

POLÍTICAS SOCIALES

POLÍTICAS PARA UNA SOCIEDAD INTEGRADA

Autor: Antonio Montagna

Tratar de definir hoy POLÍTICA SOCIAL supone primero dejar bien en claro el lugar que ocupa la cuestión social, en términos si se quiere filosóficos o ideológicos, inscripto en el marco del sistema capitalista actual.

Comenzaré entonces por describir brevemente ese marco.

En las últimas décadas las economías de la totalidad de los países desarrollados y en vías de desarrollo vienen atravesando procesos de cambio estructural de amplitud y profundidad considerables. Podemos hablar de una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y sus funciones regulativas, así como al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones, públicas o privadas. En la base de esta fase de reestructuración tecnológica, económica y organizativa que constituye, de hecho, un profundo proceso de cambio social, institucional y cultural, hay que identificar la introducción de innovaciones radicales con efectos desiguales en cada país.

Los cambios que produce este proceso son diferentes en cada caso, y representan verdaderos desafíos que caracterizan la actual fase de transición tecnológica y organizacional a escala mundial, con efectos diferenciados según la economía, lo cual obliga a la aplicación de políticas emanadas de inteligencias estratégicas capaces para encarar estos retos desde la especificidad de cada territorio.

Como factores a destacar, solo en lo relativo al interés de este trabajo, podemos enumerar los siguientes: formas de producción más eficientes que traducen la revolución tecnológica y organizacional, vinculación de procesos en tiempo real, gestión innovadora, renovación incesante, etc.

A todo esto hay que agregar la creciente globalización de importantes sectores de la economía internacional, en un contexto caracterizado asimismo por la desregulación financiera; la mayor apertura externa de todas las economías; la emergencia de bloques geoeconómicos como forma de respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y a la necesidad de ampliar mercados; las recurrentes prácticas de neoproteccionismo, en contraposición a las declaraciones habituales en favor del libre comercio; todo lo cual plantea mayores exigencias de competitividad, adicionalmente a los retos de mayor eficiencia productiva o productividad correspondientes a la fase de transición tecnológica estructural arriba señalada.

Al Estado le corresponderá fortalecer sus controles, junto a una efficientización de sus funciones que propendan al bien común, objetivo que nunca debe abandonar como ejecutor del fin político.

Otra cuestión a destacar es la que surge de comprobar en los hechos que, a pesar de las frecuentes simplificaciones, el sistema económico mundial está lejos de constituir un mercado único y globalizado. Lo que hay, es una coexistencia de un núcleo globalizado de actividades dinámicas cuyo ámbito de acción es, en efecto, el mercado mundial, junto

a un mayoritario grupo de actividades económicas locales o nacionales. Es decir, que por un lado tenemos desafíos propios del proceso de cambio estructural con condicionantes de la globalización, a pesar de la mutua dependencia entre ambos, para ser más claro, no podemos negar que un cambio tecnológico tenga su influencia en el proceso globalizador, así como las nuevas exigencias de la competitividad influyen sobre los cambios tecnológicos a adoptar.

Es en este marco de ajuste permanente, de encaje continuo entre lo local y lo global, en que hay que inscribir la cuestión social y las políticas de Estado orientadas a lo social. Los impactos, producto de esta nueva realidad económica, se traducen en continuas fragmentaciones, y será obligación del Estado operar sobre ellas para mantener la cohesión e integración indispensable para la realización del bien común.

La definición de POLÍTICA SOCIAL conlleva un modo de concebir las relaciones sociales y su articulación en un ordenamiento económico y político que repercute en las prácticas institucionales y en los actores sociales con poder decisorio y en aquellos a quienes está dirigida la política propiamente dicha.

Una POLÍTICA SOCIAL para la totalidad del pueblo es un derecho legítimo para la participación de la riqueza social producida por la comunidad. Esto supone al Estado como garante de la integración.

Hablábamos de fragmentaciones como producto de los cambios tecnológicos, y donde se hacen más evidente es en los cambios de modalidades de contratación que traen un consecuente precarización laboral.

Esta es una característica sobresaliente del marco del sistema capitalista actual, la inserción inestable en el mundo del trabajo. Que quede claro, no se trata de hacer una apología de la antiglobalización, sino, de marcar los desajustes inevitables y las políticas adecuadas para hacerles frente.

Esta inestabilidad tiene como consecuencia la ruptura de la relación del individuo con su soporte social. El individuo, al perder su estabilidad laboral, pierde su base material que es el salario, como ingreso estable, creando una creciente vulnerabilidad social que va socavando la integración y el tejido social. Se van descomponiendo los dispositivos de solidaridad social que promueven la integración del individuo en el tejido social. El individuo se va aislando de lo colectivo, y lo colectivo pierde esa multiplicidad de diferencias que lo hacen un todo orgánico y vivo.

El Estado es el que tiene que estar presente para asegurar esos soportes o dispositivos, a través de recursos o regulaciones que garanticen la supervivencia y la integración. Esos soportes no son otra cosa que el trabajo y la producción social.

Con el trabajo el hombre se realiza y se construye como ser social o político, es a partir del trabajo que la vida humana adquiere pleno sentido, al tiempo que es la condición para su existencia, porque es la herramienta a través de la cual se mediatiza con la naturaleza.

Hacia fines del siglo XIX las sociedades de Europa Occidental (y posteriormente, aunque con sus matices, el resto de las sociedades capitalistas) van a presenciar el momento de mayor centralidad del trabajo como mecanismo de integración social. Es en esta época el apogeo de la figura del asalariado. El individuo asalariado existe positivamente como tal, garantizado por soportes o dispositivos de orden colectivos que le dan la seguridad

suficiente de no correr riesgos que desestabilicen su presente y su futuro, situación diferente al momento de plena revolución industrial. Cómo ejemplificamos esto, el hombre tenía salario y seguridad social, y protecciones por fuera del propio trabajo en materia de salud, de vivienda, de jubilación, etc.

No debemos olvidar que este modelo de sociedad, que estructuró el mundo del trabajo sobre la base de una nueva relación salarial, fue posible en el marco de una sociedad de cuasi pleno empleo cuyo soporte político-institucional ha sido el Estado de Bienestar.

Sin embargo al adentrarnos en la era de la globalización aparece en escena la crisis de la sociedad del pleno empleo y de la sociedad salarial. La seguridad conferida por un mundo centrado en el trabajo y en el empleo cede su lugar a la inseguridad y al nacimiento de una lógica paradójica que encuentra su explicación en la persistencia de un imaginario colectivo cuyo fundamento es la convicción social y cultural de que el trabajo remunerado es (y seguirá siendo) el instrumento para no quedar en los márgenes.

La centralidad del trabajo y el salario se desvanece y el desempleo se ha tornado en un problema estructural; es decir que no sólo el crecimiento de las tasas de desempleo se torna preocupantes sino también la escasez de programas y políticas que generen trabajo e integralidad.

La fragilidad de la cuestión social nos muestra un doble proceso, por un lado la precariedad laboral interrelacionado oscilantemente entre la integración y la no-integración en el mercado de trabajo, como la vulnerabilidad social bajo la cual se inscribe el individuo en el tejido social. La cuestión social gira entonces entre la exclusión y la vulnerabilidad.

Entonces queda claro que el trabajo no es solo la mera “fuerza de trabajo” que se entrega a cambio de dinero y que genera la plusvalía capitalista, es algo más, que se nota cuando corre riesgo, es lo que define nuestra relación con el entorno y genera nuestras relaciones inter subjetivas.

El lugar que ocupa hoy la cuestión social, es un lugar de inestabilidad y fragilidad, y el Estado debe estar presente con su POLITICA. No se puede concebir a la POLITICA si no es SOCIAL. Todas las políticas de gobierno deberían ser instrumentos sociales; ya que la política en si misma tiene como fin, decíamos más arriba, el bien común.

Las POLITICAS SOCIALES deben ser los soportes o dispositivos que confieren seguridad al individuo ante una realidad que se manifiesta con el desvanecimiento de la cohesión social y el desequilibrio en la integración social. Las POLITICAS SOCIALES deben estar orientadas a garantizar la reproducción material del individuo y su reproducción social. Deben sostener la figura del trabajador como ciudadano, debe sostener su reconocimiento social con derechos civiles, políticos y sociales, deben hacer ciudadanos, porque la pérdida de esa condición conduce a la desintegración social en su conjunto. El Estado debe brindar oportunidades para un desarrollo integral y participativo del individuo.

Al evaporarse los dispositivos institucionales que dan seguridad al individuo conjuntamente se evapora la identidad entre las categorías de trabajo y de ciudadanía con lo cual se termina fragmentando el valor de integración social que ésta identidad configuraba.

La fragmentación borra la idea de que “todos somos iguales”, principio universal que nos constituye en ciudadanos en un sentido social, quiero decir, el individuo que no consigue

trabajo, o que su trabajo se precariza, no logra integrarse, se excluye. La contracara es un proceso de creciente individualización cuya lógica es la discriminación positiva. Los sistemas de bienestar social se aplican a grupos focalizados identificados por esta discriminación.

Hablábamos mas arriba del bien común, y el bien común realizado es la expresión de la integración de toda la sociedad. El Estado garantiza esto con la articulación sistémica de sus instrumentos, esto es de sus políticas.

¿Esto esta hoy garantizado? ¿Están hoy articulados los planes y políticas sociales de tal manera que cohesionen a la sociedad?. Si esto no es así, ¿Qué acciones concretas habría que producir para lograr una sociedad integrada?.

Sobre si están articulados o no los planes y políticas tomemos como ejemplo dos programas sociales que están hoy vigentes, el programa MI PUEBLO y JEFES DE HOGAR. El primero menciona en sus considerandos, entre otras cosas que el modelo actual de concentración urbana resulta desarticulador de la integración regional, y es una de las causas de la migración interna hacia los conglomerados urbanos. Además hace mención al modelo de crecimiento inarmónico que genera desigualdad de oportunidades en la población. Esto impone la necesidad de definir políticas públicas que reviertan esta tendencia en procura de un desarrollo local con integración regional, a través de acciones concretas de revalorización del territorio y plena inclusión de las comunidades. Reafirma la competencia del gobierno nacional en la definición de políticas federales de desarrollo territorial, etc.

Por todo esto es necesario poner en funcionamiento un programa que tenga por objeto identificar aquellas comunidades que han quedado aisladas del crecimiento y desarrollo, y requieran una **asistencia integral** por parte del Estado. Para ello se hace necesario relevar las necesidades de las comunidades conjuntamente con los responsables nacionales, provinciales y municipales, con el fin de propender al sostenimiento de programas en el territorio. Además debe afianzar el desarrollo territorial fortaleciendo el progreso local con integración regional, promoviendo la valorización del territorio y sus comunidades. Por último, debe promover la articulación de los programas de gobierno, propiciar la descentralización de las políticas de gobierno en los municipios y, consolidar la relación Estado, Provincia y Municipio.

En función de lo expuesto, se especifica que **el objeto del programa será desarrollar y articular el impacto social de las políticas públicas** que se llevan a cabo en distintos organismos del gobierno nacional, a nivel territorial, que la autoridad de aplicación será el Ministerio de Desarrollo Social y la coordinación política estará a cargo del Ministerio del Interior, y además cada uno de los Ministerios intervinientes, desarrollará un trabajo específico en función del diagnóstico que se establezca en cada pueblo.

Veamos ahora los fundamentos del otro plan en cuestión. Reconocido el derecho familiar a la inclusión social y frente a la actual coyuntura económica y financiera de la República, de altísimo contenido crítico, siendo de público y notorio conocimiento la gravísima crisis que afecta a nuestro país, que alcanza niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva, resulta obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población. Considerando además el carácter regresivo de la distribución del ingreso es importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor

equidad y promover un desarrollo económico social sustentable. Por todo esto resulta procedente dictar las normas imprescindibles para enfrentar tal situación, estableciendo el Derecho Familiar de Inclusión Social asegurando un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas.

Que, en tal sentido, es necesario garantizar la protección integral de la familia y asegurar el acceso de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas a la educación formal y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación, que coadyuven a su futura reinserción laboral. Se hace mención a la necesidad de elaborar propuestas productivas que contengan impactos ponderables para el bien común. Se pone de manifiesto el valor del trabajo como ejercicio de un derecho, etc, etc.

Por todo esto, se estima pertinente la creación y ejecución del PROGRAMA JEFES DE HOGAR que consiste básicamente en la asignación de una ayuda económica determinada a los beneficiarios del mismo, los cuales, deberán cumplir con ciertos requisitos y con determinados controles de gestión del programa que se detallan en el Decreto en cuestión. Además se prevé la necesidad de programas de formación y capacitación con una lógica de contraprestación laboral.

Es importante destacar también, antes de establecer una relación entre ambos planes o programas, la existencia, a partir del 2003 del plan Familias que en una de sus etapas apunta a transferir del programa de ingreso Jefas y Jefes de Hogar a las madres solas que así lo deseen al Plan de Ingresos Familia, en donde lo que se busca es fortalecer los aspectos de salud y educativos tanto de la madre como de los niños. La lógica del Plan de ingresos Familia es la capacitación no sólo de los hijos sino también de la madre para su desarrollo y empleabilidad futura desde otras posibilidades de acceso. La autoridad de aplicación será el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Como vemos, los motivos por los cuales se hace necesaria la implementación de estos planes son los mismos, reconociendo una realidad socioeconómica incontrastable, y las acciones se definen como una asistencia integral a los beneficiarios. Decíamos de la necesidad de una articulación sistémica de las políticas públicas, para lo cual es necesario una coordinación centralizada de los programas. Lo que vemos aquí es una falta de acción coordinada, con superposición de programas con iguales objetivos y autoridades de aplicación diferentes dificultando controles de la gestión.

Si a esto le sumamos las características del plan Familias antes mencionado, el cual trata de estimular una política social familiar inclusiva que promueva el respeto a los derechos humanos, a la igualdad de trato y oportunidades entre género de los miembros de la familia, vemos que vuelve a producirse esta falta de coordinación, ya que se reitera planes con iguales objetivos funcionando en forma simultánea.

Otro elemento a considerar es la ejecución de los planes sociales, el nivel de ejecución promedio de las principales partidas de financiamiento del gasto social terminado el año 2004 alcanzaba el 86,5 %, subejecución originada obviamente en problemas de gestión de los planes y que reflejan también la falta de articulación.

Además, y como elemento sustancial, el organismo rector de la aplicación de las políticas sociales, el Ministerio de Desarrollo Social cumple sus funciones con una dotación de personal entre profesionales y no profesionales de alrededor de 1600 personas, de las cuales 1250 son contratados por modalidades que representan un verdadero trabajo en negro. A esto hay que sumarle una ausencia de estructura orgánica que posibilite el cumplimiento de la misión del organismo.

Con esto último, creo que se sobreentiende por donde habría que comenzar a actuar para centralizar la política social y articularla de tal manera que supere la difícil realidad. Esa articulación solo es posible con una planta de personal estable y bien paga, con funciones y misiones claras. Solo así puede ejecutarse lo que se planea, salvo que no se planee nada, para lo cual también los trabajadores estatales están preparados.

BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, Ricardo, (1999), ¿Adiós al Trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo, Buenos Aires, Antídoto.
- Castel, Robert, (1991), "Los Desafiliados. Precariedad del trabajo y vulnerabilidad social, Topia, Año I, N° III, noviembre,
- Godio, Julio (coordinador), (1998), La Incertidumbre del Trabajo. ¿Qué se esconde detrás del debate sobre la estabilidad laboral en Argentina?, Buenos Aires, Corregidor.
- Dcto. 565/2002 – PLAN JEFES DE HOGAR
- Dcto. 469/2004 – PROGRAMA MI PUEBLO
- Dcto. 1506/2004 – PLAN FAMILIAS
- Novacovsky, Irene, (2005), La deuda social y la ejecución de los programas sociales, Revista Escenarios para un nuevo contrato social, N° 9.