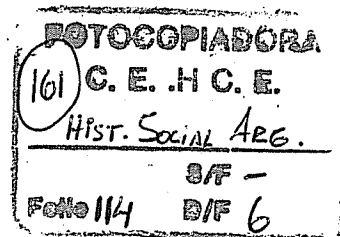


Grassi, Estela, Hinzte, Susana, Neufeld, María,
Políticas Sociales, crisis y Ajuste Estructural.
Un análisis del sistema educativo, de
obras sociales y de las políticas
alimentarias. Bs. As. Espacios Editoriales,
1994 - Introducción y cap. I

U. II



INTRODUCCION

El trabajo que presentamos es el resultado de la primera etapa de un plan de investigación¹ cuyos objetivos pueden resumirse en un problema central: la redefinición de la legitimidad de instituciones y políticas sociales, en el marco global de lo que se acepta como "la crisis del Estado de Bienestar". Dicho estudio se limita a tres áreas de políticas: educación, salud y asistencia; más específicamente, al ámbito de la educación primaria, en el primer caso; de las obras sociales, en el segundo; y de la asistencia alimentaria, en el último. La elección de estas áreas no es aleatoria, sino que tiene fines específicos de comparación de políticas que comprometen (porque definen y constituyen y, simultáneamente, son definidas por ellas) a otras tantas categorías (y/o sujetos) sociales y sus derechos específicos: ciudadanos, trabajadores y pobres.

El análisis de las políticas se sostiene en un marco conceptual que pone en cuestión las interpretaciones más corrientes acerca de la "crisis" en general y de la "crisis del Estado" en particular. Estos aspectos son desarrollados en el primer capítulo sobre "La cuestión de la crisis". No se trata, como se verá, de un estudio de las políticas a partir del volumen del gasto, sus fuentes de financiamiento y sus destinatarios, sino de un análisis de la orientación del sentido político-ideológico de tales políticas y de la definición misma de la crisis, en el marco de transformaciones estructurales que configuran un nuevo modelo de acumulación-legitimación. En parte, estas orientaciones se expresan, efectivamente, en el volumen y destino del gasto público-social, entendido como causa —desde la crítica neoconservadora— de la crisis fiscal del estado. Es por eso que el Gasto Público Social Global sufre modificaciones importantes a lo largo del período analizado, con una fuerte caída en 1989, que aparece como el "año crítico", tanto porque el porcentaje del gasto sobre el PBI es el más bajo desde 1983, cómo por lo que significa en términos relativos, al considerar la propia evolución del PBI. Como se sabe, éste resultó negativo al final de la década del ochenta (-1.0%, según datos de Monza, 1993), lo que equivale a un retroceso real per cápita de más del 20% (CEPAL, 1990). Sin embargo, para 1993 el Gasto Público Global proyectado alcanza valores muy altos (18% frente al 16% de 1984-88 y el 14% de 1989).²

¹ Desarrollado en los Institutos de Ciencias Sociales y de Ciencias Antropológicas, de las Facultades de Ciencias Sociales y Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

² Según el nuevo cálculo del PBI, resultado de la reciente revisión de las cuentas nacionales (Flood y Harriague, 1993).

Mayormente, los estudios más conocidos sobre esta problemática se orientan al análisis económico-financiero del gasto social en la composición del gasto público global y a la evaluación de los resultados y/o consecuencias de la aplicación de determinadas políticas y planes de intervención, en términos de la adecuación entre la dimensión de los problemas y la eficacia de tales políticas y planes. Aquí pretendemos incorporar otra dimensión a estos análisis, al poner el énfasis en el cambio de sentido político-cultural de las mismas, a partir del discurso legitimador.

Por esta razón, en el capítulo II ("Crisis y ajuste estructural en América Latina") hacemos una presentación de aquéllas interpretaciones, de los diagnósticos y pronósticos y de las propuestas políticas para su superación, predominantes a nivel de los organismos internacionales, verdaderas "usinas" político-ideológicas y de propuestas técnicas, con fuerte predominancia en el campo intelectual y político de América Latina.

El libro contiene, a su vez, una Segunda Parte, en la que examinamos específicamente las tres áreas de políticas. Allí fundamentamos, por la vía de hipótesis sustentadas en los capítulos respectivos, lo expresado en párrafos anteriores, acerca de las categorías y/o sujetos sociales que definen estas políticas.

El primer capítulo de esta Segunda Parte está referido al más antiguo de los sistemas tratados en este libro: el sistema educativo. Mostramos la vigencia de temas no resueltos a lo largo de sus cien años de existencia, que constituyen actualmente ingredientes insoslayables de su crisis interna. Estos son: los antagonismos entre educación pública y privada, laica o confesional y la conceptualización del Estado como responsable principal o subsidiario de la actividad educativa. Analizamos la forma en que esta particular crisis se confunde y diferencia de la "crisis del ajuste" y mostramos cómo —en esos procesos— ha ido variando sustancialmente la definición del "ciudadano" destinatario del proceso educativo.

El segundo capítulo se centra en la conformación del sistema de obras sociales en la Argentina, sus características definitorias, su evolución y alcances de la cobertura y los procesos socio-políticos en los que se enmarca; para, finalmente, analizar su transformación estructural como parte de los cambios ocurridos en las relaciones capital-trabajo. Enfatizamos el papel de los actores y sujetos que definen estos procesos e hipotetizamos acerca de la deconstrucción del trabajador como categoría social identificatoria y la reconstrucción del "trabajador libre" de ámbitos institucionales de protección solidaria.

El capítulo tercero está referido a las políticas de asistencia alimentaria: discutimos el marco de la problemática alimentaria y del problema nutricional, damos cuenta de la dimensión del problema nutricional en la Argentina y de

su desarrollo; analizamos las diferentes experiencias de políticas de asistencia alimentaria en nuestro país, sus alcances, resultados empíricos y su sustento ideológico político. Incluimos, en el análisis de tales resultados, los comportamientos de sus destinatarios y planteamos algunas hipótesis acerca de la "legitimación por ausencia" que resulta de tales comportamientos, para las políticas focalizadas. Nos detenemos en una comparación detallada con las políticas alimentarias llevadas a cabo en América Latina, dado que la preocupación por tales políticas es relativamente reciente en Argentina (ligada a la profundización de la crisis). A su vez, esta preocupación se expresa en la reiteración de tendencias comunes al desarrollo de las políticas alimentarias en el conjunto del continente. De ahí el interés por presentar esta comparación: la crisis que homogeneiza a la región en términos de la generación de necesidades de reproducción no resueltas, homogeneiza también —a partir de las políticas de ajuste— las respuestas públicas ante ellas. El riesgo de aceptación acrítica y masiva de estas respuestas es también tratado en este capítulo.

En su conjunto, el libro expresa un enfoque multidisciplinario de las políticas sociales, acorde con la integración del equipo de investigadoras. En los diferentes capítulos, esto se manifiesta —principalmente— en el énfasis puesto en diferentes aspectos del análisis, si bien los ejes definidos en el objetivo señalado al comienzo, delimitan y unifican el campo común de reflexión. Este se sintetiza en las conclusiones generales que cierran el volumen.

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

NEOLIBERALISMO CONSERVADOR Y ESTADO ASISTENCIALISTA

1. LA CUESTION DE LA CRISIS

Desde hace alrededor de veinte años, políticos y cientistas sociales de las más diversas orientaciones venimos incorporando "la crisis" a nuestro lenguaje cotidiano (y de paso, al del conjunto de la sociedad), al punto de haber integrado este fenómeno a nuestro sentido común: es decir, la tomamos como un hecho dado y la constituimos en un supuesto respecto del cual no nos hacemos preguntas. En algunos casos, tal vez, por fallas en los mecanismos de vigilancia epistemológica o por pereza intelectual. Pero en otros, no es desechable la hipótesis del "rédito político" de la crisis, una vez que incorporamos la idea de forma tan global e indiferenciada. Así, en el imaginario colectivo, la crisis cobra aliento propio y nos acecha a todos por igual.

Sin embargo, han pasado algunas cosas desde entonces; entre ellas, el despliegue de las "políticas de ajuste estructural" y sus consecuencias. Para ponerlo con ejemplos: "en Estados Unidos hay cada vez más pobres" (lo anuncia la prensa) y la última cumbre de presidentes iberoamericanos (Salvador de Bahía, 1993) debió admitir que, en promedio, un tercio de la población de los países de América Latina no satisface sus necesidades básicas; Chile es hoy un modelo de dinamismo y crecimiento, pero a fines de la década del 80 tenía más de un tercio de su población con necesidades básicas insatisfechas; Argentina luce como modelo de estabilidad, pero registra índices de desocupación y subempleo inéditos, nuevos pobres y crecimiento de la desnutrición infantil.

Vale la pena, entonces, preguntarse si después de veinte años, no es necesario pensar el problema en otros términos. Está es: de qué se trata o trató la crisis; y cuál es o fue, finalmente, su resolución.

Ateniéndonos al caso argentino, nuestra tesis es la siguiente: la crisis fue global (de un modelo social de acumulación) y los intentos de resolución han derivado en transformaciones estructurales que dan lugar a un modelo diferente, que incluye por definición la informalidad laboral, el desempleo, el subempleo, la desprotección laboral y, consecuentemente, la pobreza.

La crisis que cae bajo estas categorías sociológicas, es la que realiza su función en condiciones críticas, al mismo tiempo que se asegura la reproducción del capital. Esas condiciones críticas de reproducción de un sector de población, ya no es la manifestación de un sistema que funciona "mal" (en crisis), sino la contracara del funcionamiento correcto de un nuevo modelo social de acumulación. En ese sentido, resulta significativa la advertencia de Offe (1988), acerca de que no basta con utilizar la teoría conservadora o reformista de la crisis, en términos de un marco conceptual que destaca la contradicción entre trabajo asalariado y capital, sino que es necesario, en el marco de su irreductibilidad, considerar los efectos agravantes de las soluciones y el "instrumental terapéutico" de este autor) que manejan los teóricos conserva-

En lo que sigue, apuntamos a definir los aspectos teórico-conceptuales que permiten fundamentar esta tesis, la que —por otra parte— es la que nos permite dar cuenta más acabadamente de los procesos particulares que son nuestros problemas de investigación, al tiempo que escapamos de la camisa de fuerza de los análisis económico-financieros, limitados a la comparación entre el nivel del gasto público social, los niveles de pobreza y los niveles de eficiencia de las políticas sociales.

1.1. La crisis como "crisis del Estado de Bienestar"

El período de crecimiento y paz social que caracterizó al mundo capitalista avanzado, luego de la segunda guerra mundial y que —con características familiares y más profundas contradicciones— incluyó a las sociedades latinoamericanas, alcanzó sus límites en la década de los 70. No obstante, la tasa de ganancias tuvo su manifestación en los años 60 (aunque por entonces se mantenía la euforia desarrollista en América Latina, con su expectativa de desarrollo industrial, vía las inversiones de capitales extranjeros).

La "crisis de acumulación" (como fue finalmente definida: O'Connor, 1979 y 1987; Offe, 1988) encontró rápidamente, vía el discurso neoperdido, 1988) encontró rápidamente, vía el discurso neoliberal: el Estado logró hegemonizar el campo político-cultural, un "culpable": el Estado de Bienestar y su papel en la redistribución de recursos y en la regulación de la economía. Esta "crítica conservadora" (Offe, 1988) al Estado de Bienestar ganó rápido consenso y la desregulación económica y la reducción de los gastos fiscales, pasaron a ser los pre-requisitos de las políticas restauradoras de las tasas de ganancia; requisito, a su vez, de la "superación de la crisis".

Dicho en otros términos, la problemática de la crisis se amalgamó en

la "crisis del Estado de Bienestar", estructura que —se entendió— llegaba a su fin, agotado por sus propias imposiciones: la redistribución de recursos (bienes y servicios) llevaba al agotamiento de sus rentas, al tiempo que quitaba estímulos al trabajo.

Ahora bien, la expresión de la crisis como "crisis del Estado" y la depositación de "culpas y responsabilidades" en esta instancia mitificada en su autonomía, no es el resultado del desvarío conservador, sino que fue posible en tanto que el Estado de Bienestar constituyó, en el modelo de post-guerra, el ámbito hacia el que se desplazó, mayormente, la lucha de clases. El Estado cobró —en ese sentido— una cierta autonomía en la salvaguarda de la "paz social", al resguardar —al mismo tiempo— las condiciones del crecimiento y expansión del capital, la expansión de derechos sociales y el reconocimiento de condiciones de vida mínimas para el conjunto de la sociedad. En este papel en la sutura de las contradicciones que surgen entre las necesidades de la acumulación y las necesidades de reproducción del conjunto de la población, se sostuvo su propia legitimidad.³ A su vez, la ampliación del consumo y la expansión de los derechos sociales, hicieron parte de la legitimidad del modelo social de acumulación.⁴

1.2. La crisis como crisis económica

Concomitantemente con la condensación de la crisis en "crisis del Estado" (y causada por éste), se redujo esta problemática al ámbito de la economía y aunque se encontraron las causas en la "intromisión de la política en el mercado" (esto es, en el Estado como regulador y asignador de recursos) la solución pasó, precisamente, por sustraer —en la representación ideológica— la economía del campo de la política.

Consumada la separación (en tales términos ideológicos), las medidas

³ La bibliografía sobre la que nos basamos es conocida: O'Connor, 1981, 1987 y 1989; Offe, 1982, 1988; Habermas, 1984, 1986; Wolfe, 1987. Nosotros mismos desarrollamos este punto en: Grassi, 1990 y 1992).

⁴ Este desplazamiento de la lucha de clases al seno del Estado y la universalización de los derechos sociales como expresión de esas luchas, fue sistemáticamente ignorada en la teoría marxista ortodoxa del Estado. Son escasos y tardíos (es decir, cuando ya el deterioro de los servicios sociales o el quiebre del universalismo patentiza los ganadores y los derrotados) los estudios de las políticas sociales del Estado de Bienestar —y particularmente de las políticas asistenciales— que las analizan desde una perspectiva crítica y al mismo tiempo, rompiendo con el supuesto de que tales políticas no son más que simple mecanismo de dominación. En el campo del Trabajo Social, una polémica al respecto la inició Alayón, 1980.

que se tomaron, sintetizadas en el "ajuste estructural", devinieron en medidas de orden técnico, dirigidas a restituir los "lugares y funciones". Las exigencias de la política económica se tornaron, así, prioritarias, en tanto que el campo de la economía cobró carácter autónomo: la "política" se redujo a la puesta en práctica de las exigencias de un funcionamiento correcto del campo.

La racionalidad de las decisiones y acciones pasó a depender de la presunta objetividad de la "ciencia económica" y no de fines y objetivos dirigidos al "bien común". Y la política en general perdió su base ética, en tanto en las estrategias de superación de la crisis, quedó subordinada la consideración de las consecuencias de la misma, conceptualizadas como el "costo social" del ajuste.⁵

Esta separación de las esferas de la economía y la política, trasciende el contexto de las teorías e ideologías conservadoras de la crisis y marca también, en buena medida, la producción teórica y el discurso ideológico crítico. Ciertamente que, como analiza O'Connor (1989), en el marco de la teoría marxista se desarrolló una larga tradición teórica construida sobre la separación (y determinación) de la estructura y la superestructura. En esta tradición, las crisis económicas, que reconocen su propia dinámica, estarían en el origen de las crisis político-sociales. Pero también la teoría crítica, con su acercamiento a la teoría de sistemas (Habermas y la distinción entre sistema y mundo de la vida) entraña el riesgo de reeditar la clásica separación (Danani, 1992).

En el fondo, como marca Offe (1988), estas cuestiones remiten al problema de la reproducción de los sistemas sociales y, en particular, de las sociedades capitalistas y a la actuación de sus miembros en un marco determinado de funcionamiento de mecanismos que los trascienden. "Integración social" / "integración sistémica"; sujeto-actor / estructura; reglas / estrategias, retraducen en diferentes marcos, un viejo y no resuelto dilema para las ciencias sociales.

La crisis condujo a "problemas de gobernabilidad", para los teóricos conservadores; y de "legitimación", en términos de la teoría crítica. Estas tensiones tienen que ver con el hecho de que

"...en el proceso de la industrialización capitalista, se desengancha paso a paso la producción material de los mecanismos de dirección, dependientes

⁵ Cuando en 1992, los jubilados interpelaban al Ministro de Economía, Domingo Cavallo, éste se emocionó hasta las lágrimas por la situación de los ancianos. Sin embargo, su reacción era asimilable a la que causa una catástrofe natural, que nos deja impotentes ante sus víctimas.

de la voluntad... Esta neutralización político-normativa de las esferas de la producción y del mercado da pie a fenómenos de secularización. La vigencia de las normas se desgasta, y relativiza por la causalidad de las leyes de mercado ... en lugar de las pasiones, surgen los intereses". (Offe, 1988 citando a Hirschmann).

Este desgaste de las normas, por la autonomización de la producción, estaría en la base de los problemas de "legitimación" en el capitalismo. Pero, dice Offe, esta ecuación funcionaría,

"...si bastase de hecho el mecanismo de autorregulación del mercado independientemente de cualquier norma para garantizar la integración". (Resaltado nuestro).

Y esto remite al papel del Estado en la institucionalización política del mercado y —en términos gramscianos— a la "dirección político-cultural", o sea, los procesos de hegemonización de las orientaciones normativas y las motivaciones del conjunto de actores envueltos en el proceso.

"Las orientaciones de las actuaciones y los condicionantes del funcionamiento coinciden, ya que la fuerza de trabajo se guía al tiempo, por la voluntad y por el mercado y ya que el proceso de acumulación sin regulación política, necesitada de legitimación, no funciona" (Offe, 1988)

Siguiendo la lógica de la reflexión de Offe en este tema, los problemas de "legitimidad" no aparecen por primera vez con las crisis de los años 70, sino que son intrínsecos al modo de producción, cuya reproducción se realiza

"...simultáneamente por dos caminos que se excluyen lógicamente entre sí: la separación, o sea privatización de la producción, y su socialización, o sea politización... La neutralización política de las esferas del trabajo, de la producción y de la distribución se impone y se hace imposible al mismo tiempo [...] En tal sentido, son "ingobernables" de una vez para todas..." (Offe, 1988) (Resaltado nuestro)

De tal modo, los parámetros sobre los que se construye la legitimidad, no se derivan de "adaptaciones" entre "imperativos funcionales" del sistema y "normas" abstractamente definidas, sino que ésta se construye en el campo político-cultural y en el marco de la lucha por la hegemonía. Parte de la estrategia hegemónica es, precisamente, la neutralización de todo debate

respecto de los "imperativos funcionales" (o de las leyes del mercado), bloqueando la posibilidad de "cuestionar la realidad de esos mismos imperativos (sometiéndolos) a reglas político-normativas" (Offe, 1988). Las "ciencias económicas" permiten sustentar parte de la legitimidad del nuevo modelo, vía el funcionamiento de un mecanismo por el cual su "cientificidad" no admite réplica y descalifica por incompetente, todo disenso (dentro o fuera del campo científico) construido con otras reglas.

1.3. La crisis del modelo de acumulación-legitimación

a) Lo anterior anticipa el marco teórico del análisis: no es posible independizar la expansión y crisis del Estado de Bienestar, de la expansión y crisis de un modelo de acumulación, cuya legitimidad se sostuvo en la expansión de la seguridad social y los derechos sociales, como derechos de ciudadanía.⁶ Esto es, "la ya clásica afirmación de Habermas acerca de la contradicción de la que es presa el Estado, entre la acumulación y la legitimación", se expresa como tal "en la unidad de un modelo [que] es mucho más que un "simple" modelo económico: es, a la vez, una práctica política —en el sentido de construcción de un "orden"— y social —en el del reconocimiento y desconocimiento de sujetos y actores. [...] No hay, por lo tanto, acumulación sin legitimación". (Danani, 1993-b) Y es también cultural, en tanto abarca las prácticas cotidianas de los actores sociales y el sentido de las mismas.

No está dentro de nuestros objetivos avanzar sobre las "causas" de la crisis; al respecto, tenemos como supuesto teórico la afirmación de O'Connor (1989), quien señala que, en cada uno de estos ámbitos (económico, político, social, cultural) están las causas constituyentes y los efectos —al mismo tiempo— de la crisis global.

"Las condiciones de reproducción política y las tendencias de la crisis política, son inexplicables excepto en los contextos no sólo del proceso de acumulación y de la crisis económica, sino también de los procesos de formación y recomposición social de la clase obrera.

"...las instituciones sociales no se "desintegran" sencillamente, sino que son subvertidas o destruidas por nuevas proto-instituciones, por más que sean informales, temporales o invisibles para la ciencia social y los medios de comunicación de masas.

... "En este sentido, la crisis definida como un "punto decisivo" existe

⁶ Estamos haciendo abstracción, por el momento, de las particularidades de este proceso en nuestro país y del carácter y alcance de la "ciudadanía".

cuando nuevos centros de poder se enfrentan a las estructuras de dominación existentes, cuando la identidad individual se escinde entre premisas contradictorias, cuando se desconoce en general lo que puede considerarse garantizado o qué será de los roles existentes o emergentes, de las instituciones, de las prácticas sociales. ...la crisis no es anomia o desintegración social, sino lucha social y reintegración social..." (O'Connor, 1989)

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

b) Respecto del Estado y del Estado de Bienestar, no está de más poner énfasis en algunas puntualizaciones que se desprenden de lo anterior: sus características, los modelos institucionalizados, la constitución o desintegración de sus instituciones, etc. sólo son explicables en el marco de la lucha social y de la unidad orgánica del sistema de relaciones sociales; no entendida como "unidad funcional", sino esencialmente contradictoria. Es, precisamente, la tensión entre legitimación y acumulación, entre el reconocimiento formal de la igualdad y la necesidad estructural de la explotación, la que atraviesa la historia de la sociedad capitalista moderna y —consecuentemente— al estado moderno, como garante del "contrato" que relaciona individuos aislados (libres) entre sí y los unifica (igual) en el mercado. Debiendo, al mismo tiempo, garantizar la continuidad del proceso de acumulación. En este sentido, entendemos, en primer lugar, al Estado como

"... un escenario de la lucha por el poder social, un terreno en el cual se dirimen los conflictos entre distintos proyectos sociales que definen un patrón de organización económica y social" (Borón, 1990/91)

Y, al mismo tiempo, tal como sostiene este autor:

"... un 'pacto de dominación' mediante el cual una determinada alianza de clases construye un sistema hegemónico susceptible de generar un bloque histórico; una institución dotada de sus correspondientes aparatos burocrá-

ticos y capaz de transformarse, bajo determinadas circunstancias, en un 'actor corporativo'; [...] y el representante de los 'intereses universales' de la sociedad, y en cuanto tal, la expresión orgánica de la comunidad nacional" (Borón, idem)

De esta manera, el Estado no se superpone, como otra instancia, a la sociedad y a la economía o constituye un *subsistema funcional en la unidad de un sistema complejo, pero indiferenciado*, sino que es la expresión institucional por excelencia de cada uno de estos aspectos que se procesan, también, a nivel de la sociedad civil.

Entendemos al Estado de Bienestar como la expresión institucional de un pacto de dominación, como un 'actor corporativo', y como un espacio de la lucha social, que formó parte de un modelo de acumulación relativamente exitoso, en términos de la contradicción acumulación-legitimación.

Las "disposiciones legales" del Estado de Bienestar, constituyeron una "carta constitucional" (Fernández Cainzos, 1991) en la que se reconoció (se legitimó) a los ciudadanos, el "...derecho a percibir prestaciones de la seguridad social y contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas como de necesidad y contingencia. Los medios a través de los que intervino, fueron reglas burocráticas y disposiciones legales, pagos en metálico y puesta en servicio de la experiencia profesional de profesores, maestros, médicos y asistentes sociales". "Este Estado expresaba el consenso respecto a las prioridades fundamentales, a lo que es deseable y a los valores de la economía política: crecimiento económico y seguridad social". Esta alianza tiene "base teórica en el modelo económico keynesiano" y reconoce fuentes ideológicas diversas ("desde fuentes socialistas hasta católicos conservadores"). (Offe, 1988)⁷

2. MODELO DE ACUMULACION-LEGITIMACION Y ESTADO: NEOLIBERALISMO CONSERVADOR Y ESTADO ASISTENCIALISTA

Es necesario retomar dos cuestiones del planteo teórico general hecho antes: las particularidades del modelo y la crisis en nuestro país; y las

⁷ Los textos entrecuadrados en este párrafo están tomados textualmente de Offe (*Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*). No tienen el mismo orden, por lo que corremos el riesgo de alterar su sentido estricto. Sin embargo, creemos ajustarnos al planteo general en el que venimos apoyando nuestro análisis.

características que definen al "proyecto reintegrador" (siguiendo a O'Connor) surgido de la crisis de los años 70.

a) Los principios del Estado de Bienestar se desarrollaron tempranamente en la Argentina, en el marco del llamado "modelo de sustitución de importaciones" y sus diferentes versiones: el modelo populista encarnado por el peronismo de los años 45/55 y el modelo desarrollista de la década del 60 (en su expresión democrática y modernizadora, representada en la figura del Frondizi⁸ de entonces; o autoritaria y conservadora, en versión del gobierno del Gral. Onganía)⁹

En dicho modelo, el Estado —como actor corporativo— tuvo un papel central, tanto por el volumen de las inversiones productivas y en infraestructura, que aseguraron la rentabilidad de las inversiones del capital privado, como por la expansión de bienes y servicios de uso colectivo, para la satisfacción de necesidades de la reproducción de la fuerza de trabajo y de los trabajadores en general.¹⁰ Fueron los propios principios sobre los que se

⁸ El Dr. Arturo Frondizi fue Presidente constitucional entre 1958 y 1962, año en que fue depuesto y reemplazado por el vicepresidente, Dr. José M. Guido, por la vía de un golpe institucional comandado por las fuerzas armadas. El General Juan Carlos Onganía, a su vez, fue presidente *de facto* entre 1966 y 1970, reemplazando al derrocado presidente constitucional Dr. Arturo Illia.

⁹ Hicimos una aproximación a las políticas sociales del Estado en cada uno de estos proyectos políticos en: Grassi: *La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*, 1989.

¹⁰ Schvarzer plantea que la intervención del Estado en el desarrollo económico de nuestro país, es anterior al proceso de sustitución de importaciones, en la medida en que "algunos miembros de la vieja clase dominante estaban convencidos de que el Estado debía cumplir ciertas funciones para el desarrollo y que podía y debía ser un buen administrador" y da como ejemplo, entre otras, las inversiones para el desarrollo del ferrocarril. Recuerda, asimismo, la oposición del Gral. Roca (Presidente durante los períodos 1880-1886 y 1898-1904) a su privatización, argumentando que con el criterio de la "mala administración" habría que poner "bandera de remate [...] a todo lo que constituye el ejercicio y deberes del poder". (Schvarzer, 1993). En el mismo sentido, se pueden reconocer las "funciones de integración y legitimación" del Estado liberal en el marco del modelo agro-exportador al que alude este autor, en el campo de las políticas de asistencia social, de salud pública, de educación, de los derechos individuales y del control político-ideológico. (Ver Grassi, libro citado en nota anterior). Dicen Campanini et al. (1992), respecto del rol del Estado en la educación, en el período de constitución del sistema (1880-20): "...el Estado tuvo que ser educador para constituirse como Estado Nacional, formando a los ciudadanos en sujetos de una nueva forma de vida social y política."

asentó la acumulación, los que facilitaron un proceso político que permitió a los trabajadores una mayor independencia relativa en la disposición de su fuerza de trabajo y en su reproducción, con respecto al capital y, además, una mayor participación en la riqueza.¹¹

Las políticas sociales, que tuvieron su "boom" durante el primer peronismo —si bien no alcanzaron nunca la magnitud que lograron en los países centrales— permitieron una relativa democratización social.

Como muestra Schvarzer (1993), el cuestionamiento al Estado y las propuestas privatizadoras, comienzan a discutirse en el país ya a partir de 1955 y con la "Revolución Libertadora".¹² Sin embargo, a pesar de la inestabilidad política característica de la sociedad argentina y de la llegada al poder (por esa vía) de los "intelectuales orgánicos de las clases oligárquicas" (ver: Schvarzer, 1988), las condiciones básicas del modelo se sostuvieron: aún bajo gobiernos oligárquicos o dictatoriales, transgresores sistemáticos de los derechos políticos, se mantuvieron los "derechos del trabajo" y las políticas sociales, en general.¹³ Como muestra este autor, el Estado argentino sigue la misma lógica que impulsan los Estados centrales: "intervenir activamente en la gestión de la economía". De ahí que la posibilidad de realización efectiva de aquellos cuestionamientos, se da recién en los años 70, cuando la crisis del capitalismo mundial arrastra a los países periféricos y el discurso neo-liberal se hace hegemónico en los países centrales.¹⁴

¹¹ En el bienio 1950-52, la participación de los asalariados activos en el ingreso nacional, era del 44.8%; en 1976, 27.9; y en el período 1977-80, el promedio fue de 31.4%. (Torrado, 1992). A finales de la década del 80 y principios de la actual, se calculan los índices más bajos de participación del salario en el PBI. (Smith, 1993).

¹² "Revolución libertadora" fue la autodenominación que dieron los militares al golpe de Estado de 1955, que derrocó al Presidente constitucional Gral. Juan D. Perón.

¹³ Respecto del papel del Estado en la educación, Pardo y Mateo (1975) muestran la coexistencia de la perspectiva desarrollista y la neo-liberal, coincidentes en el objetivo del eficientismo, en el pensamiento de los hombres de la Revolución Argentina (1966-1973). Para la "versión desarrollista" el objetivo general de la acción educativa debe lograrse a través del sistema educativo formal, cuyo principal agente es el Estado, en tanto que en la "versión neo-liberal", son los agentes 'naturales' (la familia, la iglesia) los que deben desarrollar libremente la tarea educativa). Tal coexistencia y su coincidencia práctica, llevaron a fomentar la "libre acción educativa de los agentes sociales" y a impulsar, ya entonces, la descentralización. Ver: Segunda Parte, Capítulo I de este volumen.

¹⁴ Un análisis de este proceso y de las transformaciones profundas operadas a nivel de la vida social y privada con la dictadura militar (1976-82), puede verse en Grassi, 1990 y 1992.

b) Otra característica del proceso a nivel local, que es necesario tomar en cuenta, tiene que ver con las categorías de sujetos a los que se liga el desarrollo de la sociedad de bienestar. En general, los diferentes autores que analizan la cuestión en los países centrales, coinciden en que el universalismo del "derecho a las prestaciones de la seguridad social"¹⁵, se constituye como un derecho ciudadano, más allá de la ubicación específica de los miembros de la sociedad en la división del trabajo. Es decir, en estos países, el Estado de Bienestar apunta a realizar el principio de la "igualdad de todos los individuos". De ahí su universalismo.

En nuestro país, sin embargo, la expansión de los derechos sociales, no está ligada a la expansión de la ciudadanía, sino a la constitución misma de otra categoría: los trabajadores. Más aún, de los trabajadores formales, porque la expansión de la legislación protectora y regulatoria del trabajo, favoreció la incorporación, en esta instancia identificatoria, de un conjunto extenso de categorías ocupacionales. La universalización, en este caso, se derivó de la amplitud de esta categoría, casi superpuesta a la de ciudadano, más que de la ampliación de los derechos de ciudadanía.

En este sentido, la cuestión reviste una mayor complejidad, porque se superponen derechos constitutivos de distintos (y complementarios) sujetos, lo que obliga a considerar las políticas según el campo de derechos que afectan. Para los casos abarcados en esta investigación, encontramos que, mientras la educación es un caso típico de política cuyo derecho de acceso constituyó ciudadanos, cualquiera sea la ubicación de éstos en la estructura social, la seguridad social (obras sociales y previsión) estuvo determinada por esta ubicación y la capacidad de aporte al sistema.¹⁶

El desarrollo amplio y simultáneo de la categoría de trabajador y sus derechos de protección específicos, favoreció, a su vez, el "carácter residual de la asistencia social" pública (Danani, 1992), cuyos sujetos legítimos (y únicos) fueron aquellos individuos imposibilitados de integrarse al mercado

¹⁵ Las instituciones del seguro social, que reconocen derechos específicos de clase, son anteriores al desarrollo de la Seguridad Social: encuentran su origen en la Alemania de Bismarck y sus servicios se restringen a los "cotizantes" al sistema. Una profundización en el análisis de las diferencias doctrinarias entre estos diferentes sistemas de protección, ver en: Danani, 1992; Lo Vuolo, 1991. Ver, además: Segunda Parte, Capítulo II de este volumen.

¹⁶ Quedan exceptuadas de esta consideración las "pensiones graciables a la vejez" formalmente disponibles, pero menos generalizadas como derechos, al no sustentarse en "aportes" previos. Para una definición operativa de la seguridad social en la Argentina, ver Danani, 1992.

de trabajo por razones particulares, pero ajenas a la voluntad: invalidez, vejez, viudez, madresolterismo, etc. Sin embargo, de hecho, la asistencia social tuvo siempre un "sujeto vergonzante": el pobre por desocupación. En la medida en que el empleo se expandió —fundamentalmente en el primer período de la sustitución de importaciones—¹⁷ la desocupación tuvo, a su vez, una connotación estigmatizante, siendo atribuida a desajustes personales.¹⁸

Pero, ya en el marco de las políticas de ajuste, los pobres devinieron en una nueva categoría identificatoria¹⁹ y en sujetos legítimos de las políticas focalizadas de asistencia. Sin embargo, mantienen su condición de "sujeto vergonzante", por una lógica coherente con el individualismo que da sustento ideológico al actual modelo de acumulación²⁰: en el dominio del mercado hay, "naturalmente", ganadores y perdedores, fuertes y débiles, los que pertenecen y los que quedan afuera. Esto depende de la lógica autónoma de

¹⁷ Ver al respecto el detenido análisis de Torrado, en *Estructura social de la Argentina: 1945-1983* (1992).

¹⁸ De hecho, los programas de asistencia a los pobres han excluido, históricamente, a los varones adultos, dirigiéndose a las mujeres y niños (abandonadas o "víctimas" de la desidia del padre proveedor). Este criterio mantenía vigencia en algunos programas de asistencia hasta la actualidad, aún cuando los organismos técnicos del gobierno reconocían la desocupación como un problema propio del mercado de trabajo al que se asocian fenómenos como la desnutrición infantil. Este tema fue analizado por distintos investigadores del equipo de Antropología Urbana del Instituto de Ciencias Antropológicas.

¹⁹ No discutimos acerca de la construcción o alcances de esta identificación, ni de la perspectiva de los propios actores; nos remitimos a la producción teórica de las últimas décadas (80/90), así como a la producción técnica de organismos (nacionales e internacionales) que sustentan y programan políticas específicas.

²⁰ Mientras elaboramos este trabajo (finales de 1993), se suceden acontecimientos que dan cuenta de la fragmentación e individualización de la lucha social: los vecinos de "la cuadra" se organizan para evitar que "intrusos" ocupen las viviendas desocupadas de la misma, porque "afean el barrio y desvalorizan las propiedades"; los comerciantes contratan privadamente a ex-policías para "cuidar la seguridad de los negocios"; los trabajadores de la construcción argentinos, se enfrentan a los "extranjeros" en defensa de sus "fuentes de trabajo". Las instituciones estatales aparecen, más que nunca, restringidas a su condición de "aparatos de dominación" y más alejadas que nunca de la condición de "representantes del interés común". Los políticos justicialistas, manifestándose especialmente preocupados por la defensa de la "propiedad privada" o desvalorizando a los "negritos", no hacen más que poner una nota de patetismo en el marco de la transformación conservadora. Ver el interesante análisis de Ana Domínguez Mon (1993) sobre los resultados de este proceso de fragmentación social en el sector público de salud.

funcionamiento del mercado y de las habilidades y capacidades personales para adaptarse a esa lógica cambiante.²¹ Este es, fundamentalmente, el estigma que acompaña a esta nueva categoría que son los pobres, sujetos de las políticas de asistencia que —más que nunca— afianzaron su contenido asistencialista²²: están mucho más dirigidas a "controlar el orden"²³ que a consumir un derecho.

²¹ Los "perdedores" no sólo son los pobres; en realidad, la idea misma de "riesgo empresarial" supone esta imprevisibilidad del mercado, que hace que "lanzarse a competir" en él constituya una aventura que implica riesgos y, consecuentemente, exige "valor" para hacerlo y ciertas habilidades para aspirar al éxito.

El discurso justificatorio de las propuestas de transformación educativa tienen como base esta concepción: los individuos deben apropiarse de un conjunto de conocimientos básicos que les permita adaptarse a los rápidos cambios tecnológicos, evitando las rigideces de las especializaciones.

²² No creemos que el "asistencialismo" sea intrínseco a la asistencia social pública; del mismo modo que creemos que no es posible declarar su "progresividad" sin más, "dado su objeto: los carenciados" (Isuani y Tenti, 1988). Creemos que la predominancia de uno u otro de estos contenidos tiene que ver con factores de distinto orden: las particularidades del modelo político (Alayón, 1980 y 1991), las particularidades del desarrollo de un estado y de la constitución de sujetos y —aún— la trasmutación posible de cualquiera de estos rasgos en su contrario, en la práctica asistencial cuya justificación se asienta en la "buena voluntad" o en la "decisión" de orden moral, del que da (el Estado, una institución, un grupo), en la que uno y otro de los actores que entran en relación, se "personalizan" e "individualizan". En este sentido, la "focalización" y la determinación de la "población objetivo" de la asistencia, no es una medida totalmente novedosa: en tanto que, mayormente, los recursos resultan escasos en relación con las necesidades a cubrir, la "selección" de la población destinataria se hizo en el marco de programas de asistencia de larga data, aunque en los últimos niveles de la implementación. Las Unidades de Apoyo Familiar (UAF), programa del Ministerio de Acción Social de la Nación, creado durante el Gobierno Militar y que continuaba funcionando en 1988, cuando los miembros del equipo de Antropología Urbana realizábamos trabajo de campo, disponían de un número limitado de "raciones" (sic), cuya distribución dependía de los funcionarios locales, sobre la base de criterios también locales. En el caso conocido por nosotros, los varones adultos estaban excluidos no sólo "por disposición del ministerio", sino por convicción de los actores: la presunción de vagancia era un de los criterios básicos de selección.

Lo que en el marco del ajuste se ha hecho es extender esta estrategia a campos constituidos como universales: la salud pública reducida a la atención básica para los que no pueden pagar el servicio, la eliminación de subsidios a los alimentos, etc. Asimismo, la selección de los beneficiarios consiste en una precisa delimitación técnica a gran escala, de lo que se define como "la población objetivo". Los

c) Finalmente, para nuestro país, un fenómeno que ha influido en la orientación de las políticas sociales en los diferentes modelos, ha sido el nivel del empleo. En términos generales, en la teoría keynesiana un determinante del empleo es la "demanda efectiva"²⁴ que depende, a su vez, del comportamiento y las decisiones de los capitalistas, más que del mercado laboral. En ese marco, el nivel de empleo depende de las inversiones productivas que, en parte —y fundamentalmente en sectores de riesgo— realizó el Estado.

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

En ese marco, el Estado devenía un actor fundamental en el proceso de acumulación²⁵ y las políticas sociales se dirigían a la "promoción social" que, vía la remoción de esos obstáculos, se entendía como "cambio" e "integración a la producción moderna". Por eso decimos que el modelo no preveía "excluidos", sino que definía "marginales" por inadaptación cultural (lo que podía corregirse con políticas deliberadas de integración) o por elección.

A su turno, la Teoría de la Dependencia puso en discusión lo que la "ideología integradora" ocultaba: la marginalidad como rasgo estructural del capitalismo dependiente. En el caso de nuestro país, la cuestión de la "marginalidad" tuvo, sin embargo, menor envergadura y el debate sobre la "dependencia" se llevó fundamentalmente en el plano económico, favoreci-

necesitados de asistencia ya no son una "categoría residual", sino el 30% de la población.

²³ Para un análisis de las prácticas filantrópicas y asistenciales como "control social", ver: Donzelot: *La policía de las familias*, 1979. Ver también O'Connor, 1981.

²⁴ Demanda efectiva: "ingreso agregado que los empresarios esperan recibir [...] a partir de la cantidad de empleo que ellos decidan dar. [...] demanda que se vuelve efectiva porque, tomándola en conjunción con las condiciones de la oferta, se corresponde con el nivel de empleo que maximiza la expectativa de ganancia del empresario". (Definición de Keynes, citada por Lo Vuolo, 1991).

²⁵ Esto marca la continuidad de un rasgo fundamental entre el Estado populista y el desarrollista. Asimismo, las políticas sociales, aunque con un marco justificatorio diferente, tenían en común su perspectiva "integracionista".

do por este rasgo de ocupación relativamente alta en comparación con el resto de América Latina.²⁶

Este conjunto de rasgos típicos de la sociedad argentina, hacen que de la "crisis" emerja con mayor contraste un modelo diferente de acumulación: en él, el sujeto colectivo que definía la integración a la sociedad nacional (el trabajador protegido por la legislación) y que, como tal, constituía el sujeto de los derechos sociales, se desagrega en "individuos" cuya suerte (integración o exclusión) se define exclusivamente en el ámbito del mercado, que se consolida como única instancia legítima de asignación de recursos, pero también de los lugares en la estructura social. Esta desintegración de un sujeto colectivo en individuos libres que venden su fuerza de trabajo en el mercado tiene, en la sociedad argentina, una significación definitiva, porque desanda derechos específicos que, por su extensión, fueron percibidos como universales.

A nivel de las políticas sociales, la estrategia de la focalización es el correlato de la individualización de la fuerza de trabajo y de la posibilidad estructural de la exclusión de una parte de ella del mercado de trabajo; es decir, de la forma legítima de acceder a los recursos. Del mismo modo que la estrategia del "desarrollo de comunidad" fue una estrategia coherente en el contexto desarrollista.²⁷

²⁶ De todas maneras, algunos estudios sobre evolución del empleo, dan cuenta del estancamiento de éste en los sectores más dinámicos, como la industria, ya en la década 60-70 y el paralelo crecimiento en sectores de la construcción y los servicios personales, donde es esperable mayor sub-empleo. (Monza, 1993). Asimismo, Torrado (1992) registra el crecimiento sostenido del cuentapropismo desde 1947 en adelante, lo que la lleva a afirmar la "incapacidad de ambas estrategias (la populista y la desarrollista) de generalizar la relación salarial al conjunto de la economía..." Pero mientras en estos períodos el cuentapropismo reflejaba la dimensión de la "producción mercantil simple" y no implicaba, "para los agentes involucrados una exclusión absoluta o relativa de los patrones de vida prevaletentes", el cuentapropismo de los 70 en adelante (estrategia aperturista, en términos de esta autora) esconde asalariados precarios y trabajadores marginales. En el mismo sentido analiza Hintze (1991) la informalidad laboral.

²⁷ Mientras que en las estrategias de "promoción comunitaria" se apuntaba a desarrollar hábitos de trabajo y de vida "modernos", a fin de generar individuos aptos para incorporarse al mercado laboral, las actuales estrategias de asistencia (micro emprendimientos, huertas comunitarias, etc.) se acercan más al desarrollo de habilidades y prácticas de subsistencia, para coexistir "pacíficamente" con la sociedad moderna, más que para integrarse a ella. Muchas de estas prácticas hoy promocionadas, son las mismas que "el desarrollo comunitario" combatía por "obstaculizar el cambio", pero que aseguraban (ya entonces y más ahora) la sobrevivencia de

del Estado (más allá de las reformas administrativas y en su funcionamiento burocrático) define a la sociedad como mero agregado de individuos que realizan sus intereses individuales, no es posible esperar acciones que interfieran algunos de estos intereses. Es decir que, si la vivienda, la educación, la alimentación, el trabajo, el salario, etc. pierden su condición de derechos (constitutivos de sujetos colectivos) para ser recursos cuyo acceso regula únicamente el mercado, el no acceso deja de constituir un problema del Estado, para devenir un problema de particulares. La política de legitimación oscilará, necesariamente, entre el asistencialismo y la represión.³²

En su libro *Crisis de acumulación*, O'Connor analiza los gastos del Estado y elabora un esquema clasificatorio (refiere al Estado social norteamericano, entrado en crisis en los 70). Distingue allí los "gastos sociales" (educación, consumos colectivos, etc.), a los que les asigna la condición de "gastos indirectamente productivos", de los "gastos en legitimaciones" (no productivos). Incluye en estos últimos a los gastos en represión y asistencia social. Más allá de que la legitimidad del Estado de Bienestar Keynesiano, como venimos sosteniendo, se relaciona con el conjunto de esferas de la vida social en cuya regulación interviene, interesa destacar que el Estado Neoliberal Asistencialista restringe a estos últimos aspectos su intervención en el "mantenimiento del orden". En ese sentido, fueron premonitorias las declaraciones del entonces Ministro de Salud y Acción Social, Dr. Eduardo Bauzá, en enero de 1990, cuando una fuerte hiperinflación hacía temer un "estallido social": "El estado de sitio es una medida preventiva, como también lo es el reparto de alimentos". (Diario Página 12, enero 1990).

³² El desalojo por la fuerza de los ocupantes ilegales de terrenos, galpones y viviendas desocupadas de la Capital Federal y el uso de métodos propios de la dictadura, como el destrozo y quema de las pocas pertenencias de estas familias, ocurridos en el mes de julio de 1993, constituyen un ejemplo paradigmático. La preocupación puesta de manifiesto por parte de los diputados del Partido Justicialista (en el Gobierno), por "evitar la usurpación y defender la propiedad privada" (declaraciones del Diputado Toma) y el alivio de una de las ocupantes ilegales de los galpones de la Bodega Giol, "porque el Presidente prometió que no nos va a desalojar", son otro ejemplo del interjuego entre "lo legítimo" y el paternalismo asistencialista en el modelo vigente.

CAPITULO II

EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA: LOS ORGANISMOS TECNICOS INTERNACIONALES Y LA INTERPRETACION DE LA CRISIS

I. INTRODUCCION

El presente capítulo tiene por objetivo presentar una síntesis de las interpretaciones y evaluaciones de la crisis en América Latina, por parte de los principales organismos técnicos internacionales, cuya solución se esbozó como el "ajuste estructural", en los términos de los dos principales órganos de financiamiento y control mundiales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Asimismo, nos interesa detenernos en las propuestas que —fundamentalmente para el área de las políticas sociales— elaboran las agencias de Naciones Unidas (PNUD, CEPAL) en la medida que, en conjunto, estas instituciones supranacionales constituyen las usinas político-ideológicas que inspiran los programas locales que se suponen compensatorios de los "costos sociales" de las políticas económicas de ajuste estructural.

Como planteamos en el capítulo anterior, en buena medida, la problemática de la crisis, las consecuencias sociales y las medidas económicas, se han "naturalizado" —esto es, ha perdido visibilidad social el carácter histórico de las mismas— y el planteo de "soluciones", hegemónico en el campo técnico y también en el académico, obvia "los interrogantes acerca del verdadero lugar de lo social en el modelo, como procedimiento previo a toda indagación particular de las políticas sociales concretas". (Matellanes, 1993)

Este carácter tienen, mayormente, los planteos y soluciones elaboradas desde las agencias, aunque —como sucede entre los propios técnicos del BM (ver infra) o entre organismos diferentes (PNUD, CEPAL)— algunos presenten críticas sobre las consecuencias y formas de ejecución de lo que, previamente, reconocen como necesidad del ajuste.

Tanto la información que publicitan los medios de prensa, como los documentos oficiales y la bibliografía específica en general, reflejan una creciente preocupación por el costo del ajuste para los sectores más pobres de la población, pero también, por el crecimiento de la pobreza y la desocupación a nivel mundial, incluidos los países centrales.³³

³³ "Los norteamericanos que viven en la pobreza son más pobres que hace 20

Si el modelo populista-desarrollista diagnosticaba un dualismo estructural que le era ajeno y que se proponía superar, el nuevo modelo de acumulación es dual en su concepción. Si aquella propuesta ocultaba la desigualdad estructural, en su discurso legitimador de integración a-crítica y homogenizadora al sistema, arraigaba —al mismo tiempo— la igualdad como positividad y como potencialidad. El modelo neoliberal construye su legitimidad sobre el develamiento y, a nivel de las políticas sociales, la estrategia de la “focalización” es la expresión genuina del reconocimiento de la potencial existencia de grupos excluidos. Estos se definen como aquellos “grupos vulnerables y con escasa capacidad de presión para la defensa o consecución de sus intereses” (los más débiles).²⁸

La pobreza es, entonces, un estado potencial en un orden que se naturaliza. Por eso, no es un exabrupto del presidente su afirmación de “pobres hubo y habrá siempre”. Esto ya se ha dicho de muchas maneras en el discurso legitimador: es el costo social o son las víctimas del ajuste. El “fin de la historia” y el “fin de las ideologías” son, a su vez, la parábola de la naturalización y constituyen —¿paradojalmente?— una estrategia ideológica: develan lo que hasta hace poco la ideología ocultaba, pero ocultan —en el mismo movimiento— la condición histórica de lo que develan como natural (las desigualdades sociales y la pobreza).

De ahí el contenido intrínsecamente asistencialista de las estrategias de la focalización: se dirige a una categoría de ciudadanos ‘débiles’, pero no reconoce entre ellos a un sujeto de la producción.²⁹

En síntesis, la legitimación del modelo populista-desarrollista implicó: a) la expansión de derechos sociales, b) cierta tendencia a la socialización de la reproducción vía el desarrollo de los consumos colectivos, y c) el desarrollo de la legislación protectora del trabajo. A su vez, en el marco del nuevo modelo, a) los derechos sociales pierden entidad y la concepción de la ciudadanía se restringe, b) se profundiza la separación público / privado y

importantes grupos de población. Actividades tan primarias como la caza y la recolección, no sólo para el consumo inmediato, sino articuladas al mercado (a veces por medio del trueque) tienen amplia difusión en algunas regiones del país. (ejemplo: la caza de animales de cueros y pieles valiosas, la recolección de miel, etc.).

²⁸ La definición encuentra sustento en la teoría económica neoclásica: todo individuo actúa de tal modo de satisfacer sus intereses particulares y de ello deriva la realización del interés común.

²⁹ Los programas de microemprendimientos incentivados y avalados por gobiernos y organismos, avalan esta afirmación: implican la incorporación de esta población a una producción marginal y de subsistencia, más dirigida al control que a la integración.

la reproducción es enteramente devuelta a este último ámbito, c) la legislación laboral evoluciona en el sentido de una mayor mercantilización (y por lo tanto, desprotección) de la fuerza de trabajo y d) las legitimaciones se reducen a la ampliación del asistencialismo. La expresión institucional de este nuevo modelo —y del carácter de las relaciones sociales— es también un *nuevo Estado*, un escenario diferente que expresa —pero al mismo tiempo define— nuevas condiciones de la lucha social.

3. LOS TERMINOS DE LA LEGITIMIDAD

Por el momento, la contradicción acumulación/legitimación se plantea y resuelve en términos diferentes a aquéllos del Estado de Bienestar Keynesiano, incluyendo la “naturalización” de las desigualdades. El éxito relativo del modelo radica, en parte, en haber devuelto el conflicto al seno de una sociedad enteramente fragmentada, en la que los actores se individualizan, al ritmo que los sujetos colectivos pierden entidad. Se entiende, entonces, la orientación de la política social: ni consumos colectivos, ni derechos sociales, sino asistencia focalizada hacia aquéllos “con menor capacidad de presión”.³⁰ Ella completa la definición del Estado Neoliberal.

Dicho de otro modo: este Estado incluye por definición un rostro asistencialista³¹, como contrapartida del mercado libre (de mercancías y de fuerza laboral), porque —como marcamos antes— “no hay acumulación sin legitimación”. En este mismo sentido, el crecimiento de la pobreza o de la desocupación no invalidan por sí mismas el modelo: sólo llevan a preocuparse por los límites empíricos de la legitimidad y por la capacidad del asistencialismo para operar en la neutralización de la contradicción.

Si la concepción hegemónica que orientó finalmente la transformación

³⁰ O a los más “humildes” o a los “pobres vergonzantes”: el arancelamiento del hospital público los pone enteramente en evidencia: en la cola de admisión exponen su indigencia o se retiran con disimulo.

³¹ Se da por supuesta la inclusión de la beneficencia privada y la filantropía moderna. Sin embargo, el resurgimiento de estas formas de acción que se sostienen en diversas “motivaciones de los particulares para ayudar o dar para ayudar”, merecerían un estudio particularizado y cuidadoso. En una investigación empírica de tipo etnográfico, en las escuelas del Delta Bonaerense, Neufeld (1992) muestra el movimiento por el cual instituciones del estado (las mismas que garantizaban la obligación de educarse y educar a los hijos) van siendo ocupadas (hasta en el sentido literal de espacio físico) por grupos católicos: “...a medida que el Estado entendía que podía desentenderse de determinadas obligaciones, los grupos de misión fueron haciendo pie más sólidamente”. (Neufeld, 1992)