

Conferencia sobre Políticas sociales, Ciudadanía y Exclusión social.

Ana M. Pérez Rubio. Centro de Estudios sociales. Universidad Nacional del Nordeste.

**Primer Encuentro Internacional: Programa URBAL Red 10. Proyecto Integra.
13/15 de abril 2005. San Isidro. Argentina.**

Para comenzar

Quiero expresar mi satisfacción por la concreción de este encuentro que convoca, a representantes de distintas ciudades con la intención de aunar esfuerzos para combatir las situaciones de extrema pobreza y desigualdad que se presentan, hoy, de forma recurrente y que abre un espacio para reunirnos y discutir en torno a estos temas que son cruciales.

Desde la Universidad reconocemos que tenemos un rol también importante contribuyendo, desde el campo intelectual, a esclarecer y entender los problemas que la sociedad plantea. Quiénes somos y quiénes creemos ser, por qué pasan las cosas que pasan son temas sobre los que todos debemos tener claridad.

Por eso, esta instancia de encuentro nos permite discutir, producir y debatir proponiendo, y ésta es una responsabilidad muy grande que todos tenemos, actualmente. Es hora de que aunemos esfuerzos entre los representantes políticos, los representantes de la sociedad civil y la academia para elaborar diagnósticos propositivos que contribuyan a comprender y promover el cambio.

La razón que nos convoca aquí, son los problemas que derivan de la crítica situación social y la necesidad de diseñar de estrategias que permitan remediarlos y superarlos. En este marco, la cuestión de las políticas sociales ha aparecido con fuerza a partir de la crisis del Estado de Bienestar y la disminución de los gastos sociales.

Esto demanda pensar en posibles alternativas y fundamentalmente pensar desde otras perspectivas las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Por eso, entendemos que es preciso abrir un campo de discusiones, en donde no sólo se pongan en consideración las cuestiones de menor nivel de generalidad, sino también las concepciones generales que nos permitan asumir posiciones fuertes frente a este debate.

Hay tres temas fundamentales que quisiera abordar y que atraviesan la problemática de esta reunión: a) el de las políticas sociales que deberían ponerse en práctica en tanto estrategias orientadas a superar la desigualdad y la injusticia, b) el tema de la ciudadanía y c) la necesidad de posicionarse críticamente frente a la realidad, en términos de identificar las causas o problemas que se deben enfrentar.

El tema de las políticas sociales:

La crisis del Estado de Bienestar, su achicamiento y el crecimiento de la pobreza y la exclusión que se ha producido en los últimos años, han puesto de manifiesto la necesidad de encontrar estrategias que contribuyan a paliar la dolorosa situación de la población excluida de las posibilidades del desarrollo.

En efecto, acompañando la implementación de las políticas de corte neo-liberal, se han impuesto nuevas formas de cumplimiento de las funciones del Estado y nuevas visiones acerca de la manera de hacer política social, las que han devenido una necesidad frente a la profundidad de la crisis y la exigencia de encontrar caminos para la contención social. Estas políticas se han caracterizado por la focalización, la participación privada y la descentralización, pero, el gran problema de esta estrategia ha sido su alta fragmentación y la falta de articulación entre áreas o intervenciones públicas.

Quiero destacar otros dos rasgos en relación con estas políticas: en general han tenido carácter compensatorio y de paliativo, en lugar de orientarse hacia procesos reales y efectivos de inclusión social, que favorecieran procesos genuinos de construcción de ciudadanía. Y en segundo lugar, su diseño no ha sido, en general, la consecuencia de un cuidadoso proceso de diagnóstico, atacando más bien el síntoma que las causas del problema.

Esto debido en gran medida a que el discurso que las sustenta, ha mostrado una fuerte tendencia a responsabilizar de los procesos de exclusión del mercado laboral y la pobreza a la falta de formación de la mano de obra, que al aumentar la productividad disminuye la demanda de fuerza de trabajo. De este modo, las principales políticas activas de generación de empleo han estado orientadas

hacia la formación de la mano de obra y el aumento de la empleabilidad de las personas.

Desde tal perspectiva, que viene prevaleciendo desde los años 90, y que privilegia el enfoque individualista, se considera tanto a la pobreza como a la exclusión una condición derivada de las carencias que presentan ciertos grupos y que, en este sentido, deben ser subsanadas por ellos mismos. De este modo, estas políticas vienen a constituirse en una suerte de terapia social que no cuestiona las causas o razones derivadas de la estructura de la sociedad; y en este sentido, se trata de medidas individuales y compensatorias.

Consideramos que en este tipo de acciones se encuentra implicada una idea estática y fragmentada del desempleo: por un lado, que éste se configura con aquellos que carecen de formación o que la que poseen no es adecuada a la demanda; por otro, que el mismo es explicable sólo en términos de mercado, sin atender al funcionamiento global de la economía: esto es, las características de la estructura productiva, la política económica en su conjunto, la relación con la economía mundial.

El otro tema que nos interesa abordar es el de **la ciudadanía**:

No es posible pensar en la cuestión del trabajo y del empleo sin referirlo a los derechos sociales de ciudadanía. Frente a la exclusión, en los últimos años ha tomado fuerza esta idea, aunque desde una nueva perspectiva.

El objetivo de la ciudadanía consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de la sociedad de iguales. Con este concepto se hace referencia a los derechos sociales que poseen los ciudadanos de acceder a ciertos niveles de vida básicos, y a participar de las principales oportunidades sociales y ocupacionales.

Los derechos de ciudadanía nacen, en el siglo XVII, como ciudadanía civil, con el derecho de propiedad, de contratar y ser contratado. Y como ciudadanía política, con el derecho a elegir y ser elegido, pero nada se dice en cuanto a la participación en el producto social alcanzado. La última fase en la evolución de la ciudadanía sería esta tendencia actual hacia la igualdad social, que guarda relación directa con las cuestiones distributivas, ya que garantiza ciertos derechos a conseguir beneficios materiales, por el hecho de poseer el status de ciudadano, mitigando las asimetrías derivadas de la desigual distribución de la propiedad privada y las recompensas del mercado en las sociedades clasistas. Es a partir de este concepto que deben ser definidas las políticas sociales. Este es, sin duda, el reto que se tiene por delante la ciudadanía social: la distribución más equitativa del producto social a escala mundial y la superación de las desigualdades étnicas y de género que coexisten con las de clase. Porque, si bien

es posible hablar de ciudadanía jurídico política propia del Estado de Derecho, no sucede lo mismo con la concreción de la ciudadanía económica - vinculada con la posibilidad de ofertar y demandar bienes en el mercado -, en particular si se considera que éste se encuentra, actualmente, restringido a un grupo minoritario y mucho menos de la ciudadanía social, con un altísimo porcentaje de población viviendo en indigencia.

El último aspecto que quiero considerar se relaciona con la necesidad de realizar **diagnósticos** ajustados de los problemas y los factores que los originan, si realmente tenemos intención de actuar, sobre ellos, para revertirlos o modificarlos. Es casi una obviedad de mi parte mencionar la importancia de una buena definición del problema si uno quiere avanzar en soluciones eficaces. Esto implica no sólo su descripción, sino también realizar el esfuerzo de interpretarlos e identificar los factores que lo provocaron. Para eso es necesario intentar mirar un poco más allá, un poco por detrás, confrontando datos con ideas.

La sociedad actual -la sociedad del conocimiento- se caracteriza, fundamentalmente, por una nueva forma de organización del sistema de producción, centrado en la maximización de la productividad a partir del conocimiento y el empleo de las tecnologías de la información.

En este marco, el concepto de globalización ocupa un punto central tanto en el debate de las ciencias sociales como en el debate político en general. Este proceso de globalización es considerado por numerosos pensadores como la consecuencia del proceso de modernización a escala planetaria y que podría caracterizarse por la occidentalización de gran parte del planeta y la expansión del comercio internacional creando un gran mercado mundial.

A partir de esto se ha constituido una suerte de “mundo único” con sociedades cada vez más interdependientes y convergentes en todos los aspectos de la vida, la política, la economía, la cultura y el medio ambiente, mientras que la globalización se presenta como un nuevo paradigma¹ explicativo general de las relaciones internacionales y no sólo del ámbito económico. Entendemos por paradigma explicativo al conjunto de conocimientos y teorías que permiten poner orden a una realidad, dar seguridad a los sujetos sociales, reducir las incertidumbres y explicar fenómenos; pero, que además de analizar la realidad, proporcionan elementos para actuar ante ella.

Una de las consecuencias de este proceso ha sido la nueva organización de los mercados de trabajo, que justificada en la necesidad de adaptación competitiva a los mercados mundiales, introdujo reformas estructurales drásticas que

¹ cfr. Vaquero, Carlos: Globalización, empleo y desigualdad salarial; en Antón, A. (coordinador) *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, Madrid: Talasa, 2000.

flexibilizaron las relaciones laborales: la competitividad se ha logrado mediante el abaratamiento del trabajo, ya sea por la contención salarial o la reducción de los costes indirectos. El resultado de esta política ha sido el aumento de los índices de desempleo, la precarización laboral, y la consolidación de una fuerza de trabajo de reserva, con el consiguiente aumento de la exclusión social y la pobreza.

El tema de la pobreza no es nuevo en América Latina, el crecimiento de la urbanización producido a partir de los años 50 y 60, fundamentalmente debido a la migración campo-ciudad contribuyó a la formación de cinturones de “miseria” en la periferia de estas ciudades, los que aparecían como un indicador más de la situación de subdesarrollo de los países del Tercer Mundo.

Para referirse a ellos José Nun había acuñado, por esos años, la expresión “masa marginal”², para diferenciarlo del concepto de “ejército industrial de reserva” del marxismo - que se define con características funcionales al sistema y cuyo surgimiento posee una carácter más o menos cíclico-.

La novedad es que, a partir de los años 90, los países europeos se plantean las mismas cuestiones relacionadas con la exclusión que se planteaban los países latinoamericanos en los años 60. Por supuesto, que los contextos continúan siendo muy disímiles y los niveles de desarrollo, protección social y bienestar superan ampliamente a los latinoamericanos. Pero, en ellos también se hace actualmente referencia a la existencia de esta masa marginal, excluida del mercado de trabajo, de manera más o menos permanente y que reviste características estructurales en la sociedad globalizada.

A propósito de los procesos de exclusión social y desempleo:

Se podría comenzar, definiendo a la exclusión, no como una condición, sino como un proceso, por el cual, a ciertos individuos o grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían acceder a modos de vida autónomos, encuadrados dentro de los niveles establecidos en un contexto social dado.

² Se designa como “masa marginal” a la parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa. Este concepto - lo mismo que el de ejército industrial de reserva - se sitúa a nivel de las relaciones que se establecen entre la población sobrante y el sector productivo hegemónico. La categoría implica así una doble referencia al sistema que, por un lado, genera este excedente y por el otro no precisa de él para seguir funcionando. Cfr. Nun, José: *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE, 2001. pág. 87.

En general, este proceso aparece como una consecuencia del desempleo, es decir, que el trabajo ha dejado de ser, actualmente, el elemento que define y asegura la posibilidad de integración a la sociedad.

En efecto, en los últimos años las tasas de desempleo han tenido un alto crecimiento, aunque se distribuya, desigualmente, en los distintos grupos sociales, los más vulnerables son los menos escolarizados, las mujeres, los jóvenes, los mayores de 45 años.

Con respecto al primer grupo, el discurso prevaleciente tiende a responsabilizarlos de su falta de trabajo debido al escaso nivel de formación que poseen. Esta es una presunción apresurada, en particular en contextos en los que más del 80% de las empresas son pequeñas y sin un alto desarrollo tecnológico. Pero también, si se consideran las características que presenta actualmente el mercado de trabajo, con sobre-oferta de mano de obra, mucha de ella calificada, en relación con los puestos disponibles. Es esperable, por lo tanto, que en el momento de optar los empleadores consideren más elegibles a los que poseen las mejores credenciales educativas, dejando postergados a los menos educados. En relación con esto, basta pensar en los altos niveles de desempleo y sub-calificación que sufren actualmente muchos universitarios, para echar por tierra el discurso que responsabiliza del desempleo a la escasa formación de mano de obra.

Esta constituye una cuestión relevante si se piensa que la mayoría de las políticas activas de empleo han estado orientadas a la formación y el aumento de la empleabilidad de los desempleados.

Otro de los grupos más vulnerables y con mayores dificultades para encontrar trabajo es el de los jóvenes: quienes, según las estadísticas, han realizado su experiencia laboral en un marco de temporalidad y precariedad, cuando no directamente en términos de desempleo abierto. Como consecuencia de esto se ha prologando el período escolar y formativo hasta los 20 años, junto con la dependencia familiar. Lo cierto es que, en general, éstos suelen incorporarse al mercado de trabajo en condiciones de sub-cualificación o de bajos salarios, debido al alto volumen de personas desempleadas e igualmente calificadas de su generación.

Esta sobre-oferta de mano de obra joven y mejor calificada en algunas ocasiones favorece procesos de sustitución de los mayores de 50 años, quienes tendencialmente están disminuyendo su participación en el mercado, al menos en los países centrales. La incorporación de los jóvenes resulta más productiva, pero también más rentable en tanto poseen menor poder de presión y negociación debido a los altos índices de desempleo juvenil.

La situación de los mayores de 50 años debe plantearse desde dos perspectivas alternativas; por un lado están aquellos que han perdido su puesto de trabajo - que figuran en las estadísticas como desempleados- y difícilmente logren encontrar un nuevo empleo, en razón de las circunstancias apuntadas recién. Pero, muchos otros, que han tenido que optar por un retiro temprano, también encuentran problemas de integración a la sociedad, en la medida que desde los inicios de la industrialización el trabajo fue camino de identidad y posicionamiento.

En cualquier caso, las reformas laborales que aumentaron las causas y facilidades para el despido y su abaratamiento favorecen ese proceso de renovación generacional cambiando puestos de trabajo estables, de adultos, por puestos con menos derechos, de jóvenes.

Entre tanto, permanece el tramo entre 30/50 años como el núcleo central de la fuerza de trabajo. En cualquier caso, este comportamiento es diverso tanto cualitativamente como en términos de su grado de estabilidad, dependiendo del segmento del mercado laboral al que hagamos referencia.

En cuanto a las mujeres, ellas han sido, tradicionalmente, responsables de hacerse cargo del trabajo no monetarizado, aunque en los últimos años se ha producido un crecimiento acelerado de su incorporación al mundo productivo. Sin embargo, lo han hecho en condiciones de mayor precariedad, en la mayoría de los casos en ocupaciones que se consideran una extensión de las funciones domésticas y, por el sólo hecho de estar desempeñadas por mujeres, devaluadas no sólo en términos de prestigio social, sino también por los niveles de ingreso (el caso de la docencia es, al menos en nuestro país, un ejemplo paradigmático). Pero si bien las mujeres condicionaron su trayectoria laboral a las diferentes circunstancias de sus ciclos vitales: conformación de la familia, nacimiento de los hijos, etc. esto parece haberse modificado, en parte por cambios en el orden cultural -en el que mucho tienen que ver los movimientos feministas- pero también por la agudización de la crítica situación económica de las familias, que las han llevado a incorporarse al mundo del trabajo, a veces, incrementado la cifra de desempleados y en otras, desempeñando funciones vinculadas con actividades precarias o formando parte de la “economía invisible”.

Para algunos autores la actual situación refleja el colapso de la sociedad salarial y el fin del modelo de organización de las relaciones laborales dominantes en las sociedades más industrializadas antes de la crisis económica de los 70, siendo el desempleo masivo una consecuencia de los procesos de reestructuración económica y las políticas neoliberales de ajuste seguidas por la mayoría de los países desde los años 80.

Según esto, lo que escasea es un cierto tipo de empleo, considerado “normal” hasta hace muy pocos años -estables, con contratos de duración indefinida, a tiempo completo y con una delimitación precisa de funciones- mientras se difunden nuevas formas de contratación atípicas, temporales, a tiempo parcial, discontinuas, intermitentes, por cuenta propia³.

Algunas consideraciones en torno a propuestas.

Ahora, para terminar e intentar vincular estas consideraciones con la formulación de estrategias de superación, parece necesario considerar no sólo el volumen, características y condiciones de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, sino también atender a las condiciones de ocupación, de empleo y de trabajo prevalecientes, cómo se establecen las relaciones de control en las empresas, qué grado de poder social de negociación tienen los asalariados, qué intervención tiene el Estado. Es necesario, repensar las lógicas predominantes en la actual sociedad, buscando maximizar -en lugar del beneficio monetario- , el bienestar social, apoyando iniciativas en el tercer sector y garantizando su viabilidad y consolidación.

También, se debería emprender la búsqueda de soluciones creativas, que superen las estrategias convencionales que parten de definiciones apriorísticas de los problemas, o de la consideración que el único trabajo legítimo es aquel que posee valor de mercado.

Desde la perspectiva de las políticas sociales, aparece como una necesidad la construcción de capacidades institucionales, en las áreas estatales, responsables de diseñarlas, gestionarlas e implementarlas.

En este sentido, las CI constituyen un elemento clave de la llamada segunda generación de reformas y se refieren tanto a la formulación de reglas, roles y pautas para favorecer las relaciones entre los grupos y los procesos de toma de decisiones, como a la construcción de cosmovisiones a partir de las cuales sea posible interpretar la realidad (qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos y cuáles los procedimientos, y a partir de allí darle sentido a las acciones).

Pero, la construcción de capacidades institucionales no puede estar desvinculada de la discusión política y valorativa de la acción pública en general. En este sentido, quizá fuera conveniente, en lugar de hablar de políticas sociales hablar de definiciones políticas sobre lo social.

Actualmente, existe una cierta tendencia - desde una lógica tecnocrática, en la que prevalece la racionalidad instrumental - a privilegiar las recomendaciones

³ cfr. Castels, Robert: *La metamorfosis de la cuestión social. La cuestión del salariado*. España: Paidós, 1997

de los técnicos en la toma de ciertas decisiones políticas y está bien que se tenga en cuenta la mirada de los expertos; pero, hay algunas decisiones que sólo es posible adoptar desde un marco normativo y valorativo que no puede, en la medida que involucra a personas, derivarse de consideraciones técnicas en términos de coste-beneficio, a no ser que ése sea el valor que prima como lógica del Estado o la organización. La valoración correcta de las alternativas posibles de acción sólo puede obtenerse por medio de una deducción hecha con el auxilio de valores y máximas⁴, en particular cuando se encuentran involucradas la satisfacción de las necesidades sociales, las situaciones objetivas de las personas, el fortalecimiento de la autonomía o los procesos de construcción de la ciudadanía.

En definitiva es necesario rearticular las fuerzas interesadas en resolver los problemas de la miseria, el analfabetismo, y las condiciones de vida desfavorables, colocando el desarrollo tecnológico al servicio de las poblaciones trabajadoras. Cuando se habla de marginalidad, exclusión, desempleo o subocupación no se está aludiendo a hechos de la naturaleza sino a emergentes de relaciones de poder determinadas. Del carácter y la lógica de estas últimas depende que la lucha contra la marginación y la pobreza quede seria y firmemente ubicada en el primer lugar de la agenda y que se esté dispuesto, o no, a pagar todos los costos necesarios para que esta lucha sea eficaz. La acción humana deliberada puede cambiar las reglas de la estructura social, incluidas las que inducen la exclusión social.

⁴ Habermas, J.: *Ciencia y Técnica como Ideología*. Buenos Aires: Amorrortu