

TERCERAS JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

LA ARGENTINA DE LA CRISIS. Reconstrucción, nuevos actores y el rol de los intelectuales

10, 11, 12 de diciembre de 2003

***Autores e inserción institucional:** Licenciada en Antropología Claudia Beatriz Tello. Docente-investigadora. Jefe de Trabajos Prácticos de Antropología Social I y Profesora Adjunta de Antropología Social II Escuela Superior de Trabajo Social (UNLP).*

***Abog. Alberto Ramón Ramírez.** Instituto de Derecho Social, del Trabajo y la Previsión. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata*

***Dirección electrónica:** : cbtello@yahoo.com.ar, ramirezalberto_ramon@hotmail.com*

***Domicilio y teléfono de los autores:** 32 entre 156 y 157. (0221) 470-6309*

Título: DEL ABANDONO DE LAS RESPONSABILIDADES Y DE LA PÉRDIDA DE LOS DERECHOS

***Lugar y fecha:** La Plata, septiembre de 2003*

ABSTRACT

Los cambios producidos en las últimas décadas en nuestro país plantean un escenario distinto para la vida cotidiana, la gestión pública y la actividad política. El análisis que permita entender cómo hemos llegado a esta situación, requiere situar el problema tanto desde la perspectiva macro como microsociopolítica. El presente trabajo propone un recorrido que va desde reconocer las características de una nueva etapa del capitalismo a desentrañar la magnitud de la deconstrucción de sentidos, históricamente contruidos, que se opera en distintos campos por las modificaciones estructurales producidas. En medio de estos procesos se encuentra el nuevo rol del Estado que limita y devalúa la acción estatal en función del bien común, entendido éste como protección legal y social de los sectores asalariados y medios.

Una expresión de las políticas sociales focalizadas, surgidas a partir del cambio de paradigma en la producción y de la gestión pública, son los planes de empleo implementados en la provincia de Buenos Aires y a nivel nacional en la República Argentina los últimos años. Se hace referencia, aquí, a los agentes que se vinculan en la implementación de los mismos y a las modalidades que adoptan sus relaciones.

DEL ABANDONO DE LAS RESPONSABILIDADES Y DE LA PÉRDIDA DE LOS DERECHOS

El debilitamiento del Estado

El proyecto de mundialización de las relaciones económicas, sociales y políticas, como es sabido, no empezó ayer. Comenzando con la extensión de las fronteras del comercio a principios del siglo XVI, avanza a saltos a través de dos siglos de expansión capitalista hasta llegar al momento en que una nueva revolución científica y técnica se impone; éste es el momento en que las formas de vida en el planeta sufren una repentina transformación a causa de que las relaciones entre hombre y naturaleza cambian diametralmente por los formidables medios puestos a disposición del primero.

En el presente período, que algunos denominan capitalismo tecnológico o de la sociedad tecnológica, la actividad científica se encuentra cada vez más subordinada a la técnica por el carácter utilitario que el capital le asigna.

El desarrollo tecnológico resultante es utilizado a escala mundial y, para gran parte de la humanidad, representa un elemento exógeno basado únicamente en la búsqueda desenfadada de lucro dondequiera que las condiciones lo permitan. Su utilización universal, casi siempre sin relación con los recursos naturales y humanos, causa graves distorsiones y es la base de una agudización de las desigualdades entre países y entre clases sociales, así como de la opresión y la alienación del individuo. Se comprende de este modo la correspondencia entre sociedad global y crisis global.

La modalidad de globalización vigente es aquella en la que predomina el mercado sobre otras formas de socialización. Esas otras formas podrían hacer eje en lo político o en el intercambio cultural tendiendo al reemplazo de los Estados nacionales por integraciones continentales regionales sustentables. Esta modalidad de globalización resultaría alternativa a la del neoliberalismo, ya que éste ha puesto énfasis en la desregulación que ha dado como

resultado Estados múltiples y débiles que no pueden enfrentar las problemáticas sociales y económicas derivadas de este modelo, en el marco restringido de las fronteras nacionales. Esto sucede en la mayoría de los países de Latinoamérica, en tanto y en cuanto no exista en la conducción de un estado nacional una determinación política autónoma de los parámetros impuestos por el bloque hegemónico capitalista-transnacional, que esté sustentada en movimientos sociales representativos constituyendo así Estados que son puerta de entrada pero, a la vez, barrera para las influencias exógenas (Santos, 1988, p. 71).

Las transformaciones socioeconómicas y culturales ocurridas en las últimas décadas en esta región de América, se comprenden mejor en el contexto de esta nueva fase del sistema capitalista que requiere de una concentración mayor de poder en sus centros políticos y económicos. Esto se ha traducido en un proceso de transnacionalización de la economía, concreción de acuerdos entre países que resultan en conglomerados sostenidos en acuerdos de distintos tipos (comerciales, impositivos, productivos, etc.), *desnacionalización* de las empresas económicas. Asimismo recibe el impacto del proceso de mundialización de la cultura, concebida como el espacio del intercambio simbólico en el cual, a fin de cuentas, aquellos cambios derivados de la economía adquieren su sentido.

Entre las nuevas condiciones en las que se instituye el rol del Estado y su organización destacan: la preponderancia de una lógica de mercado único, en la producción y en el consumo; tercerización de la economía y auge de la circulación financiera; emplazamiento de una matriz transnacional de unidades de producción y desarrollo acelerado de tecnología (especialmente en renglones como la informática, los medios de comunicación y la telemática) que se acompañan de una nueva lógica ocupacional conocida por su *“flexibilidad”*. En definitiva resulta una redefinición del papel del Estado, dentro de la cual adquiere una relevancia fundamental el abandono de funciones y responsabilidades sociales que se le habían reconocido como propias.

Caminos más estrechos en la gestión pública

En el plano de la administración pública cada vez resulta más patente y, si se me permite, más patético, el cambio de paradigma operado desde el abandono de los parámetros del Estado de Bienestar hasta hoy.

Por aquellos días resultaba fácil responder a las siguientes preguntas “¿Quién define lo que es el interés común? ¿Quién decide quién ha de recibir qué, cuándo, dónde, cómo? ¿Quién toma las decisiones clave que convierten un infinito número de demandas en un número manejable de legítimas necesidades a cubrir?...¿Quién está legitimado para ejercer su poder sobre aquellos aspectos clave que afectan a las prioridades sobre el uso de los recursos públicos?...Existía un cierto nivel de acuerdo sobre las reglas de juego en el largo período del Estado de Bienestar de la posguerra, cuando cada uno de los actores clave conocía las fronteras de su propio dominio y las limitaciones que tenía cuando quería influir en el mundo exterior a ese dominio” (Richards S., 1994, p. 58)

El paradigma de la administración pública se desarrolló en un período al que se caracterizó como de crecimiento sostenido y de cambio incremental en los servicios públicos. El crecimiento del gasto público estaba amparado en un amplio consenso sobre cómo debían utilizarse los recursos públicos.

La base política y económica sobre la que descansaba este paradigma comenzó a cambiar, en el sentido que describe la parte introductoria, e implicó el desarrollo de nuevas reglas de juego para un nuevo paradigma: el de la eficiencia. Bustelo (1990) ubica esta visión en el modelo que denomina “econocrático”, en el cual prevalece en forma absoluta el razonamiento económico, siendo central el criterio costo-beneficio.

Es necesario precisar aquí lo que se encubre con el eufemismo de la “eficiencia”. La tendencia dominante es la necesidad de reducir el gasto público y conseguir un mejor rendimiento del dinero en aquellos gastos que no fueron eliminados.

Una asunción clave del nuevo modelo de gestión fue la idea de que las organizaciones del sector público tienden a ser ineficientes debido a la falta de competencia, lo que produce que terminen atendiendo sólo al interés de los productores de servicios, léase técnicos, profesionales, empleados. Uno de los remedios para esta situación sería que allí donde fuera posible se aplicaran mecanismos de mercado. Esto se expresa en la tercerización de servicios públicos y privatización de empresas públicas. Otro remedio se implementa para curar la “excesiva” ambición de los trabajadores productores de servicios: la limitación y tergiversación de los derechos laborales en el ámbito estatal para que la *flexibilización laboral* alcance también a este sector.

De la pérdida de los derechos políticos y sociales...

El debilitamiento del Estado Nacional se corresponde con una centralización del poder político y con una concentración del poder económico controlados, en nuestro país, por los sectores favorecidos por las políticas públicas implementadas por los sucesivos gobiernos post-dictatoriales.

Esto se confirma con el debilitamiento del papel de los trabajadores privados y estatales tanto en la toma de decisiones como en el poder político en sus ámbitos específicos y a nivel general. En el mismo sentido, los militantes barriales de “partido” están cada vez más alejados de la posibilidad de tener decisión política. Su rol se ha limitado a obtener recursos materiales y/o planes de empleo para sus adherentes a cambio de garantizar algún centenar de votantes o el armado de fiscales en las escuelas barriales, ya sea para una interna partidaria o en una elección general. El modelo vigente en la actualidad hace que, en algunos casos, se intercambien votantes de una fuerza política a otra, coyunturalmente y en base a algún arreglo entre cúpulas dirigenciales. La “lealtad”, es decir la fidelidad a la bandera partidaria, se relaciona tanto con los recursos obtenidos como con una raigambre histórica que ya no se

funda en un cuerpo doctrinario de ideas sino en el sentido de pertenencia, que se defiende más allá de que se formulen críticas a los dirigentes más conocidos. Su relación con el partido variará de la lealtad absoluta al dirigente con quien trabaja frente al resto, hasta la unión con otros militantes barriales en la permanente disputa de los barrios frente al centro. Las redes de poder territorial hegemónicas por los partidos mayoritarios de nuestro país conforman, en ciertas ocasiones y por imperio de las circunstancias, fuerzas de choque contra organizaciones sociales de desocupados o ahorristas burlados, o bien grupos desestabilizadores que intervienen oportunamente cuando el modelo se plantea la necesidad de un recambio para retomar el control social.

Como se ve, el “ajuste estructural” no es sólo de índole económica sino que es parte de una redefinición global del campo político-cultural y del carácter de las relaciones sociales de los sujetos y actores sociales, que va a homogeneizar las orientaciones normativas y las motivaciones del conjunto de actores en el proceso. (Grassi E.-Hintze S.-Neufeld M., 1994, p. 97).

Si partimos del criterio de que “los valores normativos estratégicos, modelos de las organizaciones administrativo-políticas, no dependen del azar ni del capricho de sus miembros sino que están en consonancia con los imperativos de su entorno socioeconómico” (Offe C., 1988, p. 254), es mucho lo que ha abandonado el sujeto a quien están dirigidas las políticas sociales en términos de construcción y defensa de sus derechos individuales y colectivos. Asimismo, los agentes de las administraciones públicas han tenido pérdida de derechos laborales y limitación de las prácticas profesionales.

En este proceso la mayoría de la población encuentra limitado su ejercicio del poder y adopta una actitud escéptica con respecto a la política, pues la entiende como una actividad dedicada a la continua negociación de propuestas sectoriales y sospechosa de subvertir en forma crónica la normativa ética. En este sentido, Nun (1992) sostenía que el costo ideológico

se manifiesta en la devastación de la voluntad participativa de la gente en el orden político, con una fuga hacia lo religioso y esotérico por un lado, y por otro, en actitudes de repliegue hacia lo privado y la apatía. En forma similar, Coraggio (1993) expresaba que “la miseria, la injusticia, la pérdida de expectativas de desarrollo personal y societal, sólo parecen converger con la corrupción de valores, el oportunismo y el pragmatismo cortoplacista, en desmedro de proyectos trascendentes que afirmen las identidades y den sentido a naciones democráticas.”

Estas últimas afirmaciones pueden ser puestas en jaque frente a la movilización y la creciente tendencia a la acción directa puesta de manifiesto por un creciente número de sectores de nuestra sociedad, que parecen minimizar sus contradicciones de clase. Sin embargo, todavía no se visualiza la expresión política de esas prácticas que puedan disputar espacios más allá de las calles.

...a los planes de empleo

En el marco de los programas de ajuste se inscriben las políticas sociales focalizadas que responden al principio de eficiencia basada en la relación positiva entre costo y beneficio. Éstas están dirigidas a los “más pobres” y refuerzan y generan conflictos entre los pobres, pues los “menos pobres” son los encargados de identificar e individualizar a los componentes del otro grupo (Plan VIDA, Comadres) produciendo una estigmatización mayor de la pobreza. El Estado transfiere escasos recursos para ser administrados por “agentes” preferentemente comunitarios, que en última instancia “se hacen cargo” de esa otra población en peores condiciones de vida.

Según Tenti (1988) estas políticas construyen técnicamente la pobreza: los individuos pasan de ser estadísticamente pobres a ser socialmente vistos y tratados como pobres. Implican la personalización, no valorizadora sino para denotar su calidad de “perdedor” por la no inserción en el mercado laboral, la falta de capacidades para hacerlo, y aún para

reconocer las relaciones sociales “favorables” y ser “menos pobre”. Asimismo debe ser “merecedor” de la ayuda, y ello se mide de las más diversas formas y de acuerdo a los intereses de los individuos y grupos que ejecutan las políticas sociales.

La consigna de estas políticas focalizadas es dirigir “moderadas cantidades de ayuda a grupos muy vulnerables” (Forni F., 1991, p. 133), a los más débiles, promoviendo prácticas de autosubsistencia, tales como microemprendimientos, huertas, y asistencia en salud mínima y básica, y alimentaria en forma insuficiente. Esto sin dejar de resaltar que las mismas propuestas, tomadas desde la perspectiva de movimientos sociales para la organización popular, resultan una instancia más de acumulación de capital social y consolidación de redes solidarias.

Las prácticas estatales para la asignación de recursos verifica actualmente que aquellos grupos con mayor capacidad de organización y movilización acceden con mayor rapidez a los planes de alimento o empleo dado que el grado de conflicto social ha ido en aumento y los escasos recursos se utilizan, en primera instancia para controlar a la población más activa.

Una de las consecuencias del nuevo modelo de acumulación, de la globalización y de las prácticas neoliberales ha sido la deconstrucción de muchos de los sentidos y las oposiciones del capitalismo clásico. Por ello, si bien es necesario entender la construcción social y simbólica del trabajo, también resulta imprescindible analizar la reelaboración de las relaciones laborales en un período de cambio.

Siguiendo a Nieto Calleja (1998), el “trabajo” juega un papel central en nuestra sociedad como estructurador de la dimensión simbólica y gran organizador de la praxis social. A pesar de los crecientes niveles de desempleo las personas siguen constituyendo su ser social a través de relaciones sociales en y con el mundo laboral, aunque estas relaciones se fundamenten o expresen en la marginación o en la negación del trabajo. La ausencia o

carencia de trabajo sólo agrega otra significación del mismo pero no la anula y por ello sigue siendo elemento fundamental en el sentido expuesto.

Frente al cambio de paradigma productivo que se instala, no sin antes limitar en forma extrema tanto el poder organizativo como el poder negociador de los trabajadores, se abren nuevos desafíos que significan nuevos escenarios, nuevos planteos de organización sindical y la construcción de una identidad de los trabajadores que se hallan, por un lado, perjudicados por estrategias del poder político centralizado y, por otro, sin modificar totalmente la percepción de ser sujetos de derecho que se construyó en etapas anteriores. Parece oportuno citar a Pierre Bourdieu (1991, p. 98) describiendo de esta manera el *habitus*: “Historia incorporada, naturalizada, y, por ello, olvidada como tal historia, el habitus es la presencia activa de todo el pasado del que es producto; es lo que proporciona a las prácticas su *independencia relativa* en relación a las determinaciones exteriores del presente inmediato. Esta autonomía es la del pasado ya hecho y activo que, funcionando como capital acumulado, produce historia a partir de la historia...”. “A la visión dualista que sólo quiere conocer el acto de consciencia transparente a sí mismo o la cosa determinada desde el exterior, es necesario oponer, pues, la lógica real de la acción que confronta dos objetivaciones de la historia, la objetivación en los cuerpos y la objetivación en las instituciones, o lo que viene a ser lo mismo, dos estados del capital, objetivado e incorporado, mediante los cuales se instaura una distancia respecto de la necesidad y sus urgencias.”

Hasta la implementación de los planes de empleo se entendía que un trabajador que accedía a un puesto de trabajo se encontraba encuadrado en la vigente legislación laboral y accedía a derechos tales como aporte jubilatorio y seguridad social.

Los planes de empleo desarrollados durante las gestiones nacionales de Carlos Menem y de Fernando De la Rúa (Plan Trabajar) y los que se implementaron en la provincia de Buenos Aires durante las gestiones de Eduardo Duhalde y Carlos Ruckauf (Plan Barrios

Bonaerenses, Bonus y Segunda Oportunidad) poco tienen que ver con el concepto de trabajo antes descrito y, en cambio, replica las características de las políticas sociales focalizadas. Los montos exigüos establecidos para cada plan (planes Trabajar \$120, Barrios Bonaerenses entre \$ 150 y \$ 350, Segunda Oportunidad \$ 150 y Bonus \$ 100) apenas se acercan aproximadamente al 10% de una canasta familiar básica. Una funcionaria del área que implementa estos planes a nivel nacional declaró a la prensa que con esos montos se “autodelimitaba” el universo de pobres, ya que quienes tuvieran otros recursos o niveles de vida no intentarían acceder a estos planes.

El carácter asistencial de este tipo de planes se corresponde con un fuerte clientelismo político, y de tal modo las “obligaciones laborales” estipuladas por este tipo de planes se relacionaron directamente con el sostenimiento de organizaciones de tipo político o civiles ligadas al aparato institucional (municipal, provincial o nacional). El zanjeo, corte de pasto y otras actividades barriales o comunitarias eran normalmente la única actividad producto de los planes, que no cuentan siquiera con herramientas o insumos para desarrollar las tareas. Hay excepciones en cuanto a las características y alcances de las tareas realizadas, se trata de algunos microemprendimientos tales como panaderías o huertas comunitarias surgidos de grupos barriales ya organizados previamente a la asignación de los planes.

Estas propuestas se presentaron, por ejemplo, a partir de la participación de las organizaciones de desocupados que agregaron, además, un recurso favorable a la organización popular con la reactualización de una modalidad de protesta: el piquete. A través de los cortes de rutas las organizaciones de desocupados reclamaron más cantidad de planes y otros beneficios o ayudas de tipo social, a la par que fortalecieron sus estructuras en cantidad de integrantes y recursos.

Tal vez para evitar el fortalecimiento de estas organizaciones se intentó individualizar el acceso a los planes. Así, la gestión Ruckauf en la provincia intentó que los jóvenes de 18 a

25 años (Plan Bonus) y los adultos de 45 a 55 años (Segunda Oportunidad) encontraran un empleador que les diera alguna tarea de cuatro horas diarias con el pago (\$ 100 y \$ 150, respectivamente) a cargo del Estado. En la práctica, fueron pocos los puestos adquiridos de la forma prevista y muchos pasaron a trabajar en el propio Estado o en puestos reclamados por las organizaciones de desocupados y por dirigentes políticos y sindicales, aunque empresas tales como hipermercados y casas de comidas rápidas como Mc Donald's, entre otras, hicieron uso de este recurso tomando personal completamente fuera de los marcos de legislación laboral y con paga a cargo del Estado.

Otra carencia básica de este tipo de planes, distante también en ello de la relación laboral típica, es la carencia de todo derecho vinculado a la seguridad social. Las magras remuneraciones descriptas impiden el acceso a una obra social, a beneficios jubilatorios o seguros ante riesgos del trabajo. Como consecuencia, muchos desocupados con planes de empleo que han sufrido accidentes laborales han deambulado por distintas dependencias estatales y aún judiciales sin hallar amparo para su situación, desprovista por completo de una cobertura legal en tal sentido.

El plan elaborado por el gobierno nacional presidido por Eduardo Duhalde en 2002, tomó prestado el nombre de Seguro de Empleo y Formación que reclamaba la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) junto a organizaciones políticas, sociales y de desocupados, pero estableció un monto mucho menor al propuesto (\$ 150, frente a los \$ 380 propuestos por dicho espacio político-social), sin atender tampoco el pago de asignaciones familiares por hijo que se proponía. Además, este plan descentraliza la asignación de los planes en Consejos de Emergencia municipal, a la vez que difunde que el acceso es individual y sin intermediaciones. Subyace nuevamente la interpretación de que en realidad se busca limitar el crecimiento y la fuerza de las organizaciones de desocupados, impulsando por el contrario la

mediación de los dirigentes políticos barriales ligados a los gobiernos o partidos políticos afines.

Este plan denominado Jefes y Jefas de Hogar asiste hoy a alrededor de cuatro millones de beneficiarios (ya que reemplaza a todos los anteriores, tanto a nivel nacional como provincial) debilita y condiciona aún más el desarrollo económico y productivo, porque el escaso monto a percibir impide promover el consumo popular y activar el mercado interno, incrementando así la espiral de empobrecimiento generalizado.

O. M. , ex dirigente sindical hoy desocupado, sintetiza de este modo su visión acerca de los planes de empleo: *“(...) el hecho de este pequeño subsidio de Jefes y Jefas de hogar cambió de nombre muchas veces que realmente se lo puso en blanco y en negro. Se lo blanquea de alguna forma, es un lavado de dinero que hacen los distintos gobiernos que no resulta ser ni siquiera un paliativo, porque es denigrante, porque con 150 mangos ningún ciudadano puede vivir ni menos mantener a su familia; entonces no sirve ni podemos llamarlo paliativo ni mucho menos.*

Yo lo que quiero es que si yo soy carpintero me brinden la oportunidad alguna “X” empresa para poder ingresar a alguna “X” obra. Si yo soy tornero o bobinador de motores, pretende entrar en algún taller o fábrica en sí, y así sucesivamente. No es este hecho de los subsidios la salida ni mucho menos, al contrario nos va hundiendo más y nos siguen marginando hasta tal punto donde no tengamos el pleno derecho ni a decir ‘no puedo ir hasta el hospital porque no tengo para el colectivo’. No es paliativo es una mentira, te van hundiendo cada vez más.”

BIBLIOGRAFÍA

Bourdieu, P. EL SENTIDO PRÁCTICO Madrid, Taurus Humanidades, 1991

Bustelo, E. y otros. MUCHO, POQUITO O NADA. Crisis y alternativas de Política Social en los 90. Bs.As., UNICEF-CIEPP, Siglo XXI, 1990.

Coraggio, J. L. (1987) "Desarrollo humano, economía popular y educación. El papel de las ONGs latinoamericana en la iniciativa de Educación para Todos" (Versión mimeo CEIL)

Forni, F. "Informe de los organismos de financiación y asistencia internacionales sobre política social" N° 1. Octubre 1990.

Grassi, E. ; Hintze, S. y Neufeld M. POLÍTICAS SOCIALES Y CRISIS ESTRUCTURAL Buenos Aires, Espacio, 1994

Nieto Calleja Raúl "Lo imaginario como articulador de los órdenes laboral y urbano" En: *Revista Alteridades*, México, 1998

Nun, J.; Luna, F. y otros. "El reinado de la crisis: el debate sobre la historia". En *Seminario "Hacia el fin del milenio"* N° 1, Buenos Aires, IDEP, 1992

Offe C. PARTIDOS POLÍTICOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES Madrid, Sistema, 1988

Ortiz, R. MUNDIALIZACIÓN Y CULTURA Madrid, Alianza, 1994

Richards, S. "El paradigma del cliente en la Gestión Pública" En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 1, Madrid, INAP, 1994

Santos, M. METAMORFOSE DO ESPAÇO HABITADO Sao Paulo, HUCITEC, 1988.

Tenti Fanfani, E. "Contra el Estado pobre para los pobres". En: *La ciudad futura* N° 12. Buenos Aires. Setiembre-octubre 1988.