

ENCRUCIJADAS Y ENCIERROS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL TRABAJO EN ARGENTINA. LA PUESTA EN CUESTIÓN DE LA CIUDADANÍA SOCIAL.

Dra. Patricia A. Collado

pcollado@lab.cricyt.edu.ar

CONICET- CRICYT- INCIHUSA: Unidad de Sociedad, Política y Género

Av. Ruiz Leal S/Nº, Parque Gral. San Martín, Mendoza, CP: 5500

Introducción

Las transformaciones de las cuales ha sido objeto el mundo del trabajo se relacionan con una nueva forma de acumulación tanto a escala nacional como internacional. Estas han traído aparejadas cambios en la órbita del proceso de trabajo, del mercado laboral (es decir, la forma en la que la población en condiciones potenciales de acceder a un trabajo se inserta en dicho mercado), así como en el rol y/o papel que desempeña (desempeñó) el Estado. La consecuencia más evidente, en dicho proceso, es en el plano general, la extensión y agravamiento del desempleo, que se suma a la precarización e informalidad del mismo, de manera cada vez más extensiva y cuyo correlato social se manifiesta en el aumento de la pobreza y la indigencia.

En este escenario social se configura el problema que distintos autores han denominado como la *nueva cuestión social* caracterizada por los procesos de crisis de la sociedad salarial y de la forma de integración social a través del empleo, a la vez que manifiesta la debacle del Estado de Bienestar es decir, de una forma de regular, representar y mediar el conflicto a través del Estado.

En torno a estos múltiples cambios, la relación entre Estado, mercado y trabajo, constituye un lugar específico en la reflexión social. Por ello, creemos necesario detenernos expresamente en su articulación a partir de la reflexión de la temática distintiva de la ciudadanía.

Lo que pretendemos sostener en este trabajo, es que las transformaciones acaecidas en el mundo del trabajo tienen un impacto específico en términos de ciudadanía, el que se verifica en un cambio cualitativo que va desde la ciudadanía comprendida como derecho hacia la ciudadanía realizada como mercancía. Ubicar en éstos términos el problema, puede significar el paso de un principio abstracto, articulador y fundamento del contrato social (la ciudadanía) a otro, también abstracto (mercancía), organizativo y regulador de las relaciones sociales en el

contexto de las formaciones sociales capitalistas. Este paso entraña, desde la perspectiva que se sostiene en este trabajo, una pérdida: mientras que la ciudadanía aún cuando abstracta da paso a una potencialidad emancipadora, abre el espacio público, constituye a los sujetos como 'libres e iguales' en torno a la apropiación no sólo de los bienes sino también de la acción política, la mercancía abre el espacio necesario para la vinculación desigual entre los propietarios de los medios de producción y los no propietarios (la capacidad de trabajo). En estos términos, el mercado como ficción igualadora, sirve (potencialmente o en forma real) a la sujeción y dominación.

Este traslado, se vincula tanto con las nuevas formas de organizar el trabajo (que suponen también un modo de utilización de la capacidad de trabajo) como así también con la forma en la que el Estado se retrae dando paso a la regulación de lo social por el mercado, pero a la vez y necesariamente, en la forma como diseña un nuevo rol de contención e intervención en las políticas sociales. Empezaremos por este camino a desentrañar la significación de los planteos y los argumentos que giran alrededor de la 'ciudadanía social' y que sostiene el nuestro acerca del traslado de la cuestión de la ciudadanía al mercado. En un contexto en que la relación de fuerzas entre capital y trabajo se alejan de lo que se dio en llamar 'empate hegemónico', característica del período de bienestar sostenido en el crecimiento económico de posguerra y la integración del movimiento obrero, a través de los sindicatos con el Estado, para presentarse claramente como una relación de fuerzas desfavorable para los trabajadores.

1. Crisis del trabajo-empleo en el contexto del bienestar

La crisis del Estado de Bienestar es tomada recurrentemente como punto de partida para comprender la reconsideración acerca del rol del Estado en la actualidad. Este punto de toque, si bien sirve, por comparación y contrastación, para intentar dilucidar dichos cambios, también produce un sesgo indeseado, que se manifiesta en una comprensión ahistórica y descontextualizada de las formas que concretamente adoptó el Estado de Bienestar. En este sentido el carácter de 'bienestar' asumido por el Estado está dado por una específica configuración de lo social, político y económico, que, en el ámbito internacional, va atravesando jalones (como la primer guerra mundial, la revolución bolchevique, la crisis del '29) e intenta postularse como una respuesta integral, en cada formación nacional, a las crisis

que afectan la acumulación del capital, pero que no se ciñen sólo a ésta, ya que también expresan el momento revulsivo que protagoniza no sólo el movimiento obrero, sino el conjunto de los sectores sociales subalternos.

“La Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa hirieron mortalmente al Estado burgués, tan mezquinamente replegado sobre la fase más elemental de su dominación política: la "económico-corporativa" (...). La prolongada e incesante lucha de las clases subalternas en contra del capital y de sus representantes políticos alcanza una serie de victorias decisivas después de la Primera Guerra Mundial, las que imponen "desde abajo" la democratización del Estado liberal. La violenta incorporación de las grandes masas europeas a los esfuerzos bélicos exigieron actualizar una condición de ciudadanía que, hasta entonces, había permanecido abstracta y desdibujada en el anonimato del mercado”¹.

Como respuesta múltiple el Estado de Bienestar se presentará en una amalgama de instrumentos, entre los que son distinguibles (por lo menos en un primer acercamiento), tres componentes centrales: las políticas económicas de carácter keynesiano, la instrumentación de seguros sociales, y la consolidación de la ciudadanía social. El primer componente, está fuertemente asociado a la crisis de acumulación que se manifiesta en el crack bursátil del '29, y fundamentalmente descansa en la idea de regularizar el ciclo económico a fin de evitar la profundización de las fases de caída del mismo, a partir del diseño de políticas macro económicas (fiscales, monetarias, crediticias) con el objeto de estimular tanto la producción como la distribución. Sin embargo, y si bien puede concebirse como un conjunto de instrumentos económicos (y por lo tanto flexibles), el keynesianismo no se reduce a ello, ya que al mismo tiempo que propone una nueva gestión de los asuntos económicos, se postula como una novedosa articulación política entre el Estado y la sociedad civil. Esta, bajo el presupuesto de tender al crecimiento a partir del pleno empleo de los factores económicos (fundamentalmente, el ‘factor trabajo’), produce una intervención en lo social que integra al conjunto de la población a partir de la extensión del empleo asalariado.

En cuanto al segundo componente, las formas de instrumentar la seguridad social y los principios que subyacen y aportan su sustento a la misma, Gösta Esping-Andersen realiza una

¹ Cfr. BORÓN, Atilio (1997): “*Capitalismo y Democracia*”, Capítulo III, *Mercado, Estado y Democracia*, pág. 131.

tipología que, aunque enuncia y clarifica las especificidades con respecto a las formas en que se concreta e instrumenta el Estado de Bienestar, se limita a los modelos o formatos típicos que éste adopta en los países centrales². En este sentido, advierte tres tipos fundamentales de regímenes que estarían comprendidos en la categoría general del Estado de Bienestar: el modelo residual o liberal, el corporativo y el solidario.

El primero (forma institucional que dominó en los países anglosajones), se basa en la asistencia social. Bajo este concepto, los derechos no están vinculados al comportamiento laboral sino a una necesidad manifiesta que parte de la imposibilidad de integración al mercado laboral del individuo. El Estado ‘asiste’ en forma ‘residual’ a la población que, por carencias, problemas (asociados a la vejez, la enfermedad o incapacidad u otras condiciones personales) o su propio ‘fracaso’ son expulsados del mercado o no integrados en él. El segundo régimen de bienestar, estaría conformado por los estados que definen la seguridad social como obligatoria, con derechos reconocidos de envergadura, pero que dependen y se instrumentan a partir de la integración al mercado de trabajo y de las diferentes categorías profesionales de pertenencia. Es el caso de los países continentales europeos, fundamentalmente de Alemania. Por último, el tercer caso se asocia a los subsidios ciudadanos del tipo de Beveridge (implementados en Inglaterra), en los que el Estado instrumenta un subsidio básico e igual para el conjunto de la población, más allá de sus actividades, aportaciones y rendimiento previo; es el modelo que dominó en los gobiernos de la socialdemocracia europea.

En cada uno de los tipos expuestos subyace un principio rector que se relaciona directamente con los derechos. Siguiendo el orden expuesto, el primer caso estaría sustentado en una concepción liberal cuya garantía se realiza en función del individuo en tanto y en cuanto éste sea incapaz de sostenerse por sus propios medios (a través del mercado). Para Esping-Andersen: “el progreso de la reforma social ha sido circunscrito rigurosamente por normas tradicionales y liberales de la ética del trabajo; aquí los límites de la protección social igualan a la propensión marginal a optar por la ayuda social en vez del trabajo. (...) el Estado estimula

² Cfr. ESPING-ANDERSEN, G (1993): “*Los tres mundos del Estado de Bienestar*”, Ed. Alfons et Magnanim, Generalitas, Valencia España, pág. 41 y subs.

al mercado, bien pasivamente –garantizando sólo un mínimo – o activamente –dando subsidios a planes privados de protección social”³.

En el segundo caso, constituido por regímenes corporativos, en cuanto a la seguridad social predomina (como principio) la diferenciación de clase y jerarquización por estatus, donde “el legado histórico corporativista estatal fue elevado para atender a la nueva estructura ‘postindustrial’ de clases. En estos Estados del bienestar ‘conservadores’ y fuertemente ‘corporativistas’, la obsesión liberal por la eficacia del mercado y la mercantilización no fue nunca importante y, como tal, la concesión de derechos sociales apenas ha sido un tema seriamente contestado⁴. En éstos, a la seguridad social se le imponen criterios de pertenencia que van desde organizaciones de representación laboral y profesional como a postular un rol central a la familia. En éste caso el Estado garantiza la seguridad social en forma residual cuando la familia no puede (ya que es su obligación) hacerse cargo de sus miembros (cuestión que atañe tanto a los deberes hacia la ancianidad y los menores y que se centran en un rol femenino resignado a las tareas de reproducción y domésticas en el seno del hogar).

En el tercer caso (referido específicamente a los regímenes instaurados por la socialdemocracia europea), la seguridad social se asienta en principios de carácter universalistas y propende a un bienestar que promueve la igualdad en los estándares más elevados de las condiciones de vida, y por tanto no se restringe a la cobertura de las necesidades mínimas. Su objetivo se erige en constituir al Estado como garantía de independencia del individuo (tanto del mercado como de la familia). Para Esping-Andersen “la característica más sobresaliente del régimen socialdemócrata sea la fusión de bienestar social y trabajo. Está sencillamente obligado a garantizar al mismo tiempo el pleno empleo y a depender enteramente de su logro (...) debe minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos”⁵.

Recuperando esta clasificación o tipología básica que sirve a la caracterización del Estado de Bienestar en sus realizaciones concretas (por lo menos en lo que atañe, como expresamos

³ Ibidem, Op. Cit. Pág. 47.

⁴ Se refiere a los casos de Austria, Francia, Alemania e Italia, países en los cuales, según el análisis del autor, el modelo es desarrollado por fuerzas políticas conservadoras que institucionalizan la lealtad de la clase media al servicio del mantenimiento de programas de seguridad social diferenciados por ocupaciones. Ibidem, Op. Cit. 53.

⁵ Op. Cit, pág. 49.

anteriormente, a los países centrales y específicamente europeos), Sonia Fleury propone, de igual manera, una tipología que expresa la vinculación entre Estado y Sociedad Civil, pero esta vez en términos de ciudadanía, reconociendo diferentes formas institucionales que toman en cuenta tanto los modelos de organización de la protección social (Asistencia, Seguro Social y Seguridad Social) como la expresión jurídica y política que articula Estado / Sociedad⁶. En este sentido distingue tres formas de concebir la ciudadanía como componente sustancial de las formas que adopta cada Estado de Bienestar: *ciudadanía invertida*, *ciudadanía regulada* y *ciudadanía universal*.

El primero, donde la Asistencia Social constituye la forma predominante de protección social, se basa en valorar la libertad, el individualismo y la igualdad social requerida para proporcionar la igualdad de oportunidades. La *ciudadanía invertida* se sustenta en la adopción por parte del Estado de un rol compensatorio y discriminatorio de grupos sociales que demuestran incapacidad para insertarse eficazmente en el mercado. Así la asistencia social adopta un carácter más preventivo y punitivo que una garantía de derechos ciudadanos; para Fleury, constituye un tipo de ciudadanía invertida ya que el individuo pasa a ser objeto de políticas debido a su propio ‘fracaso social’. El segundo modelo, basado en el Seguro Social (en la tipología anterior denominado como ‘corporativista’), se sustenta en un tipo de *ciudadanía regulada* debido a que la cobertura en términos de protección social se realiza por grupos profesionales y sus beneficios dependen de las aportaciones realizadas por los mismos trabajadores asociados. Se basa así en principios de solidaridad industrial, conjugado con valores meritocráticos, por los cuales el individuo percibe beneficios acordes a sus contribuciones. La *ciudadanía regulada* se refiere entonces tanto a la injerencia del Estado como actor de la regulación, como a la condición de inserción del individuo en la estructura productiva (patrón, empleado, y categorías profesionales que discriminan y jerarquizan el colectivo profesional). El tercer modelo de Seguridad Social, está fundado en la *ciudadanía universal*. En este caso el conjunto de políticas públicas (económicas y sociales) promovidas por el Estado en forma centralizada y unificada tienden a garantizar a la totalidad de los

⁶ Cfr. FLEURY, Sonia (1997): “*Estado sin Ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*”, Lugar Editorial, Buenos Aires, pág. 140 y subs.

ciudadanos el bienestar en términos de justicia social. Los derechos aseguran a los ciudadanos frente a las desigualdades del mercado.

Las diferenciaciones en la modalidad que adoptan los Estados de Bienestar y que se expresan en diferentes regímenes, principios valorativos y formas de instrumentar la seguridad social reconocen, según éstos autores, tres factores explicativos: 1) la naturaleza de la movilización de las clases (en especial de la clase obrera); 2) la estructura de coalición de las clases políticas y 3) el legado histórico de la institucionalización del régimen.

Si tomamos en forma conjunta las características esbozadas en las diferentes tipologías que mencionamos anteriormente (aspectos económicos o políticas económicas de inspiración keynesiana, los relativos al paradigma de seguridad social y aquellos valores subyacentes a los mismos, en tanto principios que se manifiestan en la concepción de la ciudadanía), podemos afirmar la especificidad del Estado de Bienestar argentino en tanto forma concreta e históricamente determinada de instrumentación institucional del 'bienestar'.

En este sentido, mencionaremos, a la luz de las tipologías expuestas, algunas de las notas específicas que caracterizan el Estado de Bienestar en nuestro país:

- ✓ La intervención del Estado para regularizar el ciclo económico comienza en 1930 a partir del impacto que la crisis mundial desencadena en el patrón de acumulación agroexportador propio de la formación social argentina. En este sentido, la intervención del Estado en los asuntos económicos no es coincidente, con la instrumentación de una salida keynesiana, sino que responde, bajo la dirección de la oligarquía terrateniente pampeana -liderada por el sector exportador-, a una solución de carácter conservadora.
- ✓ La instrumentación de un conjunto de políticas económicas asociadas al keynesianismo se pone en marcha durante el segundo período sustitutivo (1940-1955), asociadas a la etapa de acumulación basada en la expansión del mercado interno. Esta se expresa políticamente en la alianza policlasista del peronismo en Argentina. Se verifica entonces una expansión de los principios rectores de la seguridad social basada en la integración a través del empleo asalariado fundamentalmente industrial, una solución que podría ser caracterizada como 'corporativista'.
- ✓ Durante el período de bienestar-popular, se conforma una mixtura entre los principios reguladores de la protección social y los principios subyacentes a la concepción de la

ciudadanía. Si por una parte la seguridad social se organiza e instrumenta fundamentalmente a partir de las organizaciones obreras y empresarias (modelo 'regulador' o corporativo), los derechos aceptados y enunciados en la Reforma Constitucional (1949), la legislación laboral y en general social, se fundan en valores que corresponden a una percepción universalista de la ciudadanía bajo el fundamento de la justicia social⁷.

- ✓ Por otra parte, vistos como un proceso de conjunto, la ciudadanía social -las mejoras en la participación real del ingreso asalariado, las conquistas políticas en torno a la ciudadanía industrial, fundamentalmente los derechos del trabajo- se ve recortada por la singularidad del proceso político. Los gobiernos de facto imponen recortes substanciales, cuando no totales, al ejercicio de los derechos ciudadanos en su conjunto.

El carácter del Estado de Bienestar en Argentina expresa una crisis continua que se manifiesta en la tensión entre los sectores subalternos, sus expresiones políticas y organizativas y la forma que adopta el patrón de acumulación, ligada a una institucionalidad vaciada en el sentido propuesto por A. Borón⁸. Sin embargo estas particularidades que hacen identificar como una concreción específica al Estado de Bienestar en Argentina, comenzarán a replantearse a partir de la dictadura miliar, en especial debido al viraje de las políticas económicas, que adoptan una impronta acorde al nuevo patrón de acumulación centrado en la valorización financiera. La importancia que reviste discriminar los componentes fundamentales del Estado de Bienestar, se debe a que éste es una pieza fundamental para

⁷ Esto constituye una característica constante del Estado de Bienestar según el análisis realizado por Lo Vuolo, al que define como una forma 'híbrida' frente a los modelos europeos. En el sistema de políticas sociales conviven dos principios de organización: el corazón del sistema de inspiración corporativa (programas de pensiones, obras sociales y asignaciones familiares) establecido como suma de cuerpos autónomos de seguros sociales financiados por impuestos al salario (el que apuntaba a la división entre trabajadores, preservando una situación diferencial de estatus) a la par de otro grupo de políticas públicas financiado desde rentas generales y ofrecido sobre bases universales (educación y salud públicas), cuyo objeto era extender los derechos más allá de las necesidades absolutas y alcanzar un cierto estándar promedio en la distribución de beneficios al conjuntos de la población. Cfr. LO VUOLO, Rubén (1998): *¿Una nueva oscuridad?. Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia*" en "La nueva Oscuridad de la Política Social", CIEPP, Miño y Dávila, Buenos Aires, pág. 39.

⁸ Cfr. BORÓN, A.(1997): "Entre Hobbes y Friedman: Liberalismo económico y despotismo burgués en América Latina", pág. 91.

comprender el camino que recorren las transformaciones del rol del Estado, las instancias en que se suceden las mismas y los objetivos hacia dónde están dirigidas.

En este sentido, en el período que va desde 1976 y hasta el primer gobierno constitucional en 1983 se instrumentan políticas específicas que apuntan a hacer desaparecer el carácter keynesiano en la gestión de los asuntos económicos, y a orientar la misma hacia el sector financiero. En este proceso se asocian el endeudamiento externo que asume una importancia fundamental y una inédita redistribución de ingresos desde el sector asalariado hacia el capital concentrado: “Los grupos económicos locales y las empresas transnacionales no se endeudan para realizar inversiones productivas sino para obtener renta mediante colocaciones financieras, en tanto la tasa de interés interna supera largamente la tasa de interés internacional, para finalmente remitir recursos al exterior y reiniciar el ciclo. Por eso, en la Argentina la otra cara de la deuda externa es la fuga de capitales locales al exterior. En este proceso el papel del Estado es fundamental, por lo menos por tres motivos: a través del endeudamiento interno mantiene una elevadísima tasa de interés en la sistema financiero local respecto al vigente en el mercado internacional; mediante la deuda externa es quien provee de divisas que hacen posible la fuga de capitales; asume como propia la deuda externa del sector privado, incorporando una nueva transferencia de recursos a las existentes que ya comprometían muchos miles de millones de dólares”⁹.

Sin embargo los instrumentos de seguridad social permanecieron fijados por la impronta característica del período anterior y se mantendrán hasta la década de los '90 en que se producirá un viraje en los principios y formas de instrumentar la seguridad social en el país. De las reformas del Estado planteadas en este momento en Argentina a partir de los años '90 se producirá una reformulación que atañe centralmente a los principios universalistas que basaban la protección social en los sistemas de seguro organizados a partir de la integración en el empleo¹⁰. Este, por otra parte es reducido a partir de una doble injerencia del mercado: la competencia de servicios de salud y seguros privados con las Obras Sociales, conjuntamente

⁹ Cfr. BASUALDO, E (2001), “Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina”, UNQ, FLACSO, Bs. As., Op. Cit., pág. 31.

¹⁰ Sobre la Reforma I y II del Estado ver GARCÍA DELGADO, Daniel (1998): “*Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*”, Ariel, Buenos Aires, pág. 48 y subs.

con la privatización del sistema jubilatorio y la retracción de la cantidad de mano de obra empleada con cobertura social, de salud y previsional¹¹. Este proceso de redefinición de la seguridad social, se enmarca en el escenario de aumento de desempleo, la precarización y la creciente informalidad del mercado de trabajo. Por tanto la cantidad de población protegida por la cobertura de seguros que se garantizan a través de la integración laboral disminuyeron sensiblemente y, de manera concomitante (efecto de las altas tasas de desocupación y del aumento de la inserción laboral precaria, inestable o en 'negro'), aumentó la población dependiente, para su sobrevivencia, de las políticas de asistencia social instrumentadas por el Estado.

En este contexto, las políticas sociales se fundamentan sobre la base de nuevos principios, que pueden ser sintetizados como: focalización, privatización, descentralización, equidad, compensación¹². La *focalización* surge como contrapartida a la consideración de que los gastos sociales del Estado no llegaban sino en ínfima proporción a los sectores pobres, por lo que se necesitaba redireccionar los mismos. La *privatización* es planteada como respuesta tendiente a aliviar la crisis fiscal y a evitar las irracionalidades en el uso de los recursos, que habrían sido inducidas por la gratuidad de ciertos servicios públicos y el aumento de la progresividad del gasto. La *descentralización*, por su parte, sería la herramienta pertinente para aumentar la eficiencia y eficacia del gasto al acercar problemas y gestión¹³. Estos ejes se

¹¹ En el año 1993 se sanciona la ley 24.241 que instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (modificado luego por la ley 24.463). Los rasgos fundamentales de la normativa son: 1) establece un sistema mixto que integra un régimen de reparto con un régimen de capitalización individual 2) establece una mayor rigurosidad para otorgar los beneficios previsionales, 3) eleva la edad para acceder al mismo, 4) establece tope máximos de haberes sujetos a aportes y contribuciones, 5) Deroga regímenes preferenciales. Cfr. SLODKY, Javier (1997): "*Política de Seguridad Social y Procesos de Reforma*", UNQ, Bs. As., pág. 402 y subs. En la práctica y debido tanto a presiones de las empresas como a la desfinanciación del sistema de reparto, la mayoría de los trabajadores fueron 'alentados' a adscribir al régimen de capitalización.

¹² Se exponen los argumentos fundamentales esgrimidos por el gobierno acerca del nuevo perfil de las políticas sociales.

¹³ La ley 24.049 de Transferencia de Servicios trasladó a las provincias los servicios de salud, educación y programas asistenciales pasándolos desde la órbita nacional a la provincial. El objetivo era descentralizar y racionalizar servicios mediante la administración, ejecución y control de las prestaciones a nivel local. Cfr. RIQUELME, Graciela (1997): "*La Política educativa y de formación para el trabajo en los '90: ¿Existen alternativas frente a los efectos del proyecto liberal?*", en E. Villanueva (Coord.): Op. Cit.

plantean como solución a la excesiva burocratización e ineficiencia de los sistemas de prestación administrados por los gobiernos nacionales hasta entonces.

La nueva gestión de la política social parte de abandonar el principio de universalidad. Los pobres se convierten en los nuevos sujetos de la política social focalizada y el nuevo paradigma de ésta se regirá, de ahora en más, por los principios de eficacia y eficiencia instaurados como valores fundamentales para el accionar social según la lógica de costo-beneficio. A partir de estas reformulaciones las políticas públicas, y específicamente las políticas sociales, se instrumentan teniendo en cuenta la *equidad* y la *racionalidad* de las mismas: la primera entendida como reducción de desigualdades sociales (en cuanto a monto y calidad de los servicios) y la segunda como calificación de las formas institucionales y reglas de juego que articulan los diversos sistemas de producción de bienes y servicios en función de cómo ellas inciden en el logro de determinados objetivos (eficacia) optimizando recursos (eficiencia). En otros términos, “el concepto de eficacia refiere exclusivamente a los resultados del programa: un programa es eficaz si logra producir los resultados esperados. La eficiencia refiere a los procedimientos: un programa es eficiente cuando produce resultados con el menor costo posible o de la mejor forma que se podría llevar adelante”¹⁴.

La consecuencia de la implementación de políticas económicas constituidas en el neoliberalismo, que sustentaron la apertura de la economía, la privatización de empresas y la reformulación acerca del rol del Estado, se evidenciaron, fundamentalmente en la década de los '90, en el marcado deterioro del mercado de trabajo y el aumento exponencial de la pobreza e indigencia. Frente a este panorama socio económico, las políticas sociales se encaminaron a evitar el conflicto social a través de ‘*políticas de salvataje focalizadas*’ cuya característica fundamental no fue garantizar el derecho a la subsistencia, sino instrumentar la forma en que ‘residualmente’ el Estado se hiciera cargo de la población expulsada del mercado de trabajo¹⁵.

¹⁴ Cfr. ARROYO, Daniel (1998): “*Gestión municipal y Ciencia Política. Apuntes para el análisis de lo que se viene*”, en Seminario: Programas sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, Colombia, mimeo.

¹⁵ Cfr. ROCA, Emilia et al (2003): “*Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. ¿Política de Empleo o Política Social?*” Ponencia presentada en ASET 6to. Congreso, pág. 40.

Pero, al mismo momento, las políticas sociales van a estar atravesadas por la lógica del mercado, es decir se hacen cargo de los efectos del funcionamiento del mercado, actuando como el mercado. En este sentido, la discriminación de los grupos sociales ‘en riesgo’ (las formas de gestión de lo social, sus procedimientos e implementación), la determinación de los recursos para atender necesidades, la racionalización en el gasto social, no apunta a fortalecer y garantizar la inserción social en tanto derecho, sino a proveer diferencialmente a determinados segmentos de la población con mayores carencias de manera coyuntural, errática y según, no los beneficiarios sino los beneficios (fundamentalmente políticos) que redunden de su aplicación. Así, “la política social del Estado Neoliberal se funda en la presunción implícita de que el sentido de la vida para algunos grupos sociales puede limitarse a la sobrevivencia”¹⁶.

Según lo que expusimos al principio de este apartado, las formas y regímenes en que se concretan los distintos tipos de Estados de Bienestar conllevan una forma específica de concebir la relación entre Estado y sociedad fundada en principios valorativos en torno a la ciudadanía. En este sentido, Gösta Esping-Andersen señalaba que la instrumentación de un sistema de seguridad social basado en principios ciudadanos de alcance universal (tal como el autor caracteriza a la concreción típica de las socialdemocracias europeas) promovían una independencia de la situación del individuo con respecto a las determinaciones (la forma de funcionamiento y la impronta) del mercado. Para este autor, éstos regímenes tendían a una ‘desmercantilización’ de los derechos ya que éstos no dependían de la inserción de la población en el mercado o del grado de necesidad o rendimiento laboral, sino que los beneficios se establecían por el sólo hecho de ser ciudadano o residente en el país desde un tiempo considerable.

Pero las condiciones sociales, políticas y económicas en la que se fundaban tales principios han cambiado (para la Argentina en particular y en general en el ámbito internacional,) y su transformación impacta sobre la condición ciudadana de los sujetos otrora anclados en los derechos garantizados por el Estado. Esta transformación que coloca al mercado como asignador de recursos, pone en tensión y actualiza, el problema en torno a la concepción de la

¹⁶ Cfr. GRASSI, Estela (1997): “*Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano*”, en Ernesto Villanueva (Coord), Op. Cit., pág. 380.

ciudadanía. Dice Atilio Borón: "...se ha producido una inédita mercantilización de la vida social, por la cual casi la totalidad de ésta ha sido redefinida en términos mercantiles, lo cual dio origen a un notable desequilibrio en la relación entre mercado, estado y sociedad, en donde el crecimiento desorbitado del primero se hizo a expensas y en detrimento de los otros dos"¹⁷.

Si bien los principios de ciudadanía no han sido reformulados, o lo han sido en parte (aquellos que se refieren a los derechos del trabajo y por tanto a la ciudadanía social), las formas de instrumentar la seguridad social y las políticas sociales marcan un derrotero de mercantilización de los derechos sociales que reclasifican a la población beneficiaria siguiendo las pautas de mercado (inclusión/ exclusión), estigmatizan la situación diferencial de aquellos sectores de población que no pueden ser integrados a través del trabajo y exacerbaban las desigualdades sociales en cuanto al acceso diferencial a los bienes públicos y sociales. En el contexto de dominio del mercado y de instrumentación de políticas neoliberales, tales cambios han trazado un horizonte de mayor fragmentación social.

José Luis Coraggio, señala este camino trazado por las políticas sociales bajo el 'espíritu de época' de los años '90: "en un mundo que se centraliza cada vez más, en que las vidas cotidianas de los habitantes periféricos están cada vez más determinadas por el impacto sorpresivo de las fuerzas que se ocultan tras el supuesto naturalismo de la crisis, proponer que nuestras sociedades se retiren a lo local como ámbito de gestión popular, de democracia, de experimentación y reflexión es poco menos que una trampa. Lo demuestra el que la descentralización, pensada como traspaso de la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales, es una bandera de los organismos internacionales controlados por los gobiernos centrales, siendo su contenido la legitimación de la desestatización y privatización en la periferia, a la vez que sentar las bases para una creciente diferenciación en las condiciones de vida, eliminando los mecanismo de compensación, en aras del 'que cada cual pague por lo que recibe', que equivale al eslogan, menos popular: 'que cada cual reciba aquello por lo que

¹⁷ Op. Cit., pág. 32-35.

puede pagar' (a los precios internacionales fijados por el poder monopólico y sus gobiernos)"¹⁸.

El derrotero seguido en los últimos años por las políticas sociales en la Argentina demuestra un camino continuo que reconoce sin embargo dos momentos: primero, políticas de atención focalizadas y segundo, políticas compensatorias de la nueva situación de emergencia social.

Durante el primero de estos momentos, se instrumentan programas sociales cuyo objetivo es la atención coyuntural de los grupos excluidos del mercado de trabajo. Así el Estado se hacía cargo de los efectos no deseados de la transformación económica¹⁹. En este período es recurrente encontrar la categoría de "nuevos pobres" para dar cuenta de la situación específica de estos grupos con respecto a la pobreza estructural -histórica y, a la vez identificar a los mismos en forma diferencial según el estrato del cual provienen. En un segundo momento y luego de una década de aplicación del modelo neo liberal, cuando la desocupación se vuelve estructural y a la vez estructurante de la nueva realidad social, se intentan políticas de contención de tipo compensatorias y de características más abarcativas, para las cuales los beneficiarios son progresivamente grupos más cuantiosos de población²⁰. Esta forma de

¹⁸ Cfr. CORAGGIO, José Luis: "*Descentralización. El día después*", UBA, Publicaciones CBC, Bs. As, pág.24.

¹⁹ De éste período se destacan los programas 'trabajar'. El *Programa Trabajar I*, (1996 y 1997) – implementado durante el segundo período de gobierno de Carlos Menem- con financiamiento del BM, dependía de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dentro de la tipología de Programas, pertenecía a los denominados "Programas de Empleo Directo". Tuvo como objetivos explícitos brindar un ingreso a desocupados en períodos de búsqueda de empleo, mejorar sus posibilidades de inserción laboral y contribuir al desarrollo de la infraestructura económica y social de las comunidades. El *Trabajar II* constituyó la segunda etapa del programa, iniciada el 1º de mayo de 1997 y finalizada el mismo día de 1998. Simultáneamente al Trabajar se implementaron otros Programas de Empleo y Desarrollo Productivo: Acciones de capacitación y apoyo al empleo privado; Forestar; Programa de ayuda a la reconversión de la esquila; Programa Servicios Comunitarios; Programa Talleres Ocupacionales; Programa Talleres Protegidos de Producción; Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP); Proyecto Imagen; Proyecto Joven; Proyecto Microempresas. Cfr. DI LEO, Pablo (2003): "*Desplazamientos del trabajo y la ciudadanía. Una aproximación desde el campo de las Políticas Sociales*", Ponencia Presentada al 6to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Bs. As.

²⁰ El *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* fue creado a comienzos del año 2002, en el marco de la emergencia económica, alimentaria y sanitaria dictada por el Poder Ejecutivo Nacional. A través de su implementación, el Gobierno encabezado por el Dr. Eduardo Duhalde, pretendió hacer efectivo *el derecho familiar de inclusión social*, en cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y

contener cada vez más población en la generalización de las políticas sociales, no debe ser sin embargo tomada como universalización de sus principios sino como una extensión de los efectos de exclusión del mercado laboral. Es decir, lo que se extiende es la pobreza e indigencia como consecuencia de un sistema económico y social de carácter excluyente, no los principios de inclusión que subyacen a las políticas sociales.

La mercantilización de los derechos, como aquí se comprende, no sólo se expresa en que los mismos tanto por su forma de asignación o instrumentación, como en la determinación de la 'población objeto' sigan una lógica de tipo mercantil, sino también en tanto media la 'moneda' como forma de 'compensar' a los ciudadanos su expulsión del mercado de trabajo o más allá, de indemnizar la exclusión de los niveles aceptados de la vida en sociedad. Este tipo de políticas que para el ejercicio de un derecho de ciudadanía aceptan o imponen la contraparte de los beneficiarios (en otros países instrumentados como RMI en Francia, Workfare en EEUU, el plan jefes y jefas de hogar en Argentina), mercantiliza la concepción de derecho para llevarlo al terreno siempre disciplinador del 'dinero-mercancía'²¹.

Según un estudio realizado por el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), anteriormente citado, el Plan Jefes y Jefas de Hogar es considerado como una transferencia de ingresos y no un derecho de inclusión social (previsto en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC). El derecho a un nivel de vida adecuado está garantizado de la siguiente forma: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, debido a: a) no posee un alcance universal sino que está dirigido a una población objetivo definida (desocupados con menores a cargo, inscriptos con anterioridad al 17 de mayo de 2002, y mayores de 70 años que residen en una determinada región del país. Por tanto no se reconoce la igualdad ante la ley, ya que no es otorgado a todos aquellos que se

expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas. Cada uno de ellos percibe una suma de \$ 150, y a cambio de ello debe participar en actividades de capacitación, comunitarias o productivas. Cfr. PAUTASSI, Laura; ROSSI, Julieta; CAMPOS, Luis (2003): “¿Derecho social o beneficio sin derechos?” Plan Jefes y Jefas”, Ponencia presentada al 6to. Congreso de Estudios del Trabajo - ASET, Buenos Aires.

²¹ Sobre las características de los mismos ver LO VUOLO, Rubén (2001): “*Alternativas: La economía como cuestión social*”, Altamira, Bs. As. 154 y subs.

encuentran en la misma situación; b) el monto asignado no es suficiente para cubrir las necesidades básicas alimentarias de una familia (no realiza distinción según la cantidad de integrantes del hogar por lo que la incidencia del programa es menor en hogares numerosos); c) es transitorio (finaliza conjuntamente con la emergencia laboral que actualmente está declarada hasta el 31 de diciembre de 2003). Un derecho cuyo ejercicio es sometido a plazo -y en este caso, a un plazo por demás exiguo- es alterado en su sustancia.); d) no está prevista la posibilidad de recurrir administrativa ni judicialmente en caso de rechazo de la inscripción del plan; e) carecen de mecanismos transparentes de asignación y fiscalización, y de producción de información para evaluación de resultados”²².

La consecuencia de esto es doble: hacia el mercado de trabajo pauta un mínimo vital de ingreso con respecto a la fuerza de trabajo y por ello sirve en la determinación del nivel salarial básico de los ocupados empleados en el mercado laboral, que en el caso de nuestro país dista enormemente de lo necesario para el sostenimiento y la reproducción de la población ‘beneficiaria’; por otra parte, monetiza el vínculo entre individuo y sociedad, poniendo un precio mínimo a la condición de subsistencia que redundará en la aceptación de una ciudadanía de ‘segunda clase’.

De la misma manera, la mercantilización también puede concebirse como consecuencia de que el mercado asume el rol central en la asignación de los bienes sociales y de los servicios públicos. Así, la privatización de las empresas de servicios públicos (aprovisionamiento de agua, gas y energía eléctrica) en nuestro país ha servido al paso desde una concepción de administración de servicios orientada al usuario como miembro de pleno derecho de la sociedad, al ‘cliente’ o ‘consumidor’: aquél que paga por el servicio y que por tanto tiene ‘derecho’ diferencial y prioritario con respecto al resto de la población²³. En el mismo sentido, las reformas adoptadas en el ámbito de la salud y de la educación tienden a

²² Cfr. PAUTASSI, Laura; ROSSI, Julieta; CAMPOS, Luis (2003), Op. Cit.

²³ Como parte de una concepción más amplia acerca del rol y gestión del Estado esta lectura marca el traspaso de una matriz estado-céntrica a una mercado-céntrica en la provisión de servicios públicos básicos. Cfr. CAVAROZZI, M (1997): “*Autoritarismo y democracia (1995-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*”, Ariel, Bs. As.; GARCÍA DELGADO, D (1998), Op. Cit. Con esto no se quiere afirmar, sin embargo, que los servicios básicos, en el momento del EB no privilegiaran al ‘contribuyente’ (con capacidad de pago) sino que se enfatiza el predominio de una visión universalista en la provisión de los mismos, bajo una concepción re-distributiva del Estado.

diferenciar y segmentar la población, según la capacidad de compra, es decir según la disponibilidad de ingresos.

La situación social emergente de la aplicación de planes económicos y la profundización del patrón de acumulación financiero provocaron no solo el desfondamiento de los derechos sociales, es decir el deterioro flagrante de la condición socio-económica de población en términos de ‘ciudadanía real’, sino que también propiciaron el recorte explícito y la adecuación de los derechos sociales instaurados por ley. Esto se produjo a partir de garantizar al mercado su funcionamiento frente a la (anterior) garantía de derechos de los ciudadanos (en este sentido pueden comprenderse las re-regulaciones del derecho del trabajo, la ley federal de educación y la ley que instaura el sistema integrado de jubilaciones y pensiones). El mercado regula la integración-desintegración social. Así, se evidencia el traslado de los principios que fundan la ciudadanía social y sus consecuencias: “El lento pero progresivo desplazamiento del lenguaje de los “derechos” planteado y resuelto en el terreno de las instituciones públicas, al lenguaje de los “bienes”, conjugado y resuelto en el ámbito del mercado, es un sutil indicador de la decadencia política de las democracias latinoamericanas”²⁴.

Crisis material o crisis valorativa

La crisis de los derechos sociales que se vinculan a la mutación del Estado de Bienestar tiene, como reconocen algunos de los autores, un sustrato valorativo vinculado a los principios en los cuales se fundaba la seguridad social y que atañe al reconocimiento de universalidad en la mejora en las condiciones y calidad de vida incorporados como derechos ciudadanos.

Como vimos, cada forma de institucionalizar el bienestar correspondía a una concepción de ciudadanía, que hoy, conjuntamente con la redefinición del Estado apunta a refundar los principios de aquella, al menos en su dimensión social. Desde esta perspectiva, la excedencia del Estado en torno a la situación social se manifiesta en nuevas formas de instrumentar las políticas sociales en las que subyace una redefinición de los derechos que conformaban la ciudadanía social.

²⁴ Cfr. BORÓN, Atilio (2000): “*Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pág. 153.

Sin embargo y de la misma manera, es reconocido que tal transformación parte de un piso social que le da sustento. Los cambios acaecidos en 'lo social' serían el referente material de la 'nueva cuestión' que hace repensar el rol del Estado en su relación con la sociedad civil y que posibilitan, a su vez, volver sobre los fundamentos de la ciudadanía.

En este contexto y registrando un movimiento doble, los derechos ciudadanos se han expandido y contraído. La expansión a la que nos referimos se sustenta en el reconocimiento a través del derecho internacional y, en el caso de la Argentina, la incorporación constitucional, de las minorías y las diferencias de amparo hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. En tanto su contracción, corre por dos andariveles diferentes, aquél que se desprende de la mudable situación socio económica y el que des-regula (o re-regula) los derechos del trabajo (en especial) y los derechos sociales (en general).

Del análisis de ésta situación parten dos lecturas alternativas. Una, pensar que la transformación de los derechos de la ciudadanía social emerge como un cambio en los principios valorativos que le daban sustento en una concreción institucional específica, el Estado de Bienestar. La otra, que lo que ha cambiado es el sustrato material que permitió tanto el reconocimiento y aceptación de los derechos sociales, en un momento histórico determinado y bajo las especificidades de las formaciones sociales concretas, como también su actual recorte.

Parados en esta disyuntiva, nuestra lectura se sustenta en reconocer que la mudable situación de la condición ciudadana cuya manifestación es el cambio en la relación entre Estado y sociedad, puede ser comprendida como una nueva etapa de emancipación del Estado: *de lo que se emancipa es, justamente, de la cuestión social*. Desde nuestra perspectiva, la redefinición del rol del Estado y de las políticas sociales apunta a reforzar la 'emancipación del Estado' de la cuestión social, o lo que es lo mismo (y como fue anteriormente señalado) la colonización por parte del mercado de la cuestión social.

Usamos 'emancipación del Estado' en los términos que señala Marx con respecto a la religión, en tanto: "Los límites de la emancipación política se muestran en seguida en el hecho

de que el *Estado* se puede liberar de una limitación, sin que lo mismo ocurra realmente con el hombre; el Estado puede ser un Estado libre, sin que el hombre sea un hombre libre”²⁵.

Esta emancipación es posterior a la configuración de un nuevo escenario de lo social, que presupone y se antepone al cambio: la sociedad colonizada por el mercado. En esta encrucijada que marcan ambas fases de un mismo proceso, se evidencia un problema singular conformado por lo que pareciera presentarse como una contradicción, la aceptación de las desigualdades y de las diferencias de grupos específicos anteriormente subsumidos en la generalidad del derecho.

Sin embargo, para nosotros, la funcionalidad que adquiere la aceptación de las desigualdades en el actual entorno social, refuerza el carácter funcional del derecho y da cabida a la instancia de adecuación formal de los contenidos de la ciudadanía, a las transformaciones contemporáneas del capital. Intentaremos en el punto siguiente argumentar esta afirmación.

El Estado se emancipa de la cuestión social

Cuando nos referimos a la emancipación del Estado de la cuestión social, queremos indicar la forma concreta como las transformaciones emergentes en el ámbito de la organización del trabajo y, su consecuencia, el aumento del desempleo, aparecen como dados e irrevocables, desde la perspectiva estatal, o aún más allá, reforzados por el planteamiento de un Estado entendido como mínimo. Este a la vez que garantiza (a través de las políticas económicas) el funcionamiento del mercado, se hace cargo de las consecuencias de su funcionamiento, con la instrumentación de políticas sociales de nuevo cuño. La transformación de las formas de seguridad social que daban sustento al Estado de Bienestar, queda en el centro de la redefinición del Estado y de la ciudadanía en términos sociales.

Por tanto, en este punto, abordaremos las posiciones que avalan la redefinición de las formas de intervención social del Estado a través de las políticas sociales. Intentaremos mostrar cómo desde el diagnóstico que se realiza acerca de lo social, hasta la propuesta de repensar los principios valorativos que llevan a cambiar la función del Estado, postulan su prescindencia en los asuntos sociales y descargan, en el mismo seno social, la responsabilidad de ‘hacerse

²⁵ MARX, Karl (1992): “*La cuestión Judía*” (Y otros escritos), Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo; Planeta Agostini; Buenos Aires, pág. 32.

cargo' de los efectos del mercado. En lo que nos interesa, estas posiciones estarían avalando un cambio en la forma de concebir los derechos sociales, bajo un rasgo que vendría a distinguirlos en la actualidad: la diferencia de oportunidades, la desigualdad social.

Para los autores que sostienen que la crisis del Estado de Bienestar (o Estado de Providencia) se funda en una crisis de sus principios valorativos, lo que ha cambiado es la forma de concebir y organizar la solidaridad²⁶. Según esta lectura, el Estado de Providencia se sustentaba en una sociedad inclusiva en términos de empleo, que organizaba la seguridad social de manera tal de preservar e indemnizar el riesgo social hacia los sectores de población que quedaran excluidos del mercado de trabajo. Bajo esta concepción, se desarrolló el sistema asegurador, en el cual las garantías sociales estaban ligadas a la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales riesgos de la existencia. Desde la revolución francesa (para estos autores), el problema fue hacer concordar el principio de solidaridad (la sociedad tiene una deuda para con sus miembros) con el principio de responsabilidad (cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo). Así el *seguro* se universaliza (por obligación) y se vuelve verdaderamente social, con un papel transformador en lo moral y lo social, ya que permite a cada ciudadano gozar de las ventajas de *todos* al dejarlo libre para existir como individuo, reconciliando sociedad / libertad individual. Esta forma de asegurar lo social, descansaba, entonces, en la idea de que los riesgos estaban igualmente repartidos en el conjunto del tejido social y que los mismos eran de naturaleza aleatoria²⁷.

Sin embargo, y así lo reconocen estos autores, la sociedad en la cual descansaba este contrato social se ha transformado. El cambio hace eclosión en la crisis del Estado de Providencia y en la individuación de lo social y es éste fenómeno el que se impone para posibilitar una nueva forma de pensar el Estado²⁸. Es fundamentalmente la 'individuación social' (la imposibilidad

²⁶ Nos referimos a la obra de ROSANVALLON, Pierre (1995): "*La Nueva Cuestión social*", Manantial, Bs. As. y ROSANVALLON, Pierre y FITOUSSI, Jean Paul (1997): "*La Nueva era de las desigualdades*", Manantial, Bs. As.

²⁷ ROSSANVALLON, Op. Cit. Pág. 21.

²⁸ Para Rossanvallon el mayor conocimiento de las diferencias entre individuos y grupos pone a prueba los fundamentos del contrato social: "Nuestro conocimiento de las desigualdades y las diferencias hace que (la) definición de justicia se vuelva problemática" (...) "Lo que necesitamos es un enfoque de la justicia 'bajo el sol del conocimiento' de las diferencias entre los hombres" (...) "La solidaridad (...) pasa a estar fundada, por definición, en el tratamiento diferenciado de los individuos, por lo tanto, ya no puede derivarse de la aplicación de una norma fija y universal" (p. 57). Y agrega:

de comprender 'lo social como conjunto' o grupos o agregados) la situación que da pie a una revolución sociológica, ya que los cambios en lo social invalidan las categorías de análisis tradicionalmente usadas, por lo que se impone una nueva manera de aprehender y, por tanto, intervenir en lo social. Los sujetos han cambiado debido a que, mayoritariamente, constituyen el sector de los excluidos, una no-clase, irrepresentable ya que no conforman un grupo homogéneo; sus características provienen de cada trayectoria individual, fundamentalmente de la historia laboral personal. Por esta razón las categorías sociales analíticas que daban cuenta de conjuntos sociales e individuos pertenecientes a esos colectivos (las clases sociales, las categorías profesionales), ya no pueden utilizarse para evaluar trayectorias altamente diferenciadas; se declara así imposible la implementación de políticas sociales de corte universalista, debido al obstáculo presente en la comprensión de lo social como totalidad homogénea²⁹.

Sobre este diagnóstico, que parte de concebir como fundamento central el aumento 'dado' y la extensión de la *precariedad y vulnerabilidad* laboral de importantes sectores de la población, se asientan los cambios propuestos para dar sentido a un nuevo contrato. Un contrato que debe reconocer las diferencias, ya que lo que predomina es la desigual inserción en el mercado del empleo, las incomparables trayectorias laborales y en igual sentido, las diferentes oportunidades de integración. Siguiendo la tradición contractualista, estos autores reconocen, que el *velo de ignorancia* está desgarrado, no pudiéndose desconocer las diferencias de cada situación individual, por tanto cualquier propuesta de integración social debe hacerse bajo una perspectiva nueva en el diseño de políticas sociales, que permitan ser confrontadas en el "cara a cara" directo de los grupos e individuos.

Para los autores que sostienen esta propuesta, es necesario repensar los derechos como "*derechos procesales*", reinventar la idea de igualdad de oportunidades para comprenderla

"Ya no hay sino un enfoque político y circunstancial de la justicia. Desde el momento en que no nos contentamos con las definiciones mínimas (la igualdad de derecho) (...) es forzoso constatar que no hay teoría posible de la justicia. La justicia es siempre incierta, derivada del debate público con cuyos elementos se construye el contrato social". Cfr. ROSSANVALLON, *Ibidem*, Op. Cit. Pág. 60.

²⁹ Para el autor la desregulación económica y el crecimiento de la desocupación que marcaron los años ochenta y noventa no hicieron sino aumentar la dificultad de descifrar la sociedad. Por tanto "La multiplicación de los desperfectos y rupturas en lo social no hacen más que acentuar la ruptura con la sociedad bien ordenada en clases. Las variables topológicas y biográficas adquirieron una mayor importancia en la comprensión del mundo". *Ibidem*. Op. Cit. Pág. 200.

como *equidad* de oportunidades³⁰. Esto se logra con una gestión más individualizada de lo social. De tal manera que la salida que se plantea al proceso de destrucción de la solidaridad, está dada por un cambio en la forma de gestionar lo social por parte del Estado, dando paso del “Estado de Providencia Pasivo” al “Estado de Providencia Activo”, en la búsqueda de *enriquecer* la noción de derecho social para llevarla así a la de “derecho de inserción”.

En una “Nueva era de lo social y lo político”, la remediación se encuentra en la necesaria refundación de la solidaridad y, consecuentemente, la redefinición de los derechos, de modo de hacer posible una mejor articulación entre práctica de la democracia (de la invención de las reglas de vivir juntos y la deliberación de la justicia) y gestión de lo social. La crisis del Estado de Providencia se saldaría, finalmente, profundizando la “democracia” y el “progreso social”. El ejercicio de la solidaridad se verá más directamente en lo político; se identificará con la formulación misma del contrato social.

Frente a un antiguo y declinante sistema asegurador (en el que predominaba el principio redistributivo que apuntaba a anular los daños a partir de una redistribución horizontal homogénea), los seguros sociales hoy, constituyen un sistema polimorfo, de fronteras difusas y extremadamente complejo, en el cual se mezclan, cada vez más inextricablemente, los aportes y contribuciones, préstamos y subvenciones de cualquier naturaleza. La crisis del Estado de Providencia se salda, entonces, instrumentando el pasaje del ‘asegurado social’ al ‘contribuyente’, en la búsqueda de un reparto simple de las responsabilidades entre el Estado (encargado de financiar la solidaridad a través del impuesto) y los interlocutores sociales (a los que corresponde la gestión de los gastos del seguro). Su implementación debe retomar la cuestión de la solidaridad no olvidando que se plantea bajo una fuerte restricción política y económica, explorando dos caminos: selectividad incrementada de las prestaciones y redefinición de la estructura de los gravámenes.

³⁰ Por tanto “los derechos sociales son aprehendidos “sobre lo que hemos dado en llamar ‘derecho procesal’ (...) Más allá de la igualdad aritmética, es en términos de equidad de tratamiento como razona el derecho procesal. Así, muy lejos de descartar la cuestión jurídica, fuente de perplejidad, hay que tratarla frontalmente. La crisis del Estado de Providencia, en efecto, es insoluble de cierto agotamiento de la filosofía liberal clásica del derecho. Redefinición de los sujetos de la acción social y redefinición del derecho van hoy en día a la par. Si en lo sucesivo ya no son las clases sino individuos en situación los nuevos sujetos de la acción social, ésta debe necesariamente proponer ayudas diferenciadas”. Ibidem, Op. Cit. Pág. 209.

Sin embargo, para Rossanvallon, no hay que perder de vista que las prestaciones sociales tienen una dimensión de ciudadanía, constituyen una de las expresiones del vínculo social y a su manera, dan testimonio de igualdad. Esta dimensión simbólica es esencial, participa del principio mismo de solidaridad. Por esto, para algunas prestaciones, debe conservarse cierta forma de universalismo: “*La solidaridad* consiste en organizar la seguridad de todos, implica compensar las disparidades de status”³¹. Entre el seguro tradicional (redistribución en el interior de una clase dada de riesgos) y el impuesto clásico a los ingresos (redistribución instantánea de ingresos) debe abrirse el camino de un nuevo gravamen que permita efectuar una redistribución a partir de una competencia ampliada del campo de las diferencias y las desigualdades.

La crítica central hacia el antiguo Estado de Providencia es que el mismo funcionaba como una máquina de indemnizar, compensando las pérdidas de ingreso (desocupación, enfermedad, jubilación) y asumía en forma directa ciertos gastos, con la entrega de subsidios diversos, condicionados a los recursos de los beneficiarios potenciales. De allí que se haya producido una disociación entre lo económico y lo social que puede sintetizarse en la polarización entre búsqueda de eficacia vs. máquina de indemnizar.

La propuesta, en el plano de las políticas sociales, intenta ubicarse en una zona intermedia entre la lógica de indemnización y la garantía de empleo, utilizando como ejemplo concreto el R.M.I (Ingreso Mínimo de Inserción), que en 1988 se instrumentó en Francia, el cual se apoya en el compromiso recíproco entre individuo y colectividad, teniendo en cuenta las necesidades, aspiraciones y posibilidades de los beneficiarios³². Este reviste el carácter de un derecho de nuevo cuño: individualizado y condicionado (a la contraprestación). El RMI intenta sustituir una universalidad abstracta por medio de una equivalencia práctica de resultados; introduce un “social de tercer tipo” que no pertenece a la forma tradicional de

³¹ Ibidem, Op. Cit, pág. 96.

³² Remedio adecuado para la ‘nueva cuestión social’ el RMI viene a paliar una inexplicable situación social: “En realidad, no hay explicación estadística de la especificidad de la extrema pobreza. La pobreza sigue inscripta fundamentalmente en una historia personal. La creación del RMI corresponde así a una verdadera ruptura en la mirada lanzada sobre lo social” (pág. 197). De tal manera para el autor esta política social es un derecho: “El RMI es un derecho que descansa sobre un contrato de inserción fundado en un compromisos recíprocos: el del interesado que se compromete a participar en acciones o actividades de inserción definidas con él; el de la colectividad que se compromete a ofrecer acciones o actividades de inserción correspondientes a las necesidades” Ibidem. Op. Cit. Pág. 173.

“ayuda social” ni al registro clásico de “protección social”. La clave de su comprensión es recibir “ayuda” a cambio de “ayuda”. Tanto el Ingreso mínimo de inserción como el Workfare (implementado en 1992 en los EEUU) conducen, a redefinir lo social: conciernen a la relación entre lo económico y lo social, a la naturaleza de los derechos sociales y a la definición de los nuevos “sujetos”, articulando ayuda económica y participación social. Sin embargo la superación del Estado de Providencia Pasivo va a la par con la pluralización del sistema productivo (fundamentalmente del sector terciario de la economía). Allí donde el Estado realice una transferencia de los gastos públicos, éste se trasmutará -casi en forma automática- en gasto activo, verbigracia la prestación de nuevos servicios de aquellos individuos portadores del “derecho de inserción”.

Como conclusión, repensar el “Progreso Social” significa (en esta línea teórica y en base al diagnóstico social descrito), reconstruir moral e intelectualmente el Estado de Providencia, lo que conduce a una reevaluación de la cuestión social y a redefinir el conjunto de valores y métodos que lo hacen posible. El nuevo sustrato valorativo parte de concebir una *igualdad enriquecida y compleja*³³, conjuntamente con un enfoque ampliado de equidad. Por ello la idea de progreso social como regla general y subsidio uniforme ya no es suficiente, la deuda social asume la forma de un deber individual frente a personas particulares, por lo que ya no se puede hablar de manera ‘abstracta’ de derechos sociales.

En definitiva, el anuncio realizado por estos autores es inquietante, ya que remite a un cambio mayor que el que se desprende de analizar las formas instrumentales realizadas con el objeto de incluir socialmente a la población excedentaria. Repensar el Estado, conlleva a reformular los derechos, anunciando un nuevo derecho no universal ni igualitario, un derecho planteado,

³³ Es momento, al parecer, de aceptar en un nuevo contrato la “igualdad compleja” de los individuos que constituyen la sociedad civil de tal manera de afirmar como fundamento variable o contingente el concepto de justicia, es decir aquél que viene a asegurar la igualdad social: “La justicia es una construcción humana, y es dudoso que pueda ser realizada de una sola manera (...) No es sólo cosa de aplicar un principio singular determinado o un conjunto de principios en momentos históricos distintos. Nadie negaría que hay una gama de aplicaciones morales permisibles. Yo pretendo añadir algo más que esto: que los principios sociales de la justicia son en sí mismos plurales en su forma; que bienes sociales distintos deberían ser distribuidos por razones distintas, en arreglo a diferentes procedimientos y por distintos agentes; y que todas estas diferencias derivan de la comprensión de los bienes sociales mismos, lo cual es producto inevitable del particularismo histórico y cultural. Cfr. WALZER, Michael (1982): “*Las esferas de la Justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*”, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 19.

ya en las formas, como diferencial y diferenciador: el derecho a la ciudadanía social, el derecho a la inserción. Nacido bajo un procedimiento que incluye la evaluación de trayectorias individuales diferenciadas y por lo tanto que permite el acceso a la ciudadanía de unos y la exclusión de otros, marca el fin de la inclusión social y de la ampliación del reconocimiento jurídico de la ciudadanía. El derecho se transforma en estigma de la individualidad diferente.

Por tanto, el reconocimiento de las diferencias sociales no tiene en el contexto actual un cariz emancipador; en este sentido, parafraseando a Marx: “No basta, ni mucho menos con preguntar quién tiene que emancipar a quien (...) sino de qué emancipación se trata”³⁴. La aceptación de la desigualdad social no viene pues a mejorar la condición de los (reconocidos como) ‘diferentes’, sino que al reconocer y naturalizar las diferencias (la sociedad se ha individualizado y esto es fruto del ¿individualismo social?) el Estado es quien se emancipa de las mismas; al reconocerlas se declara por sobre éstas, es decir, no corresponde al Estado sino a la ‘sociedad misma’ hacerse cargo de una situación que es producto ‘social’³⁵.

Así lo reconoce Sara Gordon, para quien los derechos sociales no deben asociarse a los derechos del hombre debido a su carácter ‘contingente’, en su lugar habría que definir nuevos ‘derechos institucionales’: “(...) los derechos institucionales nacen de las deliberaciones políticas y se traducen en leyes particulares y en convenciones en las que están de acuerdo los ciudadanos que participan en el proceso político, y permiten retomar la dimensión de obligaciones y deberes contenida en la ciudadanía. Estos derechos presentan ventajas respecto de los derechos del hombre ya que, a diferencia de estos últimos, expresan fines determinados socialmente que pueden ser reformulados cada vez que sea necesario hacer frente a cambios de circunstancias en lugar de apelar a una forma idealizada de comunidad y de actividad humana. Además, es posible usar la legislación para otorgar derechos específicos que atiendan demandas de los diversos ámbitos de la vida social, como en el caso de los derechos reproductivos de las mujeres, en lugar de limitarse a un estándar homogéneo. Por otro lado,

³⁴ Cfr. MARX, K, Ibidem, Op. Cit, pág. 29.

³⁵ Esta ‘descarga’ de responsabilidad de lo social a la sociedad, incluye para nosotros a las teorías acerca del desarrollo del tercer sector, entre otros esbozadas por OFFE, Claus (1992): “*La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*”, Alianza, Madrid y RIFKIN, Jeremy (1997), “*El fin del trabajo*”, Paidós, Buenos Aires.

cuando los derechos se institucionalizan, los deberes correspondientes pueden ser ubicados con precisión para resolver los conflictos. Estas características de los derechos ‘institucionales’ los hacen más adaptables que los derechos del hombre a la heterogeneidad social”³⁶.

La contingencia de los derechos sociales es afín a la nueva relación entre mercado y sociedad, y mercado y Estado. El reconocimiento de las desigualdades o de ‘la igualdad compleja’ tiene como piso una realidad mudable en función de la cual hay que adecuar los derechos (principalmente sociales), para hacerlos flexibles y adaptados al nuevo escenario social, al nuevo contexto económico y a una nueva percepción de la política: “(...) así que el hombre no se liberó de la religión; obtuvo la libertad de religión. No se liberó de la propiedad; obtuvo la libertad de propiedad. No se liberó del egoísmo de los negocios; obtuvo la libertad en ellos”³⁷. Siguiendo con estos postulados en su desarrollo histórico, no se liberó de la desigualdad; obtuvo su reconocimiento. No se liberó del Estado....el estado se liberó de una parte de la sociedad civil: la población excedentaria. El Estado mismo anuncia su prescindencia de esa parte “de los que ya no son parte”, y de éstos, se hace cargo la sociedad civil (el individuo mismo), en formas antiguas y novedosas: contraprestación, caridad, beneficencia, autoayuda, autogestión.

Consideraciones Finales

La transformación acaecidas en el mundo del trabajo dejaron a un conjunto más que importante de la población, en situación de extrema vulnerabilidad social. En este escenario se verifica lo que denominamos, *la emancipación del Estado de la cuestión social*, que no es más que el resultado de descargar sobre la sociedad la resolución de la subsistencia, en el momento que el mercado se totaliza como regulador de lo social. Este proceso descansa sobre una redefinición especial en el vínculo entre Estado y sociedad que toma cuerpo en la ‘*mercantilización de la ciudadanía social*’. En este sentido, intentamos exponer cómo se

³⁶ La conceptualización de S. Gordon parte de la definición dada por Bellamy en Bellamy, R. (1994) “*Tre modelli di cittadinanza*”, en Zolo, Danilo (coordinador) “*La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*”, Editores Laterza, Col. Libri del Tempo, Roma. Cfr. GORDON, Sara (2001): “*Ciudadanía y Derechos Sociales. ¿Criterios distributivos?*”, Alicia Ziccardi (Compiladora): “*Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*”, CLACSO, Bs. As., 2001.

³⁷ Cfr. MARX, Op. Cit, pág. 50.

realiza el pasaje de los derechos sociales comprendidos en el terreno de la ciudadanía a los mismos bajo la égida de la mercancía.

Este proceso de mercantilización de los derechos sociales se mueve en dos bandas: en el nivel de las declaraciones de principios (admitiendo y reconociendo lo que algunos autores han denominado la 'igualdad compleja') y en el ámbito de su instrumentación, es decir la forma de acceder y garantizar los mismos.

Sin embargo este avance en el reconocimiento de las diferencias en el contexto socio-político en que se efectúan entrañan un sentido más que emancipatorio, predatorio de las mismas. De tal manera las declaraciones se vacían en la imposibilidad de garantías efectivas y empuja la resolución de las mismas al accionar de los individuos afectados en su particularidad. Es decir que la 'salida' que se plantea al incumplimiento del derecho se zanja en el terreno legal. El Estado se descarga del lastre de la limitación de dirimir como cosa pública-política sobre éste conflicto (el del hambre, el de la carencia de acceder a los medios para proveer la subsistencia), llevando el mismo al terreno legal. Lo que no es sino 'judicializar' la cuestión social.

Paralelamente, se verifica el reconocimiento de las diferencias en el terreno de las políticas sociales. Estas se conforman como herramienta fundamental del derecho social a la vez que fomentan el traslado de la igualdad social como 'derecho' a la igualdad entendida como 'mercancía'. La 'desigualdad compleja' se manifiesta en el traslado de los derechos sociales al terreno de la política social refuncionalizada y vuelve el campo de la ciudadanía (por lo menos en esta dimensión) un territorio contingente que -como importantes autores reconocen- flexibiliza el derecho para adaptarlo a la eventualidad de un cierto estado de fuerzas sociales y de su manifestación y pulseada en el espacio público. De tal manera se pasa del 'derecho humano' reconocido a todos los ciudadanos en tanto tales al 'derecho instrumento' variable, contingente y selectivo. Dijimos que lo que nos interesaba remarcar aquí es lo que este traslado entraña como pérdida. Así, una vez configurado y descrito este escenario, es necesario volver al pasaje del conflicto que emana de las transformaciones del trabajo, y que se deslocaliza, o mejor, se difunde y trasciende el ámbito laboral para disponerse en el escenario público. Aquí es donde las maneras como el Estado conforma su repertorio de acción (que integra diferentes procesos desde su emancipación de la cuestión social, pasando

por la flexibilización legal del trabajo, la descarga en el ámbito judicial de la dimisión de los conflictos, hasta la generalización del plan social, como modo excluyente de proveer a la subsistencia de un grueso conjunto de la población), se presentan como obstáculo y límites al accionar colectivo.

Frente a este escenario quisimos analizar cómo a partir de las transformaciones del trabajo y del Estado se intenta restringir la condición ciudadana. Creemos así que el análisis del sentido de la ciudadanía, permite vincular esferas que generalmente se imponen como separadas: la cuestión económica, la política y la social.

Bibliografía

- ARROYO, Daniel (1998): “*Gestión municipal y Ciencia Política. Apuntes para el análisis de lo que se viene*”, en Seminario: Programas sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, Colombia, mimeo.
- BASUALDO, E (2001): “Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina”, UNQ, FLACSO, Bs. As.
- BORÓN, Atilio (1997): “*Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*”, U.B.A., 3ª Edición, Buenos Aires.
- BORÓN, Atilio (2000): “*Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*”, FCE, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, M (1997): “*Autoritarismo y democracia (1995-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*”, Ariel, Bs. As.
- CORAGGIO, José Luis: “*Descentralización. El día después*”, UBA, CBC, Bs. As.
- DI LEO, Pablo (2003): “*Desplazamientos del trabajo y la ciudadanía. Una aproximación desde el campo de las Políticas Sociales*”, Ponencia presentada ASET 6to. Congreso, Bs. As.
- ESPING-ANDERSEN, G (1993): “*Los tres mundos del Estado de Bienestar*”, Ed. Alfons et Magnanim, Generalitas, Valencia, España.
- FLEURY, Sonia (1997): “*Estado sin Ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*”, Lugar Editorial, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1998): “*Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*”, Ariel, Buenos Aires
- GORDON, Sara (2001): “*Ciudadanía y Derechos Sociales. ¿Criterios distributivos?*”, Alicia Ziccardi (Compiladora): “*Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*”, CLACSO, Bs. As., 2001.
- GRASSI, Estela (1997): “*Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano*”, en Ernesto Villanueva (Coord): “*Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*”, UNQ, Bs.As.
- LO VUOLO, Rubén (1998): “*La nueva Oscuridad de la Política Social*”, CIEPP, Miño y Dávila, Buenos Aires,
- MARX, Karl (1992): “*La cuestión Judía*” (Y otros escritos), Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo; Planeta Agostini; Buenos Aires

- RIQUELME, Graciela (1997): “*La Política educativa y de formación para el trabajo en los '90: ¿Existen alternativas frente a los efectos del proyecto liberal?*”, en E. Villanueva (Coord.): “*Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*”, UNQ, Bs.As.
- RIFKIN, Jeremy (1997), “*El fin del trabajo*”, Paidós, Buenos Aires.
- ROCA, Emilia et al (2003): “*Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. ¿Política de Empleo o Política Social?*”, Ponencia presentada en ASET 6to. Congreso.
- SLODKY, Javier (1997): “*Política de Seguridad Social y Procesos de Reforma*”, UNQ, Bs. As.
- ROSANVALLON, Pierre (1995): “*La Nueva Cuestión social*”, Manantial, Bs. As.
- ROSANVALLON, Pierre y FITOUSSI, Jean Paul (1997): “*La Nueva era de las desigualdades*”, Manantial, Bs. As.
- OFFE, Claus (1992): “*La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*”, Alianza, Madrid.
- PAUTASSI, Laura; ROSSI, Julieta; CAMPOS, Luis (2003): “*¿Derecho social o beneficio sin derechos? Plan Jefas y Jefas*”, Ponencia presentada al 6to. Congreso ASET, Buenos Aires.
- WALZER, Michael (1982): “*Las esferas de la Justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*”, Fondo de Cultura Económica, México