociales aparentemente sin conexión, ni a su atomización resultante de la sectorialización de las políticas. Los fundamentos pueden hallarse en una teoría de las necesidades inscrita en la necesidad —valga la redundancia— de existencia de la sociedad misma.

Acerca de la justificación.

La igualdad de los ciudadanos y el sujeto de los derechos sociales

Retomo lo dicho: las políticas sociales expresan el modo (o los modos) como los Estados capitalistas resolvieron (de manera contingente y según formas y fórmulas siempre transitorias) la tensión que es consustancial a estas sociedades, entre el principio de la igualdad de los individuos (de donde deriva la idea moderna de ciudadanía), y la dependencia operada por la relación salarial. Principio propio del espacio político —uno—, y relación económica —la otra—. Aunque la idea rectora de la “libertad” parecía poder conjugar ambas lógicas, su experiencia se halla limitada por la desposesión de los medios para producir y reproducirse, en los dos sentidos: porque el acceso a los correspondientes bienes y servicios de consumo depende de las oportunidades y condiciones del empleo de las capacidades de trabajo y, también porque esas condiciones constriñen las posibilidades y alcances de la participación social y política.

En ese sentido más fundamental, los alcances, sentidos e intereses que la política social realiza se disputan y se expresan en la determinación de quién es y cómo se define quien es nominado como “merecedor” de aten-

3 “A nivel de una unidad doméstica, una situación de reproducción ampliada implica un proceso en que, por encima del nivel de reproducción simple, se verifique durante un período prolongado (por ejemplo una generación) un desarrollo sostenido en la calidad de la vida de sus miembros” (Coraggio, 1999: 136).

ción y de acciones (específicas o generales) y en qué radica dicho merecimiento. Históricamente, el punto de referencia es la auto-valía. Es decir, la obligación de trabajar, normalizada como moral y disciplina⁴, supone e impone que “todo el que puede vive de su trabajo”, lo que hace a la persona libre de protecciones patronales⁵, pero dependiente del mercado de trabajo. Las intervenciones sociales del Estado contribuyeron a ese proceso y por ese medio, a la conformación del mercado de trabajo.

La auto-valía constituyó el parámetro de delimitación del sujeto de la asistencia clásica, restringida a quienes estaban privados de esta auto-valía (niños, ancianos, enfermos)⁶; exceptuados de la obligación de trabajar por razones de orden moral, cultural o ideológico⁷; y, en algunos casos, involuntariamente desempleados porque, al menos transitoriamente, su trabajo no era necesario en la producción. Estas situaciones se representaron y clasificaron en las categorías estadísticas normalizadas por las ciencias económicas y sociales: PEnoA, PEA ocupada, desocupada, etc.

Tales clasificaciones, canonizadas como categorías socio-económicas “reales” expresan la normalidad de la distribución de la población y son un recurso para su gestión, al mismo tiempo que participan de la producción de identidad de sujetos que se reconocen (nos reconocemos) entre sí y como colectivo, por la relación mantenida con el trabajo. A la vez, ese ordenamiento permitió el desarrollo (y a la vez se afianzó) de las regulaciones laborales, los seguros por desempleo y los seguros sociales en general, que son las formas institucionales por las que las sociedades capitalistas asumieron y normaron las contingencias posibles en el mundo del trabajo, generando previsibilidad al capital y al trabajador –en distintas medidas y sentidos– al asumir que, quien solo tiene sus capacidades de trabajo

4 En la moral se pueden hallar las prevenciones y nula legitimidad social que tienen los planes que “asisten” a quienes son autoválidos.

5 El contrato colectivo vino a completar la despersonalización de la relación laboral moderna.

6 El Registro de Pobres creado en Argentina a fines 1890 establecía que los “pobres de solemnidad” contarían con el socorro gratuito de la asistencia pública; no así los “pobres”. Eran clasificados así quienes no podían sostenerse por sus medios, pero contaban con ayuda familiar. Estos debían pagar una tasa de 1 peso por día en los hospitales municipales (Zimmerman, 1994).

7 La mujer viuda de familia trabajadora, típicamente fue el modelo de pobre con derecho a asistencia, más aún si demostraba condiciones de honradez y responsabilidad como madre. Más tarde tuvo derecho a pensión. También los adultos estudiantes gozan de esta excepcionalidad durante el período de su formación.

para vivir, se halla en una relación de subordinación respecto de quien controla los puestos de trabajo (por lo que puede hallarse involuntariamente desocupado), y de desventaja respecto de quien posee patrimonio.

En ese proceso –cultural y político– se disputaron, combinaron y materializaron ideologías diversas, desde la tesis de la utilidad de la pobreza de los pensadores del mercantilismo (Diez, 2001)⁸, hasta la idea del derecho al trabajo o a la asistencia, tempranamente concebida entre los revolucionarios franceses; y la crítica radical al capitalismo, de Rousseau a Marx, pasando por los socialistas (Donzelot, 2007; Morell, 2002). Pero sería con la formación de los sistemas socio-laborales modernos de la ideología del bienestar y desde que fue establecido un “salario básico”, que perdería sentido la categoría de “ocupados pobres” (quienes estando formalmente ocupados no podrían satisfacer sus necesidades –“vivir de su trabajo”–). Bajo las condiciones socio-políticas ideales de pleno empleo y una vez instituidas las protecciones del trabajo, los seguros por desempleo y la seguridad social, los “pobres” constituyeron un remanente, al menos hasta que estas instituciones fueron cuestionadas y la desocupación dejó de ser un problema marginal. Sin embargo, se sabe que estas categorías (ocupados protegidos por la seguridad social, desocupados asegurados, no autoválidos, no activos) no lograron dar cuenta de la totalidad de “relaciones reales” que se desplegaban y a las que daban (dan) lugar los procesos económico-sociales en las diversas regiones de capitalismo dependiente (por caso América Latina)⁹. Más aún, fueron puestas en jaque con las transformaciones generadas al impulso de la globalización del capital y de las políticas neoliberales: con la llamada “crisis del trabajo” de las últimas décadas (que arrastró aquellas protecciones, el derecho al trabajo y el propio salario básico), los “pobres” retornarían como sujeto legítimo y central

8 Esquemáticamente, la idea es que únicamente un estado de necesidad permanente puede obligar al hombre a trabajar. Entre nosotros, el fundador de los cursos de Higiene Social en la Facultad de Medicina de la UBA, a principio del siglo XX, Dr. Germinal Rodríguez, decía lo siguiente: “La pobreza no puede ser considerada como un mal social, y si ella es un mal social, será un mal natural, porque está en la naturaleza de la vida social que el hombre debe trabajar para subvenir su necesidad cotidiana, y no puede ser considerado un mal, porque ella es la condición de todo progreso humano, porque solo por necesidad, el hombre se esfuerza. En verdad, la falta de necesidad es un mal. En cambio sí la miseria es una plaga social” (citado en Alayón, 2007).

9 Los conceptos de sector informal de la economía, ejército de reserva, masa marginal, producidos desde los años 1970, dan cuenta de estas particularidades.

de las intervenciones sociales del Estado y los “marginados” (aquel remanente del progreso y del desarrollo) volverían, ahora, como “excluidos”.¹⁰

En su momento, el desarrollo de políticas tendientes a asegurar la reproducción de quienes están privados de medios de trabajo y/o de patrimonio, se interpretó como la institución de la ciudadanía social (Marshall, 1967). Sin embargo, el sujeto de los derechos sociales no ha sido mencionado siempre o en todos lados en esos términos. Típicamente, en Argentina y en su momento de expansión, estos derechos comprendieron al “trabajador” y contribuyeron a configurarlo como provisto de una nueva dignidad, de la que emanaban prerrogativas específicas: desde entonces (mediados del siglo XX) hubo salud, vacaciones, consumo, viviendas, escuelas, etc., para los trabajadores, los obreros o el pueblo, según quien nombrara. En cualquier caso, tal nominación aludía a un colectivo (supuestamente) homogéneo, cuya unidad y valía estaba dada por el trabajo. Era éste (el trabajo, que aportaba a la riqueza de la Patria y a la dignidad de la persona) el que ofrecía los fundamentos y la justificación de la “justicia social”¹¹. Simultáneamente, en la práctica, tanto por las estructuras organizativas como por la dinámica y el peso de los actores políticos, estos servicios fueron conformándose y conformando diferencias por sectores de las clases trabajadoras.¹² Precisamente, estas diferenciaciones dieron sustento empírico a la crítica del reformismo neoliberal del último período, por la “inequidad, fragmentación y corrupción” de los sistemas de seguridad social: en sus términos, la reforma debía orientarse a hacer intervenir al Estado únicamente para proteger a los más débiles, frente a quienes tenían capacidad de presión (los sectores “privilegiados” estables, protegidos y organizados en sindicatos).

10 Un buen ejemplo es la Argentina actual: casi la mitad de los asalariados privados no están registrados y no son alcanzados por ninguna política social (no son objeto de ninguna denominación, salvo el general “trabajadores en negro”, por parte de estas instituciones) y los especialistas no aciertan y no acuerdan respecto de su perfil, su papel en la producción, sus condiciones en general para ser definidos como sujetos de alguna política.

11 Peronismo y justicialismo nombraban al mismo movimiento político con el que se conformaba la clase trabajadora en la Argentina, en oposición, incluso, a sus expresiones políticas clásicas (socialismo, comunismo, anarquismo).

12 Estas diferenciaciones resultaban y expresaban la criticidad del sector económico al que pertenecían los gremios, tanto como el peso y poder político que lograban los sindicatos y dirigentes (Danani, 2005).

La referencia reiterada al status de ciudadanos de los con-nacionales, tanto en relación con las políticas sociales como en el discurso político en general, se dio justamente, en el contexto de esta crítica y de la crisis de aquellas instituciones conformadas por referencia al sujeto del trabajo. Esta referencia a la ciudadanía tuvo (tiene) al menos, dos sentidos que corresponden a contextos de discursos contrapuestos. Por un lado, en el ya aludido de los reformistas, típicamente liberal-económico, en el cual “los ciudadanos” son equiparados a los agentes del mercado en sus comportamientos: iguales en tanto sujetos racionales dispuestos a actuar de acuerdo a sus intereses. O, en su versión política complementaria, individuos solidarios de una comunidad civil pre-política. Desde ese punto de vista “económico”¹³, las protecciones a algunos sectores de “autoválidos” serían inequitativas si los bienes y servicios están disponibles en el mercado para quienes estén dispuestos a procurárselos. Por lo tanto, las intervenciones del Estado debían limitarse a procurar o complementar la provisión de aquellos en cuyo suministro el mercado no puede ser enteramente eficiente (el ejemplo típico es la provisión de educación básica, para la igualdad de oportunidades iniciales), o para “compensar” a quienes resultaban especialmente perjudicados por el relanzamiento de la autorregulación de los mercados, o para subsidiar a los segmentos más lábiles de la población¹⁴. Para la versión “política de una sociedad pre-política”, se trataba de dejar emerger los sentimientos solidarios de la sociedad civil, autónomamente organizada para asistir a los miembros desfavorecidos de tal comunidad. Esta corriente daría lugar a la proliferación de las “organizaciones de la sociedad civil”, a la neo-filantropía y a la reactualización del mecenazgo¹⁵. Se constituiría, asimismo, en una decidida política de Estado, que hacía parte del sentido de la política social.

En cuanto en este contexto discursivo se supone al ciudadano como un sujeto capaz de aprovechar las oportunidades del mercado (también de trabajo), se justificó la restricción de las prestaciones y servicios de alcance universal. En el mercado, quien trabajara tendría la libertad de elegir entre distintas ofertas (de seguro y previsión, de educación y hasta de salu-

13 Toda la vida social se subsume y asimila a la lógica del funcionamiento del mercado capitalista.

14 El ex Presidente Duhalde lo sintetizó así: “El mercado es para los ricos; el Estado es para los pobres”.

15 Los años 1990 estuvieron plagados de campañas de solidaridad diversas (Grassi, 2004).

bridad ambiental). Por su parte, los desprovistos de los recursos para aprovechar estas oportunidades, podrían encontrar “ayuda” del Estado y solidaridad en la sociedad civil.

Con estos contenidos, la referencia a los “ciudadanos” (y a la sociedad civil), solapaba la dependencia en la producción; subordinación que finalmente se hizo manifiesta en las extremas condiciones de reproducción de la población trabajadora, derivadas no solamente de la desocupación, sino también de las condiciones del empleo.

El otro contexto discursivo en el que la ciudadanía devino en referencia, fue el de la crítica al reformismo neoliberal y de resistencia a las reformas, para fundamentar y afirmar –en este caso– el principio de la universalidad de la política y los derechos sociales, su protección por el Estado y su exigibilidad por parte de todos los sectores y grupos sociales, evitando la estigmatización a que daban lugar las ayudas focalizadas. Es decir, para reclamar la intervención directa del Estado en la provisión de bienes y servicios que aseguren la satisfacción de necesidades sin discriminación de grupos o poblaciones sindicadas como necesitadas. Los planes de asistencia alimentaria y, principalmente, los de asistencia laboral (los famosos planes de empleo) ocuparon el centro de la crítica precisamente porque constituían un “sujeto incapaz”, a lo sumo provisto de habilidades innecesarias. Fueron esos planes los que, en los planteos más radicales, debían ser reemplazados por un ingreso universal (el ingreso ciudadano), sin discriminación de la condición socio-económica del sujeto.

Es decir que, en su momento, la noción de ciudadanía sirvió tanto para justificar la política focalizadora y tercerizadora de las intervenciones sociales, como para su crítica y exigencia de universalidad sostenida por el Estado.

¿Dónde radica el problema y cuáles son los límites de esta apelación? En primer lugar, el sujeto de los derechos de ciudadanía (y también de los deberes), es el individuo. La libertad en general, la libertad de conciencia, el derecho a elegir a los gobernantes y a ser elegido, a ser protegido por la ley, a no ser torturado, a decidir sobre la vida privada, a disponer del propio cuerpo, etc., son derechos que radican en el individuo, cuyas libertades prevalecen (teóricamente) sobre otros intereses¹⁶. A su vez, la única

16 Salvo el interés superior de la Nación, por lo que los ciudadanos pueden ser enrolados para su defensa.

instancia de referencia de los mismos es el Estado que, al instituirlos se obliga a su cumplimiento, por lo que, simultáneamente, tiene la capacidad de obligar a que se cumplan¹⁷. Es la idea liberal moderna de igualdad y libertad de las personas individuales la que les otorga los fundamentos y permite que –potencialmente– ninguna otra pertenencia (religiosa, de género, étnica, etc.) particular pueda ser legítimamente argüida en su limitación o como privilegio. Cuando estas diferentes pertenencias son constituidas y argumentadas como motivos de desigualdad, subordinación o discriminación de un grupo social, esas relaciones a que dan lugar contrarían aquellos principios de igualdad y libertad (y así consta en las Constituciones liberales). Las diferencias son, así, un recurso ideológico de dominación que, como tal, se desbarata en la lucha y en la argumentación política, sin que ello contravenga un principio estructurante de las sociedades capitalistas.

De igual modo, las opciones privadas no pueden ser fundamento de desigualdades ante la ley. O, si se prefiere, éstas pueden ser denunciadas por ser contrarias a los derechos de las personas. Por eso, reconocidos los derechos reclamados (por las mujeres, las comunidades sexuales, los grupos étnicos, etc.), teóricamente queda eliminada la discriminación negativa construida sobre la diferencia¹⁸. Obviamente, se desestructuran (reestructuran) relaciones de poder, pero se trata de estructuras y principios estructurales no consustanciales al capitalismo, ni al individualismo liberal de la modernidad¹⁹. De hecho, son estas corrientes de ideas las que ofrecen los argumentos para la lucha por “derechos iguales”. Dicho de otro modo, la eliminación formal de ese tipo de discriminación viene a realizar “plenamente” (aunque sea en teoría) los principios de la igualdad y la libertad, ampliando la base de quienes son libres e iguales aunque en algunos casos se requieran de intervenciones normativas que “discriminan positivamente” para hacer efectiva la igualdad de oportunidades (lo que no quiere decir que esas intervenciones sean necesariamente eficaces)²⁰. La

17 El voto obligatorio, por ejemplo.

18 La unión legal de las parejas homosexuales, por ejemplo.

19 Las interpretaciones que hallan una funcionalidad completa, principalmente con las necesidades del capital, no resultan convincentes teóricamente, ni se demuestran empíricamente.

20 Un ejemplo típico es el cupo femenino en las listas de candidatos de los partidos políticos. Para preservar el derecho de las mujeres, la norma limita el poder culturalmente construido de los varones.

eliminación de obstáculos (o la ampliación de la base de ciudadanos) supone la transformación progresiva de estructuras y de la vida social, en dirección de mayor igualdad y mayor libertad para las personas²¹.

Ahora bien ¿cuál es la particularidad de los derechos sociales? Como introduje antes, éstos se originan en (y su existencia asume), la condición subordinada de grupos sociales constituidos por (o en) una relación estructurante del capitalismo moderno: la mercantilización del trabajo²². En esa relación, los trabajadores (productores de la riqueza social), como colectivo, constituyen la razón de la institucionalización de esos derechos específicos, que se materializarán, incluso, en los “consumos colectivos” (en un sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo)²³ o en sistemas socializados o colectivizados sin los cuales, como lo muestra la historia del capitalismo, la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo no es posible²⁴. La seguridad y los seguros sociales (cualquiera fueran sus tipos) y los derechos laborales, son límites políticos al desigual poder que impone aquella relación que es estructurante (si se quiere, condición *sine qua non*) del capitalismo. Se trata de fórmulas de compromiso que permi-

21 En el extremo, el riesgo es el individualismo negativo, cuando la solidaridad, la cooperación y la comunidad dejan de ser posibles y la alternativa es el puro egoísmo. Asimismo, no se desconocen las tensiones irresolubles del universalismo, como las que plantea la diversidad cultural. Está claro que los derechos humanos y los derechos del hombre son universales para la modernidad cultural. Pero esa es otra discusión; para el problema que se plantea en este trabajo, el contexto está dado por la modernidad capitalista y el derecho y el sujeto del derecho en ese universo socio-cultural.

22 “El conjunto de estos derechos sociales formará lo que se había convenido en denominar su estatuto... el estatuto colocaba a su beneficiario en una situación de protegido de la sociedad, en proporción a los perjuicios que le infligía la división social del trabajo... La introducción de los derechos sociales a fines del siglo XIX permitía así cambiar una reivindicación general de justicia social por una protección local de la colectividad hacia aquellos de sus miembros que corrían un riesgo particular” Dado que la irracionalidad en la producción encontraba su fuente en el espíritu del beneficio individual, la racionalidad social se orientará a reducirla anteponiendo siempre el principio de lo colectivo... con “las convenciones colectivas (...) el obrero, en su contrato, ya no negociaba personalmente su salario, sino que disponía desde el comienzo del salario reconocido a todos los obreros de su condición...” (Donzelot, 2007: 101-104).

23 Típicamente, la infraestructura urbana.

24 Se trata de un factor de la producción que no puede consumirse hasta su agotamiento sin poner en riesgo la reproducción del ciclo del capital. Según algunos diagnósticos recientes, en la actualidad las empresas se encuentran frente a la escasez de mano de obra con las competencias adecuadas, lo que indicaría que a cierto nivel existe pleno empleo de las capacidades disponibles. Visto desde otra perspectiva, la reproducción de trabajadores en condiciones de ofrecerlas es una necesidad del capital.

ten la reproducción; que, en palabras de Castel (2004), “domesticaron al capital”, sin negar ni anular la relación misma. Por lo tanto, la seguridad relativa de la reproducción para las clases trabajadoras (en sentido amplio, de todos los que dependen del empleo de sus capacidades), radica en la intromisión normativa en la relación estructurante del capitalismo, y en la institución de recursos para la reproducción que limiten la absoluta dependencia del empleo.

La constitución de los derechos sociales en derechos de ciudadanía conllevan aquella tensión: instituidos en nombre de la ciudadanía la pretensión de igualdad co-existe con una relación desigual estructuralmente insuperable. Si se quiere, existe tensión entre el status de ciudadanía y los derechos sociales, porque aquella presupone individuos iguales, y este tipo de derechos ponen de manifiesto ese núcleo de desigualdad estructural y se instauran en relación a un colectivo, cuya reproducción socializan parcialmente. Es que, sin intervenciones específicas, la auto-valía para “ganarse la vida” no es suficiente para asegurar la misma²⁵, aunque ella sostiene la autovaloración del trabajador y es una referencia de la integración de la sociedad en el capitalismo.

Reproducción e integración de la sociedad

El tema de la integración social es un viejo problema, sino el primer gran problema de la ciencia social y refiere, en última instancia, a la posibilidad de existencia de una comunidad social abstracta (la Nación), auto-identificada y simbólicamente representada por el Estado.²⁶ Desde los padres fundadores, lo que preocupó han sido los contextos y mecanismos de

25 Como dicen Boltanski y Chiapello (2002: 357) “cada vez son más frecuentemente excluidos de los salarios pagados los costes que se generan con anterioridad al empleo (educación, formación, mantenimiento durante los períodos de inactividad y reposo) o con posterioridad al mismo (reconstitución de las fuerzas, del desgaste y del envejecimiento), sin contar con que las consecuencias de la intensificación del trabajo sobre la salud física y mental no son positivas”.

26 No es este el lugar para extendernos, pero hay que dejar constancia de que tal autoidentificación reconoce una historia de su formación y de su reproducción; no existe “naturalmente” ni se mantiene inalterada, sino que es disputada en el marco de las expresiones simbólicas de las relaciones de poder. Puede verse Lechner, 1981; Oszlak, 1997.

integración en las sociedades capitalistas modernas, una vez que las formas tradicionales de cohesión (los mandatos religiosos y morales, las jerarquías, etc.) resultaron sobrepasadas por las nuevas relaciones que producía el avance del mercado, en cuyo seno los intercambios se sostenían en una lógica que adquiriría la apariencia de un movimiento autonomizado. Y cuando los Estados nacionales subsumieron en una identidad abstracta (la nacionalidad) las pertenencias e identidades locales de comunidades diversas y dispersas, como es el caso de la Argentina.

Para quienes hallaban en estas transformaciones un resultado del movimiento o evolución natural de la sociedad humana, era el mercado el que operaría naturalmente una nueva integración producida por la interdependencia dada por los intercambios entre personas libres de mandatos morales. Para quienes como Durkheim descreían de tal a-moralidad de los intercambios, el nuevo orden debía dar lugar a una nueva moralidad propia acorde a la interdependencia y cooperación que imponía la división social del trabajo. La “solidaridad orgánica” propia de ésta no se derivaba, en su concepción, del intercambio entre individuos, sino del sistema de deberes y derechos a que daba lugar, que resultaba el modo de asegurar el concurso pacífico y regular de las funciones divididas. “La división del trabajo no coloca frente a frente a individuos –dice Durkheim (1893) 1995: 477-78)– sino a funciones sociales... y es la sociedad la que se halla interesada, pues ... su existencia depende de eso y tanto más estrechamente cuanto más divididas se encuentren aquellas.” (1893) 1995: 477-78).

La insistencia de Durkheim en la moral expresa su confrontación con “los economistas [que creían] que las sociedades humanas podían y debían disolverse en asociaciones puramente económicas” (1893) 1995: 477-78). Se advierte, sin embargo, que una parte de ellos (y del pensamiento economicista en general) siguió sin descubrir a la sociedad más allá de los intercambios mercantiles, y reavivó en las últimas décadas, la expectativa en que esos intercambios serían los que operarían una integración espontánea, y no normativa. La insistencia en la desregulación y en la flexibilización de la legislación laboral primero, y el “ocupacionismo” o el empleo a cualquier precio y en cualquier condición, luego, son su expresión más reciente.

En cualquier caso, la teoría social moderna recoge el hecho de que en adelante, el mundo de la producción impondría los principios de estructuración del conjunto de la vida social, por lo que la integración social, entendida como co-participación y como reciprocidad de prácticas y mutuo reconocimiento, tendría como principal referente al mundo del trabajo, particularmente por vía y para los varones adultos²⁷.

Para las corrientes funcionalistas el problema de la integración se planteó en dos niveles: el de los sistemas y el de la cultura, y los correspondientes ajustes (o desajustes) entre los imperativos del sistema y los patrones de orientación valorativa. Los conflictos entre estos órdenes (entre las exigencias de consistencia en la formación de los valores y los imperativos funcionales) hallarían diversos mecanismos de absorción, pero podrían también tornarse en hechos problemáticos y derivar en patologías. Así, los comportamientos desajustados o las inconsistencias o la falta de normas de marginales sociales, constituyen un problema social pues desafían la capacidad integradora de las instituciones y exigen medidas de control y/o represión más drásticas para asegurar la integridad del sistema y la integración social.

Si en esta versión organicista se desestimaba el conflicto como desajuste, tiene la obvia ventaja sobre el economicismo de introducir a las instituciones sociales y la dimensión normativa, aunque aquellas vuelvan a naturalizarse al hacerse parte de esa organicidad, y ésta resulte en un entorno, o por encima de las relaciones en el sistema.²⁸

En América Latina, en el marco de las tensiones producidas por la expansión del capitalismo y la modernización político-cultural en la mitad del siglo XX, el funcionalismo reprodujo esta representación frente a los problemas de disloque de las sociedades locales, en términos de capacidad adaptativa o de resistencia cultural al cambio²⁹ por parte de las

27 Corresponde esta aclaración precisamente para advertir acerca de otros ámbitos de integración y para no desestimar como sujeto digno de consideración para este problema a las mujeres. Por mucho tiempo excluidas del mercado de trabajo, no por eso conformaron algún tipo de marginalidad o desajuste.

28 Esta condición de “entorno o mundo supra orgánico” se reitera en las corrientes que introducen la cultura en el estudio de los comportamientos en ámbitos determinados: ejemplo son las nociones de “cultura política”, “cultura institucional”, etc.

29 Estos comportamientos abarcaban a las oligarquías locales, acostumbradas al consumo suntuario de sus rentas y poco dispuestas a la inversión productiva.

poblaciones nativas. En este caso se trataba de la inadecuación entre los sistemas culturales tradicionales y los imperativos de la modernización lo que dificultaba la adaptación. Mientras se entendió al Estado como un agente activo del desarrollo, se le atribuyó la función de generar las condiciones y movilizar a las poblaciones para su adaptación. Desde estos puntos de vista la marginalidad resultaba un problema de “retraso cultural” a superar, y suponía acciones y políticas dirigidas a la integración social de los grupos que quedaban rezagados. El problema era, entonces, una cuestión de desajuste entre estos órdenes, que afectaba tanto la integración social, como la sistémica: marginalidad socio-cultural y subdesarrollo económico eran los términos que expresaban estos desajustes en las regiones “no desarrolladas” del mundo.

Tal como reseñan los críticos del concepto (Nun, 1969³⁰; Bennholdt-Thomsen, 1981), el término “marginalidad” tuvo connotaciones ecologistas, al referírsele a los conglomerados precarios propios de las grandes ciudades latinoamericanas (las villas miseria en Argentina; las favelas, en Brasil); se hizo extensivo a las condiciones de vida y de trabajo de tales poblaciones, y se asoció a segregación (residencial) y exclusión (del mercado formal de trabajo, del consumo y de derechos políticos y sociales), y finalmente, se trató también como limitada participación social.

Las críticas a estos enfoques que, en última instancia suponen una sociedad integrada respecto de la cual los marginales existen como excrescencia o como rezago, pusieron el acento, precisamente, en el tipo de modernización y de desarrollo capitalista, del que era estructuralmente parte y no rezago, la marginalidad. Sin embargo, no había consenso respecto del tipo de vinculación de estos sectores, particularmente con el sistema productivo. Las diferencias más significativas se daban en relación con la participación y con el tipo de participación de esos conjuntos en el sistema en general, y en particular en el sistema económico. Mientras que Nun reconocía la formación de una masa marginal, a-funcional desde el punto de vista de las necesidades del sistema (fuerza de trabajo y consumo), otros autores encontraban que sus economías se hallaban articuladas al

30 El artículo citado de 1969 está incluido en el libro *Marginalidad y exclusión social* (2003), que incluye los escritos producidos por el autor en distintos momentos.

sistema formal por distintos medios, entre ellos, aportando al mantenimiento de fuerza de trabajo que participaba intermitentemente del mercado formal. El concepto de articulación de modos de producción se confrontaba, así, al de masa marginal.

En cualquier caso, la marginalidad resultaba como una consecuencia estructural del tipo de modernización de las ex colonias y de los países periféricos. El objetivo de la integración propuesto por los Estados y promovido por acciones diversas, se leía como una estrategia de poder o un reformismo inaceptable. Para quienes estudiábamos en los años 1970, la sola mención de los términos “integración”, “adaptación”, etc., tenía una connotación negativa, si no abiertamente reaccionaria. La crítica al Estado capitalista como “aparato de dominación” completaba esta concepción y, en consecuencia, las políticas sociales no eran más que un medio en ese objetivo y, aún más, una forma de abaratamiento de la fuerza de trabajo para el capital. Un pensamiento funcionalista larvado no era ajeno a esta simplificación.

Este somero repaso es necesario para re-ubicar el debate actual sobre la exclusión social y particularmente, sobre la intención de inclusión como aparente movimiento de vuelta. Como sabemos, hace ya tiempo que los acontecimientos trajeron de nuevo estos temas a la palestra, tanto porque el tamaño de la población “marginal” no disminuyó (y en algunos casos ocurrió a la inversa), sino también porque aquella función del Estado en la integración social por la vía de políticas sociales (que para la crítica de izquierda era una estrategia de dominación), fue puesta en cuestión desde las corrientes de pensamiento que expresaban la opción por una más descarnada priorización de las necesidades de la acumulación. El problema social fue así desestimado por las políticas que bregaron por la adaptación del aparato productivo a las estrategias globalizadoras del capital, y el bienestar general que sería el producto de la integración fue por lo menos subordinado en los objetivos de las políticas públicas.

Dicho en otros términos, las ideologías y políticas (y teorías) neoliberales retrotrajeron el problema de la integración social a la concepción primitiva de su realización por los intercambios en el mercado, libres de toda moralidad. O, en el mejor de los casos, por la participación en el trabajo, cualquiera se la calidad y condición de la ocupación, dando por hecho

que el trabajo por sí mismo portaría los valores que asegurarían la integración.

No es necesario insistir en las consecuencias sociales del olvido de las funciones políticas de integración social. Conviene sí revisar los usos del concepto en la producción teórica y práctica en el campo de las políticas sociales, dado que, como sabemos, la definición de un problema no recoge lo que está dado con anticipación a la definición, sino que lo constituye como tal. Las preocupaciones por “quienes están o quedaron afuera” volvieron en la medida que se amplió el volumen de población cuyas posibilidades de ingresar o reingresar al mercado de trabajo se hicieron más remotas, cuando las restricciones en el acceso al consumo se hicieron más rígidas y alcanzaron a una población más numerosa, y en la medida también, que los contrastes sociales alcanzaban manifestaciones cada vez más evidentes: desde la mendicidad a la violencia en sus diversas manifestaciones. Fragmentación, heterogeneidad, nueva pobreza, exclusión, fueron los conceptos que simultánea o sucesivamente intentaban interpretar y expresar el disloque social que se producía. Pero predominantemente, esas expresiones de preocupación parecen haberse vuelto sordos a las tensiones que se derivan de las necesidades en el nivel del sistema económico, y aquellas que son propias de la reproducción de la vida; tensiones que el Estado (en tanto forma institucional de la sociedad) reguló con cierto equilibrio durante el período en el que se institucionalizaron políticas sociales que conllevaban alguna pretensión de integración social, en el sentido antes dicho de “participación y mutuo reconocimiento”. El descuido de esta función, tras el supuesto de que la realiza naturalmente el mercado, debilitó los mecanismos políticamente instituidos que al menos en parte las realizaban, y obligó a expandir los mecanismos de control social, incluyendo la diversidad de planes sociales de asistencia y de asistencia laboral que, como mínimo, reforzaban la estigmatización.

Ahora bien, precisamente este descuido y estas creencias dieron lugar a la noción de “exclusión social”, para expresar un mecanismo intrínseco a la pretensión de “natural autoajuste” del sistema económico. Esta noción tendió a diferenciarse del concepto clásico de marginalidad, porque desde el punto de vista de la interpretación teórico-política dominante, el problema ya no se planteaba propiamente en términos de desajustes

funcionales, posibles de corregirse por vía de las políticas, sino a lo sumo como desarreglos “normales”, propios de los arreglos naturales en el mercado. Es decir, dado que se trataba del predominio de éste como único ordenador, la “desadaptación” era algo parecido a un costo natural de un orden también natural. Por otra parte, la “exclusión” del mundo del trabajo puede entenderse también como separación, incluso, de la explotación, al tratarse de fuerza de trabajo que no se realiza; es decir, no produce ningún valor.

Pero pronto el término pasó de referirse a las características de una concepción y de una política y de un estado de las relaciones sociales, cuyos efectos eran socialmente devastadores, a nombrar a la gente y/o grupos sociales expoliados y expropiados de los derechos, como “excluidos” por lo que carecen como individuos o grupos. En esta conceptualización se fue perdiendo de vista las propiedades estructurales, las relaciones y el proceso de constitución de una categoría social –los excluidos–, que pasó, así, a existir *per se*. El ingreso, el trabajo y la educación básica resultaron estar entre sus carencias, lo que justifica y explica innumerables esfuerzos para su inclusión.

Dado que el término inclusión perdió (o acaso nunca tuvo) densidad teórica, resulta útil recurrir al diccionario para empezar a comprender sus significados y efectos teóricos y políticos. En el de la Lengua Española³¹ se dice que incluir es “poner algo dentro de otra cosa o dentro de sus límites”. Por el gusto de comparar, se puede leer que integrar, por su parte, quiere decir “constituir un todo; completar un todo con las partes que faltaban; hacer que algo o alguien pase a formar parte de un todo”. Como se ve, ya en el lenguaje no teórico se expresan diferencias que guardan similitud con las que se plantean en los términos del funcionalismo de la modernización. Como señalé antes, la preocupación por la superación de la marginalidad, mal que bien suponía un contexto de cambios sociales y de una sociedad que se estaba constituyendo, que evolucionaba hacia su modernización y que se esperaba integrada. La idea de inclusión parece más acorde con un contexto o red conceptual con la que es afín la idea del fin de la historia, y la versión rifikiana³² del fin del trabajo, como resul-

31 Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición. <http://buscon.rae.es>

32 *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, de Jeremy Rifkin (1997).

tado ineluctable del desarrollo tecnológico: no parece haber otra vida más allá de la que ofrece el neoliberalismo. Mientras los conceptos de marginalidad y de integración social (y por lo tanto, las políticas y las expectativas de cambio), se sostenían y se disputaban en sus contenidos y significados en el marco de teorías sociales sustantivas, los términos corrientes a los que velozmente se redujo el problema de la exclusión y la inclusión, operan básicamente a nivel del diagnóstico y con un alto grado de generalización e indefinición. Junto con el empobrecimiento de la sociedad, parece haber ocurrido un empobrecimiento de la teoría y carecemos de conceptos y redes conceptuales que aporten a una mejor comprensión de los procesos sociales y de las propias prácticas. Aún cuando hay aportes que iluminan un camino en esa dirección (Pucciarelli, 2002; Nun, 1969) quedamos atrapados en las medidas de emergencia (cuya necesidad no discuto en absoluto) o en los discursos de oposición.

Es cierto que, como recuerda (Nun, 1969.), aquella perspectiva teórica de la marginalidad conformó un modo de interpretar el problema que se detenía en un supuesto conjunto de rasgos culturales que se hacían resistentes a los cambios (del que fue tributario el concepto de “cultura de la pobreza”), mientras escamoteaba las relaciones económicas y políticas a las que se articulaba el desarrollo en América Latina. También es cierto que la integración se simplificó en términos de una “ingeniería social”, instalándose en el territorio del mito (Nun, 1969: 21) de un sistema capaz de absorber a los marginados. Precisamente por eso tenemos la impresión de que “parte de la película ya la vimos” y que esas críticas podrían trasladarse sin más al presente. Sin embargo, en las condiciones presentes es necesaria una vuelta más de tuerca, porque la idea corriente de inclusión social de los excluidos pareciera haber incorporado de manera a-crítica el supuesto de la imposibilidad de absorción alguna, por lo que una parte de los esfuerzos pasan por desarrollar estrategias de inclusión en espacios intersticiales del sistema, asegurando la supervivencia y algún grado de contención social, aunque no necesariamente la reproducción en un sentido amplio y la integración social en el sentido dicho al inicio, como participación y mutuo reconocimiento; es decir, de apuesta a una sociedad integrada.

Repasar las críticas a las teorías de la marginalidad de los años del optimismo modernizador, y más aún, los debates teórico-políticos que susci-

taron esas críticas y elaboraciones como las de “masa marginal” (Nun, 1969) nos alerta acerca de nuestra insuficiente reflexión teórica, porque en muchos sentidos se están planteando los problemas y las críticas en los mismos términos que entonces, con el agregado de que éstos se vieron agudizados a lo largo de las últimas décadas, durante las cuales, además, el debate fue solapado y se reinstaló el principio de la integración por el mercado y, aún más, de que la sociedad termina en los intercambios (también de trabajo). En este sentido, es oportuno parafrasear a Nun (1969:19), para prevenir acerca del concepto de “inclusión”, pues es particularmente tramposo, aunque esté lleno de buenos sentimientos.

Necesidades sociales; necesidades de la reproducción

Se entiende, entonces, por qué la política social es más que los planes y programas e intervenciones puntuales, pues por ella se expresa (y se produce), un modo de realización de la reproducción que supone criterios de (a) mayor o menor socialización en lo relativo a la satisfacción de las necesidades; y (b) mayor o menor cantidad y calidad de los satisfactores. Además, como pretendo fundamentar a continuación, estas cuantías (c) expresan y producen distinciones sociales (y por lo tanto por ellas se contribuye a constituir sujetos provistos de diferentes atributos. (a), (b) y (c) pueden ser reconocidas como propiedades de diferentes regímenes³³ de reproducción social y de participación en la sociedad. En síntesis, las políticas sociales conllevan un concepto de “necesidad” implícito, del que depende la determinación de aquellas a cuya satisfacción se orientarán de manera explícita las intervenciones en política social, y a quienes les son atribuidas y reconocidas.

Lo que voy a sostener en este punto es que el concepto de “necesidad” que implícitamente subyace en las políticas sociales en general, así como

³³ Uso este término en el sentido de modo general de producirse la reproducción, que incluye las normas escritas y no escritas o que son de uso, pero que en conjunto pueden reconocerse y se realizan en las prácticas de las instituciones respectivas; y propiedades como características articuladas, y relativamente institucionalizadas. Sin pretender ser precisa, me apoyo en la definición de propiedades estructurales de Giddens (1995: 397).

en los debates clásicos es, en buena medida, deshistorizado y a-social. Lo primero se manifiesta en la consideración de las necesidades y satisfactores como conjuntos objetivos y objetivamente clasificables; a la vez, la radicalización del individuo como sujeto de las mismas las abstrae de la sociedad. Si se revisa el concepto desde el punto de vista de la reproducción social es posible advertir que es la vida social (cualquiera sea su calidad y deseabilidad) la que se reproduce por tales satisfactores .

-Las necesidades como conjuntos objetivos y objetivamente clasificables. En general, hay acuerdo en que alimentación, abrigo, salud y educación corresponden a necesidades básicas, lo que nos hace suponer que su no satisfacción es inconcebible en y para condiciones normales del desarrollo de la vida social. En el transcurso de la formación de los derechos sociales y de las instituciones estatales respectivas, cada uno de estos grupos dio lugar al desarrollo de sectores específicos de políticas: alimentarias, de vivienda, de salud y de educación, respectivamente. Cada una de ellas supone, además, estándares mínimos de cuyo resguardo serían custodios los respectivos organismos encargados de estas políticas, y, en última instancia, la propia Ley fundamental de la Nación. Más allá del incumplimiento de estas funciones y de la existencia de población con necesidades básicas insatisfechas o con ingresos que no cubren los costos de una canasta básica alimentaria (es decir, del indicador de un estado de indigencia) nadie ignora que los básicos o estándares a partir de los cuales éstas se dan por satisfechas, son materia de debate técnico y disputa política³⁴. Una vez acordados los básicos, se admite menos (o nada) que en su discusión se expresa de manera paradigmática la disputa simbólica por la diferenciación y distinción social, aunque ésta se lleve a cabo en términos estrictamente técnicos. Dicho en términos bourdianos, estas definiciones son también formas de “enclasmiento”.

Ahora bien, una vez reconocida la existencia de necesidades básicas (y fijados sus valores³⁵ cualquiera sea la amplitud de éstos), se debe suponer

34 No se ignoran tampoco las cuestiones de orden “cultural” para definir los satisfactores y ahí están los componentes de la canasta básica alimentaria como prueba de que “la cultura” es tenida en cuenta

35 El consumo mínimo calórico para los alimentos, o la prestación mínima obligatoria (PMO) en materia de salud, por dar ejemplos.

como consecuencia la existencia de otro conjunto de necesidades no básicas, sin cuya satisfacción “se puede vivir” y respecto de las cuales puede no haber responsabilidad social, entre otros fundamentos porque procurarse su satisfacción es de interés y elección de las personas por su propio beneficio. Habría que derivar también que éstas son las necesidades propiamente sociales o culturales, lo que lleva inmediatamente a considerar a las anteriores como naturales y universales (o a la inversa)³⁶. Por último, el conjunto anterior da lugar a otro, las consideradas superfluas (no propiamente necesarias), cuya definición porta una carga negativa: son las que se impondrían por la moda, por el mercado, por el consumismo, etc., en cuyo caso el sujeto se hallaría en la situación pasiva de sentir una necesidad “que no es verdadera” (el televisor, la zapatilla de marca, al teléfono celular, a medida que el mercado incorpora nuevos productos y avances tecnológicos). Estas necesidades corresponderían a un sujeto alienado y condicionado por el mercado. No obstante, debe observarse que esta carga negativa no tiene alcance universal, pues como sabemos una parte de la población las satisface sin mucho prurito (incluso quienes así las definen). En las mediciones, están asumidas en el “consumo suntuuario” de las clases medias y altas. Dicho de otro modo, su negatividad y superficialidad son relativas³⁷.

La clasificación y determinación de las necesidades como conjuntos objetivos desprovistos de efectos prácticos en la constitución de las diferencias (y de las exigencias que plantean los diferentes grupos sociales),

36 Quizás paradigmática manifestación de esta cuestión eran las manifestaciones públicas de un ex ministro de Economía de Argentina, el Dr. Domingo Cavallo, cuando fundamentaba su política de limitación del consumo para mantener controlada la inflación, y sus propios ingresos. En este último caso, al principio de su gestión justificaba sus ingresos en la necesidad de educar a sus hijos en uno de los colegios privados de más alto costo, mientras se negaba a disponer aumentos de salarios que habían sido ampliamente superados por la crisis inflacionaria; y más tarde, cuando el haber de las jubilaciones se hallaba en sus niveles más bajos y la mínima estaba por debajo, incluso, de la línea de pobreza, se oponía a pagar el aguinaldo a los beneficiarios antes de las fiestas de fin de año para que “no se lo patinen en pan dulce y sidra”. La lista sería larga, pero basta recordar las diferencias en la calidad edilicia y equipamiento escolar, la práctica formalizada de enviar a los maestros con menor experiencia y capacitación a las escuelas rurales o más alejadas de los centros urbanos, el desinterés por la “hotelería” de los hospitales públicos, etc. son formas prácticas de hacer la distinción y constituirla simbólicamente.

37 Véase Díez (2001) acerca de la noción de “lujo” y su relación con la universalización del consumo y los hábitos respectivos de las clases trabajadoras.

supone y requiere de una autoridad “legítima”, con capacidad para clasificar (es decir, para proporcionar los criterios y los datos acerca de lo básico para vivir, de las verdaderas necesidades y de lo que es superfluo y para quienes); y la disposición de los medios “legítimos” para sancionar estas clasificaciones como verdaderas³⁸. Para el caso de las políticas sociales se trata de los criterios de objetividad técnico-científica: sociólogos, trabajadores sociales, médicos, antropólogos, economistas o científicos políticos, participamos de sus definiciones e incluso podemos operar como recopiladores de las que, en algunas concepciones más ingenuas, serían las “necesidades sentidas” de la gente, y por lo tanto, verdaderas (cuando se incluye el punto de vista de los beneficiarios). También se establece la autenticidad de las necesidades por la autoridad intelectual, religiosa o ideológica-política, lo que en general se expresa como sanción moral³⁹.

- La radicalización del individuo como sujeto de las necesidades. Me refiero con esto al hecho de que en la clasificación de éstas como “sociales” y en el reconocimiento de su condición de “históricas”, las diferencias de orden social y cultural (los hábitos de consumo, por ejemplo), y la evolución y condiciones de la capacidad productiva de la sociedad para crear y dar satisfacción a más necesidades, juegan en la definición como simples variables de contexto de las necesidades de personas y grupos. Dicho de otro modo, son las personas (o grupos) como unidades esenciales, las que tendrían necesidades cuya satisfacción, eventualmente, deberían garantizar las instituciones sociales y políticas (el Estado, por caso), teniendo en

38 Raggio (2005: 45-47) recoge diversos esquemas de clasificación, y algunos esfuerzos dignos de mejor causa.

39 Aún en las corrientes identificadas con el Desarrollo Humano se define como pseudos satisfactores a aquellos dirigidos a cubrir “necesidades creadas por el capital” (Raggio, 2005: 42). Una definición a-histórica de este tipo, olvida además, que las mercancías no son sólo bienes y las necesidades sólo “materiales”: el consumo y las necesidades portan significados, son inmediatamente símbolos y signos de “distinción”. ¿Qué hizo o hace reprobable que la “clase media no ilustrada viajara a Miami durante la vigencia de la política monetaria que fijó la equivalencia del peso y el dólar en un valor de 1 a 1; o que “los pobres” tengan celular o antena satelital?. La distinción entre el reconocimiento de necesidades básicas (para unos) y la legitimidad de lo que llamamos “consumos suntuarios” (para otros) no encuentra fundamentos en una razón objetiva, sino en la “naturalidad” con la que vivimos nuestras propias necesidades y, en última instancia, la “naturalización” de que el dinero hace la diferencia.

cuenta la diversidad cultural y los hábitos de consumo, y las condiciones relativas del desarrollo. Esta acepción de las necesidades como “necesidades de la gente y que tiene o siente la gente”, es lo que pretendo discutir tomando como punto de vista a la reproducción social.

- Las necesidades en la producción y reproducción social. En este punto me voy a referir en primer lugar, al trabajo y a la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo, ya que –vuelvo a reiterarlo– en su mercantilización se halla la exigencia de la intervención política en la reproducción. Luego, y para advertir acerca de la multidimensionalidad del problema, voy a aludir a la formación del sentido de pertenencia al Estado nacional como comunidad política.

Como sabemos, convertido en mercancía, el trabajo es uno de los factores de la producción capitalista. Históricamente esto dio lugar a su conversión en fundamento ético y en fuente de solidaridad, participación social e, incluso, de la transformación radical de las estructuras sociales. Ahora bien, aunque como dice Marx, las mercancías sean trabajo abstracto, en el proceso continuo de la producción el trabajo “existe” únicamente como capacidades radicadas en el cuerpo y la mente de los agentes del trabajo y en sus prácticas. Capacidades inalienables de su portador, de donde se trata de mercancía ficticia, en la conceptualización que hace Polanyi (1992). En consecuencia, para que el trabajo (mejor dicho, esas capacidades existan) tiene que existir el cuerpo y la mente que lo sustentan (al menos mientras no sea verdadera la utopía de la total automatización, y aún así parece difícil imaginar que la voluntad y la mente devenirían superfluas).

Luego, saberes y habilidades, y disposiciones y disciplina para trabajar regularmente, no se hallan en la naturaleza, ni “nacen” con los individuos, sino que corresponden al *habitus* incorporado en diferentes espacios institucionales de formación y aprendizaje (entre ellos, los del sistema educativo). Es decir, se producen socialmente y se reproducen en la práctica de las diversas actividades en el ámbito de la producción. Lo que en términos más pragmáticos se llama la capacitación y en otros menos ino-cuos, la “empleabilidad”, se trata de la creación de aquellos recursos que serán aplicados (necesarios) en la producción. La reproducción del agen-

te provisto de tales condiciones es al mismo tiempo, la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para la continuidad del proceso de producción. Por esta razón, su disponibilidad no depende de la suma de las voluntades de los individuos, sino de un complejo de decisiones y acciones de políticas empresariales⁴⁰ y públicas que darán continuidad (o no) a su formación y uso (o aplicación) en los diferentes sectores de la economía, y en las respectivas unidades productivas. En otros términos, la llamada “empleabilidad” de la mano de obra depende de la visión estratégica del capital que habrá de ocuparla, igualmente que las inversiones (públicas y privadas) en desarrollo tecnológico son apuestas estratégicas de desarrollo socio-económico. En la formación (reproducción) de la fuerza de trabajo se satisface o se anticipa la satisfacción de las necesidades de reproducción ampliada del capital.

Sin embargo, debe considerarse lo siguiente: (a) los historiadores de los siglos de la “acumulación primitiva”, (Polanyi, 1992; también Marx (1894), 1986), mostraron que sin intervenciones y limitaciones políticas, la tendencia del capital es a agotar sus propios recursos, lo mismo el trabajo que la naturaleza; (b) las necesidades de la reproducción de la fuerza de trabajo son extendidas en el tiempo (Topalov, 1979), lo que incluye la reposición generacional y la reconversión y adecuación a los cambios tecnológicos⁴¹; (c) el sujeto del trabajo no se reduce a la condición de fuerza de trabajo, pues se trata de agentes sociales constituidos en campos de relaciones diversas. Dicho de otro modo, la vida social no termina en la produc-

40 Numerosos agentes que actúan en el mercado tienen un papel cada vez más preponderante en estas estrategias, como son las agencias de Recursos Humanos. Al respecto, Florencia Luci desarrolla una novedosa investigación en Argentina.

41 “El trabajo es, como sabemos, una ficción jurídica cuando es considerado como una mercancía separable de quien lo produce (Polanyi, 1992). El ‘recurso humano’ no puede ser consumido como los demás recursos, pues supone un coste de mantenimiento y de reproducción que debería ser indisoluble de su coste de utilización. Sin embargo (...) cada vez son más frecuentemente excluidos de los salarios pagados los costes que se generan con anterioridad al empleo (educación, formación, mantenimiento durante los períodos de inactividad y reposo) o con posterioridad al mismo (reconstitución de las fuerzas, del desgaste y del envejecimiento)... Esta situación es más problemática cuanto que el ‘recurso humano’ requiere de una ‘producción’ larga... los costos de mantenimiento y reproducción ha sido derivados en gran medida hacia las personas privadas y hacia los dispositivos públicos, reforzando entre las primeras las desigualdades de renta –los pobres no pueden mantenerse ni reproducirse sin ayuda- y acentuando en el segundo caso, la crisis de del Estado de bienestar...” (Boltanski y Chiapello, 2002: 357).

ción (en realidad, ésta es una parte de aquella), y las personas no son sólo soportes de capacidades echadas a andar.⁴² No existe un sujeto “en potencial” a la espera de ser constituido en un trabajador de tal o cual sector, campo, nivel, etc. sino agentes sociales en su integralidad socio-temporal, situados en un espacio de relaciones en el que se inscribe y comprende la lógica de sus prácticas (Bourdieu y Wacquant, 1995) y cuyas actividades reproducen la vida social también más allá de la producción⁴³.

Si (a) y (b) están entre las razones que dan fundamento al desarrollo de sistemas públicos (de las políticas sociales) que desmercantilizan parte de la reproducción, (c) permite arribar a otras consecuencias que sobrepasan el ámbito de la producción. Si el sujeto que satisface sus necesidades es un agente constituido en sus múltiples relaciones (políticas, culturales, económicas, simbólicas, etc. –de poder, en suma–), entonces se reproduce como tal y también como tal reproduce la vida social en sus prácticas. Su reproducción es, inmediatamente reproducción social. Es decir, de la totalidad que es, a su vez, condición de obrar y existir de los agentes particulares, sin perjuicio de su irreductibilidad como seres únicos, donde radica la combinación particularísima de sus necesidades.

La referencia a la formación de la sociedad nacional y el sentido pertenencia al estado nacional puede echar un poco más de claridad a este planteo. En este caso, el sujeto de los deberes y derechos civiles y políticos (el individuo en los que éstos recaen, el ciudadano de la nación), es un sujeto con ciertas cualidades que en el ideal sarmientino⁴⁴ se resumía en su máxima que indicaba la necesidad de “educar al soberano”. Las necesidades de creación de la nacionalidad, de la formación de los sentimientos de identidad nacional, de la legitimación del poder, de la imposición de una “cultura nacional legítima”, dieron paso, entre otras cuestio-

42 De la misma manera, no está inscripto en la naturaleza de las cosas que los hombres puedan desarrollar estas capacidades, porque son las relaciones sociales en las que participan las que harán esto posible o no. El trabajo no es, en este sentido, una esencia, sino un hecho histórico, cuya definición y valoración, incluso, son enteramente variables. Puede verse Luci, 2006.

43 Dice Giddens: “el momento de la producción de la acción es también un momento de reproducción en los contextos donde se escenifica cotidianamente la vida social... y en la reproducción de propiedades estructurales los agentes también reproducen las condiciones que hacen posible esa acción” (1995: 62)

44 Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888) es considerado el padre de la escuela pública argentina, por su actuación en esta materia. Fue Presidente durante el período 1868-1874.

nes, a la institución de la escuela como ámbito especializado que reemplazó a la familia en su papel socializador, antes que la educación deviniera en un derecho de los ciudadanos y en una de sus necesidades básicas. De otro modo, antes que un derecho, la incorporación a la escuela fue impuesta como una obligación que el Estado nacional (un proyecto político de poder) impuso a las familias y a sí mismo, cuando se necesitó constituir una sociedad nacional en un territorio disperso, y con una población diversa (nativa y de inmigrantes). Sobre todo las familias populares fueron obligadas (incluso por la acción de la fuerza pública)⁴⁵ a mandar a sus hijos a la escuela (así como a documentarlos y alistarlos en el ejército). La formación del derecho (y lógicamente, de la necesidad que hoy se cuenta entre las básicas) es inseparable de la necesidad de constituirse la propia sociedad nacional, de la imposición del deber a las familias de las clases populares; y del propio Estado como autoridad, garante y proveedor de educación, en un proceso complejo, contradictorio y no exento de tensiones y luchas, en el que se constituyeron ciudadanos y patriotas, entre otras cosas, identificados con la Nación e identificados por el Estado.

En consecuencia, y volviendo a las necesidades básicas, no solamente por razones morales, éstas no pueden corresponder a la sola supervivencia de un sujeto natural que las portaría como tal. Aún cuando las condiciones sean tales que la vida de algunos grupos se mantenga en el límite y en constante riesgo, y las políticas no proveen más que a su supervivencia, quienes así se reproducen lo hacen en tanto agentes situados y partícipes de relaciones en las que cobra sentido sus existencias como indigentes (o excluidos), desprovistos de los recursos valiosos y necesarios para la sociedad. Es esta desposesión de lo que la sociedad necesita y valora, y la desvalorización de sus propias posesiones, lo que habilita el lugar de dependencia y vulnerabilidad en el que grupos de personas quedan colocados.

Dije en otro trabajo sobre el tema de las necesidades sociales (Grassi, 1997) que la supervivencia no es reproducción y, citando a Heller, que las necesidades asociadas estrechamente a ella más que un conjunto de necesidades son el “límite existencial” para la satisfacción de necesidades. Así,

⁴⁵ La Gendarmería controlaba su cumplimiento en zonas de frontera, donde se asentaba la población inmigrante ubicada para ampliar el territorio agrícola. Además de conquistar territorios ocupados por nativos, era necesario conquistar patriotas.

los contenidos de la canasta alimentaria (y aún más, los subsidios monetarios que son inferiores a su valor) no contribuirían a la reproducción más que al evitar la muerte por hambre. Me corrijo en parte ahora, porque es necesario agregar que esto es válido desde el punto de vista del principio de igualdad, pero no lo es desde el punto de vista fáctico (y, por lo tanto, para el análisis sociológico), porque efectivamente se reproduce un agente triplemente desposeído: de los medios para producir; de capacidades valoradas o necesarias en la producción, y de los recursos para reproducirse más allá de la supervivencia. Inmediatamente: la condición de su existir y obrar es una sociedad que desperdicia potencialidades, desestima espacios de creación no productivos desde el punto de vista económico, y en la que el principio de igualdad carece de eficacia práctica, aunque permanezca en la retórica. Las mismas condiciones de existir de un sujeto desprovisto y constituido en una cadena de desigualdades que se eslabona desde aquella triple desposesión, se reproducen, a su vez, al reproducirse éste en su doble condición de agente particular y de historia hecha cuerpo (o en la doble existencia o ser dos veces de lo social).

Cuando se encara el problema de las necesidades como un problema que tienen las personas o algunos grupos, problema y grupos de los cuales “el Estado se hace cargo” (o debería hacerse, o no se hace, etc.), se pierde de vista este núcleo de la cuestión: las necesidades son inmediatamente sociales, no por la banalidad de que son “socialmente o culturalmente creadas”, sino por esta doble existencia de lo social, por lo que se trata de la reproducción social misma. No obstante, son vividas por sujetos particulares, de manera particular. La condición de “mercancía ficticia” de la fuerza de trabajo, y la interpretación de la individuación como mero individualismo, son las propiedades estructurales que determinan que las necesidades sean vistas como “problemas del orden de los particulares”.

La política social para un contexto post-neoliberal

Condiciones actuales de la política social

Desde 2003 en Argentina, en materia de políticas sociales, los planes y los debates comprenden, a muy grandes rasgos, la brega por “trabajo decente y protegido” (de la que el actual gobierno hizo una consigna), el impulso a unidades de producción y reproducción autónomas (uno de los principales programas sociales se denomina Manos a la Obra y comprende una línea de micro-créditos), los planes de transferencias de ingresos focalizados en familias en condiciones de vulnerabilidad social (Plan Familias). A estos últimos, y al remanente de un plan de emergencia lanzado después de la crisis de 2001⁴⁶ se dirigen las principales críticas por el uso clientelar de la asistencia, contra el que acometen quienes adhieren a un ingreso ciudadano (universal). También la política de regularización laboral es señalada como contradictoria, en la medida en que en el propio Estado (y principalmente en sus áreas sociales), persiste un alto porcentaje de empleo precario. Si bien una presentación de la política social en Argentina debería incluir también a los demás sectores, como educación, salud pública, seguridad social, etc., para los objetivos de este punto, basta señalar que a diferencia del período de los años 1990, cuando las instituciones de política social fueron un blanco privilegiado de las reformas y el ajuste en la dirección ya señalada, el sentido y orientación de las políticas y planes sociales en la actualidad están lejos de ser coincidentes y homogéneos, pues conviven tendencias progresivas (por ejemplo, en materia de salud reproductiva), con el más clásico asistencialismo peronista.⁴⁷

Ahora bien, la distribución inequitativa y la segmentación (social y regional) caracterizó históricamente a la política social del Estado argentino, aunque una parte del sistema público de reproducción se constituyó deslindado del ámbito directo del trabajo y sus servicios fueron, desde

46 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, consiste en un ingreso básico de unos 50 dólares a cambio de trabajo o capacitación. Fue lanzado en 2002 por el gobierno de Eduardo Duhalde, alcanzó gran masividad, y una buena parte de ellos terminó siendo gestionada por las organizaciones sociales de desocupados.

47 Acerca de las diferentes modalidades y usos de la asistencia social, ver Grassi, 2003.

el inicio, de acceso colectivo y público; teóricamente universal, ya que cualquiera, sin discriminación, pudo hacer uso de ellos. Típicamente, la educación en todos sus niveles, y la salud pública (desde mediados del siglo XX)⁴⁸. Sin embargo, tal carácter universal y público no ha sido suficiente condición de seguridad e igualdad en el acceso. No hace falta abundar en detalles para afirmar que principalmente la salud (y menos la infraestructura sanitaria), no alcanzaron a todos ni lo hicieron en igualdad de condiciones, aunque la ley afirme el derecho a igual calidad de educación, salud, etc. Al mismo tiempo, esta es una consideración relativa, porque por comparación, Argentina alcanzó uno de los más extendidos niveles de educación y una salud pública de calidad, sobre todo concentrada en los hospitales de las grandes ciudades (Buenos Aires, Córdoba, Rosario). Por eso mismo se hace más evidente que desde la década de los años 1990, la diferenciación de los servicios públicos expresa y realiza dramáticamente, a un mismo tiempo, la fragmentación del sujeto, la producción de más marcadas distinciones sociales y una mayor desigualdad, producto de la distribución regresiva de la riqueza social.

La política mercantilizadora del neoliberalismo agravó las históricas deficiencias de los sistemas de política social, tanto porque restó los recursos financieros y humanos necesarios, favoreció la ampliación de los mercados (educación y salud, principalmente), como porque introdujo una ideología mercantil en los propios servicios públicos o colectivos⁴⁹. Quedaron instituidos, así, sistemas complejos que expresan y reproducen la desigualdad y/o distinción en la magnitud en que estas relaciones estructuran la totalidad de la sociedad argentina en este último período de transformaciones sociales.

48 Debería incluirse la infraestructura urbana (saneamiento, agua potable, etc.), pero merece otras precisiones que pueden hacerse en esta ocasión.

49 Escuelas, hospitales y obras sociales se asimilaban o convertían en mini-empresas que sus directores debían “gerenciar”. De este modo, se puede “comprar calidad y distinción” en el mercado (sobre todo distinción), o transformar a la cooperadora escolar en un medio de diferenciación institucional. Al respecto, algunas investigaciones mostraron tempranamente esta tendencia en educación (Carro, Neufeld, y otras, 1996). En los últimos años, aporta al tema la excelente tesis de Minteguiaga (2003). En materia de obras sociales (forma del seguro de salud, en Argentina), son imprescindibles las investigaciones desarrolladas por Danani desde hace varios años. Por su parte, Fidalgo (2007) muestra el costado menos estudiado de las transformaciones en el sistema de salud: el de la medicina prepaga.

Por su parte, las condiciones en el mundo del trabajo que se hicieron predominantes desde las últimas décadas del siglo pasado, hicieron visibles los riesgos que implican para la vida social y de las personas, el descuido de las normas que ponen condiciones al empleo libre de la fuerza de trabajo. No sólo la desocupación que a mediados de los años 1990 alcanzó niveles desconocidos en el país, sino también la baja en los niveles de salarios, la precariedad en el empleo, el aumento (y la falta de voluntad de control) del empleo irregular y por fuera de las normas legales, la proliferación de ocupaciones informales de subsistencia, etc.⁵⁰ muestra que son las regulaciones que organizan las condiciones de empleo y uso de la fuerza de trabajo (es decir, la relación asalariada) las que principalmente definen la orientación del conjunto de la política social⁵¹. Sin atención a las condiciones de esta relación (condiciones del contrato de trabajo, fijación del salario, duración de la jornada), a las protecciones específicas (por despidos, accidentes laborales, invalidez), y a la seguridad más allá de la vida activa, la calidad de la vida y la participación social en general, necesariamente se deteriora. Sin estos resguardos, no hay políticas sociales autónomas que contrarresten esa decadencia, dado el carácter socialmente estructurante de la relación asalariada en la que se realiza el trabajo. En las condiciones de esa relación se define el tipo de integración posible en el capitalismo.

La sobreexplotación en el trabajo y la desprotección necesariamente arrojan a una vida de subsistencia a los grupos menos provistos para la competencia en el mercado de trabajo; aún más, producen y reproducen, en primer lugar, las condiciones para tal incompetencia. En esta materia, actualmente en nuestro país se ha reeditado un debate entre los especialistas acerca de los alcances y los efectos de la recuperación de espacios de negociación laboral por los sindicatos, de las actualizaciones salariales y los aumentos establecidos para el salario mínimo, etc., teniendo en cuenta el alto porcentaje (casi la mitad) de la fuerza de trabajo en condiciones

50 Poco menos de la mitad de la fuerza de trabajo activa está ocupada informalmente, por lo tanto, sin protecciones ni previsiones ante riesgos de la existencia o del trabajo.

51 Cuanto más “libre” es el empleo, mayor es la vulnerabilidad de los trabajadores. Como expresaba Marx refiriéndose a lo que nombraba como “los tiempos orgiásticos del capital”, es necesaria una ley del Estado que impida (a los trabajadores) venderse mediante un contrato libre con el capital (ver un desarrollo en: Grassi, 2003).

de informalidad⁵². Esto comporta –y ahí está centrado el debate– un aspecto técnico (¿tienen estas mejoras algún efecto positivo para los trabajadores informales o simplemente no los alcanza?)⁵³ y corresponde a los especialistas resolverlo por medio de investigaciones. Pero tiene una dimensión político-instituyente que no se resuelve por la demostración de cómo están las cosas, sino que puede ser iluminada por la experiencia histórica, incluso reciente: la informalidad laboral fue parte de las transformaciones activamente producidas en el régimen de acumulación ocurridas entre la dictadura de los años 1970 y el populismo neoliberal de los años 1990. Al mismo tiempo, el empleo informal (interpretado como “autoajuste del mercado, por los excesos de rigidez de la legislación laboral) sirvió de argumento empírico a las reformas en tal legislación, dirigidas a flexibilizar el empleo (facilitar los despidos, limitar los salarios, etc.). Esas reformas instituyeron, así, diversas modalidades de contratación precaria, en el ámbito privado como público. Por lo tanto, las medidas a la inversa (aumentos en los salarios, regularización del empleo, formalización del mismo), no son inocuas desde este punto de vista.

Una política social posible

Recapitulando lo dicho en los ítems anteriores, si por la reproducción de los sujetos se realiza –inmediatamente– la reproducción de la sociedad; y si lo que tenemos por tal son Estados que han hecho de la igualdad un principio de su Constitución, entonces, la integración social sólo puede entenderse como co-participación, reciprocidad de prácticas y mutuo reconocimiento de sujetos que se identifican con y como semejantes en la construcción de la sociedad como comunidad política. Si ese es el caso, la determinación técnico-política de mínimos de satisfacción contraviene dicho principio y contraría la integración que remite al mismo como base del “mutuo reconocimiento”.

52 Esto comprende desde el trabajo no registrado en el sector moderno de la economía, directa o por vía de las estrategias de tercerización de una parte del proceso de producción a empresas informales, hasta la variada economía de subsistencia que satisface una parte del consumo popular.

53 La pregunta es parte de otro debate: ¿cuán marginal es la economía informal?

Se invierten los términos de la justificación de la política social, si se entiende que ésta participa de la posibilidad y continuidad de la sociedad, entendida como comunidad política expresada simbólicamente como totalidad en y por el Estado que iguala como ciudadanos de la Nación, a diversos y desiguales. La mercantilización del trabajo constituye la fuerza contraria y disgregadora en la que se arriesga la reproducción de una tal comunidad. No obstante, ese principio de igualdad de los connacionales ha sido (es) constituido en herramienta de lucha por la limitación de la explotación, y es donde radica el sentido de pertenencia, por lo que pone en juego la legitimidad del Estado. De este modo, la seguridad de tal continuidad y de la vida de sus miembros según estas condiciones de pertenencia (“la reproducción como espacio y tiempo sociales”, en palabras de Lechner, 1981) se puede convertir así –ya, en el presente y urgentemente– en el eje de una configuración diferente de las políticas sociales y alternativa a los sistemas tradicionales que fragmentan al sujeto junto con la sectorialización de las políticas. Esto exige una forma de debate político que desproblematicke a los sujetos y problematice las normas y condiciones de convivencia; y que en lugar de discutir los “quantum para compensar a sujetos carecientes”, ponga por delante cuáles son las condiciones de una “buena vida”⁵⁴ y el cómo se asegura la misma. La urgencia de reorientar la política social en este sentido inscribe los planes de emergencia en estas otras consideraciones: ya no pueden tratarse como “ayuda humanitaria ante alguna catástrofe inevitable”, sino como parte de la imperiosa exigencia de existir de una sociedad que se puso en riesgo, al llevar y mantener en emergencia la reproducción de amplias capas de población.

Si el eje es la seguridad que haga posible la continuidad de la reproducción, en primer lugar, no hay razones para que el “trabajo decente” y las resguardos frente a los riesgos del trabajo, se restrinjan a la relación asalarada. Condiciones dignas y seguridad (en el trabajo y para la vida),

54 Un ejemplo: más allá de la consideración que nos merezca el proyecto político que dio origen a la nación argentina, lo que estaba claro era que las acciones que se encaraban (lo que el Estado hacía) era la utopía de una sociedad; eso explica las coincidencias estratégicas de liberales y conservadores, y no pocas veces, socialistas de entonces –fines del siglo XIX. Un siglo después, liberales y populistas conservadores volverán a encontrarse, pero para deshacer la trama social que se estructurada desde entonces, presuponiendo que bastaban los intercambios en el mercado para reemplazarla.

deberían procurarse también para el sistema de la economía “no capitalista” en general (la autoproducción, la economía social y solidaria, el trabajo doméstico), si es que la alternativa no es una economía de subsistencia. Por eso, precisamente, se han de requerir de las regulaciones y protecciones específicas instituidas y custodiadas por el Estado. Si de lo que se trata es de la disposición de recursos institucionales que permitan la proyección de la vida más allá del mantenimiento cotidiano para todos los grupos sociales, cualquiera sea la modalidad de empleo, y de la integración como co-participación y mutuo reconocimiento, la seguridad se transforma en un concepto central de la política social. Y en la principal institución de cuya autonomía del mercado depende la preservación de la vida social de los avatares a la que es sometida por la lógica del capitalismo.

Luego, los fundamentos no se encuentran en la cantidad de personas (todos, unos pocos, grupos amplios) que reciben simultáneamente una prestación cualquiera como “beneficio” mínimo o básico⁵⁵, sino en las garantías que una comunidad política necesita darse para que la vida social sea posible en un sistema cuya ampliación permanente puede conducir a la destrucción, incluso, de sus recursos. De esa necesaria garantía se derivan las obligaciones que han de formalizarse en instituciones que mantendrán disponibles y accesibles los recursos adecuados de acuerdo a los estándares de calidad que los avances técnicos-científicos y ético-morales permiten⁵⁶, cuando sean necesitados y demandados por quienes la conforman.

La seguridad se entiende en un sentido amplio y como unidad de servicios que comprende las previsiones típicas (prevención y atención de la salud, jubilaciones y pensiones, seguros por accidentes, etc.), hasta la asistencia en circunstancias de diverso tipo que dan lugar a necesidades extraordinarias (abandono, discapacidades, enfermedades prolongadas, etc.), o que ponen en situación de no poder satisfacer necesidades corrientes por la pérdida de ingresos. En el mismo sentido, una política social amplia

55 Que todos los jubilados que cobran la jubilación mínima reciban un “beneficio” extra o una canasta de alimentos, no lo hace más que un beneficio amplio. Una ayuda alimentaria para todas las familias pobres, no dice más que acerca de la amplitud de la ayuda, porque siguen existiendo criterios de discriminación.

56 En el campo de la salud esto adquiere un significado fundamental, no únicamente en términos de los recursos para el diagnóstico y la cura, sino de los cuidados, que generalmente se desestiman para quienes no pueden pagar “hotelería”.

debe comprender los servicios de atención y cuidado de personas (guarderías para niños pequeños, servicios de atención de enfermos o adultos mayores con necesidades especiales), cuya provisión pública es escasa, principalmente mercantilizada y de alto costo.

Asimismo, una política social que contrarreste los intereses y la racionalidad productivista, teniendo como preocupación el futuro de las generaciones más jóvenes, puede proponerse activamente el rescate de capacidades creativas hasta ahora subordinadas o sólo desarrolladas por individualidades talentosas socialmente ubicadas en condiciones de desplegar sus aptitudes, lo que puede constituirse en una contraoferta a las redes delincuenciales que, en muchos casos, hoy son los únicos espacios disponibles en los que, quienes “no estudian ni trabajan” son reconocidos como “alguien”. En lo inmediato, pero seguramente con efectos a largo plazo, la expansión de servicios educativos que vayan más allá de la escolaridad formal, pueden contribuir a una formación multidisciplinar de los niños, adolescentes y jóvenes, como, por ejemplo, las escuelas de artes, los talleres de pintura, música, actuación, idiomas, ciencias, expresión literaria, escuelas de deportes y de todas aquellas disciplinas enriquecedoras del desarrollo de las personas, que abren espacios de expresión, de socialización y de experiencias compartidas valiosas, y contribuyen a crear expectativas de vida más fecundas .

Por fin, en esta enumeración desordenada, corresponde considerar como parte de la política social a la provisión de los servicios colectivos (infraestructura y el saneamiento urbano, las redes de luz, agua potable y cloacas, el transporte urbano, las comunicaciones, la disponibilidad de servicios de salud y educación, etc.), y a ambientes protegidos, en condiciones de igualdad de acceso y calidad. En el contexto de la catástrofe social ocurrida en estos años, estas necesidades de la reproducción quedaron ocultas y subordinadas a las llamadas “necesidades básicas”

Esto supone inventar un sistema de política social (y una institucionalidad) diferente, en el que estén comprendidos la garantía y la suficiencia de los ingresos (salario, seguros, haberes jubilatorios), la protección frente a imprevistos y la asistencia ante contingencias de la vida. Ingresos suficientes, condiciones de trabajo que no se contrapongan a la vida y a la participación social, seguridad sanitaria, protecciones adecuadas en la

infancia, la vejez y la enfermedad, asistencia eventual, etc. deberían ser objeto de un sistema institucional integrado que reemplace la política social clásica, que deslinda derechos sociales y asistencia (y, por lo tanto, sujetos de derechos y grupos vulnerables) e, incluso, da lugar a la asistencialización de los derechos. Se trata de considerar la disponibilidad permanente (políticamente instituida) de medios que impidan la total dependencia del salario, de la pura asistencia o, incluso del sólo trabajo, aun cuando éste se organice en relaciones no capitalistas, tal como proponen quienes abogan por una economía social y/o solidaria.

Un sistema socializado de seguridad de la reproducción desplaza las tensiones típicas del capitalismo moderno entre igualdad de los individuos y libertad en el mercado, hacia la confrontación con los imperativos del capital a ampliar indefinidamente los espacios de su valorización; pone un límite (históricamente contingente) para garantizar la continuidad de la vida social. Pero la socialización de la reproducción es sólo parcialmente contradictoria con la producción capitalista, que necesita tanto de productores, como consumidores y recursos naturales; no obstante, hay demasiadas pruebas de que puede llevar al límite el agotamiento de estos factores. Las justificaciones de un sistema de seguridad socializado de la reproducción son de orden moral y normativo, pero también puede imponer racionalidad en el funcionamiento del sistema económico.

Los recursos disponibles en la sociedad que hacen al mejoramiento de la vida para el conjunto de los grupos sociales, como la previsión, la protección y la asistencia ante situaciones de necesidad o vulnerabilidad de cualquier naturaleza, la educación, el acceso a bienes y servicios culturales, a servicios de salud y públicos en general, a ambientes preservados, además del consumo básico que depende del ingreso, deben ser salvaguardados normativamente, integrados en un sistema único, y accesibles de manera despersonalizada y por medios burocráticos simplificados.

Requiere, por último, el rediseño del sistema presupuestario y de financiamiento. A grandes rasgos, exige autonomía presupuestaria y garantía constitucional de intangibilidad de sus fondos, y necesita la creación de alguna forma de imposición universal, solidaria y progresiva, destinada con exclusividad al sostenimiento de un tal sistema.

No se desconoce tampoco que una proposición de este tipo supone transformaciones de orden cultural, y también institucional y de prácticas, por lo cual la trama de relaciones en las que ocurre la interacción cotidiana en los efectores y servicios sociales, son también una dimensión del problema político, que no puede dejarse fuera de un juicio crítico y transformador de la política social.

Conclusiones

En síntesis, pretendí contextualizar la referencia a las políticas sociales en la sociedad-estado en la que se desarrollan (los estados capitalistas modernos) y precisar cuáles son las condiciones, el sujeto y los principios estructurales en las que estas políticas hallan fundamento y justificación.

Sostuve que existe una dificultad en la equiparación de los derechos sociales a derechos de ciudadanía, en la medida en que éstos se justifican por la condición del individuo que como tal y sólo por eso, es sujeto de los mismos. Por el contrario, los derechos sociales encuentran justificación y sustento empírico en las condiciones de un colectivo social cuya subsistencia y reproducción depende de ámbitos y factores a los que no alcanza su capacidad de decisión por su condición de pertenencia. Sostuve, asimismo, que son esas condiciones de dependencia en las que se realiza el trabajo, y el impulso del capitalismo a auto-reproducirse y ampliar sus espacios de valorización aún a costa de la destrucción de sus propios recursos, los factores de riesgo para la vida social, que no se conjuran por las políticas sociales fragmentarias y pretendidamente autónomas, sino por la intervención normativa en la relación salarial, y en la reproducción.

En esta dirección, demostré que las necesidades que los Estados han ido definiendo y asumiendo por la política social, como “necesidades que deben satisfacerse” (por medio de los sectores específicos que paulatinamente se desarrollaron) han sido aquellas necesarias de y para la conformación y la propia existencia del sistema económico y de sociedades constituidas como comunidades políticas abstractas (que por lo tanto requieren reconocimiento y auto-reconocimiento más allá de la comunidad

inmediata, sea étnica, de parentesco o local). No obstante, serían vividas por particulares, de manera particular, y devinieron en los derechos sociales que las políticas neoliberales de las últimas décadas tendieron a desarticular, configurando la sociedad presente, en las que no hay posibilidad de “participación valorada ni mutuo reconocimiento” de todos los conacionales.

Esto permite reconocer los límites de la política social en los Estados capitalistas pero, simultáneamente, brinda recursos de apelación para llevar éstos lo más lejos posible en dirección de una mayor igualdad de las personas y grupos sociales, en términos de su reconocimiento y participación valorada por el conjunto de la sociedad. Esto me llevó a discutir el objetivo de la inclusión sin más que proponen los planes sociales, teniendo como referencia una sociedad integrada.

Pretendí, además, contribuir a pensar más allá de la crítica. En esa dirección, propuse que es posible inventar y justificar un sistema único e integrado de política social, que asegure la reproducción social (y la reproducción ampliada de todos los grupos sociales). Parece fantasioso disputarle sentido y poder (hegemonía) a las diferentes formas que adopta la ideología del neoliberalismo, que ve riesgos de crisis y hecatombes diversas (financieras, de producción, etc.) ante cada paso social de los Estados, pero hay algo más grave para todos, cual es la hecatombe social que se produce cuando la gente queda librada a su suerte y las instituciones sociales se derrumban. Esto es algo que los técnicos y especialistas sociales de los organismos que orientan —y presionan— a los gobiernos deberían saberlo y actuar en consecuencia.

Bibliografía

- Alayón, Norbert (2007). *Historia del trabajo social en la Argentina*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Bennholdt-Thomsen, Verónica (1981). “Marginalidad en América Latina. Una crítica a la teoría”. En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIII, No. 4, Octubre-diciembre.
- Boltanski, Luc y Ève Chiapello (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Bourdieu, Pierre y Loïc J.D. Wacquant (1995). *Respuestas. Por una Antropología reflexiva*. México D.F.: Grijalbo.
- Carro, Silvina, María Rosa Neufeld, Ana Padawer y Sofía Thisted (1996). “La elección de los padres, el consumo y la teoría social: el funcionamiento de los micromercados en la educación”. *Propuesta Educativa* No. 14.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Coraggio, José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política social neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: UNGS / Miño y Dávila Ed.
- Danani, Claudia (2005). La construcción sociopolítica de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2000. Tesis Doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Diez, Fernando (2001). *Utilidad, deseo y virtud. La formación de la idea moderna del trabajo*. Barcelona: Península.
- Donzelot, Jacques (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Durkheim, Emile (1893)[1985]. *La división social del trabajo II*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Fidalgo, Maitena (2007). Acerca del seguro privado de salud: reconstrucción histórica y configuración actual. Tesis de Maestría en Política Social. Buenos Aires: FCS- UBA.
- Grassi, Estela (1997). “Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano”. En Villanueva, Ernesto (compilador): *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Pp 375-401. UNQUI. Quilmas.

- _____ (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- _____ (2004). *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lechner, Norbert (1981). “Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado”. En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43, No. 3. (Julio - Septiembre), p. 1079-1102.
- Luci, Florencia (2006). La construcción social de los sentidos del trabajo en la Argentina contemporánea. Un estudio exploratorio. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Marshall, Thomas H. (1967). *Ciudadanía, clase social e status*. Río de Janeiro: Zahar editores
- Marx, Karl (1894). *El Capital. Crítica de la Economía Política /I*. Capítulo VIII: La jornada de trabajo. 5) La lucha por la jornada normal de trabajo... (siglos XIV a XVII); 6) La lucha por la jornada normal de trabajo. Restricción legal del tiempo de trabajo. Edición del Fondo de Cultura Económica a cargo de W. Roces (1958), México, 1986.
- Mintegiuga, Analía (2003). El proceso de implementación del tercer ciclo de la Educación General Básica en el Conurbano Bonaerense en el contexto de la Reforma Educativa. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FCS-UBA.
- Morell, Antonio (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.
- Nun, José (2003) [1969]. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.
- Oszlak, Oscar (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Polanyi, Karl (1992) [1957]. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pucciarelli, Alfredo (2002). *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*. UBA: Libros del Rojas.

- Raggio, Liliana (2005). De las necesidades básicas a la construcción de autonomía. Una contribución desde la perspectiva antropológica al estudio de las políticas sociales. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas.
- Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española, 22° edición electrónica <http://buscon.rae.es>
- Rifkin, Jeremy (1997). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Buenos Aires: Paidós.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- Zimmermann, Eduardo (1994). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*". Buenos Aires: Ed. Sudamericana- Universidad de San Andrés.