

## CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y CONSTRUCCION DEL SENTIDO DE LAS POLITICAS SOCIALES

ESTELA GRASSI  
SUSANA HINTZE  
MARÍA ROSA NEUFELD

### I. PRESENTACION

El problema central de la presente ponencia<sup>1</sup> es la **redefinición de la legitimidad de instituciones y políticas sociales, en el marco global de “la crisis del Estado de Bienestar”**.

A diferencia de las formas más clásicas de tratamiento del tema, no pretendemos encarar su estudio a partir del volumen del gasto público, sus fuentes de financiamiento y sus destinatarios, sino en términos de la orientación del sentido **político-cultural de las mismas**, en el contexto de las transformaciones estructurales que configuran un nuevo modelo de acumulación-legitimación. Hacemos este análisis **a partir del discurso legitimador del modelo neoliberal**, utilizando como ejemplo aquellas áreas de políticas que comprometen a determinados sujetos sociales y sus derechos específicos: ciudadanos (políticas educativas), trabajadores (sistema de obras sociales) y “pobres” (políticas asistenciales alimentarias), entendidas como categorías construidas.

Apuntamos, además, a revisar los procesos de transformación del modelo social de acumulación, incluido el Estado como expresión institucional del mismo y de las relaciones que lo definen, analizando los alcances y el sentido de lo que se incorporó al imaginario social como “la crisis” y su efecto sobre las políticas sociales.

En buena medida, esta problemática de la crisis, sus consecuencias sociales y las medidas económicas que se toman o han tomado en su nombre, se han “naturalizado”: esto es, ha perdido visibilidad social el **carácter histórico** de las mismas. Así, el planteo de soluciones, hegemónico en el campo político y también en el técnico, obvia “los interrogantes acerca del verdadero lugar de lo social en el modelo, como procedimiento previo a toda indagación de las políticas [...] concretas”. (Matellanes, 1993)

Por esta razón, ponemos en discusión el supuesto de la crisis como homogenizadora del conjunto de las condiciones en que desen vuelven su vida actores sociales diferentes; y, simultáneamente, llamamos la atención acerca de la profundidad y alcances de las

---

transformaciones a que dio lugar, en términos de la totalidad de la vida social, lo que incluye la redefinición de los sujetos de derechos que daban sentido a las políticas sociales.

## II. AJUSTE ESTRUCTURAL Y CONFORMACION DEL ESTADO NEOLIBERAL ASISTENCIALISTA

En los puntos siguientes presentamos, lo más sintéticamente posible, los cambios acaecidos en el Estado y las políticas sociales en los últimos años basándonos en el primer capítulo del trabajo mencionado en la nota 1.

### 1) Acordando con Holloway (1993), entendemos al Estado

“no como una categoría en sí [...] sino como la forma rigidizada de relaciones sociales, [como] una relación social que existe en la forma ... aparentemente autónoma de las relaciones sociales”.

De ahí que sus características, los modelos institucionalizados, la constitución o desintegración de sus instituciones, etc. sólo son explicables en el marco de la lucha social y de la **unidad orgánica** del sistema de relaciones sociales, no entendida como “unidad funcional”, sino esencialmente contradictoria. Es, precisamente, la tensión entre legitimación y acumulación, entre el reconocimiento formal de la igualdad y la necesidad estructural de la explotación, la que atraviesa la historia de la sociedad capitalista moderna y -consecuentemente- al Estado moderno, como garante del “contrato” que relaciona individuos aislados (libres) entre sí y los unifica (igual) en el mercado. Debiendo, al mismo tiempo, garantizar la continuidad del proceso de acumulación. En resumen, el Estado es -en palabras de Borón-

“... un escenario de la lucha por el poder social, un terreno en el cual se dirimen los conflictos entre distintos proyectos sociales que definen un patrón de organización económica y social.”

Y, al mismo tiempo,

“... un ‘pacto de dominación’ mediante el cual una determinada alianza de clases construye un sistema hegemónico susceptible de generar un bloque histórico; una institución dotada de sus correspondientes aparatos burocráticos y capaz de transformarse, bajo determinadas circunstancias, en un ‘actor corporativo’; [...] y el representante de los ‘intereses universales’ de la sociedad, y en cuanto tal, la expresión orgánica de la comunidad nacional” (Borón, 1990/91)

De esta manera, el Estado no se superpone, como otra instancia, a la sociedad y a la economía, sino que es la expresión institucional por excelencia de cada uno de estos aspectos que se procesan, también, a nivel de la sociedad civil.

2) Este planteo inicial sustenta también nuestra concepción acerca de las políticas del Estado, delimitadas en áreas separadas que también resultan “aparentemente autónomas” y que conforman lo que se define como la política económica, las políticas sociales, etc. Esta separación es, en realidad, la expresión, - también “rigidizada” - de la “peculiaridad de la sociedad capitalista, (en la que se presenta) la existencia de lo económico como algo distinto de las relaciones de clase abiertamente coercitivas” (Hollaway, 1993)<sup>2</sup>. Entendemos a las políticas sociales como expresión fragmentada de las relaciones de clase.

Esto permite sustentar nuestro supuesto de que la orientación del sentido político-ideológico de tales políticas expresan la configuración de los rasgos básicos del **modelo social de acumulación**.

“La ya clásica afirmación de Habermas acerca de la contradicción de la que es presa el Estado, entre la acumulación y la legitimación”, se expresa como tal “en la **unidad** de un modelo (que) es mucho más que un “simple” modelo económico: es, a la vez, una práctica política -en el sentido de construcción de un “orden”- y social -en el del reconocimiento y desconocimiento de sujetos y actores.<sup>3</sup> Y es también cultural, en tanto abarca las prácticas cotidianas de los actores sociales y el sentido de las mismas.

3) Respecto de la crisis del Estado de Bienestar, desde hace alrededor de 20 años, el tema ha sido incorporado al lenguaje cotidiano de buena parte de la sociedad e integrado al sentido común: es decir, se toma como un hecho dado y se la constituye en un supuesto respecto del cual no se hacen preguntas. En algunos casos, tal vez, por fallas en los mecanismos de vigilancia epistemológica o por pereza intelectual. Pero en otros, no es desechable la hipótesis del “répido político” de la crisis, una vez que se incorpora la idea de forma tan global e indiferenciada. Así, en el imaginario colectivo, la crisis cobra aliento propio y acecha a todos por igual.

Sin embargo, desde entonces la sociedad ha atravesado por procesos de distinto tipo, entre ellos las “políticas de ajuste estructural” y sus consecuencias. Parece pertinente, entonces, preguntarse por el sentido de la crisis, sus alcances y efectos sobre diversos sectores sociales y sobre cuál ha sido su resolución.

4) En lo que hace al caso argentino, sostenemos la siguiente tesis: la crisis fue global (de un modelo social de acumulación), pero los efectos son diferenciales; y los intentos de resolución han derivado en transformaciones estructurales que dan lugar a un **modelo diferente**, que incluye por definición la informalidad laboral, el desempleo, el subempleo, la desprotección laboral y, consecuentemente, la pobreza.

---

La población que cae bajo estas categorías sociológicas, es la que realiza su reproducción en condiciones críticas, al mismo tiempo que se asegura la reproducción del capital. Esas condiciones críticas de reproducción de un amplio sector de población, ya no son la manifestación de un sistema que estaría “funcionando mal” (en crisis), sino la contracara del funcionamiento correcto de un nuevo modelo social de acumulación.<sup>4</sup>

5) En lo anterior se basa el marco teórico del análisis: no es posible independizar la expansión y crisis del Estado de Bienestar, de la expansión y crisis de un modelo de acumulación, cuya legitimidad se sostuvo en la expansión de la seguridad social y los derechos sociales, como derechos de ciudadanía. Del mismo modo, no es posible independizar el análisis del Estado actual, de las políticas sociales y de la restricción de la ciudadanía, del proceso de constitución de un modelo de acumulación diferente de aquél.

6) Desde este punto de vista, el **“ajuste estructural” no se plantea únicamente como un problema de índole económica, sino que es parte de una redefinición global del campo político-cultural y del carácter de las relaciones sociales**, expresión -a su vez- de los resultados de la lucha social y parte de un proyecto de “reintegración social” (O’Connor, 1989) con parámetros distintos a aquellos que “entraron en crisis” desde los años 70. En este nuevo marco, se redefinen y se reintegran (de distinta manera) los sujetos y actores sociales: los ciudadanos, los trabajadores y los “pobres”.

7) Las particularidades del proceso de la crisis a nivel local, tienen que ver, entre otras cuestiones, con las categorías de sujetos a los que se ligó el desarrollo de la sociedad de bienestar. En general, los diferentes autores que analizan la cuestión en los países centrales, coinciden en que el universalismo del “derecho a las prestaciones de la seguridad social”,<sup>5</sup> se constituyó como un derecho ciudadano, más allá de la ubicación específica de los miembros de la sociedad, en la división del trabajo. Es decir, en estos países, el Estado de Bienestar apuntó a realizar el principio de la “igualdad de todos los individuos”. De ahí su universalismo.

En la Argentina, sin embargo, **la expansión de los derechos sociales, no estuvo ligada a la expansión de la ciudadanía, sino a la constitución misma de otra categoría: los trabajadores**. Más aún, de los trabajadores formales, ya que la expansión de la legislación regulatoria y protectora del trabajo, alcanzó a un conjunto extenso de categorías ocupacionales. Articulado esto a la expansión del mercado laboral, derivó en una cuasi universalización de hecho, a partir de la categoría de trabajador, casi superpuesta a la de ciudadano, más que de la ampliación de los derechos específicos de ciudadanía.<sup>6</sup>

Por eso en nuestro país, la cuestión reviste una mayor complejidad, ya que se superponen derechos constitutivos de distintos (y complementarios) sujetos, lo que

obliga a considerar las políticas según el campo de derechos que afectan. Para los casos abarcados en nuestra investigación, encontramos que, mientras la educación es un caso típico de política cuyo derecho de acceso constituyó ciudadanos, cualquiera sea la ubicación de éstos en la estructura social, la seguridad social (obras sociales y previsión) estuvo determinada por la condición socio-ocupacional y la capacidad de aporte al sistema.

8) El desarrollo amplio y simultáneo de la categoría de trabajador y sus derechos de protección específicos, favoreció, a su vez, el “carácter residual de la asistencia social” pública (Danani, 1992), cuyos sujetos legítimos (y únicos) fueron aquellos *individuos* imposibilitados de integrarse al mercado de trabajo por razones particulares, pero ajenas a la voluntad: invalidez, enfermedad, vejez, viudez, madresolterismo, etc. Sin embargo, de hecho, la asistencia social tuvo siempre un “sujeto vergonzante”: el pobre por desocupación. En la medida en que el empleo se expandió -fundamentalmente en el primer período de la sustitución de importaciones-<sup>7</sup> la desocupación tuvo, a su vez, una connotación estigmatizante, siendo atribuida a desajustes personales.

9) No sólo el nivel efectivo del empleo, sino las expectativas respecto del mismo, han influido en la orientación de las políticas sociales en nuestro país, en los diferentes modelos. El proceso sustitutivo de importaciones, se dio en el marco de la hegemonía de las políticas keynesianas a nivel del sistema mundial.

En términos generales, en la teoría keynesiana un determinante del empleo es la “demanda efectiva”<sup>8</sup> que depende, a su vez, del comportamiento y las decisiones de los capitalistas, más que del mercado laboral. En ese marco, el nivel de empleo depende de las inversiones productivas que, en parte -y fundamentalmente en sectores de riesgo- realizó el Estado.

En la teoría, el pleno empleo es, entonces, una “posibilidad potencial” porque se relaciona con la expectativa de ganancia del empresario. De ahí que, en términos teóricos, el modelo no contempla “excluidos”. Por eso las ideologías desarrollistas encontraban las causas de la marginalidad en América Latina en la “falta de desarrollo”: condiciones estructurales relacionados con el comportamiento de las clases oligárquicas latinoamericanas (poco propensas a las inversiones productivas) y con cuestiones de orden cultural, que operaban como obstáculos a la integración al mercado de trabajo.

En ese marco, el Estado devino un actor fundamental en el proceso de acumulación y las políticas sociales tuvieron el objetivo de la “promoción social” que, vía la remoción de esos obstáculos, se entendía como “cambio” e “integración a la producción moderna”. Por eso decimos que el modelo no preveía “excluidos”, sino que definía “marginales” por inadaptación cultural (lo que podía corregirse con políticas deliberadas de integración) o por elección.

---

10) Pero las expectativas se diluyeron con la crisis que estalló finalmente en los 70 y con el proceso de informalización y precarización creciente del empleo<sup>9</sup> que evidenciaba fácticamente los rasgos iniciales de un modelo diferente de acumulación y de redefinición de las relaciones capital-trabajo. El aumento de la precarización (y luego también de la desocupación) derivó en que, en el marco de las políticas de ajuste, los pobres constituyeran una categoría social<sup>10</sup> ya no marginal, alcanzando a un tercio de la población, y devinieran -entonces- en sujetos legítimos de las políticas focalizadas de asistencia. Sin embargo, mantienen su condición de “sujeto vergonzante”, por una lógica coherente con el individualismo que da sustento ideológico al actual modelo de acumulación<sup>11</sup>: en el dominio del mercado hay, “naturalmente”, ganadores y perdedores, fuertes y débiles, los que pertenecen y los que quedan afuera. Esto depende de la lógica autónoma de funcionamiento del mercado y de las habilidades y capacidades personales<sup>12</sup> para adaptarse a esa lógica cambiante. Este es, fundamentalmente, el estigma que acompaña a esta nueva categoría que son los pobres, sujetos de las políticas de asistencia que -más que nunca- afianzaron su contenido asistencialista.

11) Definimos como asistencialista a toda política o a toda práctica asistencial cuya justificación se asienta en la “buena voluntad” o en la “decisión del que da” (sea el Estado, una institución no estatal, un grupo, etc.), en la que uno y otro de los actores que entran en relación, se *personalizan e individualizan*. En este sentido, la *focalización* y la determinación de la *población objetivo* de la asistencia, no es una medida novedosa: en tanto que, mayormente, los recursos resultan escasos en relación con las necesidades a cubrir, la “selección” de la población destinataria se hizo en el marco de programas de asistencia de larga data, aunque sobre todo en los últimos niveles de implementación. **Lo que en el marco del ajuste se ha hecho es extender esta estrategia a campos constituidos como universales: la salud pública reducida a la atención básica para los que no pueden pagar el servicio, la eliminación de los subsidios a los alimentos, etc.** Asimismo, en tanto los necesitados de asistencia ya no son una minoría, sino muy altas proporciones de la población<sup>13</sup>, la selección de los beneficiarios consiste en una precisa delimitación técnica a gran escala, de lo que se define como la población objetivo.

12) Estos rasgos típicos de la sociedad argentina, referidos a los alcances del empleo y de los derechos ligados a él, hacen que de la “crisis” emerja con mayor contraste un modelo diferente de acumulación: en él, el sujeto colectivo que definía la integración a la sociedad nacional (el trabajador protegido por la legislación) y que, como tal, constituía el sujeto de los derechos sociales, se desagrega en “individuos” cuya suerte (integración o exclusión) se define exclusivamente en el ámbito del mercado, que se consolida como única instancia legítima de asignación de recursos, pero también de los lugares en la estructura social. Esta desintegración de un sujeto

colectivo en “individuos libres” que venden su fuerza de trabajo en el mercado tiene, en la sociedad argentina, una significación definitoria, porque **desanda derechos específicos** que, por su extensión, fueron percibidos como universales.

13) Comparando ambos modelos mencionados (el agotado populista-desarrollista y el nuevo neoliberal), si aquél diagnosticaba un dualismo estructural que le era ajeno y que se proponía superar, este último es dual en su concepción. Si aquella propuesta ocultaba la desigualdad estructural del capitalismo, en su discurso legitimador de **integración a-crítica y homogenizadora, arraigaba, al mismo tiempo, la igualdad como positividad y como potencialidad**. El modelo neo-liberal construye su legitimidad sobre el **develamiento y, a nivel de las políticas sociales, la estrategia de la focalización es la expresión genuina del reconocimiento y aceptación de la potencial existencia de grupos excluidos**. Estos se definen como aquellos grupos vulnerables y con escasa capacidad de presión para la defensa o consecución de sus intereses (los más débiles). La pobreza resulta, entonces, un estado potencial en un orden que se naturaliza.

14) En síntesis, la legitimación del modelo populista-desarrollista implicó: a) la expansión de derechos sociales, b) cierta tendencia a la socialización de la reproducción vía el desarrollo de los consumos colectivos, c) el desarrollo de la legislación protectora del trabajo. A su vez, en el marco del nuevo modelo, a) los derechos sociales pierden entidad y la concepción de la ciudadanía se restringe, b) se profundiza la separación público / privado y la reproducción es enteramente devuelta a este último ámbito, c) la legislación laboral evoluciona en el sentido de una mayor mercantilización (y por lo tanto, desprotección) de la fuerza de trabajo, y d) las legitimaciones se reducen a la ampliación del asistencialismo. **La expresión institucional de este nuevo modelo -y del carácter de las relaciones sociales- es también un *nuevo Estado*, un escenario diferente que expresa -pero al mismo tiempo define- nuevas condiciones de la lucha social.**

### III. LAS POLITICAS SOCIALES EN EL NUEVO MODELO

En la investigación sobre la que se basa esta ponencia hemos realizado un análisis particularizado de tres áreas de políticas: la educación primaria, el sistema de obras sociales y los programas alimentarios (que han constituido en los últimos años las políticas asistenciales de mayor envergadura). Dada la extensión de dicho trabajo, sólo haremos referencia aquí a algunos aspectos centrales que hacen al cambio del sentido político-cultural de tales políticas en el discurso que sustenta la conformación de los sujetos de derecho en lo que hemos definido como Estado Neoliberal Asistencialista.

---

Retomando lo señalado en el apartado anterior, respecto del carácter del Estado y el consecuente desarrollo de derechos específicos, en lo que hace a las áreas de políticas mencionadas, nuestro análisis tiene como punto de partida la hipótesis que esbozamos anteriormente: ha sido característico de la sociedad argentina un relativamente escaso desarrollo de la categoría de ciudadano y un amplio alcance identificatorio de la categoría de trabajador, cuyo correlato empírico fueron las altas tasas de ocupación y casi pleno empleo que caracterizaron al mercado laboral argentino en las décadas centrales del siglo. Por esta razón, los derechos a la educación, a la seguridad social y a la asistencia, definen y son definidos, por distintas categorías de sujetos:

**1) La educación ha tenido un carácter fundante de la ciudadanía y un papel central en la consolidación del Estado Nacional**, con funciones específicas vinculadas a la práctica social, política y económica: efectivizar ampliamente la presencia del Estado Nacional vía la escuela; promover una cierta uniformidad cultural, como base de la identidad nacional y desarrollar las condiciones necesarias para la construcción de un sistema político con eje en el voto universal. La educación deviene una necesidad del propio modelo liberal agro-exportador en el que se funda el Estado nacional argentino. En su concepción ideológica, su funcionamiento depende de individuos capaces de producir y de ejercer los deberes y derechos cívicos. Sarmiento plantea como necesidad de la nación “educar al soberano”. De ahí la condición de “bien público” (en los términos en que hoy se debate) de la educación. Simultáneamente la acción de diferentes grupos de la sociedad civil, pone de manifiesto el carácter socialmente necesario con que ésta es percibida. **Estas acciones convergentes modelan el carácter de obligación y de derecho** con que se plasma la educación en la conciencia ciudadana, hasta nuestros días.

En la historia del sistema educativo en la Argentina hay una serie de núcleos problemáticos, que constituyen temas recurrentes a lo largo de sus 100 años de existencia. Situaciones dilemáticas como la oposición entre centralismo o federalismo, las opciones privado-público, laicismo o apertura a la presencia de la iglesia, el papel principal o subsidiario del Estado, se han reactualizado permanentemente a lo largo de todo este tiempo. Pero adquieren un cariz especial en medio de los efectos desestructurantes del auge del neoliberalismo.

Esto se debe a una modificación crucial en un aspecto central: la intencionalidad estatal de establecer su presencia por medio de la escuela, que singularizó al sistema educativo argentino. Los desarrollos recientes van en el sentido de restringirla, a través de sutiles reemplazos y resignificaciones de la noción de universalidad de la educación. Esto se desarrolló junto con la redefinición, construida a lo largo de décadas, del papel del Estado, que pasa a ser concebido como subsidiario.

Estas fracturas y redefiniciones en el universalismo de la educación son visibles en las formulaciones recientes, fundamentalmente en la Ley de Educación, o en las

discusiones habidas en el Congreso Pedagógico. La ley de Educación, por ejemplo, asegura la gratuidad de la educación básica de ámbito público en todas las jurisdicciones, al tiempo que pone al sector privado en igualdad de condiciones en tanto agente de la educación. De modo que -más allá de las dificultades de delimitar qué es lo básico- aparece el tema del **mercado** y, junto con él, la educación como mercancía; y sus destinatarios, como consumidores. Este proceso, por tanto, involucra un cambio profundo en el sujeto de la educación.

La antigüedad del sistema educativo remite también a la profundidad de sus dilemas: así, la relación conflictiva estado nacional-provincias se expresa, entre otras cosas, en el viejo problema de la coparticipación federal y el porcentaje correspondiente a educación.

En los últimos 40 años, esto se manifestó en los intentos de descentralizar el sistema educativo. La transferencia de escuelas de la órbita de la Nación a las provincias ha sido una de las principales estrategias implementadas. Esta política de transferir los servicios educativos que dependían de la Nación a jurisdicciones provinciales ha sido una de las vías de reducción del gasto público nacional y ha funcionado como doble discurso: por un lado, se ha hablado de esta devolución a las provincias como expresión de federalismo, mientras que, simultáneamente, ha sido una manera de acelerar la toma de responsabilidad por parte de éstas sin una consideración por las características del contexto de cada jurisdicción o de la capacidad financiera de las provincias.<sup>14</sup>

**2) Los derechos sociales constituyeron “derechos específicos del trabajador”** y no se correspondieron con una “ampliación de la ciudadanía”, a diferencia de lo acontecido en los Estados de Bienestar desarrollados. Por eso los rasgos de universalismo formal, pero no real, con que se denuncian las limitaciones del sistema de obras sociales en nuestro país, se hacen más evidentes a medida que crece la precarización del mercado laboral. De hecho, se enarboló desde mediados de siglo como “sujeto de derechos sociales” al “trabajador”, más que al “ciudadano”.

La forma organizativa que han asumido las obras sociales en nuestro país responde, en términos generales, a la propia de los seguros sociales<sup>15</sup> y buena parte de sus características principales fueron definidas en el marco del proyecto populista (1945-1955) que caracterizó su primera etapa. Aquél implicó una decisiva participación estatal y una profunda redefinición de las relaciones entre las clases y de los parámetros de legitimación, vía las políticas sociales y las laborales, justificadas en términos de “derechos”. Así, la condición de **trabajador** se amplió hasta abarcar y dar identidad a un espectro de categorías que rebasaron a la de “obrero industrial”, pero que caben en la de “**asalariado formal**”.

Por definición, el sistema no ha sido universalista, pero fueron la entidad y la potencialidad identificatoria de aquella condición y los rasgos característicos del

---

mercado laboral argentino, los que le dieron esta apariencia de universalidad a un sistema de base solidaria y mutualista.

“En el año 1944, mediante el decreto 30655/44 se creó la Comisión de Servicio Social, encargada de propulsar y controlar la implementación de servicios sociales en las empresas” (Danani, 1992) El decreto dio lugar a nuevos entes que se diferenciaron de las mutuales porque “**desde el Estado se obligaba a los empleadores a integrar un aporte sobre la nómina salarial, que se sumaría al de los beneficiarios directos**”. Durante el Gobierno de facto del Gral. Onganía (1966-69) se sancionó, a su vez, la ley N° 18610/70, primera de ordenamiento del sistema, que generalizó el modelo, universalizó su cobertura al declararlo obligatorio para todos los trabajadores **en relación de dependencia** (y sus familiares a cargo) y unificó los descuentos salariales y la responsabilidad de los empleadores (Danani, 1992). En 1968 se registraba un total de 3.543.345 beneficiarios de obras sociales de todo el país, contabilizando a titulares y miembros de los grupos familiares; después de sancionada esta ley, la población cubierta estimada llegó a 15.957.000 personas: es decir, cuatro veces más (67% de la población total).<sup>16</sup>

Luego de esta fuerte expansión, inmediata a la sanción de la ley que estableció la obligatoriedad de la afiliación, el porcentaje de población cubierta por el sistema nacional de obras sociales comenzó a disminuir de manera sistemática, y entre 1980 y 1986, también lo hizo en términos absolutos, con un pequeño repunte en 1990, que de ningún modo compensó los valores de una década atrás. Entre 1970/80 la población total del país, creció alrededor de 19%, mientras que la cobertura en salud por obra social apenas lo hizo en un 16%. Pero en el periodo 1980/90, el crecimiento poblacional fue del orden del 14%, en tanto que la cobertura por obra social disminuyó un 5%.

Para una lectura más precisa de este panorama, los factores que deben tenerse en cuenta en esta evolución, son: el crecimiento de la desocupación, la subocupación y el cuentapropismo, fenómenos de los que dan cuenta de manera coincidente las diferentes fuentes. Así, la **desocupación abierta** ha aumentado sistemáticamente a lo largo de las dos décadas, hasta alcanzar el pico del 10.6 % de mayo de 1993.<sup>17</sup>

A su vez, los datos sobre evolución de la desocupación y la subocupación abierta y de las tasas de ocupación, no expresan por sí mismas las condiciones de la población trabajadora, si no se acompañan de información sobre “desempleo oculto” y, fundamentalmente, sobre **precarización del empleo**, que es el fenómeno que principalmente da cuenta de una mayor subordinación del trabajo.

Los especialistas señalan las dificultades de medición global del fenómeno (Torrado, 1992). En general, es en la evolución de la condición de “trabajadores autónomos” donde quedan ocultos desocupación y precarización, ya que -como indica Torrado- allí se agregan categorías muy disímiles que van desde los trabajadores estrictamente “cuentapropistas”, hasta asalariados con un nivel tal de inestabilidad y precariedad, que se autodefinen como tales. Con datos de fuentes censales, Torrado

muestra que, mientras los “obreros autónomos” pasaron del 18 al 20% de la PEA. entre 1970 y 1980, los “obreros asalariados” disminuyeron del 39 al 34% de la PEA en el mismo periodo. Estudios recientes como el de Monza (1993), permiten concluir, a su vez, que los subocupados (visibles y no visibles)<sup>18</sup> registraron un aumento que pasó del 26,6 % de la PEA en 1980, al 31,7 % en 1990.

La evolución de este conjunto de categorías permite hipotetizar acerca de la dimensión de desprotección de los trabajadores, ya sea por estar desocupados o subempleados, trabajar en negro o estar integrados al sector informal.

**3) En tal contexto, la asistencia social no dejó nunca de tener como objeto al “indigente”,** categoría que cargó históricamente con el estigma de “vagancia”, de desocupación voluntaria o de exclusión originada en causas de orden individual-privado (invalidez, abandono, etc.). En este sentido, buena parte de la política de asistencia ha sido “asistencialista” y reemplazó al seguro de desempleo, que nunca pasó de esporádicos intentos. Sin embargo, en el nuevo marco, el objeto de las políticas de asistencia (los pobres) se define desde otra perspectiva, sin que estas políticas pierdan su carácter asistencialista: la pobreza es el resultado del funcionamiento de mecanismos autónomos de un orden autoregulado: el mercado. De ahí que “las causas” sean -entonces- estructurales y no individuales, pero las condiciones que reproducen la pobreza escapan (en el marco de tal sistema ideológico) a la voluntad política y, consecuentemente, ésta se naturaliza. De los individuos o grupos sociales depende, a su vez, su mayor o menor capacidad de integración o vulnerabilidad (en términos de recursos y capacidades de diversa índole) ante los sucesos y reacciones del mercado.

En especial el campo de las **políticas de asistencia alimentaria** se constituye en **simultáneo** con la crisis de aquellos “rasgos típicos” de la sociedad argentina que hicieron que la asistencia social en general haya tenido un **carácter residual**.

Pero, a medida que las estadísticas informan que aumentan, paralelamente, la informalidad laboral y la población que no accede a los alimentos básicos, las políticas de asistencia alimentaria se extienden, ya no sólo a ciertos miembros, sino al grupo familiar en su conjunto (ejemplo de ello son planes como el PAN o el PAIS)<sup>19</sup> y se reconoce entre los factores de incidencia en la insatisfacción de necesidades alimentarias, a la desocupación del jefe de familia o los bajos niveles de ingreso. De este modo, cada vez más, es la condición de vulnerabilidad social la que asume el lugar determinante en estas políticas.

Si bien siempre las políticas asistenciales definieron sus beneficiarios y en buena medida dejaron librada su incorporación a la “intuición” para captar las necesidades, o al “olfato político” o clientelar de los agentes institucionales, cuando el sujeto a las que están destinadas adquiere dimensiones como las actuales (que en muchos casos llegan a más de un tercio de la población, según el indicador que se utilice), precisar su entidad

---

se convierte en un aspecto de gran relevancia, que aparece expresado en el intento de conformación de una lógica técnico-burocrática, capaz de delimitar la población objetivo tanto cuanti como cualitativamente. (Tenti, 1988 y 1991)

Veamos algunos datos. Para el caso del Gran Buenos Aires, la proporción de pobres estructurales se mantuvo estable entre 1980-87 (16% de los hogares, disminuyendo en 1991 según el último censo.<sup>20</sup> En cambio los pauperizados aumentaron más de un 200%, pasando del 7% al 23% en ese lapso. Para el resto de ciudades del país que se estudiaron con esta metodología los datos son mayores, había un 32-40% de hogares pauperizados en 1988. (INDEC, 1990).

Una publicación reciente presenta la evolución de la pobreza hasta 1992, si bien únicamente para los pauperizados. Para el GBA los sectores debajo de la Línea de Pobreza llegaron al 38,8% de los hogares y el 47,7% de la población en el punto más alto de la serie, en octubre de 1989. A partir de allí muestra un descenso sostenido hasta mayo 1992 (15,6% y 20,2% respectivamente). Descenso que, sin embargo, corresponde a un porcentaje que duplica el del número de hogares que se registraba en 1980. (Ministerio de Economía y O.Públicas, 1992).<sup>21</sup>

Para los sujetos de estas políticas asistenciales, el derecho se deriva, no de la positividad de una categoría colectivamente constituida y autoidentificatoria, sino de su vulnerabilidad medida en términos de indicadores que definen el “derecho a merecer” asistencia.

Si el papel de la educación en la integración de la ciudadanía ha sido permanentemente exaltado a lo largo de un siglo de Argentina moderna, si la condición de trabajador fue dignificatoria y, consecuentemente, posible de ser enarbolada en la reivindicación de derechos específicos, por el contrario la pertenencia a las diversas categorías de pobres, conlleva el riesgo de la estigmatización, fundamentalmente cuando pone en cuestión mandatos sociales tan arraigados como el de proveer a la alimentación de sus hijos por parte del padre de familia.

Hay, entonces, dos cuestiones a retomar que se desprenden de los desarrollos precedentes: una de ellas tiene que ver con el marco de análisis y la definición de la pobreza; la otra, con la redefinición de la noción de universalidad.

Afirmamos, más arriba, el carácter develador/naturalizador del discurso que hegemoniza el campo político-cultural y que da sustento a la legitimación del Estado neo-liberal asistencialista. La definición de la pobreza y de la población con requerimientos insatisfechos desvinculada de las relaciones sociales de producción, apunta este carácter: cuando “los pobres” son establecidos por medio de los censos, catalogados y clasificados a partir de las características de su vivienda o la cercanía a la línea de pobreza, sin hacer explícito que son, simultáneamente, fuerza de trabajo desempleada, desprotegida o, simplemente, imposibilitada de reproducirse, se está ocultando el carácter histórico de las relaciones de las que ellos participan como “fuerza de trabajo” y no como simples particulares. Los pobres son obreros, empleados, jubilados y

cuentapropistas. Como vimos también, en esta última categoría se ocultan desempleados y asalariados desprotegidos.

La otra cuestión a retomar tiene que ver con la redefinición de la noción de universalidad que día a día viene produciéndose, en el marco de la disputa con las propuestas compensatorias y focalizadoras en materia de políticas sociales. Dicho de otra manera, la propuesta del universalismo es reapropiada a partir de la crítica a la inequidad que se genera al no discriminar los grados de necesidad y la capacidad de presión de los grupos sociales. De este modo, las reacciones ante las propuestas privatizadoras en materia de salud y educación y de focalización en general, son leídas como reacción por los “recortes de privilegios” y, por lo tanto, como particularistas. A partir de ahí, el mercado se constituye también en el espacio de la universalización y los derechos pasan a depender de la solvencia económica: así, en materia de educación, en la nueva Ley de Educación el papel de las empresas educativas es equiparado al del Estado; las obras sociales deben reconvertirse en entidades eficientes y competitivas y la incorporación de las empresas de seguros médicos pre-pagos a un único sistema de “libre afiliación” es, previsiblemente, el próximo paso en la reforma del sistema; los alimentos tienen precio de mercado y el impuesto al consumo grava aún aquellos que integran en mayor medida la canasta básica de los más pobres.

Tal procedimiento demuestra una gran sutileza: primero, porque desactiva la crítica; y en segundo lugar, aunque primordialmente, porque expropia el “universalismo” del ámbito político (esfera de la voluntad), y lo remite al mercado, esa “caja negra” cuyo funcionamiento -se entiende- escapa a aquélla. (Coraggio, 1993). Solamente si se hace depender la igualdad de la voluntad política, resulta lícita y necesaria la intervención de instituciones “ad hoc” para asegurarla: sólo entonces la educación de los ciudadanos no puede requerir de empresas educativas orientadas por el lucro, la legislación laboral debe establecer mecanismos de “discriminación positiva” en dirección a “proteger” a los trabajadores como parte del “pacto entre clases” al que se refiere Offe (1988); o la producción de alimentos básicos y de consumo masivo puede ser subsidiada.

Si la igualdad es remitida únicamente al ámbito del mercado y pensada en términos de “particulares que pactan” y aquél, a su vez, es pensado como “espacio económico” independiente de la voluntad de los sujetos, la intervención a este nivel no resulta lícita. En este marco justificatorio, del plano de la voluntad política depende únicamente resolver cuestiones residuales (o “fallas del mercado” como dicen los documentos del BancoMundial), ya sea proveer lo básico de los bienes semi-públicos o asistir a quienes quedan fuera del mercado de bienes para satisfacer sus necesidades alimentarias. Y de tales bienes, la “educación básica” es estratégica para que cada individuo se inserte en condiciones competitivas en el mercado (que, a su vez, determina esas condiciones).

En el mismo sentido se redefinen los sujetos de derecho: la ciudadanía, en lo que depende del plano político, se restringe al mismo ritmo que se mercantilizan parte de

---

sus contenidos constitutivos y los “trabajadores”, como “sujeto colectivo” identificatorio y particularizado, se pulveriza en individuos particulares.

Otro aspecto que nos interesa rescatar se refiere a los nudos problemáticos típicos de cada campo (qué es lo que está en disputa) tienen que ver, junto con su marco de constitución y los sujetos del derecho, con los problemas de legitimación que les son propios:

a) Para el caso de la **educación**, las dos cuestiones centrales que se “resuelven” en el marco del ajuste, la transferencia de escuelas medias de la órbita de la Nación a las provincias (descentralización) y el destacado papel que la nueva Ley de Educación reconoce al sector privado como agente educativo (privatización), son en realidad, el fin aparente o provisorio de una larga disputa y un proceso tempranamente iniciado en el interior de este campo.

El proceso reciente en el que se completó la transferencia de las escuelas significó también, en los hechos, la descentralización de los problemas y la transferencia de los déficit de legitimación a las provincias, cuando la crisis fiscal y las presiones de los organismos financieros internacionales, diluyó la presencia del Estado Nacional “en los más alejados territorios”, por intermedio de la escuela.

Con todo, es la **problemática educativa** la que ha despertado, en los últimos tiempos, la mayor sensibilidad del conjunto de actores involucrados<sup>22</sup>, dando lugar a alianzas estratégicas inéditas: los padres (y alumnos secundarios) sumándose a los reclamos del magisterio. Y esto en el momento en que la escuela pública aparece más deslegitimada, al ser cuestionada la “calidad” de la educación que ofrece; cuestionamiento que, obviamente, incluye a los maestros. Es que, conviene reiterarlo, la educación (cuestionada y discutida) forma parte, sin embargo, de los derechos consolidados de la ciudadanía.<sup>23</sup>

En lo que respecta a los docentes y a los padres (llamémoslos, si se quiere, con ese término indefinido y elástico: “comunidad educativa”), podemos esbozar la existencia de procesos no lineales de aceptación, resistencia y negociación, protagonizados por cada uno de estos sujetos colectivos o en forma conjunta.

Desde el campo de los gremialistas de la educación (CTERA) se generaliza la calificación de “trabajador” aplicada a los docentes. Desde el campo oficial, también se implementa el mismo concepto, pero con fines opuestos. El “trabajador” es un trabajador flexibilizado, una entidad pasible de desregulación. Sólo así puede interpretarse una propuesta como la anulación del Estatuto del Docente.

Respecto de los procesos de resistencia de los docentes, encontramos medidas de diverso nivel y alcance: lo que podemos llamar una resistencia “actuada” por los actores individuales, pero que expresan de hecho el descontento y el malestar (como el ausentismo, el abuso de las licencias, etc.); la resistencia espontánea, no organizada gremialmente, pero explicitada como protesta o reclamo, frente a los cambios en las condiciones de trabajo, el desmantelamiento del sistema público o -últimamente- la

municipalización (son, por ejemplo, las protestas en escuelas puntuales, frente a normativas que se rechazan, o diversas estrategias para evitar las consecuencias de tales normativas, como por ejemplo desvirtuar la matrícula real de una escuela); o bien la resistencia articulada por las organizaciones gremiales (las huelgas, los quites de colaboración, la concientización respecto de los proyectos políticos en curso, etc.).

La participación de los padres es más compleja y exige antes que nada, una desmitificación de los señalamientos que apuntan con tanta frecuencia a su desinterés o desvinculación del destino escolar de sus hijos. El grado de segmentación que se ha producido en el sistema educativo no es conocido sólo por los técnicos. Las familias de sectores populares también evalúan las posibles consecuencias de que sus hijos asistan a las “peores” escuelas.

La definición sociológica de “circuitos de evitación” de las escuelas convertidas en “polo negativo” no constituye solamente un juicio académico. En ella confluye también la puesta en práctica de la opinión evaluativa de los sectores populares que, definiendo como se ubican los establecimientos en una escala que va de la mejor a la peor, recuperan la posibilidad de expresarse. Podríamos decir que es también la traducción cotidiana del tema de la “calidad” de la educación, tal como es construido por los conjuntos sociales vinculados con la escuela (integrados por “el común” de los padres, maestros, etc.)<sup>24</sup>

b) Los problemas de **deslegitimación de las obras sociales**, expresados en la escasa sensibilidad social que los proyectos de transformación del sistema produce en quienes son sus usuarios directos, tiene que ver, con dos órdenes de cuestiones: en el nivel más estructural (y a la vez más abstracto) con el proceso de deconstrucción del sujeto de derechos como sujeto colectivo y la paralela reconstrucción del trabajador libre, en el plano ideológico-cultural, de lucha por el sentido, como se expresa en la intencionalidad manifiesta de los intelectuales orgánicos del modelo hegemónico.

“Nosotros queremos **privatizar las relaciones laborales**, queremos que el tema sea un problema **entre trabajadores y empresarios**”.

“Los convenios por empresa no precisarán homologación. Es un **acuerdo entre partes** y el Estado no participa”.

...”La idea global que tengo es ir hacia la **descentralización de la negociación colectiva**”. (Ministro de Trabajo de la Nación, Enrique Rodríguez. (Declaraciones a Diario Clarín, 1/3/93, resaltado nuestro) Y en el nivel más empírico, con las características del sistema: a) medio socializado de acceso al consumo privado en materia de salud; b) las obras sociales y sus recursos (el derecho de los trabajadores a la salud) como moneda de cambio del clientelismo político-sindical; y c) la delegación de poder, también en este rubro, por parte de las bases sociales a los dirigentes.

---

Si el objetivo, a nivel de la producción, es “abatar el costo laboral”, como modo de aumentar la rentabilidad del capital, la estrategia concreta que se despliega en diferentes campos, es reforzar las condiciones del disciplinamiento que pone límites objetivos a la “libre disposición de su fuerza de trabajo” a los trabajadores; y, simultáneamente, reconstruir, a nivel del campo cultural, al “trabajador libre”. Es decir, formalmente igualado, se deduce lógicamente que negocia “privadamente” sus condiciones de contratación, de la misma manera que “elige” el servicio médico al cual asociarse. **El sindicato y la obra social de afiliación obligatoria, no sólo pierden sentido, sino que devienen en “obstáculos a la libertad”.**

Un sistema basado en principios de “solidaridad de clase”, carece de sustentación en el marco del Estado Neo-liberal asistencialista y de una sociedad fragmentada, con trabajadores desprotegidos o en condiciones de máxima vulnerabilidad. Paradójicamente, la fuerza de trabajo vuelve a tener aquella connotación de “libre” de todo recurso y de toda protección que Marx desmitificara “detrás” del trabajador libre. En ese marco, los “derechos del trabajador” carecen de sentido (los trabajadores no son una categoría social, sino individuos que intercambian en el mercado).

En el nivel más empírico, la deslegitimación se liga con las características del sistema: a) medio socializado de acceso al consumo privado en materia de salud; b) las obras sociales y sus recursos (el derecho de los trabajadores a la salud) como moneda de cambio del clientelismo político sindical; y c) la delegación de poder, también en este rubro, por parte de las bases sociales a los dirigentes.

Este conjunto de rasgos se hacen evidentes cuando la amplitud y calidad de los servicios de salud obtenidos vía las obras sociales, se deteriora. El esfuerzo por re-legitimar a tales instituciones, expresa este proceso de transformación del “beneficiario” en “cliente”: los dirigentes saben que la posibilidad de sobrevivencia de sus entidades, está ligada a la capacidad de constituirse en servicios competitivos en el mercado de la salud.

Si en la Argentina el mito de que “no trabaja el que no quiere” tuvo relativo sustento; y “tener trabajo” permitió solventar algunos derechos como el de la salud (es decir, “el pago” medió “el derecho”, como sostiene Danani), podría completarse de este modo la hipótesis de las condiciones facilitadoras del tránsito hacia un sistema enteramente privatizado. Si, además, los contenidos mutualistas y solidarios de las obras sociales, se convierten en un estigma que se pone de manifiesto cada vez que se presenta el “carnet” de afiliado al prestador respectivo; pero además, en el mismo momento se comprueba que hay una gradación de status de las diferentes obras sociales, la opción por la “libre elección” deviene un comportamiento enteramente racional.

Sin embargo, en el marco de un modelo socio-político que se construye sobre la base de la dualización de la sociedad, se imponen dos opciones: ser “clientes”: del mercado, en el caso de una integración estable al mercado de trabajo; o asistencialismo, para la amplia masa de población trabajadora desprotegida.

c) Respecto del **problema alimentario**, no hay políticas tendientes a regular el

mercado de producción y circulación de alimentos, pues -como en otros casos- este mercado también es entendido como “una caja negra”. Lo que hay, entonces, son políticas focalizadas de asistencia para aquellos sectores que no pueden satisfacer su necesidad de alimentarse por esta vía.

Para el caso de los alimentos el tema de los subsidios generales constituye un buen ejemplo de los efectos de las políticas focalizadas. Su eliminación o reducción drástica ha sido un punto básico de los planes de ajuste del Banco Mundial<sup>25</sup>, aunque sus resultados no hayan sido tan exitosos como se esperaba.

Tal como indica Steward (1992), su modificación por subsidios específicos ha presentado varias dificultades: a) sólo una parte del monto de los subsidios generales ha pasado a los específicos (en todos los países mencionados se verificó una reducción, que en Jamaica llegó a la mitad); b) los costos administrativos de los programas de subsidios específicos son mucho más altos, reduciendo el valor potencial recibido por los destinatarios; c) los procedimientos para seleccionar beneficiarios son muy imperfectos; d) las intervenciones más específicas tienen menor apoyo político y se deterioran más en el tiempo.<sup>26</sup>

Las políticas de asistencia alimentaria así implementadas arrastran (y amplifican), a su vez, el carácter que ha tenido la asistencia social en nuestro país. El hecho de que la pobreza no constituye una categoría autoidentificatoria, conduce a que sus “sujetos” -aquellos definidos como “merecedores” de la asistencia del Estado-permanezcan ajenos: aceptando o retirándose, pero no reivindicando activamente un derecho a merecer asistencia.

La orientación dominante permite definir a estas políticas como focalizadas en un doble sentido: en el de la selección de los grupos “merecedores”; y en el sentido de su restricción sectorial, al estar desvinculadas de otros procesos en los cuáles se genera esa “población pobre”: las condiciones del mercado de trabajo, cuyos rasgos dominantes son la precarización laboral y una marcada tendencia a la desocupación. Mientras esto se mantenga separado en la concepción de las políticas alimentarias, éstas tendrán, necesariamente un contenido asistencialista. A su vez, tales contenidos se refuerzan al no hacerse visible -desde la propia práctica de los sectores populares- lo alimentario como un problema social crítico.<sup>27</sup>

Para concluir, los argumentos pragmáticos que orientan los cambios en cada uno de los sectores de políticas antes analizados, sostenidos en un igualitarismo falaz, producto de un razonamiento economicista, son -sin embargo- difíciles de refutar. Esto es así porque, en un marco ideológico cultural basado en el individualismo, la dificultad radica en cómo re-legitimar bienes socialmente necesarios, como derechos básicos del conjunto de la población, cuando el discurso público hegemónico sustenta la mercantilización (de la educación, de la salud, de los alimentos) poniendo en cuestión, precisamente, su carácter de “bien público” y de derecho.

Sin este paso no es viable un proceso de reformas progresivas que amplíe los

---

derechos de ciudadanía, incorporando, por ejemplo, los derechos sociales o la asistencia, de modo de extender e institucionalizar las redes de protección social, más necesarias cuanto se reconoce que la desocupación es un problema que excede ampliamente a la sociedad argentina y que, por lo tanto, no es superable en el corto plazo, sino contrariamente, un proceso restrictivo que necesariamente conduce a la profundización de la dualización de la sociedad.

Como ya señalamos, la mercantilización y, simultáneamente, la focalización de las políticas, dan lugar, efectivamente a un proceso de **develamiento**, comparado con los criterios universalistas o de “discriminación positiva” (como la legislación protectora del trabajo) que opaca la desigualdad estructural. Pero mientras aquellos criterios cobijan la idea de igualdad como aspiración positiva; los actuales naturalizan la desigualdad, al transferir la igualdad a un espacio naturalizado: el mercado. Aquellos criterios hacen patente la contradicción entre lo formal de la igualdad sostenida por instituciones que se desmienten a sí mismas, por lo que dejan espacio a la reivindicación desde lo que el propio discurso legitimador afirma. En el marco ideológico de la coyuntura en curso (que analizamos a lo largo de estas páginas) no hay reivindicación posible en sus propios términos, porque no hay promesa de igualdad fuera del mercado (a lo sumo, cierta reparación de “sus fallas”).

No estamos afirmando que este proceso no encierre contradicciones, como desarrollan ampliamente otros autores (Coraggio, 1993). Pero hay indicios fuertes, en diferentes ámbitos, de la pérdida de instancias públicas de protección del “bien común”, en dirección a devolver el conflicto al seno de una sociedad cada vez más fragmentada. ¿Puede suponerse que esto necesariamente generará crisis de legitimidad?. No, si el “bien común” ya no es defendible, o por lo menos, es subordinable a los principios del mercado. Y si, además, la responsabilidad pública es delegada a instancias cada vez más microscópicas; vía la descentralización administrativa de los servicios o la delegación de parte de las prestaciones a organizaciones de la sociedad civil (ONG y fundaciones varias) en un proceso de virtual privatización de estos servicios.

Estas cuestiones plantean, finalmente, nuevos problemas: los que tienen que ver con la estrategia de la crítica, en el plano ideológico y de las prácticas reivindicativas, en el plano de la acción de los grupos sociales. En uno y en otro, el primer paso parecer ser la cuestión de la **reconstrucción de los sujetos y de los derechos** en nombre de los cuáles éstos son interpelados y pueden, a su vez, reivindicarlos.

## NOTAS

<sup>1</sup> Esta ponencia está basada en el primer informe de investigación del Proyecto UBACYT “Crisis del Estado de Bienestar y redefinición de la articulación entre instituciones públicas y familia”, llevado a cabo en los Institutos de Ciencias Sociales y Ciencias Antropológicas

- de la Universidad de Buenos Aires. El equipo está constituido por Susana Hintze y Estella Grassi (directoras), María Rosa Neufeld (investigadora responsable de área temática), Silvana Campanini, Claudia Danani y Liliana Raggio (investigadoras), Ana Padawer y Sofia Thisted (becarias de investigación) y Stella Cabral (becaria alumna). Publicado: "Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural", Espacio Editorial, 1995.
- <sup>2</sup> Holloway está citando aquí a Gerstenberger (1990).
  - <sup>3</sup> Danani, 1993-b.
  - <sup>4</sup> Conviene dejar claro que esto no significa pensar en los términos de Fukuyama del "fin de la historia", ni mucho menos, sino de la **resolución de un ciclo histórico** por la vía estrategias de inversión y circulación del capital, que derivaron en el modelo al que hacemos referencia. Se abren, seguramente, nuevas contradicciones y conflictos; pero lo que queremos enfatizar es que la presencia fantasmagórica, amenazante e indiferenciada de la crisis, oculta procesos de consolidación del capital y de condiciones críticas de reproducción de la vida.
  - <sup>5</sup> Las instituciones del seguro social, que reconocen derechos específicos de clase, son anteriores al desarrollo de la Seguridad Social: encuentran su origen en la Alemania de Bismarck y sus servicios se restringen a los "cotizantes" al sistema. Una profundización en el análisis de las diferencias doctrinarias entre estos diferentes sistemas de protección, ver en: Danani, 1992; Isuani, Lo Vuolo, Tenti, 1991. Ver, además: Segunda Parte. Capítulo II del texto señalado en nota 1.
  - <sup>6</sup> Ver Hintze, Grassi, Neufeld, 1994, cap.III.
  - <sup>7</sup> Ver al respecto el detenido análisis de Torrado, en Estructura social de la Argentina: 1945-1983 (1992).
  - <sup>8</sup> Según Keynes, la demanda efectiva se define como el "ingreso agregado que los empresarios esperan recibir [...] a partir de la cantidad de empleo que ellos decidan dar. [...] demanda que se vuelve efectiva porque, tomándola en conjunción con las condiciones de la oferta, se corresponde con el nivel de empleo que maximiza la expectativa de ganancia del empresario". (Citado por Lo Vuolo, 1991).
  - <sup>9</sup> Ver Torrado, 1992 y Monza, 1993.
  - <sup>10</sup> No discutimos acerca de la construcción o alcances de esta identificación, ni de la perspectiva de los propios actores; nos remitimos a la producción teórica de las últimas décadas (80/90), así como a la producción técnica de organismos (nacionales e internacionales) que sustentan y programan políticas específicas.
  - <sup>11</sup> Recientemente se han registrado acontecimientos que dan cuenta de la fragmentación e individualización de la lucha social: los vecinos de "la cuadra" se organizan para evitar que "intrusos" ocupen las viviendas desocupadas de la misma, porque "afean el barrio y desvalorizan las propiedades"; los comerciantes contratan privadamente a ex-policías para "cuidar la seguridad de los negocios"; los trabajadores de la construcción argentinos, se enfrentan a los "extranjeros" en defensa de sus "fuentes de trabajo".
  - <sup>12</sup> "Polivalencia funcional" en los términos técnicos de especialistas "aggiornados".
  - <sup>13</sup> En un documento de 1993 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se señala que "los países latinoamericanos mantienen en situación de pobreza a porcentajes de su población que oscilan entre el 35 y el 80%". [...] "Estimaciones preliminares de CEPAL para 1990, basado en nuevos antecedentes de las encuestas de hogares, sitúan en 196 millones de personas la población de América

---

Latina por debajo de la línea de pobreza, o sea el 45,9% del total, lo que evidencia un aumento del 2,5% en su incidencia desde 1986.”

- <sup>14</sup> De acuerdo con el enfoque vigente, el estado nacional asumiría un papel subsidiario de las iniciativas para garantizar el servicio educativo, quedando a su cargo la posibilidad de controlar los lineamientos político-ideológicos de conjunto.
- <sup>15</sup> Es decir, que su financiamiento depende del aporte de cada trabajador fijado como porcentaje sobre su salario, y del aporte de los empleadores, fijado como una alícuota sobre la nómina salarial. Estos se diferencian de los sistemas universalistas de seguridad social, financiados por rentas generales para toda la población: es decir, no son dependientes de la variable del empleo.
- <sup>16</sup> Los datos completos y sus fuentes, pueden verse en el libro citado en nota 1.
- <sup>17</sup> La desocupación abierta refiere estrictamente a las personas que, no teniendo ocupación, buscan trabajo. Los años de la dictadura militar registran los más bajos índices (sobre todo entre 1977 y 1980). Distintos analistas explican esto por el subregistro (aumento de desempleo oculto); pero también por otros factores como menor presión sobre el mercado de trabajo, como consecuencia del aumento de la emigración y la disminución de la migración y el propio desestímulo, frente a una oferta restringida. El dato más indicativo es, para este período, el de las tasas de actividad o de participación económica (porcentaje de la PEA sobre la población total), las que son las más bajas de las dos décadas consideradas.
- <sup>18</sup> Subocupación visible: población que trabaja menos de 35 horas semanales y desea trabajar más. Sub-ocupación no visible: Monza incluye en esta categoría a: trabajadores pobres rurales, sector informal urbano, servicio doméstico, sobre-empleo en el sector público. Integran la categoría de “ocupaciones no genuinas” o de refugio ante la imposibilidad de obtener una inserción ocupacional regular. (Monza, 1993).
- <sup>19</sup> La experiencia de mayor alcance realizada en el país por su nivel de cobertura, corresponde al Programa Alimentario Nacional (PAN), creado en 1984 por el gobierno radical y desactivado en 1989 al terminar su mandato. Planteado originalmente como un “programa de emergencia”, estaba orientado a los sectores de menores recursos y dentro de ellos a grupos biológicamente vulnerables. Consistió en la distribución de cajas mensuales de alimentos que debían ser equivalentes al 30% de los requerimientos alimentarios de una familia tipo. La asistencia totalizaba unos 14 kg. de alimentos por caja. Los productos podían variar de acuerdo a los problemas de suministro, al comienzo del programa en general incluía: aceite o grasa, arroz, fideos, azúcar, leche en polvo, porotos, comed-beef o merluza, harina de trigo y harina de maíz. (De hecho, las cajas y su contenido nutricional variaron mucho a lo largo de toda la extensión del programa). (Del Franco, 1989)
- El PAN llegó a repartir 1,37 millones de cajas mensuales en 1987, momento de su mayor cobertura, a 1,34 millones de familias en todo el país, aproximadamente el 19% de la población total. (Coordinación Técnica PAN-MSyAS).
- El Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) de la Provincia de Buenos Aires fue iniciado a comienzos de 1990 teniendo como antecedente la experiencia de los 1.300 comedores populares desarrollados en el Conurbano a consecuencia del “estallido social”, resultado del proceso hiperinflacionario de mayo de 1989.
- La operatoria del programa se organizó en tres etapas: a) asistencia familiar y grupal; b) autoabastecimiento familiar y grupal; 3) emprendimientos productivos.

Para el cumplimiento de la primera etapa, el programa dió apoyo a comedores multifamiliares constituidos por 5-20 familias, con un máximo de 100 personas cada uno. Los integrantes de los comedores deben reunir los siguientes requisitos: estar desocupados, con trabajo temporario o no disponer de un ingreso superior al salario mínimo; no estar incluidos en otros programas sociales similares; generar una estructura organizativa representada a través de un miembro responsable, que firma en nombre del grupo un convenio con las autoridades provinciales.

Por dicho convenio cada comedor recibe durante 12 meses (con opción a renovación) un cheque mensual destinado a la adquisición de alimentos, cuyo monto se establece de acuerdo al número de personas que lo integran (el subsidio se calculó sobre la base de una comida diaria por persona). Los miembros deben comprometerse a utilizar los fondos para cobertura alimentaria, realizar la rendición e informe mensual y participar en los encuentros periódicos de evaluación y capacitación. En setiembre de 1990 el monto del cheque (equivalente a u\$s 6,93 por persona) alcanzaba a cubrir una compra promedio cercana a los 10 kilos de alimentos mensuales por persona. Se estima que en abril 1991 (u\$s 5,94) su capacidad de compra había descendido un 50%. (En la actualidad se mantiene en \$ 5,50 por persona mensual).

A fines de 1992 existían 6.900 comedores multifamiliares (427 mil personas; 3.100 grupos con experiencia en la segunda etapa (suministro de distintos insumos -harinas, semillas, máquinas familiares para la fabricación de pastas, etc.- que permitieran desarrollar una producción para los propios comedores, abiertos a la perspectiva de generación de un excedente comercializable) y 490 microemprendimientos (Hintze, 1992).

<sup>20</sup> Datos del Censo de 1991.

<sup>21</sup> Respecto de la composición social de esta pobreza, un contingente muy importante de la población activa de hogares pobres está constituida por obreros; los trabajadores no manuales asalariados -empleados- son también significativos seguidos por los cuentapropistas. A pesar de su importancia numérica, estos datos no corroboran la imagen de categoría central en la expansión de los nuevos pobres, que usualmente se le atribuye al cuentapropismo. (Murmis y Feldman, 1991).

Dejando de lado la población activa, hay que señalar la alta correlación entre hogares con jefe jubilado (alrededor de una quinta parte) en el sector de los nuevos pobres. En lo que hace a sus características demográficas y educacionales los empobrecidos, se parecen más a los no pobres que a los estructurales. Se asemejan sí en las variables relacionadas a la crisis, como por ejemplo, las tasas de desocupación o la cobertura de la salud. Comparten las carencias, la falta de acceso al consumo cotidiano, pero no su "historia." (Minujin, 1991).

<sup>22</sup> Esta participación fue muy impactante en 1992, año caracterizado por huelgas masivas y prolongadas.

<sup>23</sup> A ello se suma la "naturalización" de la presencia privada en la oferta educativa, el aumento de este tipo de cobertura y su supuesta mejor calidad (discutible desde la reciente evaluación llevada a cabo por el Ministerio de Educación). A la vez, junto con la expansión de las escuelas privadas ha habido una clara definición, no existente anteriormente, de la escuela como una modalidad de empresa.

Pero también hubo puntos de inflexión. Así como los usuarios de la escuela pública la redescubren como propia en el momento en que parece que está más deslegitimada. un proceso semejante se da en los sectores sociales que envían sus hijos a escuelas privadas. El

- 
- difícil y desprolijo proceso de transferencia que ha abarcado tanto a las escuelas públicas como privadas, pone a la luz y a los ojos de los menos informados el hecho de que también las escuelas privadas funcionan gracias a la subvención estatal y con similares problemas. El retiro del Estado, por tanto, se convierte de este modo en amenaza para ambos sectores. Por ello, en las marchas del '92 y en las expresiones recogidas en ese tiempo por los periodistas, aparecía también el sector privado, sus alumnos, padres y docentes, sumados a la protesta.
- <sup>24</sup> Hasta ahora, la propuesta del Estado frente a estas situaciones ha sido la focalización de recursos en las áreas más problemáticas, lo cual muestra el salto cualitativo que se ha dado desde la formulación de políticas universalistas a las conceptualizaciones actuales.
- <sup>25</sup> Sobre todo en aquellos países, como Brasil, México, Jamaica y Venezuela, en que representaban alrededor de 1% del PBI en el momento de implementarse los planes. (Steward, 1992).
- <sup>26</sup> Esto le permite concluir que “los subsidios generales para alimentos -sobre todo si se los aplica a los productos que consumen los más pobres- pueden constituir un medio poderoso de transferencia de ingresos hacia éstos, que en algunos casos llegaría el 15-25% de su ingreso real, aun cuando los ricos reciban cifras mayores, en valores absolutos, por estos subsidios. Hay muy pocos mecanismos tan eficaces, tan baratos desde el punto de vista administrativo y con tan pocos efectos desincentivadores. [...] La situación crítica de pobreza que atraviesan muchos países latinoamericanos indicaría que ya es hora de buscar procedimientos redistributivos en lugar de soslayarlos.” (Steward, 1992)
- <sup>27</sup> Los saqueos a los supermercados en 1989 y 90 constituyeron un alerta rojo que puso de golpe en primer plano la importancia del problema alimentario para amplios sectores de la población. Sin embargo la respuesta reactiva y violenta de esa coyuntura no da la impresión de haberse concretado en acciones permanentes. (De hecho los comedores populares generados en ese momento y que se han mantenido son mayoritariamente los apoyados por las iglesias, ONG y municipios).
- En ese sentido, las políticas alimentarias, según los estudios que hemos realizado en este campo (reseñados en el trabajo al que se hace mención en la nota 1), se caracterizan por lo que hemos denominado “legitimidad por ausencia”, proceso que no parece estar en vías de transformarse en respuestas autogestionarias de tipo colectivo, como alternativa a programas percibidos como ineficientes e inadecuados para satisfacer sus necesidades; ni en demandas reivindicativas con las instituciones que los ponen en práctica de esa manera (o cuando los retiran en momentos críticos como ocurrió con el PAN en 1989, sin que ello se haya expresado en conflictos).
- Encontramos que, desde los sectores populares la legitimidad se instaura por omisión a partir de un proceso de aceptación (y participación como simples receptores) o rechazo/retiro cuando los programas no son satisfactorios.

**BIBLIOGRAFIA**

BID-PNUD: *REFORMA SOCIAL Y POBREZA. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington, 1993.

BORON, Atilio: "Estadolatría y teorías 'estadocéntricas': notas sobre algunos análisis del Estado en el capitalismo contemporáneo". En: Revista EL CIELO POR ASALTO. Año I, N° 1. Buenos Aires. Verano 1990/91.

BORON, Atilio: *ESTADO, CAPITALISMO Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA*. Ed. Imago Mundi, Buenos Aires. 1991.

CORAGGIO, José Luis: *DESARROLLO HUMANO, ECONOMIA POPULAR Y EDUCACION. El papel de las ONGs latinoamericanas en la iniciativa de Educación para Todos*. En prensa. Versión mimeo: setiembre de 1993.

DANANI, Claudia: "El papel de las obras sociales en la reproducción de los trabajadores. Un estudio de caso en un contexto de crisis". Informes UBACyT. 1992 y 1993-b.

DEL FRANCO, Analia: "El Programa Alimentario Nacional (PAN)". En: KLIKSBURG, B. (compilador): *COMO ENFRENTAR LA POBREZA*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1989.

HABERMAS, Jürgen: *PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN EL CAPITALISMO TARDIO*. Amorrortu. Buenos Aires. 1986.

HABERMAS, Jürgen: "El Estado social: fin de la utopía". Mimeo. Centro de Estudiantes de Sociología. Fac. Ciencias Sociales. UBA. s/f (texto original del autor: 1984)

HINTZE, Susana: *Diagnóstico de los Programas Alimentarios de la Provincia de Buenos Aires*. Proyecto ARG/90/015, Ministerio de Economía - PNUD. La Plata. 1992.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: *LA POBREZA URBANA EN LA ARGENTINA*. Buenos Aires. 1990.

ISUANI, Lo Vuolo, Tenti: *EL ESTADO BENEFACTOR. UN PARADIGMA EN CRISIS*. Miño y Dávila/Ciep. Buenos Aires. 1991.

- 
- LO VUOLO, Rubén: “Economía política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista”. En: *EL ESTADO BENEFACTOR. UN PARADIGMA EN CRISIS*. Miño y Dávila/Ciep. Buenos Aires. 1991.
- MATELLANES, Marcelo: “Los excluidos del modelo”. En: Cash (Suplemento Económico de Página 12). 26 de setiembre de 1993.
- MINISTERIO de Economía y Obras y Servicios Públicas (1992): *Evolución reciente de la pobreza en el Aglomerado Gran Buenos Aires 1988-92*. CEPA-INDEC. Documento de Trabajo N° 2. Buenos Aires.
- MINUJIN, Alberto: “En la rodada”. Seminario “Efectos de la crisis en la sociedad argentina. Los nuevos pobres”. UNICEF, Buenos Aires, 1991.
- MONZA, Alfredo: “La situación del empleo: una vía de entrada principal al análisis de la cuestión social”. Mimeo. Enero de 1993. CECESO. Posgrado de Políticas Sociales. F.C.S. (UBA)
- MURMIS, M. Y FELDMAN, S.: “La heterogeneidad social de las pobrezaas”. Seminario “Efectos de la crisis en la sociedad argentina. Los nuevos pobres”. UNICEF, Buenos Aires, 1991.
- OFFE, Claus: *PARTIDOS POLITICOS Y NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES*. Ed. Sistema. Madrid. 1988.
- STEWART, Francis: “La protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y el Caribe en la década de 1980”. UNICEF. Conferencia sobre el Programa de Ajuste y Costo Social en América Latina. Buenos Aires, 3 de agosto 1992.
- TENTI FANFANI, Emilio: “Contra el estado pobre para los pobres”. En: Revista LA CIUDAD FUTURA N° 12. Setiembre-octubre. Buenos Aires. 1988.
- TENTI FANFANI, Emilio: “Pobreza y política social. Más allá del neosistencialismo”. En: ISUANI; LO VUOLO y TENTI: En: *EL ESTADO BENEFACTOR. UN PARADIGMA EN CRISIS*. Miño y Dávila/Ciep. Buenos Aires. 1991.
- TORRADO, Susana: *ESTRUCTURA SOCIAL DE LA ARGENTINA: 1945-1983*. Ed. de La Flor. Buenos Aires. 1992.