

**LA ACCION SOCIAL Y DEL ESTADO
FRENTE A LA POBREZA Y LA EXCLUSION;
EL CASO ARGENTINO**

Carlos La Serna¹

La presente ponencia es parte de los primeros resultados de los trabajos de investigación que se realizan en cooperación con el Institut National de la Recherche Scientifique (INRS) de la Université du Québec y particularmente con el programa de investigación de dicho Instituto denominado Groupe Interdisciplinaire de Recherche sur les Ameriques (GIRA).

La cooperación aludida se orienta a establecer condiciones de diálogo y reflexión entre experiencias que si bien parecieran lejanas en términos no solo geográficos, encuentran en realidad muchos puntos de encuentro. La pertenencia continental común, la latinidad de ambas culturas y la solidaridad responsable que se encuentra por todos lados en Quebec, permiten desarrollar un trabajo de mutuo aprendizaje en el dominio de los problemas de la inclusión social.

En ese marco, este trabajo aborda la cuestión del título a partir de tres momentos. En principio una referencia en términos conceptuales al problema tal como nosotros lo interpretamos. En segundo lugar y de acuerdo a tales proposiciones, se realiza un análisis de esta problemática a partir del caso argentino. En tercer lugar se abordan la acción social y del Estado en este campo.

El problema

El concepto de pobreza tiene relación en principio con las posibilidades de consumo de bienes básicos y con el acceso a los servicios considerados como elementos indispensables para la reproducción social. Normalmente esas posibilidades están protegidas por los derechos civiles y sociales².

En el campo de las ciencias sociales, la pobreza es considerada como una de las manifestaciones de la ausencia o de la fragilización de las normas y de los mecanismos de inclusión social. La categoría inclusión social remite a la condición de ciudadanía, es decir a la condición de igualdad de los individuos en nuestro tipo de sociedades. La condición de ciudadano implica diversos mecanismos de acción –derechos, políticas, programas- que se orientan según un criterio de universalismo moral. La exclusión connota una situación por la cual esta condición no está asegurada. Claramente la posibilidad de acceso a ciertos bienes sociales, es un elemento clave de esta condición.

Podemos decir también que la pobreza y la exclusión son riesgos sociales. La teoría del riesgo implica una protección social que se organiza a partir del concepto de solidaridad. En esta perspectiva, la acción frente a la exclusión se organiza según el tipo de riesgo considerado, admitiendo diversos alcances. Por ejemplo podemos hablar de una organización meritocrática, según la capacidad de pago de los grupos sociales, o de una organización universal, según la condición de ciudadano.

Sin embargo, el universalismo admite o exige, primero, la introducción de medidas que den una respuesta a la diversidad de condiciones sociales, económicas, culturales, y en el futuro, a las condiciones biológicas, de algunos grupos de individuos de la población. Una acción en el campo de la política social o de los derechos, que otorga un estatus especial a una franja socialmente desfavorecida o distinta respecto de la cultura dominante permite en algunos casos, contribuir a crear esa condición universal de inclusión social. Al mismo

¹ Profesor Titular de la Universidad Nacional de Córdoba (IIFAP), Argentina. E-mail : claserna@eco.unc.edu.ar. El presente trabajo ha recibido la colaboración de Leticia Echevarri, asistente de investigación del IIFAP.

² Las medidas estadísticas típicas que describen la pobreza son:

. Los niveles de ingreso de las personas en comparación con la canasta mínima de productos (indigencia) o de los productos y servicios básicos (pobreza), bienes que son medidos según los precios del mercado.

. Las necesidades básicas insatisfechas (NBI) es decir el acceso de las familias a los servicios como vivienda, agua potable, acceso a servicios de educación y de salud, etc.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

tiempo, el desarrollo de la biología genética (Rosanvallon), lleva a cuestionar la organización colectiva de los servicios, por ejemplo los de salud, en el sentido que existiría en principio la posibilidad de definir un cuadro personal de riesgos en este campo.

Pero el desarrollo y la organización de nuestras sociedades, cuando ellas están centradas solo en las reglas del mercado, o en un tipo de comportamiento político, o en la adhesión a algunas condiciones y prácticas morales, comportan un riesgo de exclusión.

Dicho de otro modo, el neoliberalismo, el populismo, el neo conservadurismo, dan lugar a un particularismo moral, volviendo ilegítimas algunas categorías de personas y algunas demandas. La política social, se reduce de este modo a algunas identidades o patrones de conducta históricos, económicos, políticos, religiosos, comprendidas según el caso, como ética del trabajo, comportamiento político, modos de vida, reglas morales.

Si aceptamos que la exclusión constituye el fenómeno más general al que debemos prestar atención cuando hablamos de pobreza, es necesario decir que el desarrollo de la modernidad ha complejizado la cuestión.

En el marco de la modernidad simple o industrial, podemos comprender la exclusión como la negación absoluta o relativa en el acceso a los derechos básicos (según Marshall, civiles, económicos, políticos) y dentro de ciertos contextos, los derechos de cuarta generación (género, origen nacional, medio ambiente, etc.). En el marco de la transformación cultural que sufre la sociedad occidental de nuestros días, advertimos el desarrollo de un nuevo tipo de exclusión que toca a la construcción del sujeto.

Esta nueva forma de exclusión es resultado de un proceso de transformación social que se expresa en la desinstitucionalización (Touraine), fenómeno que nos habla de la ausencia cada vez más clara de correspondencia entre las normas y las reglas sociales por un lado, y los valores y necesidades personales y/o colectivas, por el otro.

La sociedad de bienestar consiste precisamente, en la construcción de un edificio institucional de protección conformado por la familia tradicional, el mercado de trabajo, el sistema de representación, entre otros, y por los dispositivos técnicos destinados a la protección frente a los riesgos propios de esta fase de desarrollo (seguros de salud, jubilación, accidentes de trabajo, etc.). Esta construcción permite, durante la mitad del siglo, una correlación positiva entre las expectativas individuales y colectivas, y las reglas y normas institucionales.

Los nuevos riesgos propios de la modernización post industrial han invalidado esas reglas y normas sociales, y las instituciones y dispositivos que las sostenían, en la medida en que ya no dan una protección a los mismos.

Este fenómeno puede ser comprendido si nosotros prestamos atención a diversos tipos de procesos tales como la demografía negativa (o el aumento de las personas de edad), el desempleo estructural, el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, la concentración productiva y, en consecuencia, el predominio de una perspectiva económica del orden social.

De una manera paralela, la revolución educativa y la disposición creciente de información, producen una reflexividad individual y social cada vez mayor, que pone en cuestión las formas y normas tradicionales, en diversos campos de la vida social : la familia, el sistema político, las relaciones sociales, el empleo, las organizaciones, etc.

La *crisis institucional* es resultado de un complejo conjunto de fenómenos. Sin embargo, la *reflexividad* (Giddens) se encuentra en el centro de la cuestión y de su resolución. Ella configura en efecto, un espacio de cambio cultural, que abre camino a la construcción progresiva de una "política del sujeto" (Touraine), o a lo que Giddens llama "política de vida". Se trata de un aumento de las facultades autónomas, de un margen mayor de decisión en torno a las formas de vida, de un itinerario alejado de la adscripción a los mandatos tradicionales en diversos dominios : la elección profesional, la formación de una familia, la vida sexual, la inscripción al trabajo, la gestión del tiempo, etc. etc.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Pero la oportunidad de una política de vida constituye una lucha que el sujeto libra en primer lugar contra sí mismo. El debe abordar y asumir un proceso de desanclaje, de destradicionalización, es decir de des-identificación (Touraine) en relación con normas y reglas antiguas.

Podemos decir que la construcción de la nueva identidad, de un “yo” reflexivo, no es un camino abierto a todos, esta idea será imposible para los individuos masificados, atrapados, “succionados” por el consumo o para aquellos que no pueden escapar de las constricciones comunitarias.

Se comprende, en estos sentidos, que la desidentificación requiere una demanda consciente de trato reflexivo, una posibilidad de tomar distancia frente a las situaciones, de justificar discursivamente la acción.

Pero la transformación cultural no es una cuestión solamente individual. Los movimientos sociales constituyen al respecto, la modalidad colectiva que toma la lucha por el reconocimiento de *nuevas identidades*. Son sus acciones las que permiten dinamizar las estructuras sociales y políticas e institucionalizar progresivamente nuevos derechos, dando respuesta a los riesgos de exclusión inherentes a cada época.

Estos propósitos sirven para afirmar que la modalidad de exclusión que es parte de la actual fase de modernización, deviene de un marco institucional que no es capaz de abrir, de pluralizar, de diversificar sus normas y reglas. Es decir, este tipo de exclusión tiene su origen en los obstáculos impuestos al reconocimiento público de las nuevas identidades y de la diversidad social en cuestión. La nueva exclusión social –la exclusión identitaria- puede ser definida entonces, como la presencia dominante de una cultura homogénea, que consagra la ausencia del reconocimiento, o que pone obstáculos a la misma.

Los papeles de los NMS contestan en este sentido la demanda, cada vez mas presente, dirigida a la construcción de una nueva configuración institucional. La necesidad de una correlación menos conflictiva entre nuevas identidades e instituciones sociales tiene relación con el concepto de igualdad. El reconocimiento exige un trato diversificado para lo que es diverso (Taylor), una política de la diferencia que hace concreto lo que es abstracto. Pero, a la vez, el reconocimiento demanda un sistema político constituido por espacios efectivos de diálogo, por una modalidad de intercambio comunicativo que de validez a la representación, permitiendo la construcción de un consenso democrático amplio en el plano de los nuevos derechos, pero dando también lugar legítimo a los disensos.

La configuración institucional perteneciente a una política de reconocimiento sostenido, es aquella de la pluralidad y diversidad de normas, no solo en el plano de los derechos y condiciones de acceso a los bienes y servicios básicos que permiten admitir la pobreza como una deuda social, sino también en el dominio cultural de las nuevas identidad y de los derechos correspondientes.

El caso de Argentina

Argentina ha sido un país con niveles importantes de inclusión social durante más de treinta años, algo que parece haber estado en la base de una confianza social de largo tiempo sobre las instituciones del particular estado de bienestar que nuestro país desarrollara.

Sin embargo, este itinerario de inclusión se desarrolla al mismo tiempo que un sistema político connotado por la confrontación, la inestabilidad y la desmedida intervención de las corporaciones de todo tipo. Estas características han impedido la participación democrática, constituyendo una relación Estado-sociedad civil jerárquica y una débil ciudadanía.

Otras dos características connotan nuestro estado de bienestar. Por una parte, unas relaciones clientelares, según las cuales la inclusión ha constituido frecuentemente el resultado de un intercambio entre la disposición de beneficios y la adhesión política a las organizaciones sindicales, a los partidos en el poder, al Estado mismo.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Por otra parte, una competencia imitativa intercorporativa (Lo Vuolo), como mecanismo destinado al aumento de los beneficios, conforma un cuadro de políticas y de servicios sociales fuertemente diferenciado y desigual según la capacidad de presión o la posición estratégica de tal o cual actor.

Fragilidad ciudadana, populismo y concurrencia intercorporativa, permiten entre otros fenómenos, comprender la debilidad de la democracia y del derecho como organizadores equitativos e inclusivos de nuestro estado de bienestar.

Pero la construcción política de una cultura colectiva que olvida las normas públicas y que es pasiva frente a la realidad, recibió una importante contribución de las políticas neoliberales que se instrumentaron durante más de una década (1990/2002).

Bajo el velo del mercado, el neoliberalismo argentino toma otra vez un arreglo político corporatista como método de coordinación política. Al lado de las viejas expresiones sindicales y religiosas, un nuevo corporatismo financiero, menos visible, sin dirección única e indisciplinado (Bauman), ocupa el espacio – vacío de contenido público- de la sociedad civil.

La receta ensayada bajo estas formas políticas, produce una concentración económica edificada frecuentemente de una manera sub legal y, paralelamente, una exclusión social inimaginable. El discurso del individualismo competitivo, del desarrollo por derrame, se revela así evidentemente ilusorio para la mayoría de nuestra sociedad.

Este itinerario de exclusión, connotado por la apropiación particularista de recursos públicos, por la ausencia de efectivos derechos republicanos, ha promovido en el común de la sociedad una cultura de indiferencia y desresponsabilización frente a la cosa pública, al mismo tiempo que una ampliación de las prácticas particularistas e ilegales.

Sin embargo, estos sucesivos esquemas de dominación política pierden progresivamente legitimidad. Más allá de la cuestión económica, importante por cierto, la crisis muestra el paso de un corporatismo estable asociado a un Estado económicamente poderoso, a un corporatismo inestable que no puede ser disciplinado por un Estado con cada vez menores recursos. Crisis fiscal y deuda pública crecientes, son, junto al debilitamiento de los regímenes democráticos y de la política misma, los signos del sistema político de la Argentina contemporánea.

La eclosión de esta interminable crisis durante los años 2001/2002, no es más que la evidencia para la mayoría de nuestra sociedad, del proceso histórico de apropiación particularista que se materializa, en esta ocasión, en las medidas financieras del Gobierno Nacional, particularmente en la confiscación de los ahorros de una amplia franja de la clase media. Aquello que en nuestro País comienza con la colonización del Estado, se extiende con el correr de los años a los recursos privados de las familias³.

Puede decirse que el proceso pone a la luz pública la imposibilidad, puede ser estructural, de los principales actores políticos de construir un nuevo arreglo político. Los diversos gobiernos no pueden –algunos no se lo proponen!- detener un proceso por el cual las instituciones se ubican cada vez más lejos de las expectativas sociales, produciendo una exclusión social que hace evidente los mecanismos políticos que la sostienen.

La respuesta social a la crisis : Es en ese marco de percepciones sociales, que los últimos años de crisis son acompañados por un cambio progresivo de las prácticas sociales y posteriormente, de las políticas estatales mismas. Puede decirse que, a nivel social, se observa un progresivo cambio cultural, materializado en experiencias que toman, en buena parte de los casos, rasgos asociativos. Nos referimos particularmente a las redes de trueque, a las cooperativas constituidas a partir de empresas en quiebra, a movimientos que podemos llamar territoriales⁴.

³ Puede decirse que esta medida condena a buena parte de la clase media argentina al riesgo de una ancianidad sin recursos. Los ahorros confiscados pueden entenderse como las provisiones privadas que las familias desarrollan, frente a un sistema jubilatorio que o no los alcanza o asegura niveles solo elementales de beneficio.

⁴ La ponencia referirá por una cuestión de espacio, solamente a los dos primeros casos mencionados.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Las *redes de trueque* expresan la respuesta mas temprana a la crisis. Se trata de una experiencia integrada por grupos con una insercion social fragilizada, que se organizan originalmente alrededor de pequenos grupos. Unas relaciones proximas, cara a cara, permiten la construccion de un nuevo cuadro de valores y de principios en los dominios del trabajo, de los lazos sociales, de la politica cotidiana.

Las redes ponen en cuestion la denominada cultura dominante : consumismo y predacion del medio ambiente, lazos sociales orientados por la competencia individual, modalidades de insercion a traves de las formas salariables de trabajo. Se trata de la promocion de una nueva identidad, de un sujeto reflexivo que busca un modo de vida mas autonomo, una interaccion solidaria, una economia del trabajo, una organizacion colectiva bajo reglas democraticas de funcionamiento. Satisfacción de necesidades y aspiraciones de transformacion parecen combinarse armoniosamente al interior del trueque.

Bajo estas condiciones, las redes se desarrollan de una manera progresiva entre los agnos 1995 y fines del 2000. A partir de este agno, el desempleo, que trepa a un 22%, provoca una abrupta expansion del trueque, llevando el numero de socios a unos 2,5 millones de personas y el numero de clubes a cerca de seis mil.

En ese contexto, diversas practicas individualistas y especulativas tomaran forma a su interior, minando sus originales condiciones de organizacion y funcionamiento, y provocando una deslegitimacion social de las redes. Ademas, la respuesta del Estado a la crisis mediante diversos programas en el dominio de la exclusion social y la pobreza, ha contribuido tambien a disminuir el numero de asociados y de clubes.

Puede decirse que las redes conservan actualmente a aquellos miembros que tienen una fuerte adhesion a los principios y a los valores de origen y/o a los que no pueden todavia obtener o desarrollar un tipo alternativo de mecanismo para la satisfaccion de sus necesidades.

Las redes de trueque constituyen para algunos una via de insercion y construccion alternativa frente a las instituciones tradicionales, para otros un espacio de sobrevivencia frente a la pobreza. Sin embargo, estos dos motivos de pertenencia, no cohabitan facilmente, matrializando una tension que se expresa en diversos espacios o aspectos de su funcionamiento.

En el dominio de la participacion de sus asociados, un compromiso algunas veces debil, produce la transferencia de responsabilidades hacia los coordinadores de los clubes, situacion que conlleva el riesgo de impedir un funcionamiento democratico de los clubes o nodos que constituyen a las redes. Ademas un sistema de gestion que demanda de sus asociados un excesivo tiempo de participacion, junto a la ausencia paralela de una clara relacion entre decision y accion como de mecanismos claros de control y de rendicion de cuentas, llevan a una suerte de democratismo esteril que cuenta con escaza adhesion por parte de los socios y obstaculiza el desarrollo de las redes.

Otro espacio de tension entre necesidades y aspiraciones, viene expresado por la mayoritaria participacion de las mujeres en las redes, algo que sin embargo no se expresa en las diversas actividades de coordinacion, las que son desempeñadas mas frecuentemente por los hombres. Estos suelen desvalorizar la economia del trueque, entendiendola como una actividad de segundo nivel.

Asociado a lo anterior, el trueque encuentra tambien dificultades para superar el caracter domestico de su actividad productiva. Una participacion que se orienta solamente a satisfacer las necesidades inmediatas, podria estar en la base de estas dificultades. No obstante, los miembros mas comprometidos con los principios, desarrollan una actividad orientada hacia la promocion y la formacion de empresas familiares o asociativas, buscando una insercion de sus producciones en el mercado tradicional. Sin embargo, estos proyectos encuentran frecuentemente dificultades financieras, comerciales y de gestion.

La tension necesidades-aspiraciones se expresa tambien en el nivel de la relacion entre las redes y su contexto. De otra forma puede uno preguntarse, las redes expresan aquello que J-L Laville llama un rol intermediario entre los individuos y las intituciones?. Contribuyen ellas a transformar las normas y reglas vigentes?.

Nuestras investigaciones iniciales nos permiten arriesgar que las redes limitan sus aspiraciones de transformacion al nivel de sus asociados. Ellas reducen su accion a los grupos de pertenencia, no utilizan los

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

circuitos institucionales, no buscan así un reconocimiento público en torno a las identidades en construcción. Las redes parecieran ver satisfechas sus aspiraciones con el reconocimiento de sus propios asociados.

Esta experiencia asociativa encarna un simbolismo contra-cultural, expresado en una fuerte distancia frente a las normas y reglas encarnadas por las instituciones en vigor, distancia que los conduce a la ausencia o al establecimiento de débiles lazos con su entorno. Esta perspectiva conlleva un alto riesgo de aislamiento, de ausencia de un debate público sobre sus principios y su funcionamiento. Puede decirse, tomando la categorización de Touraine, que no estamos frente a un nuevo movimiento social, sino más bien frente a un movimiento de rasgos culturales.

Una segunda experiencia asociativa que nace al compás de la crisis, viene expresada por aquello que llamamos *cooperativas de nueva generación*. Estas representan algo totalmente diferente: grupos de trabajadores industriales o de servicios que frente a la quiebra de sus empresas, se organizan bajo la forma de cooperativas, en la perspectiva de conservar su medio de trabajo bajo modalidades alternativas de propiedad y gestión.

No obstante, al interior de esta búsqueda general, existen al menos dos orientaciones. Aquella cuya característica más pertinente habla de una resignificación del cooperativismo. La historia muestra al respecto que dicho movimiento ha servido muchas veces en Argentina a los intereses de pequeños grupos de sus asociados, los que se han apropiado de los recursos y los productos, haciendo de las cooperativas empresas comerciales. Al contrario, una de las más importantes corrientes al interior de las nuevas cooperativas lucha por dar a esta forma institucional todo su valor.

La solidaridad en los lazos de trabajo, la democracia en el funcionamiento organizacional, la equidad distributiva, la autonomía frente al Estado y al mercado, son los principios que orientan su acción, acción interior que debe ser comprendida en el cuadro de un proceso de largo alcance.

Una segunda orientación adopta también la forma de cooperativa, pero no como un fin en sí mismo. Más bien, esta forma se toma como un medio al interior de una estrategia dirigida a la estatización bajo control obrero de las empresas en quiebra. Es decir, estas experiencias ubican en primer lugar una demanda de redistribución y de seguridad, desplazando la construcción de un espacio alternativo frente al Estado y al mercado.

La puesta en práctica de estas diversas experiencias, cualquiera sea la orientación que toman, ha sido la consecuencia de una trabajosa resistencia, sin otros recursos que la competencia de sus protagonistas, acompañada de una solidaridad expresada en casi todos los casos por la población local, que encuentra frecuentemente en estas empresas su principal fuente de trabajo. Un rasgo común de este proceso es en efecto, la ausencia tanto de una acción sindical protectora, como de una responsabilidad social de los propietarios, orientados solamente hacia la conservación de sus activos productivos.

Es verdaderamente la competencia de los grupos de trabajadores, lo que ha permitido articular una estrategia que busca la continuidad de su fuente de trabajo, haciendo funcionar, según nuevos criterios, empresas con grados importantes de complejidad técnica, comercial y administrativa.

En tal desarrollo, las nuevas cooperativas han obtenido en ciertos casos una respuesta positiva de diversos niveles del Estado. Leyes de expropiación, financiamientos puntuales, y la formulación de un programa de acción del Gobierno Nacional a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Sin embargo y según los propios actores, el sostenimiento a largo plazo de las experiencias que protagonizan, deben dar cuenta todavía, más allá de las condiciones del contexto, de una cultura algunas veces dependiente y poco participativa de los propios trabajadores. Esta situación entraña un riesgo de empoderamiento de liderazgos, que puede conspirar contra una construcción y un funcionamiento democrático.

Nuestros primeros análisis muestran en este sentido, el fuerte conflicto que atraviesa a los participantes, entre el hecho de dar una respuesta a sus necesidades en un cuadro de transformaciones o en un cuadro de tipo tradicional. La inseguridad del contexto, que se expresa en la caída vertiginosa de las protecciones

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

industriales que han sido típicas a buena parte de nuestra realidad industrial, exige a los trabajadores un cambio que no siempre puede ser realizado en el corto plazo.

Por otra parte, las experiencias representan un proceso de transformación en relación con las modalidades fordistas-tayloristas propias de la organización del trabajo industrial. En primer lugar, una modificación en los roles de los trabajadores, que pasan de salarizados a miembros plenos de la organización, favorece una ampliación de la flexibilidad, antes reducida al desarrollo de una tarea limitada.

En segundo lugar, la disminución de la dotación de trabajadores –hay quienes rechazan su integración- y el compromiso colectivo y solidario que promueve el desarrollo de las experiencias, provocan una asignación de trabajo frecuentemente cambiante y en consecuencia una demanda de capacidades polivalentes de trabajo.

Puede decirse que este tipo de modificaciones producen un camino de resignificación del mundo del trabajo, que de este modo se vuelve más integral y complejo. La vida al interior de la organización no se reduce al espacio cerrado y rutinizado de un puesto de trabajo. Al contrario se abre a su atención y a sus sentidos tanto la organización en su conjunto, como el contexto social, político y económico.

Un último elemento de las nuevas cooperativas al que queremos hacer alusión, concierne a la cuestión del reconocimiento. Consideramos en este sentido la idea (Touraine, Giddens, Taylor) según la cual las nuevas identidades construidas en el desarrollo de las experiencias asociativas deben atravesar el espacio de la política para encontrar una institucionalidad.

Las nuevas cooperativas libran una verdadera lucha en este sentido. En primer lugar, un proceso de formación de espacios organizacionales comunes (el Movimiento de Empresas Recuperadas (MNER), la Federación de Fábricas Recuperadas) que agrupan respectivamente a las orientaciones mencionadas más arriba. Además, estas organizaciones han establecido una relación intensa con pequeños grupos políticos, asociativos y comunitarios, con los diversos niveles gubernamentales, con representaciones parlamentarias, con algunos partidos políticos. Es decir, las asociaciones de cooperativas ponen sobre la mesa pública sus demandas y sus valores, utilizando los espacios políticos institucionalizados y no institucionalizados. Expresan de esta forma sus exigencias de reconocimiento.

En esta dirección las nuevas experiencias cooperativas deben atravesar un sendero pleno de obstáculos. La legislación existente no es del todo favorable. Los trabajadores no son privilegiados en los procesos de quiebra de las empresas, no existen tampoco líneas de financiamiento accesibles. Más allá de las acciones gubernamentales puntuales citadas más arriba, la política del Estado en este dominio es sobre todo un enunciado, todavía frágil y dependiente de diversas constricciones legales.

En un contexto de ausencia de protecciones, el reconocimiento público constituye un desafío que debe ser pensado a mediano plazo y cuya cuestión central es la tensión entre la preservación de los valores y principios de las experiencias, y la participación política en el espacio público. La participación en tal espacio entraña evidentemente diversos riesgos: ceder ciertos valores en favor de una negociación, sufrir una cooptación de un partido, de un grupo de interés, del Estado mismo.

El reconocimiento en el espacio público reenvía en el sentido precedente al lugar histórico que ocupan las experiencias y movimientos. Al respecto, pareciera haber un consenso entre diversos autores (Offe, Touraine) sobre el carácter no sistémico de las aspiraciones de los nuevos movimientos sociales. Sus demandas de transformación no buscan el cambio revolucionario del sistema, al contrario ellas se orientan más bien hacia la institucionalización de nuevas identidades y, en consecuencia, hacia una sociedad plural y diversa.

El reconocimiento demanda, de una manera tanto individual como colectiva, fortalecer la distancia en relación a las formas anteriores de inserción social y en el trabajo, es decir en relación a lo que las experiencias consideran viejas normas y reglas sociales, constituyendo así las condiciones de base para la configuración progresiva de un sujeto, uno de cuyos rasgos identitarios más importantes es la ampliación de su autonomía.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Solamente para resumir, podemos decir que la constitución de un nuevo sujeto aparece así, como el eje fundamental del sosten y el reforzamiento de las experiencias aquí referidas, frente a un proceso de reconocimiento público que debe atravesar diversos obstáculos.

La acción del Estado

Como es conocido, Argentina tiene una historia de fuerte intervención del Estado. Un período de expansión industrial entre 1940 y 1970, ha sido acompañado por un conjunto de políticas con un importante alcance espacial y social.

Los ejes que dan un perfil singular al Estado y a la sociedad de este período son sintéticamente los siguientes :

- . El acuerdo político entre los sindicatos, las empresas industriales de origen nacional y el Estado.
- . La apropiación por parte del Estado de parte de las rentas de la producción y exportación agrícola ganadera y su aplicación a políticas redistributivas y protectoras
- . Una política económica, y centralmente industrial, orientada a la promoción de la demanda.
- . Una política social fuertemente fragmentada según la ubicación de los ciudadanos en relación con el mercado de trabajo : meritocrática, universal, asistencial.
- . Una ciudadanía y una democracia fragilizadas por la intervención de las organizaciones corporatistas, pero socialmente legítima a causa de la alta capacidad del Estado para proveer bienes y servicios.

La crisis de esta modalidad de Estado, que es la crisis de sus ejes de constitución, es seguida por un período neoliberal cuyo epílogo es la deslegitimación de nuestro sistema institucional, el cual deja de entragar los sentidos y las significaciones de la vida en sociedad. Las más diversas normas económicas, políticas, sociales son, ellas mismas, puestas en cuestión.

El cuadro de exclusión y pobreza que es paralelo a esta crisis, y la acción social que hemos descripto más arriba, provocan un conjunto de nuevos programas estatales. Tales programas pueden ser en principio clasificados según los tipos de acción que implican : de transferencia dineraria y de provisión de bienes básicos. En el primer caso se encuentran los denominados Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), los programas Familias por la Inclusión Social, las Becas Estudiantiles, y finalmente, las Pensiones no Contributivas. La provisión de bienes básicos refiere a su vez a tres programas : Emergencia Alimentaria, Medicamentos Genéricos y Procreación Responsable. Se registra también en este período, una inicial actividad del Estado en el dominio de la economía solidaria.

En relación a esta acción estatal, las próximas páginas se orientan hacia un análisis que toca tres dimensiones : la fiscalidad de las políticas, sus modalidades administrativas, la relación Estado-Sociedad Civil que conllevan. La cuestión sobre la cual nos interrogamos, concierne centralmente a las modalidades y a los límites de la inclusión social que comportan tales programas.

La fiscalidad de las políticas : Las repercusiones tributarias y fiscales que han generado las medidas económicas adoptadas, permiten prever un superávit presupuestario anual –a nivel del Gobierno Nacional– del 2,5% del producto bruto, previsión que de acuerdo con la información disponible ha sido cumplida por el Gobierno Nacional durante el período 2001/2002.

Ello habría sido posibilitado por la aplicación de nuevos impuestos (a la emisión de cheques y a las exportaciones agropecuarias), pero centralmente de la inflación generada por la devaluación de la moneda nacional, lo que ha conducido a un incremento notable de los ingresos del Estado⁵.

⁵ Una situación similar se registra a nivel de los Gobiernos Provinciales, cuyos fuertes déficit han sido reducidos, en parte por el efecto señalado, en parte por los pactos fiscales acordados entre ambos niveles del Estado, por los cuales las deudas provinciales han sido refinanciadas mediante la emisión de títulos públicos, a cambio de la adopción por parte de éstos gobiernos de políticas denominadas fiscalmente responsables. Junto a estos elementos no debe olvidarse que el resultado financiero del Estado Nacional tiene también que ver con la cesación de pagos de la deuda definida por el gobierno actual, cesación que abarca a todos los títulos emitidos.

No obstante, el sistema tributario vigente sigue siendo regresivo en términos sociales y distorsivo en términos económicos. La contribución del impuesto sobre las rentas empresarias –denominado impuesto a las ganancias en el caso argentino- ha sido y es insignificante si se la compara con su incidencia en países de mayor desarrollo relativo. A la vez, las altas tasas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) castigan fuertemente a los sectores de menores recursos⁶, cuya relación consumos-ingresos resulta significativamente mayor que la de los estratos de mayores ingresos, particularmente en el cuadro de aguda concentración de los ingresos que se observa a partir de la década de los noventa. Puede decirse de esta manera, que los sectores de menores ingresos son los que mayor esfuerzo realizan –al menos proporcionalmente- a la hora de financiar los programas sociales a ellos mismos dirigidos.

Por otro lado, los impuestos al cheque y las retenciones aplicadas a las exportaciones de origen agropecuario deben ser consideradas como medidas que corrigen en algún grado la regresividad del sistema, pero que no contribuyen a crear condiciones de crecimiento económico. Su aplicación tiene que ver con las ya viejas dificultades –administrativas y también políticas- del Estado Nacional para fiscalizar la tributación en impuestos de carácter progresivo.

De esta forma la estructura tributaria constituye un fuerte impedimento a una política socialmente inclusiva que se proponga revertir la inequidad distributiva vigente a nivel de los ingresos, contribuyendo en realidad a objetivos de signo contrario. A pesar de ello, la política económica aplicada al incrementar los ingresos públicos, ha permitido un incremento del esfuerzo fiscal dedicado al financiamiento de las nuevas políticas sociales, cuyas características y límites tratamos de describir en adelante.

El gasto social⁷ constituye en ese marco el principal componente del Gasto Público Nacional. Su participación en el Gasto Total sin embargo experimentó una caída gradual debido al incremento de las partidas destinadas al Pago de la Deuda Pública. En el año 2002, el Gasto con Finalidad Social que se preveía era superior en un 8,7% en relación con el gasto ejecutado el año anterior. Sin embargo se prevé para el 2003 una disminución de la participación del Gasto Social en el total, paralela a una fuerte disminución en términos reales del gasto público y, en menor medida del gasto público social, debido al proceso inflacionario iniciado con la devaluación de comienzos del 2002.

La evolución de la serie de Gasto Social/Producto Bruto Interno muestra una clara correlación en la mayoría de los años, asumiendo un comportamiento pro-cíclico. De esta manera, los recursos necesarios para la asistencia social fueron escasos, justamente, en los momentos en que crecían los indicadores de pobreza.

En términos per cápita, el Gasto Social se mantuvo creciente a lo largo del período 1993-1997, alcanzando su valor más elevado en los años 1996 y 1997 (850 pesos per cápita). En cambio, entre los años 1998 y 2000, este indicador se mantuvo por debajo de ese valor hasta llegar a 796 pesos per cápita en 2001. De acuerdo con los valores previstos en el presupuesto inicial, el Gasto Social per cápita alcanzaría los 857 pesos per cápita durante el 2002.

⁶ Ello a pesar de que productos básicos, como la leche sin aditamentos y el pan común, registran porcentajes de desgravación.

⁷ La información siguiente proviene de documentación producida por el Sistema de Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno Nacional. La definición de Gasto Social que utiliza este organismo, refiere a los gastos clasificados en la finalidad Servicios Sociales en el Presupuesto Nacional, es decir, no incluye los programas que se financian con fondos propios provinciales o con recursos municipales, como así tampoco los que se financian con recursos coparticipables derivados del Programa Social Nutricional (PROSONU) y de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO). Vale aclarar que la gestión de los programas incluidos en el gasto social de la Administración Pública Nacional no está necesariamente, como lo hemos observado en el Apartado II, a cargo del Gobierno Nacional, presentándose distintos niveles de descentralización en los gobiernos provinciales y locales. Por ejemplo : 1. Las políticas implementadas consisten en el pago directo de transferencias desde el ámbito nacional a los hogares (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Pensiones No Contributivas, Subsidio por Desempleo). 2. El diseño y la operatoria de los programas quedan a cargo de las provincias en forma total (políticas y acciones financiadas con los fondos asignados para Infraestructura Básica Social) o parcial (Programa de Emergencia Alimentaria, donde el Estado Nacional además de enviar los fondos asume funciones de capacitación, asistencia técnica y seguimiento del programa). 3. La Nación transfiere aspectos operativos de la gestión en entidades provinciales pero mantiene la conducción y coordinación de las acciones (diversos programas de las áreas de Salud y Educación).

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

En el 2002, la estructura del GSF se encontraba concentrada en pocas partidas presupuestarias: los cuatro programas más importantes (Programa Jefas y Jefes de Hogar, Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial, Atención de Pensiones No Contributivas y programas sociales del Instituto Nacional de Seguridad Social para Pensionados y Jubilados) representan el 60% del GSF. Por su parte, las diez partidas presupuestarias más importantes engloban más del 80% del total de fondos que se destinan a la lucha contra la pobreza. La asignación presupuestaria para el 2003, refleja un fuerte incremento en todos los programas focalizados, y particularmente en los que hemos descrito en el presente informe.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados conllevaba, ya en la primera mitad del año 2002, el esfuerzo fiscal más importante en este rubro; el 21,7% del mismo, estimándose que la misma ha trepado a partir del mes de junio a un 43,5%. La mencionada tendencia de concentración se mantiene en el año 2003, observándose asimismo un incremento en los montos establecidos en el 2003 a precios corrientes en comparación al 2002⁸.

Si se compara la composición del gasto a precios corrientes y por funciones entre los años 2001, 2002 y 2003, se observa un aumento significativo en casi todas sus funciones. Este incremento llega entre los años 2002 y 2003 a un 47,8% en promedio, porcentaje que toma en cuenta una caída del 11,8% en Educación. Sin embargo su análisis a precios constantes de 1993, reduce ese incremento a Trabajo (básicamente por la aplicación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados), observándose reducciones notables en los casos de Seguridad Social, Educación y Cultura, Promoción Social, Vivienda y Urbanismo y Salud.

Los montos del GSF se encuentran financiados tanto por recursos internos como externos. La aplicación de retenciones a las exportaciones agropecuarias, la reasignación de partidas presupuestarias –ordenada por Resolución N° 82 del Ministerio de Economía- por un monto de 500 millones de pesos, el aumento en el déficit del presupuesto en 1.500 millones de pesos, acordado con el FMI. Los incrementos señalados elevan el Gasto Social Focalizado a unos 6.200 millones de pesos, haciendo crecer la incidencia del PJJHD a su interior en un porcentaje cercano al 20% .

A pesar de este esfuerzo, la deuda social total, es decir el monto anual que se requiere para erradicar la pobreza era en junio del 2002 de \$18.000 millones de pesos; mientras que la deuda de indigencia ascendía a \$3.200 millones de pesos. Para dicho año, el Gasto Social Focalizado cubría sólo un 34% de la deuda social total, menor que en el año 2001, que alcanzaba al 42% aproximadamente de dicha deuda.

Entre los fondos que no llegan directamente a las familias (unos \$3.000 millones) se encuentran recursos (unos \$1.000 millones) destinados a financiar un número importante de pequeños programas, con altos costos operativos y superposición de funciones.

Si bien se ha avanzado en la concentración de recursos y esfuerzos en el área, -cuyo más importante logro ha sido la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados-, persisten duplicaciones de tareas y altos costos operativos en otras áreas. En este sentido y dada la profundidad y magnitud de la crisis social, la reforma del área social se torna un tema prioritario.

En este contexto, el informe de SIEMPRO, señala la necesidad de aplicación de mecanismos que aseguren la institucionalidad de estos planes, de manera que se garantice un piso de ingreso a los hogares, concebido como derecho ciudadano.

Por otra parte entiende como central actualizar constantemente el monto de las transferencias de manera de neutralizar el efecto inflacionario que redujo su poder adquisitivo, disminuyendo en consecuencia las posibilidades de obtener resultados importantes en la reducción de la pobreza y la indigencia.

⁸ Como los principales incrementos del presupuesto 2003 a comparación del presupuesto 2002 a precios corrientes puede mencionarse: El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, con una diferencia entre el 2003 y 2002 de 807.153.608 (en Pesos); El aporte del Banco Mundial para programas de Empleo en 626.667.300; la Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial, en 365.212.785; Las transferencias al PAMI para programas sociales, con un incremento de 248.109.190; El Programa Familias por la Inclusión Social con un incremento de 248.109.190; El Programa Remediar, con un incremento de 121.145.846; el Programa de Emergencia Alimentaria con un incremento de 120.719.558; El Programa Federal de Salud, con un incremento de 61.073.390; el Programa de Mejoramiento de Barrios, con un incremento de 60.657.753; La Provisión de Medicamentos e Insumos de Uso, con un incremento de 44.208.000; El Fondo Participativo de Inversión Social, con un 36.839.948.

La conveniencia de que la estructura del GSF contemple la heterogeneidad de la nueva pobreza, es también un señalamiento importante. En este sentido se percibe la ausencia de intervenciones destinadas a sectores medios empobrecidos o desocupados con perfiles educativos medios y altos, y a pobres ocupados en el sector formal de la economía.

Con respecto a las transferencias indirectas a los hogares (alimentos y otros bienes) se observa que persisten problemas vinculados con la descentralización de los fondos, tal como se ha venido observando desde la década de los noventa con distintos programas de estas características (alimentarios y otros). A ello se suman carencias tradicionales en materia de capacidad institucional de los gobiernos provinciales y municipales agravados por los problemas de desfinanciamiento de las provincias.

La gestión administrativa de las políticas : El conjunto de déficits que caracteriza a nuestro sistema de políticas social al fin del último siglo, ha sido funcional a la satisfacción de intereses particularistas. La modalidad de gestión ha dado una excesiva prioridad a las necesidades de legitimación de los sucesivos regímenes políticos –democráticos y autoritarios-, maginando la racionalización del sistema. Dicho de otro modo, uno de los desafíos fundamentales de la política social, es el desarrollo de una gestión cuyo arreglo organizacional persiga la atención de los riesgos sociales más relevantes.

La profundidad de la crisis de los años 2000/2001, y la amenaza que la misma comportaba sobre la continuidad del orden social, constituyen sin duda las causas de los cambios en el dominio de la política social. Estos cambios se orientan en este sentido a mejorar los niveles de eficacia, condición indispensable en este contexto, para el éxito de cualquier aspiración de relegitimación. Es en estos sentidos que la relegitimación del Estado obliga a dejar a un costado a los viejos actores y a los viejos métodos, construyendo una relación racional entre su acción y los fenómenos sociales que amenazan o directamente destruyen el bienestar.

Como se expresa esta demanda sistemática, pero también social, de racionalidad en la política del Estado? Que respuesta encuentra en ese dominio?. Mas allá de su materialización concreta, encontramos en los diversos discursos gubernamentales, algunos ejes que vienen a representar una renovada orientación administrativa.

La creación del Consejo Nacional de Políticas Sociales, frente a la fragmentación organizacional, presupuestaria, temática y social del sistema : la idea de una planificación que toma como base las poblaciones y los problemas principales; la disminución de la multiplicidad de los programas en vigor, concentrando la acción sobre ciertas prioridades (alimentación, hábitat, economía solidaria, ingreso); la descentralización de la gestión a partir de los gobiernos locales permitiendo una pluralización de los espacios y de los actores. Finalmente un alcance universal-selectivo de los programas que cuestiona la focalización extrema que caracteriza a la política social durante la década neoliberal.

En síntesis se puede decir que se observa en este período un discurso que connota una mayor racionalidad, en el sentido central que los esfuerzos en la acción del Estado se orienta hacia los riesgos sociales más urgentes que la eclosión de nuestra crisis ha planteado : la ausencia de ingreso, el hambre extendido, los problemas consecuentes de salud. Paralelamente a ello, el gobierno transitorio parece también haber pretendido tomar en cuenta las experiencias de economía solidaria, dando cuenta así de cierta actualización frente a modos alternativos de enfrentar los riesgos propios de la crisis.

Las relaciones estado-sociedad civil : Las transformaciones sociales y culturales en desarrollo y, en particular, la percepción social que ve en las políticas neoliberales la fuente de la crisis actual, son los elementos que se encuentran en el origen de una nueva matriz ideológica en el campo de la política social que se desarrolla entre los años 2001 y 2002.

Esta matriz, reconoce en principio la tensión social existente entre “... la pérdida de valores de base y una nueva identidad...”.Un nuevo contexto de participación”; un nuevo modelo de gestión pública”; un nuevo modelo de país”, son de acuerdo a los discursos oficiales las demandas sociales que emergen de la crisis.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Estos discursos ponen también en cuestión la orientación neoliberal que los ha precedido, reivindicando el rol del Estado en relación al orden social, sin que tal reivindicación comporte una acción del centralismo y la significación que han sido inherentes a la modalidad de nuestro estado de bienestar. En esta dirección, las políticas sociales frente a la exclusión social, son el escenario de nuevas modalidades de coordinación política y de un desarrollo de los derechos que toma también nuevas formas.

En lo que concierne a la coordinación política, el Estado emplaza en el seno de las nuevas políticas, una modalidad de tipo descentralizada que busca dar valor tanto a los niveles locales de gobierno, como a la participación social bajo la forma de Consejos locales de coordinación y control. De alguna manera, y a pesar de los problemas que enunciaremos, este esquema desplaza el lugar de la soberanía en el dominio de la política social, -antes centrada en el Estado o en el mercado-, hacia un espacio de responsabilidad compartida, promoviendo así, de una manera en principio formal, una democratización de las relaciones estado-sociedad civil.

No obstante, la puesta en marcha de esta modalidad de coordinación política, permite identificar algunos problemas. En primer lugar se observa una fuerte diversidad según el medio social y político de aplicación. El caso de la Ciudad de Córdoba por ejemplo, muestra una gestión según un modelo neo corporatista, por el cual las organizaciones sociales participantes se han prácticamente apropiado bajo fines particularistas de la gestión de algunos programas (el Plan Jefas y Jefes de Hogar particularmente). Esta situación les ha permitido la ocasión de elegir a los beneficiarios y de gestionar la contraprestación que estos deben cumplir. Nuestros estudios muestran incluso, la presencia de exigencias de comportamiento político, que permiten a las organizaciones utilizar a los beneficiarios en pro de sus intereses políticos.

Por el contrario, la Ciudad de Rosario es el espacio de otro tipo de experiencia. Un Estado local que se compromete de un modo democrático en los programas y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que han sido seleccionadas de una manera pública y transparente, permiten el desarrollo de una gestión participativa y equitativa. Un último caso muestra una apropiación, esta vez del Estado, cuya gestión funciona de un modo independiente en relación a las organizaciones sociales. Es decir, corporatismo, democracia participativa, centralización, representan la diversidad de prácticas de coordinación política que es posible observar.

Esta variabilidad en la gestión de los programas nos da la ocasión de hablar de una segunda característica de los nuevos programas gubernamentales : la promoción de derechos. En principio puede decirse que las diversas modalidades de coordinación a nivel local son propias de la modalidad descentralizada adoptada por el Estado Nacional. Sin embargo la diversidad observada pone en cuestión los objetivos de democratización anunciados y por lo tanto el derecho que se promueve.

¿Dónde está el problema?. Dos cuestiones parecieran estar presentes. Por una parte, un derecho debería ser el resultado de un proceso democrático y legislativo que le otorgue un máximo de legalidad y legitimidad social. Por otra parte, los derechos consagrados por un Estado constitucional deben ser completados por muy claras reglas y normas de procedimiento que otorguen fiabilidad a su ejercicio y a su control público, volviendo concreto lo que es abstracto. En nuestro caso, ninguna de estas condiciones han formado parte de los programas gubernamentales, con la excepción del programa de Procreación Responsable.

Este último programa, constituye un caso interesante. Resulta de un proceso social que tiene como protagonistas principales a diversas asociaciones públicas de género y de derechos humanos. Una acción social autónoma, alejada de los partidos políticos, de los sindicatos, de la iglesia, a tenido como consecuencia el tratamiento por el Parlamento nacional de una ley que reconoce los derechos de las mujeres y de las familias al control de la natalidad, seguida de un programa de gobierno que proporciona los productos y los servicios que permiten el ejercicio de los derechos consagrados.

El Plan JJHD, representa también otro espacio de nuevos derechos, aun bajo los límites que hemos señalado. El Plan otorga a los beneficiarios, de una manera directa y personal, el derecho a un ingreso mínimo, llamado Derecho de Inclusión Social. Sin embargo, debemos insistir, dos fuertes límites ponen en cuestión este derecho. El nivel extremadamente reducido de la transferencia monetaria que solo alcance a cubrir el nivel de indigencia, y las modalidades políticas que toma su proceso de aplicación. Mas allá de estas cuestiones, puede decirse no obstante que hay en esta iniciativa un cambio importante en relación con

las modalidades fuertemente corruptas y clientelares que tomaron, bajo la década de los noventa, los programas aplicados en este dominio⁹.

Para concluir

Que es lo que cambia en la sociedad argentina de la última década?. De una manera central, la percepción social en relación con las instituciones económicas y políticas. La crisis de nuestro sistema institucional comporta a un nivel individual y de diversas franjas sociales, un proceso doble de desencantamiento y de desidentificación que conduce a la construcción de nuevos modos de vida y, de una manera paralela, de nuevas reglas de acción e interacción social.

En un nivel político, este proceso reenvía a la estructura de la sociedad civil a cuyo interior se abre un espacio de tipo colectivo y asociativo. La acción, actualmente reducida, de las asambleas de barrio durante la eclosión de nuestra crisis, significa un cuestionamiento al sistema político. Por otra parte, las diversas experiencias asociativas que dan nacimiento a la economía solidaria, conducen a la construcción de un espacio político cuyos objetivos de horizontalidad ponen en cuestión las modalidades cerradas y jerárquicas de nuestro sistema político.

Otro espacio de cambio se encuentra también en la naciente economía solidaria. La economía de mercado es seriamente interrogada por estas experiencias, en tanto pretensión de constituir el conjunto único de reglas apto para dar una respuesta sostenida a los problemas de desarrollo y bienestar.

La acción del Estado en el dominio de la exclusión social, debe ser considerada al interior de este desarrollo. En principio este contexto ha dado al gobierno transitorio de los años 2001/2002 una autorización implícita bajo el objetivo también implícito de restablecer la paz social. Sin embargo, es sobreentendido que tal autorización no admite una orientación que siga las exclusivas reglas del mercado. El Estado debe en ese sentido retomar sus roles de protección social, sin que ello implica olvidar ni asfixiar aquello que constituye el fenómeno más relevante de nuestra realidad: la creciente reflexividad y autonomía de una importante franja de nuestra sociedad.

Una nueva relación entre economía, política y sociedad debe ser establecida, bajo el signo fundamental de una inclusión social orientada por la igualdad, la diversidad, la seguridad. Estas parecen ser en breve, el sentido de las demandas sociales.

Puede decirse que el discurso y la acción inicial del Estado se orientan según estas demandas. Sin embargo, la cultura y las prácticas políticas todavía dominantes, ponen obstáculos a veces inevitables. El acuerdo superestructural promovido por el Gobierno Nacional en el seno de la denominada Mesa del Diálogo Argentino y la modalidad descentralizada y participativa de coordinación que connota a los programas sociales implementados, constituyen quizás las principales, pero como hemos visto limitadas estrategias orientada a salvar tales obstáculos.

El éxito de tal estrategia demanda un cambio del sistema político que un gobierno transitorio e integrado por miembros tradicionales del partido en el poder, no puede producir, aun si tales propósitos hubieran existido en la medida y con los alcances necesarios y suficientes. Sin embargo es a la vez una verdad, que la estructura emplazada puede ser un punto de partida, es decir puede ser mejorada en dirección a una genuina y democrática gestión descentralizada.

En ese contexto debe decirse que la inclusión social que producen el conjunto de los programas mencionados, es democráticamente débil, económicamente insuficiente e institucionalmente precaria. Puede decirse que se trata de un programa de gobierno mínimo, quizás apto para la emergencia en el sentido que ha permitido arribar a los objetivos de paz social pretendidos, pero que requiere ser desarrollado en dirección a sortear los límites que señalan los análisis recogidos y realizados.

⁹ Referimos particularmente al denominado Plan Trabajar.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Como salir de un esquema tal de políticas?. Una respuesta a partir de los valores, diría que un sistema de políticas sociales encaminado hacia una inclusión social sostenible, debe afrontar en el corto plazo, los obstáculos que se oponen a la construcción de un espacio público alrededor de esta cuestión.

Entre otros, la construcción de este espacio demanda, quizás en primer lugar, afrontar las desigualdades del sistema de impuestos, dando lugar a una más amplia justicia distributiva. De manera consecuente, una política tal debe ajustar, es decir racionalizar su acción según los viejos y los nuevos riesgos sociales que tocan de una manera diferente a los grupos sociales. Cierta combinación entre derechos y programas tanto universales como específicos según determinadas situaciones, debe permitir un camino que abra posibilidades a la construcción de una sociedad que pueda ser caracterizada por la igualdad y la dignidad.

Pero todo ese esfuerzo será insuficiente, si faltan dos condiciones. Por un lado, una acción generadora en el plano de la promoción y protección de las potencialidades de cambio progresivo que se desarrolla en el dominio del sujeto : demandas de autonomía e identidad diferenciada. En nuestro campo este principio comporta una política de reconocimiento de la diversidad que es propia de las nuevas experiencias asociativas que hemos reseñado, a la vez que una mayor sintonía en el diseño de los programas sociales en relación con estos cambios.

Por otro lado, un programa de inclusión de largo plazo, debe dar cuenta de la apropiación del espacio público por parte de las organizaciones corporatistas. El fortalecimiento de este espacio, entragna, junto a las acciones de reconocimiento, un trabajo minucioso sobre los procedimientos en vigor en los diversos dominios institucionales –entre otros, los partidos políticos, sindicatos, asociaciones profesionales-, dando lugar a un desarrollo de la participación democrática, y con ello, a una democracia dialogica que permita encontrar los consensos y los disensos -las necesidades comunes y las que son diferentes- que requiere la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Se trata de contribuir desde este espacio a un proceso de transformación –complementación, ampliación, control- de las modalidades solamente –y debilmente- representativas de nuestro sistema político. Un tal proceso constituirá sin duda el escenario en el cual la sociedad podrá contribuir a la construcción de las normas y reglas institucionales, tomando paralelamente una responsabilidad frente a la cosa pública.

En todos estos sentidos, es necesario decir que la inicial acción del Estado en el dominio de la economía solidaria debe ser profundizada. En primer lugar como una respuesta a la constitución de un sujeto que busca modalidades de existencia más autónomas. En segundo lugar, como respuesta a los límites estructurales de la economía para hacer concreta una inserción social a través del mercado, inserción que por otra parte algunos rechazan. En tercer lugar, por los límites del Estado para dar a su intervención un carácter más próximo a las necesidades y a los valores cada vez más diversos de la sociedad.

Estas diversas argumentaciones pueden justificar una política sostenible del Estado, que se oriente a dar cuenta de la exclusión social en su forma social y también cultural. Dicho de otra forma, una política de inclusión social que otorgue posibilidades de superar las constricciones morales, económicas y políticas que caracterizan a nuestra sociedad.

Bibliografía

Bauman, Zigmunt. En busca de la política. FCE, Madrid, 2001.

Beck, Ulrich. Teoría de la modernización reflexiva, en Las consecuencias perversas de la modernidad. Anthropos, Barcelona, 1996.

Bresser Pereyra, L. y Cunill Grau, N. Lo público no estatal en la reforma del Estado. CLAD/Paidós. Buenos Aires, 1998.

Bourdieu, Pierre. El sentido práctico. Taurus Humanidades. España 1991.

Giddens, Anthony. Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales. Cátedra, Madrid 1994.

Keane, Jhon. Democracia y sociedad civil. Alianza, Madrid, 1992

La Serna, Carlos y otros; Modernidad y políticas sociales. Aproximaciones conceptuales. Cuadernos de Trabajo del IIFAP Nro 5. Córdoba, Argentina, 2001.

La Serna, Carlos. La producción democrática del bienestar, en Cahiers du LAREPPS Nro 00-007. Université du Québec a Montreal. Montreal, 2000.

Laville, Jean-Louis. Associations, entreprises et politiques publiques : l'exemple des services de proximité. Revue du MAUSS semestrielle, Nro 11. La Découverte/MAUSS, Paris, 1988.

MacCarthy, Thomas. La Teoría Crítica de Jürgen Habermas. Tecnos, Madrid, 1987.

Offe, Claus; Partidos y movimientos sociales. Sistema, Madrid, 1992.

Rosanvallon, Pierre. La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia. Manantial, Buenos Aires, 1995.

Taylor, Charles. El multiculturalismo y "la política del reconocimiento". Fondo de Cultura Económica, colección popular No. 496. México 1993.

Touraine, Alain. ¿Podremos vivir juntos?. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1997.