

GT 12. Territorios de relegación urbana, organizaciones sociales y políticas públicas

Fondo y forma de la política social hoy. Provincia de Buenos Aires: territorios y realidad.

Autora: Silvia Pérez Torrecilla

silperez2002@yahoo.com.ar

FTS -UNLP

Introducción

El trabajo recupera los debates teóricos y controversias de la realidad que los trabajadores del Estado, entre ellos los Trabajadores Sociales, generamos desde nuestros espacios de inserción profesional.

Centra las consideraciones analíticas en la relación orgánica entre la capacidad organizativa del conjunto de los trabajadores y las respuestas del Estado en un momento histórico determinado, dando paso así a la configuración de las políticas sociales.

En la provincia de Buenos Aires, la magnitud de la pobreza contrasta con la participación productiva de la provincia en el boom exportador nacional de los últimos años e interpela la modalidad y el sentido de la intervención del Estado.

Acerca de las políticas sociales

Para aproximarnos a comprender los rasgos que adopta la política social en la provincia de Buenos Aires, es ineludible revisar las coordenadas fundamentales que configuran la llamada *cuestión social*.

La *cuestión social* expresa el conjunto de problemas políticos, sociales, culturales y económicos, que subyace al conflicto entre el capital y el trabajo en el ordenamiento societal actual.

Las relaciones de fuerzas que se expresan de diversas maneras por las diferentes organizaciones de trabajadores, estudiantes y movimientos sociales, en prácticas de lucha y resistencia, son tomadas como conquistas, desde un punto de vista de clase y devueltas por el Estado en términos de políticas sociales.

Las políticas sociales, entonces, comportan como un sintetizador de proyectos societales en pugna y la realidad del mundo del trabajo, es la bisagra que abre las puertas al estudio de la realidad social y su comprensión.

El Estado, a través de las políticas sociales interviene en la dinámica de la sociedad capitalista y ejerce sus funciones políticas, sociales y económicas, estructurándose como expresión concreta del resultado de la lucha de los trabajadores, en un momento histórico determinado.

Dichas políticas se corresponden con el modelo de Estado vigente en cada momento histórico; es decir adoptan sus características. De modo que no son las mismas las políticas sociales gestadas en el llamado Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho, que las correspondientes a la fase del Estado Neoliberal. Ambas configuraciones se asientan en el patrón de acumulación vigente en cada momento histórico.

A través de las políticas sociales se configura el tipo de intervención estatal, que tiene que ver con las prestaciones que éste realiza, con el modelo de organización del Estado y con las relaciones que éste establece con el conjunto de la sociedad.

Los trabajadores del Estado somos portadores críticos o acrílicos de esas relaciones, a través de nuestra inserción en los diferentes procesos de trabajo, en las distintas instituciones y organizaciones de las cuales formamos parte.

En los procesos de lucha, los trabajadores disputamos el sentido de la intervención del Estado.

Ahora bien, para estudiar a las políticas sociales también tenemos que aproximarnos a una interpretación teórica, política y ética sobre el Estado; y para analizar al Estado tenemos que referir inevitablemente a la dinámica de las clases en la sociedad, más precisamente a la relación de fuerzas entre ellas.

Decíamos que en la sociedad capitalista las clases sociales expresan intereses antagónicos que implican tanto al capital cuanto al trabajo.

Son las secuelas de la explotación del trabajo las que requieren de la intervención sistemática del Estado. (Iamamoto: 2003)

Entender la funcionalidad de las políticas sociales, es confirmar que las mismas derivan fundamentalmente de la capacidad de organización y movilización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores, al que el Estado a veces responde con anticipaciones estratégicas.

Texto y contexto de las políticas sociales

La Reforma del Estado en la Argentina de los años 90, a través de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, proceso iniciado con la Dictadura Cívico-Militar, impactó

fuertemente en el desmantelamiento y privatización del sistema de seguridad social, generó una profundización y agravamiento de la pobreza e instaló una nueva lógica de tratamiento a la misma.

En años críticos de reformas estructurales neo-liberales, se produjo en 1994 la reforma de la Constitución Argentina, dando en la misma jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y Sociales; lo cual sentó, en parte, las bases de futuras conquistas, en el marco del proceso de recomposición de los trabajadores a partir del 2003 (crecimiento del empleo, mejora de salarios), en términos de reconocimiento de derechos, en contraposición con la lógica neo-conservadora, filantrópica y moralizante dominante.

Veinte años después, en una provincia rica, con producción agropecuaria e industrial en pleno crecimiento, con exportaciones extraordinarias¹, estamos en condiciones de identificar procesos de ruptura y rasgos de continuidad del proceso de implementación de la programática neo-liberal.

En este sentido, la continuidad prevalece en la lógica de tratamiento de la pobreza, que tiene como base el desmantelamiento sistemático del Estado. Y los intentos de ruptura están dados en la estatización del sistema previsional y en el reconocimiento normativo de los derechos que asisten a los sujetos. Así quedan planteados los procesos de avance y las limitaciones concretas.

Desde el punto de vista económico, la traza de continuidad está dada por elevada concentración y extranjerización asociadas a la explotación y comercialización de los recursos naturales y de los principales insumos básicos, fortaleciendo la posibilidad de que los principales capitales apropien ganancias extraordinarias con bajos niveles de inversión. (Lozano: 2012)

Con intervenciones económicas matizadas, que van desde la ortodoxia neoliberal (la desregulación y vigencia de los mercados), hasta la *nueva visión desarrollista* (sostenimiento de la demanda interna y mundial a través de grandes subsidios), no se logra generar un efecto positivo en términos de inversión que impacte sustantivamente en los indicadores de mejoramiento de la calidad de vida del conjunto. (Lozano: 2012)

Entonces los programas sociales para el alivio de la pobreza, dieron la pauta de que las cosas cambiaron para los trabajadores en la Argentina, respecto de las modalidades de integración que el Estado propone; que ya no es a través del sistema de seguridad social estructurado en el empleo.

Dichos programas se ejecutan como transferencias no contributivas y sus prestaciones son precarias y más allá de las consideraciones técnicas respecto de las

1 Ver informe Instituto de Estudios y Formación –CTA- (2008) Buenos Aires Provincia Rica. Pueblo y Estado Pobre.

transferencias de recursos, así como la cobertura de la población destinataria, entre otras, tienden a naturalizar y perpetuar la pobreza, a partir de una falsa integración.

Es un ejemplo el Plan Jefas y Jefes que surgió en mayo del 2002 como una respuesta del Estado al estallido de la crisis social, política y económica y que evolucionó, hacia fines de 2004, a los programas Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y Familias por la Inclusión Social, para llegar a fines de 2009, a la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), destinada a cubrir al conjunto de familias que habían quedado fuera de los programas anteriores.

La “inclusión” en el sistema capitalista admite sin tensiones estas diversas modalidades programáticas.

Es una “inclusión” necesaria que produce efectos directos sobre la reproducción de la fuerza de trabajo, dado que opera sobre las condiciones de la flexibilización laboral y abre paso a la tercerización de las prestaciones sociales.

Estos programas son la expresión cabal de la ruptura del contrato de trabajo en la Argentina, producto de la aplicación de las políticas neoliberales, que en definitiva compone un marco de situación para la vida de los trabajadores, tendiente a la violación sistemática de los derechos humanos fundamentales que le asisten, para nuestro caso particular consagrados por la Constitución Nacional.

En materia de seguridad social, nos estamos refiriendo al complejo de reformas que gestaron la flexibilización laboral y la flexoseguridad, como un conjunto de reformas reaccionarias a la forma de resolver la cuestión social en el Estado Social de Derecho. (Cornaglia: 2013)

La provincia de Buenos Aires es una invitación a pensar esta problemática dado que contiene aproximadamente el 40 % de la población trabajadora del país y las secuelas de la explotación del trabajo ubican a la población, en el segundo semestre del año 2013, en una tasa de pobreza del 40 % y una tasa del 13,6 % en situación de indigencia. (Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas: 2014)

Comporta así el proceso de reproducción social, que por las transformaciones en el mundo del trabajo antes mencionadas, se conoce como reproducción atrofiada².

La pobreza de los Programas Sociales

Entendemos que las múltiples refracciones de la cuestión social son las que requieren de la intervención estatal en distintas áreas. Los programas sociales se constituyen en la instancia más operacionalizada de las políticas sociales.

² Reproducción atrofiada: es el efecto de ingresos salariales que no garantizan la reposición del desgaste del trabajador en el proceso de trabajo (Dieterich, 1997, citado por Zapata, 2001).

En los fundamentos programáticos y acercándonos a las consideraciones críticas de los mismos, se observa que aparece con fuerza la noción de vulnerabilidad social, al momento de caracterizar al sujeto destinatario de la intervención estatal (beneficiario). Se refuerza de este modo la intervención focal, sobre el sujeto que presenta reducida su capacidad de adaptación a nuevas circunstancias, que aparecen como una amenaza concreta.

Así se diluye el problema fundamental, porque se tiende a considerar a la pobreza como la vulnerabilidad misma y no como la causa.

De esta manera es clara la funcionalidad de la intervención estatal, a través de las políticas sociales, cuando se propone incidir sobre la vulnerabilidad, sin tocar las coordenadas estructurales del ordenamiento social que dan origen a la conflictiva emergente de la relación entre el capital y el trabajo.

Los tecnicismos programáticos chocan con los datos de la realidad y también con las estrategias del Estado. El mismo Estado que recurre sistemáticamente al disciplinamiento del movimiento social, por la vía de acción represiva.

En provincia de Buenos Aires, constituye un fresco de la época, el vallado de seguridad del Ministerio de Desarrollo Social, y la respuesta estratégica de acciones represivas a la conflictiva social básica: reclamo por comida y la inclusión en los mal denominados programas de “generación de empleo”.

Ahora bien, en cuanto a los datos de la realidad, no podemos eludir los datos referidos a la pobreza; así según informe emanado por el IPyPP en abril de 2014, se registra en Argentina un 36,5 % de pobres y un 12,1 % de indigentes.

Así la pobreza afecta a 15,4 millones de personas de la población total y al menos 5 millones de personas viven en situación de indigencia.

Según datos del año 2002 ofrecidos por el Instituto de Formación y Estudios de la CTA, recuperados en el documento *Salario, Pobreza e Indigencia en Argentina del 2002*, sumaban un total de 18 millones de personas la población total bajo la línea de pobreza y de 6,6 millones bajo la línea de indigencia.

La provincia de Buenos Aires entonces participaba con una tasa de 50,1 % de pobreza y un 17,7 % de indigencia en las tasas de pobreza a nivel país.

Los datos referidos son una invitación ineludible al análisis social y político pertinente dadas las controversias que ofrece la realidad.

Si bien, teniendo en cuenta los datos producidos por el Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires MIDDE 2013 y elaborados en base a datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina-CEPAL, teniendo en cuenta las áreas urbanas, se registra una disminución considerable de la pobreza e indigencia, en el período comprendido entre los años 2003 y 2011.

En el segundo trimestre de 2013, según los datos de elaboración propia del IPPYP, en base a Proyecciones Poblacionales del Censo 2010 y EPH-INDEC, en la provincia de Buenos Aires se registraba un total 6.509.752 de población pobre (una tasa de 40,0%) y 2.207.953 de población indigente (una tasa de 13,6 %); 2.790.063 menores de 18 años son pobres, equivalente a una tasa de pobreza del 58,0% y 1.066.251 de menores de 18 indigentes, que equivalen a una tasa de indigencia del 22,2 %.

En este marco, estamos en condiciones de plantear que en los últimos años, se registra un complejo de nuevos mecanismos de re-legitimación del Estado que tienden a reconocer derechos y se proclaman en la sanción de un conjunto de leyes concretas, que si bien dan origen a paradigmas diferentes para pensar la acción social (basada en el derecho, al momento de conformar las garantías), el Estado mismo, a través de sus prestaciones sociales, no logra canalizar las condiciones básicas de acceso y realización del derecho en cuestión. (Pérez Torrecilla y otros: 2011)

La situación de la pobreza en la Argentina y la modalidad de la intervención estatal, en ocasiones tensiona con la pretendida universalidad de derechos que promueven las leyes, ya que si no se generan políticas económicas tendientes a transformar las condiciones de vida de la población, observamos que se reproducen las desigualdades sociales en un mismo acto.

Discusión

A nivel nacional se experimenta en el último período un crecimiento económico que se expresa en un aumento del 90 % del PBI, en el período comprendido entre el 2001 y el 2011³, una mejora en la tasa de desempleo, aunque no significa necesariamente una recuperación sustantiva del salario.

Los trabajadores de la provincia de Buenos Aires, significan el 40 % de la población económicamente activa y aportan aproximadamente el 35 % del PBI.

Por otro lado, con una intervención sostenida desde el Estado, desde el año 2002, en términos de la implementación de programas sociales, que tendieron a evolucionar, de acuerdo a la visión oficial, hacia una pretendida universalización de prestaciones focales, se registra actualmente un crecimiento exponencial de la tasa de pobreza e indigencia, que tiende a acercarse a los años inmediatamente posteriores al estallido de la crisis en el 2001.

Para el caso de las políticas sociales, en un sentido más amplio, nos resta pensar que lejos de consagrar los derechos sociales, ligados a los estándares constitucionales e internacionales de los derechos humanos, la intervención del Estado, a través de la

³ La estadística con base en estudios del Observatorio de Derecho Social de la CTA y el Taller de Estudios Laborales TEL, según un texto de Horacio Meguira, citado por Gambina en 2013.

ingeniería de los programas sociales, se limitó a administrar beneficios asistenciales precarios, que no lograron prevenir a la población que cíclicamente y a modo exponencial cae en situación de pobreza e indigencia.

Los principios de protección e igualdad como contenidos sustanciales de los derechos sociales, son puestos en cuestión por la modalidad de organización estatal y el sentido que se le imprime a su acción.

Bibliografía

Antunes, R. (2001) *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad el mundo del trabajo*. Brasil: Editora Cortez.

Argentina, Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. (2013). *La Adolescencia MIDDE (Medición de Indicadores de Derechos de Desarrollo y Educación)*.

Centro de Estudios legales y Sociales. (2003). *Plan jefes y jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*

Cornaglia, R. (2013). *La Aplicación Inmediata de la ley laboral más benigna en relación a la ley 26.773*. Publicado en *Doctrina Laboral- Errepar-* No. 33, abril del 2013, p. 1367 y ss.

Gambina, J C. (2013). *Economía y política: escritos coyunturales para comprender problemas estructurales*. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Investigaciones Sociales y Políticas – FISyP.

Iamamoto, M. V.(2003). *El Servicio Social en la Contemporaneidad. Trabajo y formación profesional*. Brasil: Cortez Editora.

Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. (2014). *Los números que el gobierno pretende ocultar*. Coordinación Claudio Lozano y Tomás Raffo.

Instituto de Formación y Estudios de la Central de Trabajadores Argentinos, recuperados en el documento *Salario, Pobreza e Indigencia en Argentina del 2002. Las posibilidades de una política de distribución y los nuevos valores del shock distributivo*. Por Claudio Lozano.

Rajland, B. (2012). *El estado del Estado en Argentina después del 2001. Continuidades y rupturas* en Thwaites rey, M. (editora) *El Estado en América latina: continuidades y rupturas*: Santiago de Chile, Editorial Arcis/Clacso.

Zapata, G, (2001). *Estrategias para la inseguridad. Una aproximación al análisis de los planes alimentarios en el período 1984-1999 como función de la coerción económica*. Tesis. UN de Luján, Argentina.