

Tiempo de bifurcaciones

POR RAQUEL CASTRONOVO

Magíster en Trabajo Social por la Pontificia Universidad Católica de San Pablo, Brasil. Asistente Social por la Escuela de Servicio Social de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como docente e investigadora en la UBA, UNLa, UNLaM. Entre 1990 y 1994 fue directora de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y entre 1996 y 2005, directora de la Licenciatura en Trabajo Social en la Universidad Nacional de Lanús. Desde 2010 es directora de la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es autora de libros, capítulos de libros y artículos en revistas científicas.

Nuestro país y casi todos los países de América Latina están atravesando un comienzo de siglo en el que se ponen en tensión de manera explícita dos modelos de sociedad. Los mismos representan una trama de relaciones entre Estado, capital y trabajo, un concepto de ciudadanía rector y un lugar en relación a las luchas por el poder en el mundo, absolutamente diferenciadas.

Hablar de bifurcaciones implica, a mi juicio, reconocer que está en cuestión la posibilidad de emprender un camino que va en una dirección distinta y que, aunque al principio las diferencias entre una dirección y la otra pudieran parecer sutiles, cuando ese nuevo camino comienza a avanzar y la opción se profundiza, los contrastes se hacen notorios, más visibles y se observan efectos más drásticos.

En lo que respecta al papel del Estado en esta bifurcación, puede advertirse que el mismo ha adquirido una centralidad que fue mutando desde una intervención estratégica frente a la crisis, a un papel que es central por definición del modelo político. Esa transformación va acompañando además las condiciones de viabilidad que surgen del cambio en la cultura política hegemónica. La

construcción de una sociedad igualitaria encuentra resistencias en el conjunto y es la acción positiva del Estado la única que tiene la capacidad de construir un modo de relación social que reconozca la legitimidad de condiciones más igualitarias en la ciudadanía.

EL ESTADO, LA POLITICA Y LA ECONOMIA

La disputa por el control político de las variables de la economía, así como la necesidad de hacer que la actividad económica responda al diseño de un mercado acorde con el desarrollo con inclusión social, van exigiendo día a día un Estado más ágil en sus respuestas, más potente en su capacidad de planificación del tiempo futuro, al tiempo que más flexible frente a las incertidumbres que la dinámica social va presentando.

La propia decisión de fortalecer la actividad económica responde a la expectativa de obtener en ese campo los recursos necesarios para garantizar la inclusión social.

El desarrollo económico estará condicionado por expectativas entre las que se deben destacar, por un lado, la consolidación de un mercado de empleo sano -entendiendo por sano a un mercado creciente, capaz de absorber aquellos crecimientos que se produzcan en



- ▶ la PEA como de mejorar las condiciones de trabajo digno, protegido y en blanco- así como un régimen de recaudación fiscal que mejore en eficiencia y se vaya haciendo cada vez más progresivo de forma tal de abastecer de recursos al Estado para la implementación de políticas de redistribución de la riqueza.

El modelo neoliberal, que se ubica en la otra dirección, esa que hemos abandonado al encarar la bifurcación de caminos, se sostiene en el principio de que la producción de riqueza es el tema central porque reproduce la vida social aunque no busca ponerla al servicio de la ciudadanía en su conjunto sino que es de exclusivo interés de los dueños de los medios de producción que intervienen en dicho proceso. Se parte del supuesto de que nada tiene que hacer el Estado en esta transacción, más allá de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo.

En ese sentido, el papel del Estado es central en el posneoliberalismo, ya que no sólo garantiza la reproducción de la fuerza de trabajo sino que actúa para modelar el perfil de la población económicamente activa a través de la calificación, la tecnificación y el direccionamiento de su perfil en función del modelo productivo. Es una pieza fundamental para que la economía emigre de un perfil de productor de bienes primarios para adentrarse paulatinamente en un perfil productivo de mayor tecnificación, más intervención del trabajo humano en ese proceso, logrando un trabajo de mayor calidad, diversificación y grado de especificidad. También el Estado genera y garantiza las diversas formas de protección de los derechos de los trabajadores, particularmente en lo referido a su relación laboral. Los derechos ciudadanos tienen su principal soporte en la inclusión y ésta, siguiendo a Robert Castel, es una consecuencia directa de las protecciones que se articulan con la condición de trabajador asalariado, con empleo regulado.

ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES

En el neoliberalismo se retomaron las tradiciones más caras a los principios de la filantropía característica de la modernidad.

El modelo neoliberal propone que la inclusión social no es una prioridad de la acción del Estado. Se parte del supuesto de que cada sujeto vela por su propio destino en la medida en que es un ser libre e igual y, fundamentalmente libre de vender su fuerza de trabajo.

Sin embargo, las revoluciones burguesas en Occidente recogieron la tradición premoderna de hacerse cargo de aquellos más frágiles que por diversos motivos quedaban a expensas de la ayuda de otros para sobrevivir. Los estudios acerca de las formas premodernas de ayuda a los pobres que no podían trabajar, a los enfermos y a los desprotegidos muestran que existe una continuidad en la forma que adoptó el Estado moderno para ocuparse de este sector de la población. Y la continuidad radicó en los

mismos responsables de estas acciones (algunos sectores religiosos que actuaban impulsados por la caridad y sectores sociales que lo hicieron por sentimiento de hacer el bien a través de obras de beneficencia).

El neoliberalismo desarrolló en Argentina, y aún lo hace en el mundo, una política social dirigida a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo apelando a las formas no estatales, a través de la refilantropización de la asistencia a esos sectores sociales que no pueden subsistir y mantenerse vigentes como fuerza de trabajo.

El liberalismo clásico u ortodoxo tuvo un período de resignificación a partir del Consenso de Washington que produce un modelo basado en la idea de la preeminencia del mercado sobre el Estado. Carlos Vilas dice que el período mostró dos supuestos teóricos: uno, esa dominación del pensamiento económico sobre el político; y el segundo, fundamental para comprender el escenario en el que se desarrolla esta bifurcación, la globalización.

En las políticas sociales en la Argentina pudo experimentarse con crudeza la esencia de la naturaleza propia del modelo neoliberal: la pretensión de transferir al mercado o a la responsabilidad de los ciudadanos a través de la neofilantropía. Efectivamente la matriz de la economía ortodoxa indica de manera dominante que el campo del "gasto" social es el primero que sufre los ajustes que se indican como terapéutica ante cualquier desfasaje en la armonía de las cuentas. Las políticas de ajuste indicadas por los organismos supranacionales tuvieron un primer capítulo: la reducción drástica del gasto social.

Ello muestra que en la concepción ortodoxa liberal la política social es un gasto prescindible, casi voluntario, de carácter benéfico o filantrópico entendido como un obsequio de los sectores sociales más poderoso que se permiten cuando les sobra una moneda en el bolsillo. No se asienta en una concepción de derechos ciudadanos sino en la buena voluntad.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD IGUALITARIA ENCUENTRA RESISTENCIAS EN EL CONJUNTO Y ES LA ACCIÓN POSITIVA DEL ESTADO LA ÚNICA QUE TIENE LA CAPACIDAD DE CONSTRUIR UN MODO DE RELACIÓN SOCIAL QUE RECONOZCA LA LEGITIMIDAD DE CONDICIONES MÁS IGUALITARIAS EN LA CIUDADANÍA.

El modelo posneoliberal utiliza la herramienta de las políticas sociales complementariamente con las políticas económicas para construir una sociedad inclusiva en la cual los ciudadanos son portadores de derechos de manera integral. De este modo, la pobreza, el desempleo, la falta de acceso a la educación y la salud, así como la seguridad social son considerados conculcación de derechos.

El modelo posneoliberal centra la propuesta de políticas sociales en dos planos diferenciados pero complementarios: 1) las políticas de transferencia de ingresos a través de las cuales se instrumenta un complejo de medidas que conforman el salario indirecto; y 2) las políticas de organización y participación popular tendientes a producir la incorporación efectiva de los excluidos al uso efectivo de los derechos ciudadanos.

Entre las políticas de transferencias de ingresos debe destacarse la Asignación Universal por Hijo que equipara a los hijos de padres desocupados, o que trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadores de servicio doméstico, trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto o que estén incluidos en algunos de los planes Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y mejor Trabajo, Programa Promover la Igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo, con los hijos de los trabajadores en relación de dependencia.

El cobro de la Asignación Universal por Hijo requiere la acreditación anual de escolarización y controles de salud de los niños. Se abona a los menores de 18 años, hasta un máximo de 5 hijos, priorizando a los hijos discapacitados y a los de menor edad. Se liquidará a uno solo de los padres priorizando a la mamá.

En el mes de julio de 2015 el Congreso de la Nación aprobó la ley de actualización semestral de los montos de las asignaciones familiares, tanto las del Régimen de la Caja de Asignaciones Familiares como la Asignación Universal por Hijo. Ambas no solamente en el mismo valor sino que son pasibles de la actualización semestral.

Esta matriz iniciada por la AUH se amplía casi inmediatamente con la asignación por embarazo y el programa PRO.CRE.AR destinado a apoyar la capacitación para el trabajo y terminalidad educativa en cualquiera de los tres niveles educativos de adolescentes y jóvenes.

Dentro del campo de las políticas de seguridad social, aunque no incluidas en la categoría de políticas de transferencias de ingresos, debe destacarse la transformación efectuada en el régimen jubilatorio. En el modelo neoliberal la jubilación es considerada el resultado de la capacidad de aporte de los activos y sus empleadores. Tiene el carácter de un ahorro obligatorio para garantizar un ingreso, necesariamente desigual -que re-

EL PAPEL DEL ESTADO ES CENTRAL EN EL POSNEOLIBERALISMO, YA QUE NO SÓLO GARANTIZA LA REPRODUCCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO SINO QUE ACTÚA PARA MODELAR EL PERFIL DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA A TRAVÉS DE LA CALIFICACIÓN, LA TECNIFICACIÓN Y EL DIRECCIONAMIENTO DE SU PERFIL EN FUNCIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO.

► produce la estratificación social del mundo de los activos- dejando desprotegido al amplio sector de trabajadores que por diversas causas careció de aportes, ya sea por haber trabajado en negro, por haber trabajado en períodos discontinuados, por haber trabajado en labores no asalariadas como el trabajo de ama de casa, etc. En la Argentina igual que en otros países, durante el neoliberalismo fue privatizada la administración de los aportes jubilatorios, denominados fondos de pensión. Este régimen privado que cobraba altas comisiones a los aportantes para su gestión, no produjo buenas rentas y no garantizaba un ingreso suficiente a los trabajadores que accedieran a la jubilación. En 2008 fue nacionalizado y puesto a administrar por el ANSES.

La política previsional del posneoliberalismo se ha caracterizado por: 1) ampliación de la población incluida al universalizar el acceso a la cobertura. 2) actualización progresiva semestral de los montos de los haberes con progresiones que superan los índices de incrementos salariales pactados en las convenciones colectivas de trabajo.

LA REVOLUCION CULTURAL, LA DIRECCIONALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL Y LA FACTIBILIDAD DE LOS CAMBIOS

El liberalismo no es solamente un orden económico y/o político. Es fundamentalmente un sistema de ideas, un modo de entender las relaciones sociales. En ese sentido es imprescindible reconocer que, pese a lo significativo de la crítica al ideario ortodoxo y la conciencia que tienen grandes sectores sociales sobre los perjuicios del liberalismo clásico, en mayor o menor medida a veces muchos caemos en la trampa de pensar liberalmente.

Sabemos además que la ideología está arraigada con fuerza allí donde se asientan las convicciones, las certezas, las pasiones, que aprendemos desde los primeros pasos dados en el camino de la socialización.

La historia contemporánea nos muestra que el orden vigente es capitalista y que se apoya cómodamente en el sistema de ideas que todos nosotros hemos aprendido y que justifica ese orden.

El orden económico y político se ha modificado. La acción del Estado, sistemáticamente, ha promovido la certeza de que es mejor perder algo de libertad a cambio de un poco más de igualdad. Pero esta idea está lejos de ser hegemónica. No hay consenso respecto a esto y falta mucho para que la "revolución cultural" acompañe a los cambios ocurridos en el orden político y económico que el posneoliberalismo está llevando a cabo.

Cabe entonces tomar el concepto de direccionalidad en el marco de la teoría de la planificación estratégica de Carlos Matus. El autor nos enseña que existe una línea imaginaria a la que denomina direccionalidad, que nos conduce desde nuestra situación actual hasta la situación ideal

EL MODELO POSNEOLIBERAL UTILIZA LA HERRAMIENTA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES COMPLEMENTARIAMENTE CON LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS PARA CONSTRUIR UNA SOCIEDAD INCLUSIVA EN LA CUAL LOS CIUDADANOS SON PORTADORES DE DERECHOS DE MANERA INTEGRAL. DE ESTE MODO, LA POBREZA, EL DESEMPLEO, LA FALTA DE ACCESO A LA EDUCACIÓN Y LA SALUD, ASÍ COMO A LA SEGURIDAD SOCIAL SON CONSIDERADOS CONCLUCACIÓN DE DERECHOS.

a la que denomina Imagen Objetivo o Visión. Y nos hace reflexionar respecto a que en la situación ideal, la Imagen Objetivo puede considerarse inalcanzable, inviable, muy difícil de lograr dadas las condiciones de viabilidad existentes en el escenario, pero que ello no le quita legitimidad.

Pero también nos conduce a advertir que esa direccionalidad puede distanciarse muy poco o casi imperceptiblemente de otras direccionalidades que se encaminan hacia otras imágenes objetivo. Tan minúscula podría ser la diferencia en una instancia cercana que podríamos llegar a pensar que se trata de la misma direccionalidad.

Efectivamente la revolución cultural pendiente determina una falta de viabilidad para muchos cambios que se hacen necesarios. Pero existe la alternativa de construir viabilidad cuando se percibe con claridad hacia dónde se desea ir.

Muchas políticas públicas requirieron un gran esfuerzo previo de construcción de viabilidad. Otras veces se han definido disimulando las verdaderas intenciones de una política o aceptando la incorporación de condiciones o características de acuerdo a lo que es viable en un momento determinado. En ese sentido quisiera llamar la atención sobre aspectos de dos políticas públicas: las condicionalidades de la AUH y la definición de que no se ajustan las jubilaciones al 82% de los haberes de los activos por no estar disponibles los fondos para hacerlo.

ES NECESARIO UBICAR LA POLÍTICA PREVISIONAL COMO UNA DE LAS ÁREAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL ESTADO QUE HA INCLUIDO A LOS CIUDADANOS QUE POR ALGÚN MOTIVO QUEDARON EXCLUIDOS DEL MERCADO DE TRABAJO Y QUE, POR SU EDAD O POR RAZONES DE SALUD, NO PUEDEN PERMANECER EN CONDICIÓN DE ACTIVOS LABORALMENTE.

ALGUNOS DEBATES PENDIENTES

La AUH se define en los considerandos del decreto 1602/09 que la crea como la ampliación del universo contemplado en el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la ley 24.714 para el otorgamiento del beneficio a los niños que no estaban incluidos en el Régimen anterior pero, *condicionándolo* al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza.

El decreto define a la AUH como medida de carácter excepcional y basa este criterio en el supuesto de que es transitoria la existencia de desocupados, o de trabajadores que tienen condiciones de trabajo que no permiten a sus hijos estar incluidos en el régimen establecido por la ley 24.714.

La exigencia de condicionalidades para el sostenimiento de la asignación en los niños incluidos en la AUH establece una diferencia sustantiva en los derechos de unos y otros niños. Ha sido demostrado el impacto favorable en la escolarización y el incremento de los controles de salud de los niños incluidos en la AUH. Sin embargo, es necesario explicitar que un régimen de inclusión genuino no debería establecer esta diferencia y no debería asentar

una política de inclusión educativa y sanitaria en el derecho de los niños a contar con la protección del Estado sin importar la condición laboral de sus padres.

Por otra parte, la política previsional, en el marco de una concepción de ciudadanía que entiende al sujeto como alguien portador de derechos que deben ser garantizados y protegidos por el Estado nos coloca de frente a otro debate necesario.

Entendemos que es necesario ubicar la política previsional como una de las áreas de la protección social del Estado que ha incluido a los ciudadanos que por algún motivo quedaron excluidos del mercado de trabajo y que, por su edad o por razones de salud, no pueden permanecer en condición de activos laboralmente.

El reclamo del 82% móvil respecto a los valores de los haberes de activos se justifica por el legítimo reclamo de ascenso de los valores de los haberes previsionales pero es necesario advertir que detrás del mismo se emboza la reproducción de la estratificación social que naturalmente se genera si los montos de los haberes previsionales se atan a los montos de los haberes percibidos por el trabajador activo.

La política previsional deberá ser objeto de un debate profundo respecto al carácter de las percepciones jubilatorias, que deben elevar los montos de los haberes privilegiando la universalización y la progresiva elevación de las jubilaciones y pensiones mínimas. Si efectivamente entendemos que las mismas corresponden a políticas de protección social a los mayores que dejan de estar activos en el mercado de trabajo, el mejoramiento de los valores de las jubilaciones debería tender a elevar las jubilaciones y pensiones mínimas achatando la pirámide y no reproduciendo la estratificación producida por los ingresos de los asalariados.

El Estado está interviniendo tanto en la AUH como en la política previsional a fin de garantizar la protección de derechos de ciudadanos iguales. Esta es una característica del modelo posneoliberal que merece una profundización y requiere un debate valiente que rompa con la forma de pensar liberal. •

Referencias bibliográficas

- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Ed. Manantial.
- Castel, Robert (2004). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Matus, Carlos (1974). *Estrategia y plan*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Vilas, Carlos (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Ediciones UNLa.