

Comentario bibliográfico

*Enrique Zuleta Puceiro**

Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (dir.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 2012. ISBN 978-987-691-070-5. 350 páginas.

El proyecto interdisciplinario de Investigación UBACYT MS10 sobre “Políticas Sociales, enfoque de derechos y marginaciones sociales en la Argentina (2003-2009), desarrollado bajo la dirección general de Laura Pautassi y Gustavo Gamallo, en el marco de la Programación Científica 2010-2012 e implementado en forma conjunta entre las facultades de Derecho y de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, es uno de los programas de investigación de mayores proyecciones académicas entre los que se realizan hoy en la Universidad de Buenos Aires en la frontera incierta entre el derecho y las ciencias sociales. Orientado al análisis de las políticas de protección social ensayadas en los últimos años en el país, el Programa se enmarca en el Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS), es una plataforma de convergencia de diversos enfoques analíticos y críticos destinados a la evaluación social, de algunas de las principales políticas sociales, su impacto sobre sus beneficiarios y las respuestas del sistema de justicia. La producción científica de sus participantes es constante y representa uno de los mejores aportes efectuados en nuestro medio acerca de la actual revolución en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

De allí la importancia de esta obra de conjunto, dirigida por Pautassi y Gamallo, que representa acabadamente el nivel destacado de la producción y los aportes del Programa a la discusión crítica sobre las políticas sociales de los últimos años, caracterizadas por un quiebre profundo con las políticas

* Profesor Titular Regular de Teoría General del Derecho y de Sociología, Facultad de Derecho (UBA).

sociales de los años 90 y por una recuperación del papel del Estado como protagonista de la protección social.

La hipótesis central del libro es la siguiente: el derecho social formalizado, a través de operaciones de la política social, contribuye más bien a consolidar que a resolver las marginaciones sociales. Las políticas sociales contribuyen a modelar la desigualdad y la marginación social, lo cual equivale a identificar una brecha entre las aspiraciones normativas de las estrategias de protección y promoción de los derechos humanos y las condiciones y oportunidades reales de vida de sus destinatarios.

El espectro de cuestiones analizadas y el instrumental utilizado hacen posible uno de los recorridos más completos y sugestivos entre la ya amplia bibliografía existente en el país y en la región sobre el periodo reciente de las políticas sociales argentinas. Los autores, juristas y científicos sociales de la Universidad de Buenos Aires, que adscriben sus investigaciones en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. La descripción del régimen de acumulación “aperturista”, emergente en el país desde mediados de los años 70, la dinámica de las transformaciones familiares y el nuevo papel de la mujer, consolidado a partir de los años 80, y el cambio en el discurso acerca del papel del Estado en las políticas sociales implementado a partir de la crisis de 2001-2003 son algunas de las cuestiones abordadas con singular riqueza de perspectivas por los investigadores del programa. El resultado es un libro de segura consulta para los estudios de las nuevas fronteras de la investigación del derecho como instrumento de transformación social.

La tesis de Pautassi y Gamallo enfrenta muchos de los lugares comunes de la nueva filosofía de la protección social. En las sociedades capitalistas democráticas es esperable –y políticamente correcto suponer– que la expansión del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y de la institucionalidad para que se hagan efectivos conduzca a la reducción de las situaciones de marginación social. Con una fuerte presencia en la última década, esta aspiración se formula en los discursos estatales y no estatales y es la base de una multiplicidad de proyectos y propuestas de políticas públicas en la Argentina. ¿Cuál es el grado de realización de este enunciado?

Una hipótesis orienta de manera integral las indagaciones que se reúnen en este trabajo colectivo: que en tanto existe una relación de recursividad entre políticas sociales y estructura social, las políticas sociales contribuyen a modelar la desigualdad y la marginación social. Entonces, la

dinámica de la política social juega un rol protagónico en la formación, la expansión o reducción de una brecha entre las aspiraciones ético-normativas planteadas desde los principios de protección y promoción de los derechos humanos y las condiciones de realización de las oportunidades de vida de las personas.

Desde esta perspectiva, los capítulos que componen la obra ponen la mirada en áreas diferentes de las políticas, en diversas instituciones y actores estatales y no estatales y recurren a estrategias analíticas y fuentes variadas, según el objeto que cada uno aborda; sin embargo, el eje común que vertebra el trabajo es la preocupación por una respuesta de investigación frente a aquella hipótesis central.

En el primer capítulo, “Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales”, Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo analizan las potencialidades y limitaciones del discurso de los derechos en el marco de los procesos de justiciabilidad para enfrentar las marginaciones sociales. En un registro teórico conceptual, los autores presentan tres perspectivas: los aportes provenientes de los estudios críticos que iluminan el carácter ambiguo de los derechos como expresiones de luchas de poder y estructuradores de desigualdades a la vez que destacan su potencia transformadora; los estudios que a través del abordaje de las formas históricas mediante las cuales se expandió la ciudadanía social como ideal de igualdad, comprendieron los arreglos institucionales productores de nuevas formas de desigualdad en las sociedades capitalistas; y finalmente, los enfoques sobre la economía política del bienestar que introdujeron los conceptos de mercantilización y desmercantilización como dimensiones centrales para comprender los procesos políticos institucionales que dieron forma a la provisión de satisfactores de necesidades sociales. Arcidiácono y Gamallo arman así una red analítica a partir de la cual vinculan la noción de derechos sociales, la concepción de ciudadanía como una categoría social e históricamente construida y el desarrollo de las políticas públicas que, al mismo tiempo, les permite considerar las tensiones entre las tres dimensiones. De esta forma, trazan las bases para la argumentación de los capítulos siguientes, que buscan dar cuenta de las articulaciones y los desajustes en cada caso de indagación empírica.

El segundo capítulo, “La exigibilidad del derecho a la vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo. Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo”, de Lorena Balardini y Laura Royo, se inscribe en el eje de

análisis de la justiciabilidad de los derechos sociales. Las autoras analizan el proceso derivado de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la Cuenca Matanza Riachuelo, un caso de exigibilidad judicial que ordena la puesta en marcha de diversas políticas públicas que involucren a tres jurisdicciones (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) con el objetivo de lograr el saneamiento de una de las cuencas acuíferas más extensas y más contaminadas de la Argentina. Las autoras presentan las características principales del caso deteniéndose en el análisis de la política habitacional y la posibilidad de observar sus esfuerzos en satisfacer el derecho a la vivienda adecuada. Para ello, escogen como herramienta metodológica los indicadores de progreso para medir el cumplimiento de las medidas comprometidas en materia de garantías del derecho a la vivienda incluido en las demandas de los damnificados. Asimismo, las autoras se pronuncian respecto de la importancia que tienen los indicadores como mecanismo novedoso de monitoreo del desempeño de las políticas públicas implementadas –o su ausencia– en miras a satisfacer los derechos de las personas afectadas por dicha política, subrayando la centralidad de la obligación estatal en materia de producción de información y garantías en su acceso. Concordantemente, el análisis profundiza el sistema de monitoreo propuesto por la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), ente a cargo de diseñar e implementar políticas, que involucra a las jurisdicciones estatales mencionadas e introduce una activa participación de ciertas organizaciones de la sociedad civil y de la Defensoría del Pueblo de la Nación en representación de la ciudadanía, en el control del diseño y puesta en marcha de esos indicadores. A su vez, el caso conforma un ejemplo paradigmático, no sólo en términos medioambientales, sino particularmente porque ilumina sobre las vías de exigibilidad de los DESC.

Los capítulos siguientes se inscriben en el campo de indagación de los programas sociales. En “El Poder Legislativo Nacional y los programas sociales en el período 2002-2009”, Ana María Bestard, Maximiliano Carrasco y Mora Kantor analizan la actuación del Poder Legislativo Nacional en relación con un conjunto de programas sociales. A partir de un relevamiento sistemático de proyectos legislativos, de dictámenes de comisiones y de entrevistas a legisladores nacionales y otros informantes demuestran la baja participación del Congreso de la Nación en el diseño normativo de los principales programas sociales implementados en el período. El estudio permite mostrar la debilidad del Poder Legislativo tanto en el diseño como en materia

de contralor. Los autores dan cuenta de la falta de debate en torno a las políticas sociales, privilegiando el tratamiento de los proyectos del Ejecutivo, menoscabando la consideración de otras iniciativas plurales y concluyen en un llamado a que ese poder restituya sus competencias constitucionales en materia de políticas sociales.

El siguiente capítulo, “La Asignación Universal por Hijo para la protección social: ¿una vía de transformación en la política social argentina?”, elaborado por Pilar Arcidiácono, Verónica Carmona Barrenechea, Vilma Paura y Mora Straschnoy, se interroga respecto del potencial desmercantilizador y desfamiliarizador de la principal política social implementada a partir de 2009, enfatizando particularmente los criterios de cobertura, las condicionalidades impuestas y qué tipo de rupturas y de continuidades ofrece en referencia a los Programas de Transferencia de Ingresos Condicionados previos; al mismo tiempo, reflexiona respecto de si ese modo de efectuar las transferencias, efectivizadas en las madres de niños, niñas y adolescentes, las sobrecarga o libera de las responsabilidades de cuidado y de provisión del bienestar. Se destaca, además de la masividad de la cobertura, la presencia de diversos mecanismos de reclamo para quienes no pueden acceder y que no se encuentra sujeta a plazo para su ingreso, característica central en los programas sociales anteriores. Sin embargo, como marcan las autoras, a pesar de estar habilitada la regularidad y la continuidad de la medida, persisten una serie de exclusiones que visualizan el límite de la política para cubrir a toda la población, frente a lo cual enfatizan la necesidad de diseñar mecanismos de transferencias monetarias de carácter universal, lo que entre otras cosas supone instalar esquemas basados en principios que deslinden el “bienestar” de la condición laboral.

El quinto capítulo, titulado “De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa ‘Argentina Trabaja’”, elaborado por Esther Levy y Ángeles Bermúdez, indaga sobre las acciones destinadas a la educación formal dentro del campo de la formación de trabajadores. Se trata del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) en la Provincia de Buenos Aires implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, cuyo objetivo es vincular la formación con la ocupación y la autogestión; y del Plan FINES (Ministerio de Educación de la Nación) cuyo objetivo es la inclusión de la educación formal en las acciones de formación de cooperativistas, en líneas de acción interministeriales. Además de la riqueza en la descripción de esos programas, las autoras marcan

rupturas con el paradigma de los programas de formación profesional de décadas pasadas, como el hecho de que la terminalidad de los estudios formales se incorpore como oferta opcional y no como una contraprestación, implicando un cambio significativo en la concepción del derecho a la educación en el terreno de las políticas sociales. Sin embargo, como muestran Levy y Bermúdez, persisten numerosos déficits en términos de instalar mecanismos efectivos que contribuyan a ampliar el marco de garantías en el acceso a la educación formal de aquellos adultos que se han visto privados de su ejercicio.

El sexto capítulo, “Estrategias alimentarias, económicas y provisión de cuidado en contextos de pobreza: articulaciones posibles”, de Carla Zibechi y Carolina Mouriño, explora, a partir de un diseño metodológico basado en el análisis de entrevistas a mujeres receptoras de programas sociales, mujeres referentes y “cuidadoras” de diversas organizaciones comunitarias, docentes y coordinadores de los programas educativos y de cuidado en el Área Metropolitana de Buenos Aires, las relaciones que se establecen entre las estrategias alimentarias y de cuidado que desarrollan las familias que recibieron programas de transferencia condicionados y aquellas organizaciones sociales comunitarias que proveen cuidado a la primera infancia en contextos de pobreza y su relación con diversos dispositivos de intervención estatal (en especial, programas sociales). Las autoras contextualizan la problemática con especial énfasis en la descripción de los principales aspectos vinculados con la organización del cuidado infantil y el déficit actual de infraestructura de cuidado provista por el Estado. Desde un enfoque de género y de derechos, el análisis desarrollado permite afirmar que la política pública asistencial –en especial, los PTC implementados durante las dos últimas décadas en Argentina– ha dejado marcas profundas en el espacio comunitario, ya que entre otros efectos han exigido a las mujeres contraprestaciones laborales que se han presentado como “equivalente salarial”. Sin embargo, destacan que las formas de pensar y actuar de las cuidadoras –muchas de ellas receptoras de programas sociales– escapan de esa dinámica social, y contribuyen –a partir de la evidencia empírica presentada– a repensar las esferas de provisión del bienestar.

Finalmente, en el capítulo séptimo, “La exigibilidad de derechos en contextos de marginación social. El lugar de la política pública”, Laura Pautassi recupera los principales hallazgos, poniendo en diálogo a las distintas aproximaciones realizadas, y colocando el énfasis en el alcance de la exigibilidad de

los derechos, el rol de la justiciabilidad en la vinculación derechos y políticas públicas y los límites que estas últimas presentan para, a partir de allí, formular recomendaciones en términos de políticas públicas transformadoras de las situaciones de marginación social descriptas a lo largo del libro.

En suma, anclado en el enfoque de derechos, el libro presenta un encuadre teórico conceptual y ético normativo que al hacerse explícito establece claras claves de intelegibilidad sobre los temas revisados que pueden iluminar también otras lecturas y contribuir así a ampliar la discusión sobre la efectivización de los derechos en la Argentina, sobre lo realizado y lo pendiente.

Además, otros ejes de gran capacidad hermenéutica subyacen en el conjunto de los capítulos, aun cuando no se hacen explícitos en todos ellos. En primer lugar, el reconocimiento de la heterogeneidad estructural de nuestra sociedad que convoca a revisar las categorías y las conceptualizaciones sobre derechos, ciudadanía, exclusión y marginaciones en un análisis históricamente situado.

Un segundo eje es la consideración del Estado en su carácter heterogéneo y complejo, en el que conviven, en tensión, los distintos poderes y jurisdicciones de gobierno que clasifican y definen “beneficiarios”, reconocen a los portadores de derechos y diseñan e implementan políticas públicas.

En una enumeración no exhaustiva, otro aporte es el análisis situado de las políticas y programas, que permite reconocer otros actores, además del Estado, que participan en su desarrollo.

La obra pone, a su vez, a disposición de los lectores y de los ámbitos de producción académica y de decisión política el resultado de un exhaustivo trabajo empírico, de recopilación de fuentes y de rigurosidad en la búsqueda y clasificación de la información.

Los interrogantes iniciales quedan abiertos. No porque no se aporten soluciones sino porque el objetivo de la obra es más bien definir una agenda anotada para la investigación futura. En una etapa política de declinación del modelo de políticas sociales vigente en los últimos años, el debate será profundo. Las realidades desbordan las pretensiones puestas en marcha inicialmente. Bienvenido este aporte de inestimable valor científico y honestidad intelectual, muestra cabal de lo que un pensamiento crítico responsable y constructivo puede lograr frente a las retóricas políticas en conflicto.