

**Una transformación social posible desde el Trabajo Social:
la necesidad de un enfoque socioeconómico para las políticas sociales. ¹**

por José Luis Coraggio ²

En primer lugar, agradezco la invitación a participar en este encuentro.

Tal vez reitero algo de lo ya dicho en este panel pero me voy a atener a lo que pensaba decir porque creo que en todo caso va a implicar consenso. El tema que nos plantearon fue "Políticas sociales y Transformación Social". Lo primero que me planteé fue: "cuál es la pregunta", y en todo caso, "a quién le respondo la pregunta". Porque no hay una pregunta, hay un tema, es un "y" que dice que se puede hablar de cualquier cosa que entre en la intersección entre el tema de las Políticas Sociales y el de la Transformación Social. Nos están dando la tarea con mucha libertad, tenemos que organizar cada uno como encaramos el tema y, previamente, acordar o disentir sobre que significa cada uno de esos términos..

Parece importante, y ya se ha hecho, clarificar qué vamos a entender por política pública, primero. Coincido tanto con Andrenacci como Poggiese, en que no estamos hablando de una política solamente estatal. Pero el Estado está ahí, con sus responsabilidades, así como muchos otros actores colectivos que tienen que participar y asumir responsabilidad en eso que llamamos política social. En lo que hace a la calificación de políticas públicas sociales, ahí sí, yo tengo un serio problema en aceptar la calificación, porque en general presupone una clasificación de las políticas públicas que diferencia y contrapone la política social de la política económica.

Y ello viene con la idea de que mientras las políticas sociales son materia de discusión política, donde se esgrimen criterios morales y/o de gobernabilidad, etc., las políticas económicas son la mera instrumentación técnica de una realidad que se impone por sí misma. Esto es falso y por lo tanto la dicotomía o la separación no nos ayudan absolutamente a discernir que es lo que podemos o tenemos que hacer con las políticas

¹ Exposición del autor en las Jornadas de Investigación "Movimientos Sociales, representación política y transformaciones sociales: desafíos a la investigación y a la intervención en Trabajo Social", en el Panel *Políticas Sociales y Transformación Social*, organizado por la Escuela Superior de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, los días 7 y 8 de noviembre de 2002.

² Investigador-Docente Titular del Instituto del Conurbano y Director Académico de la Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

públicas. La idea de que las políticas sociales son compensatorias morales de los efectos mecánicos del mercado ha estado muy presente últimamente. A esto voy a confrontarlo con la afirmación de que toda economía es moral y es política. No hay una sola economía que pueda tejerse, entenderse, comprenderse realmente, sin ese presupuesto. Puede mistificarse, como se hace en la mayoría de nuestras aulas en que se enseña y reproduce el pensamiento único, puede modelizarse con mucha matemática y permitirnos simular en las pizarras un cientificismo que legitima el sentido común legitimador del programa y la revolución conservadora.

Pero en las aulas que enseñamos antropología o sociología o política deberíamos aprender que toda economía es moral, está constituida con valores históricamente determinados, está encastrada en la sociedad y sus estructuras de autoridad o poder. Y como la sociedad es conflicto, hay una contraposición entre los valores del lucro sin límites de unos pocos, los valores de la corrupción, o los valores de la vida digna de todos los ciudadanos, o los de la igualdad, y los de la desigualdad, o sobre qué es "igualdad de oportunidades". Hay una cantidad de cuestiones que habría que elaborar y que obviamente no tenemos tiempo aquí para hacerlo.

Coincido sí en que, aunque crecientemente la política social parece estar dirigida a los pobres, tenemos que recuperar una matriz mucho más amplia de esto que llamaríamos, en nuestro caso, políticas socioeconómicas, y que tienen que estar dirigidas a y definidas con la participación del conjunto de la sociedad.

Después está el "y" la transformación social. Bueno, supongo que nos referimos a la transformación social entendida como proceso y no como sociedad transformada. O sea, por un lado "transformación social" sería cambiar ésta que tenemos por otra sociedad, cuyas estructuras produzcan otros indicadores de distribución del ingreso, otros indicadores del empleo, desempleo, subocupación, vivienda, educación, salud, nutrición, etc., u otros índices de desarrollo humano, lo que ustedes quieran. Así piensan las agencias internacionales y a veces los gobiernos, se fijan metas para esos indicadores (y rara vez cumplen sus propias metas), y el cambio de habría producido cuando los alcanzan. Pero pienso que debemos entender la transformación social principalmente como un proceso que nunca acaba, que las metas se van corriendo con la historia y que habría que definir cómo pensamos ese proceso. En todo caso, en su base va a incluir la estructuración o reestructuración continua, la configuración o reconfiguración del conjunto de las distintas clases, de los estamentos, de las identidades colectivas, las identidades

de las capas profesionales, los sistemas de integración, las comunidades de distinto tipo: étnicas, vecinales, regionales, ideológicas; la relación entre Estado y ciudadanía, los sistemas de regulación de los conflictos, etc. Me parece que todo eso y también los resultados que esa estructura en cambio permite, tienen que ver con esto que llamamos transformación social. Como acá estamos con presiones por el poco tiempo, creo que alcanza para ver a que me estoy refiriendo.

Ahora, suponiendo que estuviéramos de acuerdo con qué es “Política Social y la Transformación Social”, todavía queda el problema de a quién le respondo la pregunta de qué hacer, porque se supone que tiene que ver con el qué hacer. No es lo mismo que si nos interroga es la Coordinadora Aníbal Verón, o si es la Pastoral Social o una ONG ecologista, si es Aldo Rico, que si es el gobernador Solá, o si es el presidente Duhalde. Mucho menos es lo mismo si se trata de una pregunta académica, hecha por la comunidad académica que quiere generar conocimiento dentro de su concepción de lo que es conocimiento. Entonces me parece que -cuando asumimos las preguntas o temas y los convertimos en problemas bien definidos- tenemos que saber para quien trabajamos.

Obviamente no estamos aquí definiendo eso, me parece que sin embargo es algo que tenemos que hacer: determinar para quien vamos a elaborar los temas o intentar responder las preguntas, porque tampoco la respuesta será la misma según los casos, los tiempos y los objetivos. Como dijo muy bien Poggiese, los tiempos académicos para hacer investigación y describir una situación no tienen nada que ver con los tiempos reales como gestar un proceso de decisión continua y cotidiana. Hay que hacer investigación, hay que ponerse en conocimiento, pero son otros tiempos y son otros los criterios para ver cuando una información es útil o no.

En esta relación entre transformación social y políticas públicas podríamos preguntarnos, viéndolo desde el punto de vista más académico, por el “impacto”: dadas diversas posibilidades de políticas públicas, qué impacto tienen sobre la sociedad o sobre la estructuración de la sociedad. Aquí me parece que tenemos que tener en cuenta lo siguiente: las políticas públicas neoliberales son políticas transformadoras de la sociedad. Hay que entender la ambigüedad del título. “Transformación social” suena bonito y como que es lo que queremos. Pero las políticas neoliberales son transformadoras de la

sociedad, son “revolucionarias”. Son transformadoras de relaciones muy profundas y de larga duración que se han transformado, violentamente y, además, instando a la violencia. Acá se mencionaron las cuatro formas de violencia a las que hemos sido sometidos, y sin duda hay muchas más. Entonces, no podemos ver las políticas neoliberales como opuesta a la transformación. Fueron definidas e implementadas para que haya una transformación social que, espero que haya consenso en esto, no queremos. Pero no porque queramos defender el status quo, que es una opción no válida y además imposible. Lo que tenemos que hacer es propugnar otra transformación.

Entonces, se convierte en una pregunta central cual es el sentido de la transformación querida o deseada, y recién desde esa definición amplia (porque tiene que ser amplia en este período de transición epocal) derivaríamos qué política social, o qué política socioeconómica, o qué políticas económicas contribuyen a esa transformación. En todo caso, yo coincido con que acá hay una interacción, no es una flecha que va en un solo sentido: de la política a la transformación. ¿Quién define con legitimidad la política y sus objetivos? No hay actores preconstituidos, vamos haciendo política social al mismo que se van constituyendo actores y que va transformándose la estructura social.

La agenda de la llamada “política social” tiene una serie de prioridades que están muy marcadas en la Argentina. Por ejemplo la atender el hambre aparece como central. No es el único problema ni puede decirse que tenga una prioridad absoluta en todo lugar (tal vez en cierta circunstancia primero hay que contribuir a salvar la vida, a rescatar de las aguas y llevar a lugar seguro a la gente y luego atender el hambre). Hay que atender al hambre porque es indigno que haya ciudadanos con hambre en medio de la riqueza y la opulencia de este país, pero también para evitar efectos irreversibles que van a marcar la posibilidad de ejercer derechos o de ser un ciudadano con dignidad en el futuro. Esto incluso está reflejado o retomado por el establishment, y no sólo por el programa de Lula o por UNICEF.

En segundo lugar suele aparecer el tema de la violencia, que también, tiene que ver con la vida. La posibilidad de sobrevivir o vivir sin violencia física, de tener seguridad personal en lo más elemental que es el cuerpo, está en las demandas y debe ser encarado por el conjunto de políticas de que estamos hablando. Cómo lograr normas de convivencia social y formas de protección contra la violencia de otras personas o de las mafias del crimen o la política mafiosa.

Después aparece el tema de la distribución del ingreso. O sea, la redistribución del ingreso. El pasar del paquete de comida, a la percepción de ingresos. Y ésta es una propuesta planteada como progresiva de decir, plantea la institucionalización de un ingreso ciudadano que tendría que ser por lo menos el valor equivalente de una canasta “básica” familiar. Esto, como el valor de la fuerza de trabajo, está históricamente determinado, y ese nivel o cualquier otro que se fije en pesos (o en dólares, como los 15 dólares en Ecuador) sería objeto de pugna continua, porque la pobreza es relativa. En todo caso, es muy limitado plantearlo como una suma de dinero, porque el poder adquisitivo real depende de los precios. Yo tendría muy presente lo que recordó Andrenacci: la política de precios de los servicios públicos fundamentales para sobrevivir en una ciudad tiene que ser parte de esta política socioeconómica (aquí creo que se puede ver un aspecto de porqué propongo que no la llamemos meramente “social”). Y no se trata de dar un subsidio a la demanda transfiriendo a los ciudadanos más dinero para que puedan pagar las tarifas monopólicas de los servicios públicos privatizados. Sabemos que eso no va a funcionar, que lo que hay que hacer es regular los servicios públicos y redefinir su política tarifaria.

No estamos hablando sólo de ingreso, monetario o real, que puede usarse o no para comprar bienes y servicios como consumidor libre. Estamos hablando de acceso a bienes, de acceso a servicios, de acceso a salud o educación (en estos casos el Estado incluso plantea la obligatoriedad de las familias de hacer cumplir un nivel mínimo de educación, o de atención y prevención de la salud, para todos los niños).

El acceso a un ingreso sin trabajar, que puede ser planteado como la suma del derecho ciudadano como consumidor, puede ser también culturalmente degradante y generador de anomia. Sin duda hay que reivindicar y hacer transferencias de ingreso, pero esto debe ir acompañado de la expectativa de salir de un estado de receptor pasivo individual y aislado (y no me refiero solamente al activismo organizado que lucha día a día por acceder a ese subsidio y usarlo para organizar su propia reproducción en forma colectiva, como hacen algunas organizaciones de piqueteros), luchando por lograr un amplio espectro (por su variedad y por su alcance social) de acciones colectivas, como la presión de los movimientos de usuarios para que se fije una tarifa social (en algunos casos nula) claramente definida como límite al comportamiento monopólico.

La propuesta de la distribución de ingresos monetarios, que veo como una de las más progresivas y de impacto inmediato sobre las condiciones de sobrevivencia de las

mayorías, debe ser interrogada desde una perspectiva de transformación social pues, por sí sola, es insuficiente y, es más, puede autoderrotarse en varios niveles. Hoy, en el sistema económico argentino ya liberado de la convertibilidad, daría la impresión de que un impacto de demanda va a dinamizar la economía, el mercado interno, pero esa situación de los precios internacionales puede cambiar y volver en algún momento a una situación parecida a la anterior, donde un shock redistributivo por se lo que iba a generar es una salida de ganancia monopólica a través de los hipermercados o a través de las importaciones. Entonces, no alcanza con redistribuir el ingreso, hay que trabajar sobre la estructura económica en su conjunto.

Por eso es que agregamos en la agenda pública algo que todavía no está instalado como los otros temas, si bien está prefigurado en las prácticas de muchos cientos de miles de argentinos y en centenas de organizaciones: hay que organizar de manera directa la priorización y resolución de las necesidades (no confiar en que va a solucionarse con una redistribución del ingreso que nos recoloque como ciudadanos-consumidores, porque eso puede conducir también a la emergencia de negocios empresariales privados, incluso internacionales, para atender a la nueva demanda, y seguimos reproduciendo el mismo sistema excluyente del trabajo y de los bienes públicos).

Por ejemplo una comunidad local que se autoorganiza para mejorar las condiciones del hábitat, o, para poder, como están haciendo los piqueteros, organizar los comedores para poder organizar su alimentación y lo mismo con otras necesidades, conjuntamente. Pero también vamos a tener que utilizar las relaciones de mercado. Y acá creo que tenemos que diferenciar la palabra mercado, siempre asociada con el mercado real capitalista: hay otros mercados posibles, hay otros mercados que hoy existen, solidarios también. Están muy presentes en nuestro país los mercados de intercambio solidario (mal llamado "trueque", porque emitieron su propia moneda), que pasaron por una crisis y que habrá que ver si se pueden recuperar, junto con la confianza.. En todo caso, no hay un solo tipo de mercado. Y no podemos aceptar esta idea de contraponer como opciones el mercado, el Estado y la sociedad. Necesitamos mercados, o de otra manera no podremos lograr escala, pero estos mercados tienen que estar regulados y organizados junto con actores económicos que tengan otro sentido social.

De lo que se trataría entonces es de favorecer la articulación y consolidación de un nuevo sector, de promover un sector orgánico de economía social, que se centra en el

trabajo organizado por los mismos trabajadores y sus comunidades, de manera relativamente autónoma de la organización del capital, cuyo sentido es la calidad de vida y no el lucro, que no está orientado a los más pobres entre los pobres, ghetizados, sino que está orientado y convoca a comunidades complejas heterogéneas. En esto el desarrollo local aparece como un espacio de acción y movilización muy importante, y la política social también tiene que asumir como problema cuáles son sus ámbitos geográficos de intervención. Predomina el paraguas nacional pero que se concreta en intervenciones que desde la sociedad local se ven como fragmentarias: un poquito acá, un poquito allá... a éstos los toco con este programa, a aquellos con otro. Hay que lograr espacios, territorios donde se articule una intervención compleja dirigida al desarrollo integral.

Pero por supuesto no hay que limitarse a lo local. Hay que avanzar sobre la gestión estatal nacional, y desde ese punto de vista, no alcanza con que nos preguntemos como "reorganizamos el sistema de las identidades" sino que hay que tener, como también decía Poggiese, un avance fuerte en otra forma de gestión de lo público. Y de lo público estatal en particular. Si va a ser presupuesto participativo, o gestión participativa, y cuáles serán sus mecanismos, es una cuestión abierta. Yo no creo en metodologías universales pero creo que hay buenas propuestas metodológicas que pueden servir para ir aprendiendo sobre la marcha y muy posiblemente superarlas (muchas son pensadas para iniciar procesos colectivos de reflexión y organización, pero no necesariamente son adecuadas para dar seguimiento a un proceso en marcha de acción sistemática).

Finalmente, en la agenda están los Derechos Humanos, pero hay que presentarlos en su conjunto (hay movimientos que se concentran en uno u otro, pero también los que ven el sistema de DDHH como el objetivo). Y dentro de ellos, o como condición de su realización, la Justicia y la no impunidad. Me parece que no podemos hablar de una transformación de la sociedad si pensamos unas políticas que no incluyan el tema de la justicia. Incluso cuando vemos como funciona la economía popular realmente existente, hay problemas de conflictos, de regulación o no regulación de conflictos, de acceso o no a la justicia, y esto es fundamental encararlo para pasar de esa economía magmática, fragmentada, con solidaridades y luchas despiadadas en su interior, a un sector de economía social y solidaria orgánico y fuerte. Entre las condiciones para una mejor efectivización del conjunto de los derechos humanos, sabiendo que el derecho a la vida debe ser el que jerarquice a todos los demás (y no poner en la cúspide al derecho a la

propiedad privada, como hace el conservadurismo y, por momentos, algunos movimientos parciales de reivindicación, como el de los ahorristas), el derecho de todos a la educación me parece que es crítico y se destaca por su doble carácter de acceso inmediato a una mejor calidad de vida (por el saber, por el desarrollo de la persona) y de condición para lograr el acceso a otros componentes de esa calidad en una sociedad que se ha denominado sociedad del conocimiento. Sin embargo, hace años ya que se dice que en Argentina la disyuntiva de la política social es básicamente dar de comer o no dar de comer. En cambio, se relega la política educativa, es más, en este momento no hay política educativa proactiva. Hay política de alimentación, hay política de Jefas y Jefes, pero no hay política educativa. Y esto es gravísimo porque tiene consecuencias muy fuertes en el largo plazo.

En todo este proceso de reconocer esta agenda, de pensar acciones para implementarla, de definir políticas, es fundamental la constitución de nuevos actores colectivos, y en eso coincido que el procedimiento -tecnocrático o participativo- con que se hace política social o socioeconómica es fundamental, incluso dados los mismos objetivos-meta. Hay una tendencia a pensar en “medidas”, y en “metas” cuantitativas (no sólo las agencias internacionales y los gobiernos, también todos los que entramos en la fiebre de la proyectitis) o que el cambio consiste en lograr un nuevo decreto, una nueva ley, una nueva medida, una re-distribución. Pero el cambio social implica un proceso donde surjan nuevos escenarios, espacios públicos, institucionales o informales, donde se puedan generar, debatir, difundir y legitimar distintas estrategias de largo plazo, y no sólo medidas inmediatistas para atender a la emergencia del corto plazo.

Las políticas sociales orientadas por la transformación social a favor de las mayorías no pueden ser resueltas tecnocráticamente. Hay un elemento técnico, hay un saber científico, hay que poder anticipar y evaluar las consecuencias que van a tener las acciones que se consideran, por supuesto. Tiene que haber elementos metodológicos, con fundamentos, que tienen cierto tipo de objetividad, pero el campo de la política social es, y va a ser cada vez más, un campo de lucha política, de confrontación de ideologías. Va a haber confrontación porque hay intereses distintos de partida, y van a haber proyectos distintos.

Y tenemos que agregar a las condiciones, para que en ese espacio puedan hacerse valer los intereses de las mayorías, el que sea un espacio plural. Que no sea un espacio que empiece ya dominado y que los que son convocados a “participar” lo son

para aceptar o legitimar una decisión que ya está tomada, populista o no. Tampoco puede ser un espacio donde la voz de las mayorías se imponga por el peso de los números. Debe de un espacio donde haya diálogo y conflicto y podamos aprender y buscar juntos, porque no sabemos cuál es el camino exacto que hay que seguir. Un espacio donde pueda haber convergencias, donde pueda haber alianzas, donde pueda haber distintas pretensiones de legitimidad que sean puestas a prueba. Esta posibilidad va a estar muy marcada por el modo de hacer política en la Argentina, que hoy es todo lo contrario de esto.

No es un tema ajeno a la así llamada política social, el de transformar los modos de hacer política y de configurar las representaciones sociales de todo tipo en Argentina. Los sistemas de representación tienen serios problemas. Cuando se dice “queremos estos espacios”, ahora se plantea: ¿quién representa a quien en este espacio? Por ejemplo, los sindicalistas ¿a quién representan?. ¿A quién representan los líderes corporativos? ¿A quién representan los líderes de las asociaciones barriales? Esto no sólo cuestiona a las personas concretas que hoy asumen esas representaciones sino a la estructura misma del sistema, a su clasificación. Cómo se representa la sociedad o el sistema de los derechos humanos es un tema que tenemos que discutir acá. Por lo tanto, la democratización del Estado, del sistema político y la sociedad en general, es fundamental. En esto coincido también con algo que se dijo: no es que primero va a haber una nueva política y después va a venir la transformación social. Si no se democratiza la sociedad, ¿cómo vamos a definir y darle fuerza a las ideas de nuevas políticas socio económicas? No se van a imponer por la mera verdad, se van a imponer también por la acción de fuerzas, como se imponen las neoliberales. Vean la paradoja: esta política hoy imperante es abiertamente falsa en términos conceptuales y empíricos, sin embargo se está imponiendo, se ha venido imponiendo. ¿Por qué? Porque tiene fuerza, porque tiene poder, porque tiene medios para engañar y dominar mentes y cuerpos.

Termino diciendo que tenemos que darle prioridad intelectual, política, instrumental, a recuperar la unidad estratégica entre economía, política y sociedad. No aceptemos la separación, es respecto a un gran campo complejo que se define esa transformación a la que apuntamos. Analítica o teóricamente podemos diferenciar esferas o niveles, por supuesto, y definir variables y hasta modelizar su relación. Pero si estamos hablando de acción, de investigación-acción, si estamos hablando de transformar la realidad, no podemos confundirnos y creer que lo que se separa en la mente está

separado en la realidad. La realidad es la "síntesis de múltiples determinaciones", que no quiere decir la sumatoria, ni la coexistencia ni la yuxtaposición. Sabemos bastante, pero no suficiente. Tenemos, coincido también, que promover situaciones, experiencias, donde aprendamos, donde estemos abiertos, donde no vayamos con "la precisa" ni busquemos fórmulas replicables. Donde se creen las condiciones para ir buscando el camino, conocer y difundir esas nuevas experiencias y todos aprendamos. Nosotros, los intelectuales, técnicos, etc. con las organizaciones, con toda la gente. Para aprender todos hace falta un intercambio de saberes y una superación de los saberes que tenemos hoy.

Necesitamos sistemas de comprensión más claros y una visión de que es posible otro mundo, como dice el Foro Social Mundial. Es bonito decirlo pero -concretamente en la Argentina- cómo avanzamos hacia otro mundo por algún ancho camino que sea creíble, que sea posible, que oriente sin obligar. Por lo pronto, sin experiencias que funcionen, que no hagan mejorar ya la calidad de vida sentida, que permitan ver que hay esperanza, creo que no vamos a poder aceptar una condición que considero necesaria para transitar a otra situación: admitir que todavía nos tendremos que sacrificar más, que hay mucha lucha por delante. Pensar que podemos partir de esta situación de crisis y decir "ya toca fondo y de aquí ahora en más todo va a ir mucho mejor", es ilusorio. Todavía es posible que tengamos que sacrificarnos más, pero no tiene sentido aceptar mayores sacrificios si no es con la seguridad de que va a venir otra cosa y sin ver que todos se sacrifican, que no hay unas elites que no sólo no pierden sino que ganan impunemente con la crisis. No nos pueden pedir más sacrificios si no va a haber posibilidad de que esto se supere. Yo creo que nosotros estamos dispuestos, estoy hablando de la Universidad, a soportar esta situación presupuestaria, si sabemos que vamos hacia una planificación estratégica de largo plazo que va a dar resultados. Pero soportarla así como está, de por vida, y con menos recursos es imposible.

Gracias otra vez por la oportunidad de participar en este panel.