

La Construcción Social de la Política Social Laboral.

Una propuesta de análisis

Lic. Marcelo Lucero
GEITS¹ - UNSJ

Introducción

El presente trabajo forma parte de las ideas fuerzas de un pre-diseño de investigación enmarcado en la intencionalidad de aportar a la teoría de la política social desde una perspectiva constructivista con fuerte énfasis en los aspectos culturales.

En este sentido es la expresión de una búsqueda, iniciada por el autor hace algún tiempo, respecto a reorientar la mirada analítica de las políticas sociales en especial la interpretación y modos de intervención social que se despliegan en cada contexto.

Para ello partimos delineando la perspectiva general desde la cual entenderemos la Política Social, y el enfoque en particular que orientará el análisis del momento de la implementación e intervención social.

En un segundo momento proponemos un recorte empírico centrado en los Programas de Empleo en Argentina, más específicamente la aplicación del Plan Jefas y Jefes de Hogar en los municipios del Gran San Juan, adelantando algunos elementos nos parece habría que considerar en la indagación futura.

La Política social como construcción

Reposicionar el análisis de políticas sociales y públicas en general, nos lleva como punto central a situarla como relación social que se construye entre Estado y ciudadanos. En este sentido retomamos el concepto clásico de Oszlak y O'Donnell (1982) sobre política pública, entendidas *"como tomas de posición del Estado en el proceso social de desarrollo de una cuestión, constituyéndose en 'nudos' de un proceso social tejido por la intervención de diversos actores sociales y políticos"*.

Este punto de inflexión que rompe con una concepción puramente tecnocrática y ciertamente ingeneril de la política pública, ha encontrado denodados esfuerzos en la ciencias sociales en autores de diversas disciplinas. Paulatinamente y desde hace ya varias décadas existe un fuerte interés por entenderla en el marco más amplio de las relaciones políticas, sociales y económicas desarrolladas bajo el capitalismo.

Desde esta perspectiva un debate de creciente influencia en América Latina al analizar las políticas de seguridad social es el sostenido por pluralistas (Mesa Lago 1977,

¹ Gabinete de Estudios e Investigaciones de Trabajo Social – Universidad Nacional de San Juan

Isuani 1985) y elitistas (Malloy, 1977). Al desarrollar el análisis los primeros acentúan el rol de los grupos de presión, en tanto los segundos el de las elites técnico-burocráticas. Una dificultad de estos enfoques es que se sigue pensando de un modo un tanto mecanicista la política social, decisiones emanadas de arriba hacia abajo, y actores con intereses unívocos y/o homogéneos.

Por otro lado el análisis histórico-estructural se centró en cambio en las *"relaciones entre la estructura de clases y las políticas y prácticas"* en el campo de la política social (Fleury, 1997), tomando como eje determinante la dinámica del proceso de acumulación capitalista. Una limitación reconocida por quienes se sitúan en esta posición es la dificultad para comprender e involucrar las características y fenómenos particulares de las realidades nacionales o locales.

Un importante obstáculo teórico en las tres perspectiva señaladas es que terminan apartando del Estado toda posibilidad de acción que no sea reactiva o determinística, esto es, restringiendo la comprensión de lo Estatal a las reacciones de un poder de clase, grupos o estamentos, sólido y homogéneo.

En nuestra perspectiva avistaremos la política social como un juego de tensiones, alianzas y conflictos con miras a monopolizar y establecer representaciones, discursos y actos bajo el poder de Estado. En otras palabras nos acercamos a la política social desde la idea de **campo** entendido *"como el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción..."* (Bourdieu, 1996).

Los fundamentos y justificaciones (delimitación de las necesidades a atender) de un política social ya no podrán verse como discursos puramente burocráticos o técnicos (en el que especialmente las ciencias sociales tienden a contribuir de manera esencial), sino por el contrario como discursos en permanente pugna.

Como señala Fraser (1991), antes que la discusión teórica acerca de las necesidades, debemos desentrañar la disputa política por la interpretación de las necesidades. Estas deben entenderse fundadas desde una posición y respondiendo a determinados intereses (demanda). El establecimiento de la legitimidad y universalización que permite el poder estatal es el resultado de la lucha entre diversas posiciones que utilizan los recursos con los que cuentan para tratar de establecer o monopolizar la definición autorizada y legítima.

Comenzando por la implantación o negación del estatuto público de una necesidad, pasando por la definición del tipo de atención a brindar, hasta llegar a la *"lucha por la*

satisfacción de la necesidad, la lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente" (Fraser, 1991), se establece una pugna política², social y cultural.

En particular nos interesa la pugna que se desencadena en este tercer momento, y que siguiendo la lógica de la autora podríamos catalogar como la disputa por los satisfactores. Allí son los propios actores (cuyo protagonismo está centrado fundamentalmente en funcionarios, profesionales, técnicos y beneficiarios) quienes en la interacción renegociarán la modalidad de acceso a los satisfactores.

En este sentido es imprescindible reubicar la noción de poder y política social, y recomponer esta relación conceptual tratando de evitar los reduccionismos propios de dos grandes tendencias que organizan los discursos acerca de la historia del estado de bienestar y las políticas sociales (Van Krieken, 1991).

La primera de ellas denominada estadocéntrica (*state-centredness*) despliega la noción de que el estado es el centro del poder, y por ende el desarrollo del bienestar no ha jugado otro rol que el control social de la sociedad civil: controlando la clase obrera, o moldeando y recortando los estilos de vida de la familia moderna³.

En tanto la segunda tendencia: objetivo-orientada (*objectification*), si bien tiende a dejar de lado la idea del Estado como centro de poder y se propone mirar el poder más allá de la dominación y la represión, sigue considerando a los débiles como objeto de la administración e intervención, más específicamente de sus acciones y creencias, a través de un cuerpo de agentes especializados (trabajadores sociales, psicólogos, psiquiatras, médicos entre otros). Por otra parte considera la idea de resistencia como las estrategias que implementan los subordinados para oponerse al control social de las políticas de bienestar.

En nuestra perspectiva el Estado no agota la vida social, la política social se desarrolla y sostiene por grupos, redes y relaciones que exceden al propio Estado, poniendo en juego sus intereses y creencias. *"Las agencias y políticas estatales son en si mismas constantemente producidas y reproducidas dentro de un marco de estructuras y procesos sociales más amplios, dentro de una compleja constelación de acciones humanas, deseos, esfuerzos y proyectos. Estaremos mal preparados para entender tanto la estabilidad de las relaciones sociales existentes o, como y porque pueden cambiar, mientras permanezcamos atados a una visión de los seres humanos como **objetos** pasivos, en resistencia o seducidos, al control, la ingeniería social, la administración y la disciplina"* (Van Krieken, 1991).

Interface y Política Social

² Cabe aclarar que la autora sitúa su análisis en el plano discursivo.

Fundados en la imagen de "ciclo de las políticas públicas" (Rist, 1994) quisiéramos recalcar que al utilizar los clásicos términos de implementación o ejecución de política social nos alejamos de ciertos supuestos que han implicado su uso. Sobre todo aquella idea instrumentalista que relaciona diseño, formulación y ejecución de las políticas sociales, en las que una lógica tecnocrática articula estos momentos, y que deja en un segundo plano elementos culturales, sociales y políticos. A nuestro entender para dar cuenta del momento de la implementación de políticas sociales debemos enfocarnos en lo que está en juego: la disputa directa por los satisfactores que provee la política social.

Los protagonistas de este momento son científicos sociales, funcionarios y políticos, que estarían en posiciones subordinadas dentro de su área (ya no son investigadores o planificadores, sino técnicos de terreno u operadores de campo). No son pensadores políticos o funcionarios de alto rango, sino en todo caso funcionarios o políticos locales, empleados públicos, punteros políticos entre otros.

Parafraseando a Bourdieu diríamos que es el momento de la corporeidad, dado que en la interacción por la distribución de satisfactores los agentes se van invistiendo de supuestos políticos, sociales y por ende culturales que conformarán la política pública.

Quizás el ejemplo más nítido en este sentido es el del beneficiario, usuario o poblador, quien a cambio de determinados recursos debe internalizar y demostrar la adquisición de nuevos hábitos, conductas y por ende representaciones. Se pone en marcha una construcción cultural del status social de los beneficiarios de las políticas sociales (Paugam, 1991). Sin embargo este proceso también tiene lugar para el caso de los funcionarios, profesionales, técnicos y otros actores intervinientes⁴.

A nuestros fines esta etapa de la política social se caracteriza por la presencia de las interfaces, esto es: *"el punto crítico de intersección entre diferentes niveles de orden social donde los conflictos de valores e intereses sociales son más probables de ocurrir. Esas coyunturas las llamo 'interfaces'. Para el sociólogo del desarrollo, tales interfaces son a menudo encontrados donde el gobierno u otras agencias externas intervienen en orden a implementar una particular política o programa de desarrollo"* (Long and Villarreal, 1989).

La interface en una política social es el espacio donde emerge la interacción social entre los protagonistas de las políticas sociales. No se trata sólo de la aplicación de una política, sino de la dinámica que se despliega por intereses y objetivos diversos, los discursos y saberes en danza, las negociaciones y alianzas que se establecen en este proceso.

³ Para un revisión de las diferentes formas de entender el control social en la política social ver Higgins 1980.

⁴ Angélico, Forni y Roldán (2000), por ejemplo analizan la eficacia simbólica en el caso de las bolsas de trabajo en GBA.

La preocupación está en estudiar las discontinuidades de la vida social (Long and Long, 1992, Long 2001), situaciones en donde se convocan intereses y posiciones sociales disímiles. Se busca comprender acciones y estrategias de los agentes como pares opuestos y a prima facie en conflicto.

Es ineludible además, dar cuenta del marco cultural y social en que es posible esta interacción, como también la particular resolución o adaptación que emergerá entre los protagonistas: desde la influencia de las prácticas políticas previas (tales como el clientelismo) o la experiencia y modos organizativos de los agentes locales, e incluso sus formas culturales y aspiraciones, hasta la incidencia de los proyectos y tendencias que hegemonizan el Estado.

De esta manera al hablar del momento de implementación de la política social, no sólo haremos referencia a la aplicación práctica de propósitos previamente diseñados, sino a la particular construcción social y cultural que emerge en esta situación, en donde la idea de persistencia y transformación de la política social están manifiestamente articuladas.

En síntesis, *"Concebir a la política social como un objeto construido supone dar cuenta de la intervención en su construcción de una diversidad de sujetos estatales y no estatales que están estructuralmente ubicados de manera desigual y detentan por lo mismo cuotas diferenciales de poder para imponer sus intereses."* (Raggio, 1997)

Continuidades y Discontinuidades en los programas de empleo

La temática laboral ha cobrado renovada vigencia en la opinión pública en la década de los noventa con la aparición de altos índices de desempleo abierto, desconocidos hasta hace algunos años atrás en nuestro país. Sin duda el crecimiento paulatino de este fenómeno, al que podríamos agregar la caída de los ingresos y el aumento de precarización (medida en términos de seguridad socio-económica), sentaron las bases objetivas para su tematización e instalación en la agenda pública.

Un discurso monopolizó los contenidos e ideas de la política laboral en la última década, que podríamos denominar el discurso de la flexibilización: un diagnóstico centrado en las rigideces de la legislación y su consecuente ineficiencia en el mercado de trabajo, que termina considerando el problema de la desocupación como fruto del exceso de protección laboral. Esta interpretación tendió de reducir la complejidad de la transformación del mercado de trabajo, y por ende a simplificar, por ejemplo la población "target" (Forni y Roldán, 1993).

Específicamente para la temática de la desocupación, en 1993 la Ley Nacional de Empleo (24.013) inaugura un diseño institucional cuyos rasgos centrales perdurarán durante toda la década como modalidad de hacer política social laboral y que podríamos

resumir: de naturaleza compensatoria, focalizada, descentralización parcial, y un financiamiento mixto a través de la lógica de Fondos Sociales (Fondo Nacional de Empleo).

A nuestros fines es importante indicar que a partir de esta ley se diferencian claramente dos tipos de políticas sociales destinadas a personas sin empleo. Una de ellas es el seguro de desempleo, básicamente orientada a asalariados formales en situación de desempleo, de carácter contributivo y con una fuerte protección social al menos durante el lapso del beneficio. En tanto una segunda modalidad son los denominados Programas de Empleo, destinados a desocupados en situación de pobreza (mayoritariamente del sector informal), no contributivos, y de carácter transitorio (la duración oscilaba entre los 3 a 6 meses). En la visión de los funcionarios del área esta era una de las formas principales de lucha contra el desempleo, dado que permitía la creación de *nuevos puestos* de trabajo y capacitación (Castillo Marín, 1997).

Las operatorias de programas de empleo se orientaron bajo los supuestos del *workfare*, a partir del cual el subsidio o apoyo económico no debían actuar como desincentivo al trabajo. De este modo se basaban en un subsidio muy inferior a las escalas salariales más bajas, la transitoriedad de beneficios (hasta 6 meses) y la obligatoriedad de una contraprestación.

Luego de la crisis institucional, social y económica desatada a partir de diciembre del 2001, y en búsqueda de legitimidad tendiente a fortalecer el poder político del ejecutivo, se diseñó y lleva a adelante en el presente año un nuevo programa de empleo que centraliza todo el gasto social del área (incluyendo también programas de desarrollo social) con el objetivo de *brindar una ayuda económica a las familias*. Este programa denominado de *Jefas y jefes de hogar desocupados* será tomado como objeto de estudio del presente proyecto, específicamente su aplicación en municipios del Gran San Juan.

Al menos en el discurso y en términos normativos e institucionales este nuevo programa marca rupturas, pero también continuidades, respecto al hacer de los programas de empleo hasta este momento.

En palabras oficiales, ya no se busca la generación de nuevos puestos de trabajo, sino que se habla de protección económica, y para esto se sitúan los fundamentos en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De ahí que el propósito buscado se especifique como un *Derecho Familiar de Inclusión Social* (según Decreto N° 565 de abril del 2002).

Un segundo aspecto que indica discontinuidad es la meta de universalidad del plan, el cual pretende llegar a todos los jefes y jefas de hogar desocupados, e integrar en un segundo momento a los jóvenes sin empleo y a los mayores de sesenta años sin prestación previsional. En términos de inversión esto implicaría revertir una tendencia que llevaría a

primer plano el gasto social en programas de empleos transitorios (se estima una inversión de 3.000 millones de pesos para el presente año).

Entre las continuidades podemos señalar: sigue pautado por el concepto de salario sustituto (esto se aprecia claramente en el monto del subsidio a otorgar), la exigencia de una contraprestación, la descentralización parcial de la operatoria, financiamiento residual de la política, entre otros.

En base a lo expuesto, ¿estaríamos en principio ante una nueva forma de atender la cuestión del desempleo desde el Estado? o en todo caso relativizando el interrogante ¿qué discontinuidades o nuevos elementos estarían apareciendo y simultáneamente que persistencias continúan inermes?

En la provincia de San Juan para mayo del presente año se han presentado alrededor de 15.000 solicitudes de las que un 60% correspondería a los municipios del Gran San Juan. Para la aplicación y gestión se ha conformado un Consejo Consultivo provincial: representante del ejecutivo provincial (coordinador) y representantes de ONGs, de la Iglesia, Organizaciones Empresarias y Sindicales.

Para conocer la trama social que se despliega alrededor de la implementación de este plan advertimos en principios algunos factores que a nuestro juicio habría que considerar para un estudio de la interface:

- En primer lugar y dado su carácter descentralizado ya se ha vislumbrado en la opinión pública la persistencia de prácticas clientelares, (sobre todo a nivel provincial y municipal) a la hora de definir beneficiarios. Este fenómeno es de sumo interés al tratar de comprender las situaciones de interface en la política social. En especial hacemos referencia a la concepción que piensa este fenómeno como: *"una relación que envuelve flujos de bienes, influencias, servicios, ritos de paternalismo y deferencia, lealtad, apoyo político— es un "amor cautivo" en el que ambas partes tienen algo en juego"* (Auyero, 1996).
- Un segundo elemento es la aparición de un actor con fuerte influencia o al menos dispuesto al ejercicio colectivo de la negociación y el conflicto: las organizaciones de desocupados. Este es un dato importante a la hora de definir los modos en que se relacionan los desocupados con el Estado y sus agentes. En especial si se tiene en cuenta que en San Juan las organizaciones de pasantes⁵ mediante reclamos y movilizaciones han logrado ser transferidos como beneficiarios del nuevo programa nacional.

⁵ El Programa de Pasantía es de carácter provincial en el que se otorga, por el lapso de 6 meses una remuneración de \$200, a personas desempleadas, para que ejerzan alguna ocupación en áreas del Estado Provincial.

- Por último, la emergencia de un campo de disputa pública alrededor del tema ya no monopolizada por el discurso neoliberal, sino heterogénea y compleja. En otras palabras asistimos a una abierta revisión y cuestionamiento del modelo neoliberal ya sea desde sectores religiosos, incluso empresarios hasta las propias organizaciones sindicales. A modo de ejemplo podríamos citar las propuestas y acciones del FRENAPO⁶.

Estos elementos evaluados apriorísticamente podrían ser el punto de partida para elaborar el campo de interacción desatado en la implementación del Programa, a través del reconocimiento de los diversos actores, sus posiciones sociales, sus estrategias y modos organizativos, los diversos capitales que ponen en juego.

⁶ *Frente Nacional Contra la Pobreza, del que se han tomado algunos de los conceptos e ideas que fundan el plan Jefas y Jefes de Hogar.*

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1996). "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno". Porrúa. México.
- Auyero, Javier (1996). "La doble vida del clientelismo". Sociedad N° 8. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Angélico H. , Forni, F.; Roldán L. (2000). "Emergencias de bolsas de trabajo en el Gran Buenos Aires". En: *Pobres, Pobreza y Exclusión Social*. CEIL- CONICET. Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (1996). "Espiritus de Estado". Sociedad N° 8. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Castillo Marin (1997). "Las políticas de Empleo en Argentina". Revista Capítulos, Edición N°52. SELA.
- Fleury, Sonia (1997). "Estado Sin Ciudadanos. Seguridad Social en América Latina". Lugar Editorial. Buenos Aires.
- Forni, F. y Roldán L. (1993). "Pobreza: Políticas Sociales y de Empleo". BIRF-PNAUD ARG. Buenos Aires.
- Fraser, Nancy (1991). "La Lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío". Debate Feminista N° 7. México.
- Isuani, Aldo (1985). "Los Orígenes Conflictivos de la Seguridad Social". CEAL. Buenos Aires.
- Long, Norman and Villarreal, Magdalena (1989). "The interweaving of knowledge and power in development interfaces". En: Long, Norman (ed.). *Encounters at the Interface*. Wageningen Studies in Sociology 27. 1989, Wageningen: The Agricultural University. Netherlands.
- Long, Norman and Long Ann Eds. (1992). "Battlefields of Knowledge". Routledge. London and New York.
- Long, Norman (2001). "Development Sociology. Actor Perspectives". Routledge. London and New York.
- Malloy, James (1977). "Social Security Policy and the Working Class in Twentieth Century Brazil". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol 19, N°1.
- Mesa-Lago, Carmerlo (1977). "Modelos de Seguridad Social en América Latina. Estudio Comparativo". SIAP. Bs As.
- Oszlak O. y O'Donnell G. (1982). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación". *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. Caracas.

- Paugam, Serge (1991). "Les Status de la pauvreté assistée". *Revue Française de Sociologie* XXXII. PUF. France.
- Raggio, Liliana (1996). "El Enfoque Antropológico en el Estudio de las Políticas Sociales. Posibilidades y Limitaciones". Ponencia al V Congreso de Antropología Social. La Plata, Argentina.
- Rist, Ray (1994). "Influencing the Policy Process With Qualitative Research". En: Denzin, Norman K. and Lincoln, Yvonna S (eds). *Handbook of Qualitative Research*. Sage. California.
- Van Krieken, Robert (1991). "The Poverty of Social Control: explaining power in the historical sociology of the welfare state". *Sociological Review* 38(1).