Políticas sociales y sujetos de derecho

(Una comparación entre las políticas educativas a nivel primario, el subsector de obras sociales y las políticas de asistencia alimentaria)

Estela Grassi (*)
Susana Hintze (**)
María Rosa Neufeld (***)

INTRODUCCION

El presente artículo trata de la redefinición de la legitimidad de instituciones y políticas sociales, en el marco global de la crisis del Estado de Bienestar y la constitución de un Estado neoliberal asistencialista. Es el resultado de haber encarado el estudio de tres sectores de políticas (educación primaria, subsector de obras sociales, políticas de asistencia alimentaria) teniendo en cuenta centralmente la orientación del sentido ideológico-cultural con que éstas se van definiendo, en el conjunto de la configuración de un modelo social de acumulación-legitimación diferente a aquel del ideal de la sociedad de bienestar. Tuvimos como material de análisis el discurso legitimador de las propuestas del neoliberalismo, en las tres áreas de políticas señaladas, las que comprometen a distintos sujetos sociales y sus derechos específicos: a los ciudadanos las primeras; a los trabajadores (las obras socia-

(*) Antropóloga. Profesora Titular Regular Carrera de Trabajo Social e investigadora del Instituto «Gino Germani» (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).
(**) Socióloga. Profesora Titular Departamento de Ciencias Antropológicas. Investigadora Instituto de Ciencias Antropológicas (Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires).
(***) Antropóloga. Profesora Asociada Regular Departamento de Ciencias Antropológicas. Investigadora Instituto de Ciencias Antropológicas (Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires).

les) y a los «pobres» (las políticas de asistencia alimentaria) (1).

En forma sintética, pasamos revista al proceso de transformación del modelo social de acumulación-legitimación, para incluir al Estado como expresión institucional del mismo y de las relaciones que lo definen. Asimismo, hacemos referencia a los alcances y al sentido de lo que se incorporó al imaginario social como «la crisis» y su efecto sobre las políticas sociales.

Finalmente, nos detenemos en las particularidades de este proceso en cada una de las áreas de políticas aludidas, teniendo como ejes de comparación, los sujetos y derechos específicos ya señalados (2).

AJUSTE ESTRUCTURAL Y CONFORMACION DEL ESTADO NEOLIBERAL ASISTENCIALISTA

Acordamos con Holloway (1993), en considerar al **Estado**

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

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

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

Esta suscinta definición inicial sustenta nuestra concepción acerca de las políticas del Estado, delimitadas en áreas separadas que también resultan «aparentemente autónomas» y que conforman lo que se conoce como la política económica, las políticas laborales y de empleo, las políticas sociales concebidas a su vez, por sectores, etc. Esta separación es, en realidad, la expresión -también «rigidizada»- de la *peculiaridad de la sociedad capitalista [en la que se presenta] la existencia de lo económico como algo distinto de las relaciones de clase abiertamente coercitivas* (Holloway 1993) (3). Entendemos, entonces, a las políticas sociales como expresión fragmentada de las relaciones de clase.

Esto, a su vez, sostiene nuestro supuesto de que la orientación del sentido político-ideológico de tales políticas expresan la configuración de los rasgos básicos del **modelo social de acumulación**. Y entendemos como tal no únicamente un modelo económico sino una complejidad política, social y cultural, que incluye, consecuentemente, las prácticas cotidianas de los actores sociales y el sentido de las mismas (4).

Respecto de la crisis del Estado de Bienestar y teniendo como referente el caso argentino, acordamos con aquellos análisis (O'Connor, Offe, Habermas) que ubican la misma en el contexto de la crisis del modelo de posguerra; en dicho modelo y como ya han analizado estos autores, la legitimidad del Estado se sostuvo en la expansión de la seguridad social y los derechos sociales, como derechos de ciudadanía.

Sin embargo, la problemática de la crisis, sus consecuencias sociales y las medidas económicas que se toman o han tomado en su nombre, se ha «naturalizado» a nivel del sentido común de la sociedad: esto es, ha perdido visibilidad social el **carácter histórico** de las mismas y el planteo de soluciones (que en conjunto conforman el «ajuste estructural»)

secundariza lo social.

Por eso creemos que es necesario considerar los efectos diferenciales de la crisis, en aras de restituir la historicidad de estos procesos. Esto porque los intentos de resolución de la misma 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. Y es la población que cae bajo estas categorías sociológicas, la que realiza su reproducción en condiciones críticas, al mismo tiempo que se asegura la reproducción del capital. Esas condiciones críticas de reproducción de un amplio sector de población, ya no pueden interpretarse como la manifestación de un sistema que estaría «funcionando mal» (en crisis); son, por el contrario, la contracara del funcionamiento correcto de un nuevo modelo social de acumulación (5), del que no es posible independizar el análisis del Estado actual, de las políticas sociales y de la restricción de la ciudadanía.

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

Los autores que analizan estos procesos en los países centrales, coinciden en que el universalismo del «derecho a las prestaciones de la seguridad social» (6), se constituyó como un derecho ciudadano, más allá de la ubicación específica de los miembros de la sociedad. Es decir, en estos países, el carácter universalista del Estado de Bienestar se derivó del principio de la «igualdad de todos los individuos» y de la ampliación de la ciudadanía.

En la Argentina, en cambio, el análisis de estos procesos exige detenerse en considerar las categorías de sujetos a los que se ligó el desarrollo de la sociedad de bienestar. Esto porque **la ampliación de los derechos sociales no estuvo ligada a la expansión de la ciudadanía, sino a la constitución misma de otra categoría: los trabajadores**. Más específicamente, los trabajadores formales, ya que la extensión de la legislación regulatoria y protectora del trabajo, alcanzó a un conjunto extenso de categorías ocupacionales. Articulado esto a la expansión del mercado laboral, derivó en una cuasi universalización de hecho, a partir de la categoría de trabajador, casi superpuesta a la de ciudadano, más que de la ampliación de los derechos específicos de ciudadanía.

Por eso en nuestro país, la cuestión reviste una mayor complejidad, ya que se superponen derechos constitutivos de distintos sujetos, lo que obliga a considerar las políticas según el campo de derechos que afectan. Para los casos abarcados en nuestra investigación, encontramos que, mientras la educación es un caso típico de política cuyo derecho de acceso constituyó ciudadanos, cualquiera sea la ubicación de éstos en la estructura social, la seguridad social (obras sociales y previsión) estuvo determinada por la condición socio-ocupacional y la capacidad de aporte al sistema.

El desarrollo amplio y simultáneo de la categoría de trabajador y sus derechos de protección específicos, favoreció, a su vez, el *carácter residual de la asistencia social* pública (Danani, 1992), cuyos sujetos **legítimos** (y únicos) fueron aquellos **individuos** imposibilitados de integrarse al mercado de trabajo por razones particulares, pero ajenas a la voluntad: invalidez, enfermedad, vejez, viudez, madresolterismo, etc. Sin embargo, de hecho, la asistencia social tuvo siempre un «sujeto vergonzante»: el pobre por desocupación. En

la medida en que el empleo se expandió -fundamentalmente en el primer período de la sustitución de importaciones (7)- la desocupación tuvo, a su vez, una connotación estigmatizante, siendo atribuida a desajustes personales.

Pero no sólo el nivel efectivo del empleo, sino también las expectativas respecto del mismo, han influido en la orientación de las políticas sociales en nuestro país, en los diferentes modelos. El proceso sustitutivo de importaciones, se dio en el marco de la hegemonía de las políticas keynesianas a nivel del sistema mundial. En términos generales, en la teoría keynesiana un determinante del empleo es la «demanda efectiva» (8) 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», de donde se puede derivar que el modelo no contemplara «excluidos». De hecho, 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 y con cuestiones de orden cultural, que operaban como obstáculos a la integración al mercado de trabajo.

En ese marco, el Estado devino un actor fundamental en el proceso de acumulación y las políticas sociales tuvieron el objetivo de la «promoción social» que, vía la remoción de esos obstáculos, se entendía como «cambio» e «integración a la producción moderna».

Pero las expectativas se diluyeron con la crisis que estalló finalmente en los 70 y con el proceso de informalización y precarización creciente del empleo (9) que evidenciaba fácticamente los rasgos iniciales de un modelo diferente de acumulación y de redefinición de las relaciones capital-trabajo. El aumento de la precarización (y luego también de la desocupación) derivó en que, en el marco de las políticas de ajuste, los **pobres** constituyeran una categoría social (10) ya no marginal, alcanzando a un tercio de la población, y devinieran -entonces- en **sujetos legítimos** de las políticas focalizadas de asistencia. Sin embargo, mantienen su condición de «sujeto vergonzante», por una lógica coherente con el individualismo que da sustento ideológico al actual modelo de acumulación. Pertenecer o quedar afuera depende, en la ideología, de la lógica de funcionamiento autónomo del mercado y de *las habilidades y capacidades desarrolladas por los individuos para adaptarse a esa lógica cambiante*. Este es, fundamentalmente, el estigma que acompaña a esta nueva categoría que son los pobres, sujetos de las políticas de asistencia que por eso -más que nunca- afianzaron su contenido asistencialista.

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

Los rasgos típicos de la sociedad argentina, referidos a los alcances del empleo y de los derechos ligados a él, hacen que de la «crisis» emerja con mayor contraste un modelo diferente de acumulación: en él, el sujeto colectivo que definía la integración a la sociedad nacional (el trabajador protegido por la legislación) y que, como tal, constituía el sujeto de los derechos sociales, se desagrega en «individuos» cuya suerte (integración o exclusión) se define exclusivamente en el ámbito del mercado, que se consolida como única «instancia legítima». Esta desintegración de un sujeto colectivo en «individuos libres» que venden su fuerza de trabajo en el mercado tiene, en la sociedad argentina, una significación definitoria, porque **desanda derechos específicos que, por su extensión, fueron percibidos como universales.**

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

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

LAS POLITICAS SOCIALES EN EL NUEVO MODELO

En el libro aludido antes, realizamos un análisis particularizado de las tres áreas de políticas que son nuestro objeto de estudio: la educación primaria, el sistema de obras sociales y los programas alimentarios (que han constituido en los últimos años las políticas asistenciales de mayor envergadura). Aquí haremos referencia sintética a algunos aspectos centrales que hacen al cambio del sentido político-cultural de tales políticas en el discurso que sustenta la conformación de los sujetos de derecho en lo que hemos definido como Estado Neoliberal Asistencialista.

En principio, los derechos a la educación, a la seguridad social y a la asistencia, definen y son definidos, por distintas categorías de sujetos:

1) **La educación ha tenido un carácter fundante de la ciudadanía y un papel central en la consolidación del Estado Nacional**, con funciones específicas vinculadas a la práctica social, política y económica: efectivizar ampliamente la presencia del Estado Nacional vía la escuela; promover una cierta uniformidad cultural, como base de la identidad nacional y desarrollar las condiciones necesarias para la construcción de un sistema político con eje en el voto universal. La educación deviene una necesidad del propio modelo liberal agroexportador en el que se funda el Estado nacional argentino. En su concepción ideológica, su funcionamiento depende de individuos capaces de producir y de ejercer sus deberes y derechos cívicos. Sarmiento plantea como

necesidad de la nación «educar al soberano». De ahí la condición de «bien público» (en los términos en que hoy se debate) de la educación. Simultáneamente la acción de diferentes grupos de la sociedad civil, pone de manifiesto el carácter socialmente necesario con que ésta es percibida. **Estas acciones convergentes modelan el carácter de obligación y de derecho** con que se plasma la educación en la conciencia ciudadana, hasta nuestros días.

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

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

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

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

En los últimos 40 años, esto se manifestó en los intentos de descentralizar el sistema educativo. La transferencia de escuelas de la órbita de la Nación a las provincias ha sido una de las principales estrategias implementadas. Esta política de transferir los servicios educativos que dependían de la Nación a jurisdicciones provinciales ha sido una de las vías de reducción del gasto público nacional y ha funcionado como doble discurso: por un lado, se ha hablado de esta devolución a las provincias como expresión de federalismo, mientras que, simultáneamente, ha sido una manera de acelerar la toma de responsabilidad por parte de éstas sin una consideración por las características del contexto de cada jurisdicción o de la capacidad financiera de las provincias (11).

2) Por su parte, **los derechos sociales constituyeron «derechos específicos del trabajador»** y no se correspondieron con una «ampliación de la ciudadanía», a diferencia de lo acontecido en los Estados de Bienestar desarrollados. Por eso los rasgos de universalismo formal, pero no real, con que se denuncian las limitaciones del sistema de obras sociales en nuestro país, se hacen más evidentes a medida que crece la precarización del mercado laboral.

La forma organizativa que han asumido las obras sociales en nuestro país responde, en términos generales, a la propia de los seguros sociales (12) y buena parte de sus características principales fueron definidas en el marco del proyecto populista (1945-1955) que caracterizó su primera etapa. Aquél implicó una decisiva participación estatal y una profunda redefinición de las relaciones entre las clases y de los parámetros de legitimación, vía las políticas sociales y laborales, justificadas en térmi-

nos de «derechos». Así, la condición de **trabajador** se amplió hasta abarcar y dar identidad a un espectro de categorías que rebasaron a la de «obrero industrial», pero que caben en la de **«asalariado formal»**.

Por definición, el sistema no ha sido universalista, pero fueron la entidad y la potencialidad identificatoria de aquella condición y los rasgos y características del mercado laboral argentino, los que le dieron esta apariencia de universalidad a un sistema de base solidaria y mutualista.

En el año 1944, mediante el Decreto 30655/44 se creó la Comisión de Servicio Social, encargada de propulsar y controlar la implementación de servicios sociales en las empresas. El decreto dio lugar a nuevos entes que se diferenciaron de las mutuales porque ***desde el Estado se obligaba a los empleadores a integrar un aporte sobre la nómina salarial, que se sumaría al de los beneficiarios directos*** (Danani, 1992). *Durante el gobierno de facto del Gral. Onganía (1966-69) se sancionó, a su vez, la ley Nº 18610/70, primera de ordenamiento del sistema, que generalizó el modelo, universalizó su cobertura al declararlo obligatorio para todos los trabajadores* ***en relación de dependencia*** *(y sus familiares a cargo) y unificó los descuentos salariales y la responsabilidad de los empleadores* (Danani, 1992).

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

Para una lectura más precisa de este panorama, los factores que deben tenerse en cuenta en esta evolución, son: el crecimiento de la desocupación, la subocupación y el cuentapropismo, fenómenos de los que dan cuenta de manera coincidente las diferentes fuentes. Así, la **desocupación abierta** ha aumentado sistemáticamente a lo largo de las dos décadas, hasta superar el 10 % a partir de mayo de 1993 (13).

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

Los especialistas señalan las dificultades de medición global del fenómeno (Torrado, 1992). En general, es en la evolución de la condición de «trabajadores autónomos» donde quedan ocultos desocupación y precarización, ya que -como indica Torrado- allí se agregan categorías muy disímiles que van desde los trabajadores estrictamente «cuentapropistas», hasta asalariados con un nivel tal de inestabilidad y precariedad, que se autodefinen como tales. Con datos de fuentes censales, Torrado muestra que, mientras los «obreros autónomos» pasaron del 18 al 20 % de la PEA, entre 1970 y 1980, los «obreros asalariados» disminuyeron del 39 al 34 % de la PEA en el mismo período. Estudios recientes como el de Monza (1993), permiten concluir, a su vez, que los subocupados (visibles y no visibles) (14) registraron un aumento que pasó del 26,6 % de la PEA en 1980, al 31,7 % en 1990.

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

3) **En tal contexto, la asistencia social no dejó nunca de tener como objeto al «indigente»**, cuya condición se ligaba a situaciones de orden individual-privado (invalidez,

abandono, viudez, madre-solterismo, etc.). El pobre por desocupación cargó, entonces, con el estigma de «vago», cuya condición de desocupado se entendía voluntaria y originada en comportamientos individuales. Sin embargo, en el nuevo marco, el objeto de las políticas de asistencia (los pobres) se define desde otra perspectiva, sin que estas políticas pierdan su carácter asistencialista: la pobreza es el resultado del funcionamiento de mecanismos autónomos de un orden autorregulado: el mercado. De ahí que «las causas» sean -entonces- estructurales y no individuales, pero las condiciones que reproducen la pobreza escapan (en el marco de tal sistema ideológico) a la voluntad política y, consecuentemente, ésta se naturaliza. De los individuos o grupos sociales depende, a su vez, su mayor o menor capacidad de integración o vulnerabilidad (en términos de recursos y capacidades de diversa índole) ante los sucesos y reacciones del mercado y de las políticas sociales, paliar las situaciones de máxima vulnerabilidad.

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

Pero, a medida que las estadísticas informan que aumentan, paralelamente, la informalidad laboral y la población que no accede a los alimentos básicos, las políticas de asistencia alimentaria se extienden, ya no sólo a ciertos miembros, sino al grupo familiar en su conjunto (ejemplo de ello son planes como el PAN o el PAIS) (15) y se reconoce entre los factores de incidencia en la insatisfacción de necesidades alimentarias, a la desocupación del jefe de familia o los bajos niveles de ingreso. De este modo, cada vez más, es la condición de vulnerabilidad social la que asume el lugar determinante en estas políticas.

Si bien siempre las políticas asistenciales definieron sus beneficiarios y en buena medida dejaron librada su incorporación a la «intuición» para captar las necesidades, o al «olfato político» o clientelar de los agentes institucionales, cuando el sujeto al que están destinadas adquiere dimensiones como las actuales (que en muchos casos llegan a más de un tercio de la población, según el indicador que se utilice), precisar su entidad se convierte en un aspecto de gran relevancia, que aparece expresado en el intento de conformación de una lógica técnico-burocrática, capaz de delimitar la población objetivo tanto cuanti como cualitativamente. (Tenti, 1988 y 1991).

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

Desde entonces a las últimas mediciones, los índices han disminuido. No obstante, los datos más recientes dan cuenta de una cierta estabilización de la pobreza, concentrada, a su vez, en los partidos más alejados del centro metropolitano. Más allá de las reacciones de los funcionarios de gobierno ante interpretaciones en este sentido (17), la preocupación expresada enfáticamente por los representantes de los organismos financiadores acerca de los peligros que acarrean estas situaciones, dan cuenta por sí mismos de la magnitud del fenómeno (18).

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

Si el papel de la educación en la integración de la ciudadanía ha sido permanentemente exaltado a lo largo de un siglo de Argentina moderna; si la condición de trabajador fue dignificatoria y, consecuentemente, posible de

ser enarbolada en la reivindicación de derechos específicos; por el contrario, la pertenencia a las diversas categorías de pobres, conlleva el riesgo de la estigmatización, fundamentalmente cuando pone en cuestión mandatos sociales tan arraigados como el de proveer a la alimentación de sus hijos por parte del padre de familia.

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

Afirmamos, más arriba, el carácter develador/naturalizador del discurso que hegemoniza el campo político-cultural y que da sustento a la legitimación del Estado neoliberal asistencialista. La definición de la pobreza y de la población con requerimientos insatisfechos desvinculadas de las relaciones sociales de producción, apuntala este carácter: cuando «los pobres» son establecidos por medio de los censos, catalogados y clasificados a partir de las características de su vivienda o la cercanía a la línea de pobreza, sin hacer explícito que son, simultáneamente, fuerza de trabajo desempleada, desprotegida o, simplemente, imposibilitada de reproducirse, se está ocultando el carácter histórico de las relaciones de las que ellos participan como «fuerza de trabajo» y no como simples particulares. Los pobres son obreros, empleados, jubilados y cuentapropistas. Como vimos también, en esta última categoría se ocultan desempleados y asalariados desprotegidos.

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

Tal procedimiento demuestra una gran sutileza: primero, porque desactiva la crítica; y en segundo lugar, aunque primordialmente, porque expropia el «universalismo» del ámbito político (esfera de la voluntad), y lo remite al mercado, esa «caja negra» cuyo funcionamiento -se entiende- escapa a aquella (Coraggio, 1993).

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

En el mismo sentido se redefinen los sujetos de derecho: la ciudadanía, en lo que

depende del plano político, se restringe al mismo ritmo que se mercantilizan parte de sus contenidos constitutivos y los «trabajadores», como «sujeto colectivo» identificatorio y particularizado, se pulveriza en individuos particulares.

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

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

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

Con todo, ha sido la **problemática educativa** la que ha despertado, en los últimos tiempos, la mayor sensibilidad del conjunto de actores involucrados dando lugar a alianzas estratégicas inéditas: los padres (y alumnos secundarios) sumándose a los reclamos del magisterio. Y esto en el momento en que la escuela pública aparece más deslegitimada, al ser cuestionada la «calidad» de la educación que ofrece; cuestionamiento que, obviamente, incluye a los maestros. Es que, conviene reiterarlo, la educación (cuestionada y discutida) forma parte, sin embargo, de los derechos consolidados de la ciudadanía (19).

En lo que respecta a los docentes y a los padres, podemos esbozar la existencia de procesos no lineales de aceptación, resistencia y negociación, protagonizados por cada uno de estos sujetos colectivos o en forma conjunta.

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

Respecto de los procesos de resistencia de los docentes, encontramos medidas de diverso nivel y alcance: lo que podemos llamar una resistencia «actuada» por los actores individuales, pero que expresan de hecho el descontento y el malestar (como el ausentismo, por ejemplo); la resistencia espontánea, no organizada gremialmente, pero explicitada como protesta o reclamo, frente a los cambios en las condiciones de trabajo, el desmantelamiento del sistema público (son, por ejemplo, las protestas en escuelas puntuales, frente a normativas que se rechazan, o diversas estrategias para evitar las consecuencias de tales normativas); o bien la resistencia articulada por las organizaciones gremiales (las huelgas, los quites de colaboración, la concientización respecto de los proyectos políticos en curso, etc.).

La participación de los padres es compleja: exige desmitificar los señalamientos que apuntan a su desinterés por el destino escolar de sus hijos. El grado de segmentación que se ha producido en el sistema educativo no es conocido sólo por los técnicos. Las familias de sectores populares también evalúan las posibles consecuencias de que sus hijos asistan a las «peores» escuelas.

En la definición de «circuitos de evitación» de las escuelas convertidas en «polo negativo» confluye también la opinión de los sectores populares que, ubicando a los establecimien-

tos en una escala evaluativa recuperan la posibilidad de expresarse. Es la traducción cotidiana del tema de la «calidad» de la educación, tal como es construido por los conjuntos sociales vinculados con la escuela (integrados por «el común» de los padres, maestros, etc.).

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

> *Nosotros queremos **privatizar las relaciones laborales**, queremos que el tema sea un problema **entre trabajadores y empresarios**.* (Ministro de Trabajo de la Nación, Enrique Rodriguez. Declaraciones a Diario Clarín, 1/3/93, resaltado nuestro).

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

Un sistema basado en principios de «solidaridad de clase», carece de sustentación en el marco del Estado Neo-liberal asistencialista y de una sociedad fragmentada, con trabajadores desprotegidos o en condiciones de máxima vulnerabilidad. Paradójicamente, la fuerza de trabajo vuelve a tener aquella connotación de «libre» de todo recurso y de toda protección que Marx desmitificara «detrás» del trabajador libre.

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

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

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

Sin embargo, en el marco de un modelo socio-político que se construye sobre la base de la dualización de la sociedad, se imponen dos opciones de ser «clientes»: del mercado, en el caso de una integración estable al mercado de trabajo; o del asistencialismo, para la

amplia masa de población trabajadora desprotegida.

c) Respecto del **problema alimentario**, no hay políticas tendientes a regular el mercado de producción y circulación de alimentos, pues -como en otros casos- este mercado también es entendido como «una caja negra». Lo que hay, entonces, son políticas focalizadas de asistencia para aquellos sectores que no pueden satisfacer su necesidad de alimentarse por esta vía.

Para el caso de los alimentos el tema de los subsidios generales constituye un buen ejemplo de los efectos de las políticas focalizadas. Su eliminación o reducción drástica ha sido un punto básico de los planes de ajuste del Banco Mundial (20), aunque sus resultados no hayan sido tan exitosos como se esperaba.

Tal como indica Steward (1992), su modificación por subsidios específicos ha presentado varias dificultades: a) sólo una parte del monto de los subsidios generales ha pasado a los específicos (en todos los países mencionados se verificó una reducción, que en Jamaica llegó a la mitad); b) los costos administrativos de los programas de subsidios específicos son mucho más altos, reduciendo el valor potencial recibido por los destinatarios; c) los procedimientos para seleccionar beneficiarios son muy imperfectos; d) las intervenciones más específicas tienen menor apoyo político y se deterioran más en el tiempo (21).

Las políticas de asistencia alimentaria así implementadas arrastran (y amplifican), a su vez, el carácter que ha tenido la asistencia social en nuestro país. El hecho de que la pobreza no constituye una categoría autoidentificatoria, conduce a que sus «sujetos» -aquellos definidos como «merecedores» de la asistencia del Estado- permanezcan ajenos: aceptando o retirándose, pero no reivindicando activamente un derecho a merecer asistencia (22).

La orientación dominante permite definir a estas políticas como focalizadas en un doble sentido: en el de la selección de los grupos «merecedores»; y en el sentido de su restricción sectorial, al estar desvinculadas de otros procesos en los cuales se genera esa «población pobre»: las condiciones del mercado de trabajo, cuyos rasgos dominantes son la precarización laboral y una marcada tendencia a la desocupación. Mientras eso se mantenga separado en la concepción de las políticas alimentarias, éstas tendrán -necesariamente- un contenido asistencialista. A su vez, tales contenidos se refuerzan al no hacerse visible lo alimentario como un problema social crítico, en la propia práctica de los sectores populares (23).

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

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

Como ya señalamos, la mercantilización y, simultáneamente, la focalización de las políticas, dan lugar, efectivamente a un proceso de **develamiento**, comparado con los criterios universalistas o de «discriminación positiva»

(como la legislación protectora del trabajo) que opaca la desigualdad estructural. Pero mientras aquellos criterios cobijan la idea de igualdad como aspiración positiva; los actuales naturalizan la desigualdad, al transferir la igualdad a un espacio naturalizado: el mercado. Aquellos criterios hacen patente la contradicción entre lo formal de la igualdad sostenida por instituciones que se desmienten a sí mismas, por lo que dejan espacio a la reivindicación desde lo que el propio discurso legitimador afirma. En el marco ideológico de la coyuntura en curso no hay reivindicación posible en sus propios términos, porque no hay promesa de igualdad fuera del mercado (a lo sumo, cierta reparación de sus «fallas»).

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

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

Pero además, la crítica no puede limitarse a los efectos o las consecuencias sociales (24), cuando estos se "naturalizan", sino que está obligada (y necesitada) a darle nuevamente contenido histórico a estos procesos. Es decir, la crítica debe ser, otra vez, la crítica a las instituciones y a lo establecido (25). Desde este punto de vista, el debate lleva necesariamente más allá de los límites del sistema.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) El artículo está basado en el libro Políticas Sociales, Crisis y Ajuste estructural, editado en 1994 por Espacio Editorial, de Buenos Aires. La investigación corresponde a un proyecto UBACYT radicado en los Institutos «Gino Germani» (Facultad de Ciencias Sociales) y de Ciencias Antropológicas (Facultad de Filosofía y Letras), del que participan, además, las investigadoras Claudia Danani, Liliana Raggio y Silvana Campanini; las becarias Sofía Thisted, Ana Padawer y Silvina Carro (incorporada a la segunda parte, en ejecución) y la becaria alumna Stella Cabral.

(2) Para un mayor desarrollo y una ampliación de los datos que fundamentan empíricamente nuestras afirmaciones, nos remitimos al libro citado en nota 1.

(3) Holloway está citando aquí a Gerstenberger (1990).

(4) Véase Danani, C. 1993-b.

(5) Conviene dejar claro que no significa esto pensar en los términos de Fukuyama del «fin de la historia», ni mucho menos, sino de la **resolución de un ciclo histórico** por vía de estrategias de inversión y circulación del capital, que derivaron en el modelo al que hacemos referencia. Se abren, como es evidente, nuevas contradicciones y conflictos; pero lo que queremos enfatizar es que la presencia fantasmagórica, amenazante e indiferenciada de la crisis, oculta procesos de consolidación del capital y de condiciones críticas de reproducción de la vida.

(6) 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. Ver el análisis de las diferencias doctrinarias entre estos diferentes sistemas de protección, en: Danani, 1992; Isuani, Lo Vuolo, Tenti, 1991. Además: Segunda parte, Capítulo II del libro señalado en nota 1.

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

(8) Según Keynes, la demanda efectiva se define como el *ingreso agregado que los empresarios esperan recibir [...] a partir de la cantidad de empleo que ellos decidan dar. [...] demanda que se vuelve efectiva porque, tomándola en conjunción con las condiciones de la oferta, se corresponde con el nivel de empleo que maximiza la expectativa de ganancia del empresario.* (Citado por Lo Vuolo, 1991).

(9) Ver Torrado, 1992 y Monza, 1993.

(10) 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.

(11) De acuerdo con el enfoque vigente, el estado nacional asumiría un papel subsidiario de las iniciativas para garantizar el servicio educativo, quedando a su cargo la posibilidad de controlar los lineamientos político-ideológicos de conjunto.

(12) Es decir, que su financiamiento depende del aporte de cada trabajador fijado como porcentaje sobre su salario, y del aporte de los empleadores, fijado como una alícuota sobre la nómina salarial. Estos se diferencian de los sistemas universalistas de seguridad social, financiados por rentas generales para toda la población: es decir, no son dependientes de la variable del empleo.

(13) La desocupación abierta refiere estrictamente a las personas que, no teniendo ocupación, buscan trabajo. Los años de la dictadura militar registran los más bajos índices (sobre todo entre 1977 y 1980). Distintos analistas explican esto por el subregistro (aumento del desempleo oculto); pero también por otros factores como menor presión sobre el mercado de trabajo, como consecuencia del aumento de la emigración y la disminución de la migración y propio desestímulo, frente a una oferta restringida. El dato más indicativo es, para este período, el de las tasas de actividad o de participación económica (porcentaje de la PEA sobre la población total), las que son las más bajas en las dos décadas consideradas. Respecto de los valores alcanzados a partir de 1993, éstos se han mantenido en ascenso en las sucesivas mediciones y, en general, no existen expectativas serias entre los especialistas de que vaya a retraerse esta tendencia.

(14) Subocupación visible: población que trabaja menos de 35 horas semanales y desea trabajar más. Subocupación no visible: Monza incluye en esta categoría a: trabajadores pobres rurales, sector informal urbano, servicio doméstico, sobre-empleo en el sector público. Integran la categoría de «ocupaciones no genuinas» o de refugio ante la imposibilidad de obtener una inserción ocupacional regular. (Monza, 1993).

(15) La experiencia de mayor alcance realizada en el país por su nivel de cobertura, corresponde al Programa Alimentario Nacional (PAN), creado en 1984 por el gobierno radical y desactivado en 1989 al terminar su mandato. Planteado originalmente como un «programa de emergencia», estaba orientado a los sectores de menores recursos y dentro de ellos a grupos biológicamente vulnerables. Consistió en la distribución de cajas mensuales de alimentos que debían ser equivalentes al 30 % de los requerimientos alimentarios de una familia tipo.

(16) Datos Censo 1991.

(17) La interpretación hecha pública por algunos analistas, de los datos oficiales acerca de la pobreza, provocaron la reacción del Secretario de Programación Económica, Juan Llach, para quien *...el aumento de la desocupación como el de la **inmigración externa**...* (subrayado nuestro) pueden considerarse causa del incremento habido en 1993 (Juan Llach: la pobreza ha disminuido». Diario Clarín, 26 de agosto de 1994).

(18) En su visita al país, Camdessus (presidente del FMI), insistió reiteradamente en sus recomendaciones tradicionales, pero también, enfáticamente, en la necesidad de *aliviar la pobreza* (Clarín, 30 de agosto de 1994). Poco tiempo después trascendía un «Informe del Banco Mundial», del que se hizo eco la iglesia argentina, que hace un balance de las situaciones de desigualdad y la pobreza en el país. Nuevamente se produjeron reacciones en el gobierno, no obstante lo cual el Presidente exhortó a sus funcionarios a *atacar en forma decidida y rápida el flagelo de la pobreza* (Clarín, 22 de septiembre de 1994).

(19) A ello se suma la «naturalización» de la presencia privada en la oferta educativa, el aumento de este tipo de cobertura y su supuesta mejor calidad

(discutible desde la reciente evaluación llevada a cabo por el Ministerio de Educación). A la vez, junto con la expansión de las escuelas privadas ha habido una clara definición, no existente anteriormente, de la escuela como una modalidad de empresa.

Sin embargo, la desprolijidad del proceso de transferencia (que también abarca a las escuelas privadas) puso a la luz el hecho de que también éstas funcionan gracias a la subvención estatal. El retiro del Estado, por tanto, también las amenaza. Esto se reflejó en la aparición del sector privado en las protestas.

(20) Sobre todo en aquellos países, como Brasil, México, Jamaica y Venezuela, en que representaban alrededor de 1 % del PBI en el momento de implementarse los planes (Steward, 1992).

(21) Esto le permite concluir que *los subsidios generales para alimentos -sobre todo si se los aplica a los productos que consumen los más pobres- pueden constituir un medio poderoso de transferencia de ingresos hacia éstos, que en algunos casos llegaría al 15-25 % de su ingreso real, aun cuando los ricos reciban cifras mayores, en valores absolutos, por estos subsidios. Hay muy pocos mecanismos tan eficaces, tan baratos desde el punto de vista administrativo y con tan pocos efectos desincentivadores. [...] La situación crítica de pobreza que atraviesan muchos países latinoamericanos indicaría que ya es hora de buscar procedimientos redistributivos en lugar de soslayarlos* (Steward, 1992).

(22) Al respecto, es necesario estar atento a lo que sucede con la problemática de la vivienda: la ocupación de hecho de espacios y viviendas urbanas suele justificarse en la condición de «pobres» por parte de los actores de tales ocupaciones.

(23) Los saqueos a los supermercados en 1989 y 1990 constituyeron un alerta rojo que puso de golpe en primer plano la importancia del problema alimentario para amplios sectores de la población. Sin embargo la respuesta reactiva y violenta de esa coyuntura no da la impresión de haberse concretado en acciones permanentes (de hecho los comedores populares generados en ese momento y que se han mantenido son mayoritariamente los apoyados por las iglesias, ONG y municipios).

En ese sentido, las políticas alimentarias, según los estudios que hemos realizado en este campo (reseñados en el trabajo al que se hace mención en la nota 1), se caracterizan por lo que hemos denominado «legitimidad por ausencia», proceso que no parece estar en vías de transformarse en respuestas autogestionarias de tipo colectivo, como alternativa a programas percibidos como ineficientes e inadecuados para satisfacer sus necesidades; ni en demandas reivindicativas con las instituciones que los ponen en práctica de esa manera (o cuando los retiran en momentos críticos como ocurrió con el PAN en 1989, sin que ello se haya expresado en conflictos).

Encontramos que, desde los sectores populares la legitimidad se instaura por omisión a partir de un proceso de aceptación (y participación como simples receptores) o rechazo/retiro cuando los programas no son satisfactorios.

(24) En ese nivel y en este marco ideológico es que el Canciller Di Tella pudo, indirectamente, calificar la definición de «capitalismo social o popular» de los Obispos argentinos como una expresión hipócrita y cobarde, al responderles, frente a sus críticas por la situación social, que *El capitalismo es una sola cosa y tiene efectos muy duros* (Clarín, 9/12/94). A confesión de parte, relevo de pruebas...

(25) Queremos decir, que se hace necesario poner en debate, no únicamente la dimensión de la pobreza, la desocupación o la desprotección, sino la posibilidad misma de estas condiciones. Como comparación: no es el número de desaparecidos lo que determina la violación de los derechos humanos, sino que la figura y posibilidad misma de la desaparición el ilegítima e injustificable.

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

CIPES. *La escuela en sectores populares* Luján, 1990. En: Seminario **Demandas Educativas de los Sectores Populares** Departamento de Educación. Universidad Nacional de Luján, marzo de 1990.

CORAGGIO, José Luis: **Desarrollo humano, economía popular y educación. El papel de las ONGs latinoamericanas en la iniciativa de Educación para Todos**. En prensa. Versión mimeo: setiembre de 1993.

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

DEL FRANCO, Analía: *El Programa Alimentario Nacional (PAN).* En: KLIKSBERG, B. (compilador): **Cómo enfrentar la pobreza**. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.

FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas). Consejo Empresario Argentino. **Descentralización de la escuela primaria y media. Una propuesta de reforma**. Buenos Aires,

1993.

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

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: **La pobreza urbana en la Argentina.** Buenos Aires, 1990.

ISUANI, LO VUOLO, TENTI: **El estado benefactor, un paradigma en crisis.** Miño y Dávila/Ciep. Buenos Aires, 1991.

KISILEVSKY, Marta: **La relación entre la Nación y las provincias a partir de la transformación de servicios educativos del año 1978.** Buenos Aires, C.F.I., diciembre de 1990.

LO VUOLO, Rubén: *Economía política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista.* En: **El estado benefactor, un paradigma en crisis.** Miño y Dávila/Ciep. Buenos Aires, 1991.

MATELLANES, Marcelo: *Los excluidos del modelo.* En: **Cash** (Suplemento Económico de Página/12). 26 de setiembre de 1993.

MINISTERIO DE ECONOMIA, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS: **Evolución reciente de la pobreza en el Aglomerado Gran Buenos Aires 1988-92.** CEPA-INDEC. Documento de Trabajo Nº 2. Buenos Aires, 1992.

MINUJIN, Alberto: *En la rodada.* **Seminario Efectos de la crisis en la sociedad argentina. Los nuevos pobres.** UNICEF, Buenos Aires, 1991.

MONZA, Alfredo: **La situación del empleo: una vía de entrada principal al análisis de la cuestión social.** Mimeo. Enero de 1993. CECSO. Posgrado de Políticas Sociales. F.C.S. (UBA).

MURMIS, M. y FELDMAN, S.: **La heterogeneidad social de las pobrezas. Seminario Efectos de la crisis en la sociedad argentina. Los nuevos pobres.** UNICEF, Buenos Aires, 1991.

NOSIGLIA, C., MARQUINA, M. y PAVIGLIANITTI, N.: **Ley de Educación. Aportes para el análisis y el debate.** Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Mimeo, 1992.

OFFE, Claus: B. Ed. Sistema. Madrid, 1988.

PAVIGLIANITTI, N.: **Neoconservadurismo y educación: un debate silenciado en la Argentina del 90.** Quirquincho, Buenos Aires, 1990.

PUIGGROS, Adriana: *Sistema Educativo. Estado y sociedad civil en la reestructuración del capitalismo dependiente. El caso argentino.* En: Rev. **Propuesta Educativa,** FLACSO, Buenos Aires, dic. 1990.

STEWARD, Francis: *La protección de los pobres durante el ajuste el América Latina y el Caribe desde la década de 1980.* UNICEF. **Conferencia sobre el Programa de Ajuste y Costo Social en América Latina.** Buenos Aires, 3 de agosto de 1992.

TENTI FANFANI, Emilio: *Contra el estado pobre para los pobres.* En: Revista **LA CIUDAD FUTURA** Nº 12. Setiembre-octubre. Buenos Aires, 1988.

TENTI FANFANI, Emilio: *El Estado Educador.* En: ISUANI, TENTI et al. **Estado democrático y política social,** EUDEBA, Buenos Aires, 1989.

TENTI FANFANI, *Emilio: Pobreza y política social. Más allá del neoasistencialismo.* En: **El estado benefactor, un paradigma en crisis.** Miño y Dávila/Ciep. Buenos Aires, 1991.

TORRADO, Susana: **Estructura social de la Argentina: 1945-1983.** Ed. de la Flor. Buenos Aires, 1992.