

LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LOS '90: LOS RESULTADOS DE LA COMBINACIÓN DE INDIVIDUALIZACIÓN Y COMUNITARIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN.

Claudia Danani

Presentación

Escribir o hablar sobre las políticas sociales de los '90, y sobre sus reformas, es encarar un tema sobre el que existe una abundante producción, lo que incluye perspectivas y enfoques muy distintos. Por ese motivo, es bastante difícil encarar la cuestión aportando algo distinto al análisis o al debate social y político, y todavía es más difícil no deslizarse a una suerte de “denuncia” o de lamento. Sin embargo, intentaré evitarlo.

Justamente tratando de escaparme de eso, lo que yo quiero es **primero** pasar revista a esas “reformas”, que en el título digo que estuvieron orientadas por la “individualización” y la “comunitarización”, en una clave primero descriptiva. Con eso quiero decir que intentaré identificar los rasgos propios que quedaron impresos en distintos sectores de políticas, pero sobre todo en la Seguridad Social, porque es el área más vinculada precisamente con las condiciones de trabajo, que es otro de los ejes que pretendo encarar. Hecho eso, **después** voy a procurar mirar esos rasgos, esas reformas, en una relación un poco más específica con algunos de los temas que vienen tratándose y que se tratarán en este coloquio. Mi interés se concentra en uno en particular: concretamente, quiero detenerme un instante en cuáles son los patrones y espacios potenciales y reales de *solidaridad* que quedaron dibujados desde este campo, el *campo de la política social*; y en cuáles son las prácticas solidarias que, a partir de ese espacio de relaciones, es *posible desarrollar*, y cuáles son sus límites, en sentido bastante amplio. Creo que eso puede contribuir a mirar desde otro lugar cuáles son los problemas que en la actualidad se presentan a la acción colectiva, al menos en este, que es el campo de las luchas por la reproducción de la vida social (e individual); es decir, por las condiciones sociales en las que la vida misma se pone en juego y se desarrolla.

Individualización y comunitarización (a modo de glosario)

¿A qué llamo individualización de la protección?

En este trabajo entiendo por “individualización” de la protección a una forma específica de la orientación de la protección social que se caracteriza por atar las condiciones de vida de las personas a la situación y las prácticas, en sentido amplio, del sujeto en tanto individuo; y que, a la vez desvincula esas condiciones de vida y las consecuencias de esas prácticas de toda relación con y de toda pertenencia a grupos o agregados mayores. En términos bastante elementales, esto significa que -dependiendo de cuál sea el sector de política, o la esfera de las necesidades a los que nos refiramos- el acceso, la magnitud y calidad de los servicios están determinados por la condición laboral **individual** del trabajador, o por su capacidad de pago individual o familiar, o por su capacidad de ahorro a lo largo de la vida activa, etc.

De esta manera, la “individualización de la protección” es una forma específica de la privatización de la protección, pero no cualquier forma, sino la más primaria de esas formas, porque es la privatización del *principio de la protección*; o, dicho de otro modo, es la privatización de la clave en la cual la protección se convierte en tal. La individualización constituye al sujeto de la protección en tanto eso: en tanto individuo, en su forma más pobre y elemental. Por supuesto, sobre ese principio se construyen otras dimensiones; la institucional, por caso, que es en la que estamos más acostumbrados a rastrear (y encontrar) la “privatización”, en particular bajo la forma de *mercantilización* (o formas mercantiles, sencillamente) de la protección. Sin embargo, me parece que es preciso distinguir una de otra, porque si bien constituyen el matrimonio más perfecto, no se implican necesariamente, sino que corresponden a procesos de naturaleza y orden lógicos diferentes.

¿Qué cosa es la “comunitarización de la protección”?

Es una forma de protección que incluye tanto formas familiares, como propiamente comunitarias de protección (la protección en cabeza de grupos primarios, podría decirse). Sobre la familiarización no hay mucho para agregar a los trabajos del feminismo; en

cuanto a la comunitarización propiamente dicha, se desarrolla en los casos en los que los procesos implican una concepción y una delimitación de la “comunidad” casi como una “familia ampliada”, como una extensión de las relaciones inmediatas y “cara a cara”, no mediadas por más condición que la de las relaciones de proximidad, que de ese modo se “naturalizan” en sus contenidos inmediatamente materiales y en su significado.

También la “comunitarización” es una forma de privatización de la protección, pero de tipo distinto que el que analicé anteriormente. La “comunitarización” es parte de la privatización de la protección en el sentido de que define y asigna la responsabilidad por el bienestar a ese par comunidad/familia que aquí propongo pensar como unidad, por inspirarse en el mismo principio: el de la “naturalización” y la “primarización” de la vida, concebida como pre-política. Y si la forma institucional más perfecta de la “individualización” es la mercantilización, la de la comunitarización es la “tercerización de las intervenciones sociales”, sea por delegación a la familia o a organizaciones de la sociedad civil, o a ONG’s o a instituciones varias sin fines de lucro. Es decir, al famoso Tercer Sector. Como sabemos, esto ha dado lugar a un resurgimiento de la filantropía nacional e internacional, no casualmente el sueño dorado de la protección en los orígenes del capitalismo.

Individualización y comunitarización de la protección fueron dos ejes organizadores de las reformas de las políticas sociales en la década del '90, y en sí mismas constituyen dos vías que, en combinaciones por cierto bastante complejas (y por momentos, incluso contingentes) materializaron un proceso de largo plazo de de-socialización de la reproducción, que en términos políticos suele asociarse a la retracción de la esfera de los derechos sociales. Y es cierto: estos procesos fueron dando forma a una transformación –fuertemente disputada– de las formas de organización de la vida social, de las maneras de pensarla y de concebirla como legítima, de lo que era posible esperar, a qué era posible acceder y de lo que valía la pena demandar. En esa transformación, las pertenencias político-sociales y los status (ciudadanía, trabajador/a asalariado/a) perdieron capacidad de organización de las condiciones de vida, lo que viene expresándose en una menor responsabilización social por el bienestar de las personas y

en una reorientación (no una disminución) del papel del Estado en este terreno, como expresión político- institucional de la responsabilidad colectiva.

Ahora, bien: si de inscribir el caso argentino en una perspectiva comparada se trata, está claro que no estoy hablando de un “argentinismo”: a contramano de la imagen fragmentaria y espasmódica que muchas veces emerge de los análisis de los procesos de reforma en América Latina, esta es una de las regiones del mundo en las que esos procesos de reforma han sido más radicales, pero también más consistentes entre sí. Así lo muestra, por ejemplo, un trabajo comparativo que sobre fines de los '90 realizó Standing, de la OIT, y en el que se ve que en ninguna otra región como en América Latina, creció el peso interno de los componentes del “salario social” que implicaban privatización de la protección social (el del salario directo, los beneficios de las empresas, la autoprotección), y retrocedía el de las transferencias y prestaciones estatales, muy particularmente aquéllas vinculadas con algún reconocimiento de derechos, lo que en su simétrico inverso significó y significa mayor peso del componente asistencial-residual (Standing, 1999 y 2004).

Las reformas sectoriales

Dije que iba a tomar como eje la situación del Sistema de Seguridad Social. El Sistema de Seguridad Social Argentino está compuesto de tres grandes “complejos institucionales”, referidos a otras tantas esferas que constituyen la vida de los sujetos: el sistema previsional, el seguro social de salud (Obras Sociales, diré más breve, aunque no es estrictamente correcto) y asignaciones familiares. Con este enunciado puede verse que la obtención de ingresos a partir del momento del retiro de la vida activa, la atención de la salud e ingresos diferenciales para lo que conceptualmente es llamada “reposición generacional”, están presentes en el “sistema de seguridad social” argentino a través de estos tres componentes.

No voy a extenderme sobre los orígenes de los sistemas, pero en un ejercicio de gran generalización, sí es necesario señalar que, a fines de la década del '80, los tres

sistemas asumían la forma global de seguro social, con todo lo que ello implica: a) aportes de empleadores y empleados, salvo en asignaciones, en las que los aportes eran sólo patronales; b) con gestión estatal centralizada en el caso del sistema previsional y de asignaciones familiares, y sindical a nivel de cada sindicato, en el de salud. Los dos primeros, por lo tanto, bastante unificados en sus reglas, mientras que las de las obras sociales eran extraordinariamente disímiles, por una heterogeneidad históricamente cultivada en las condiciones y capacidades institucionales, en las características de los acuerdos y de los compromisos patronales por la vía de las convenciones colectivas, de las infraestructuras, etc.

La reforma del sistema previsional emprendió el camino desde la solidaridad entre generaciones de asalariados formales hacia la capitalización individual; el sistema de obras sociales, desde la solidaridad entre segmentos de trabajadores de la misma actividad, hacia el aseguramiento individual, según la capacidad de “compra” de canastas de servicios derivada del aporte personal, que puede complementarse con aportes de bolsillo; y el sistema de asignaciones familiares sufrió una serie de modificaciones en los pisos de sueldos a partir del cual abonarlo, los montos pagados y las formas de efectivización (introduciendo tickets).

Si esas reformas dibujaron otros contornos para la protección de la población trabajadora con empleo, para “los otros”, para “los excluidos”, quedó reservado el espacio de la solidaridad familiar o comunitaria, voluntaria y por eso sin garantías; o bien, incluso, el de la solidaridad social, vía la acción asistencial del estado, pero fundado en el principio de la “necesidad merecida”, cualquiera sea el criterio de tal merecimiento. Unas y otras pueden ser altamente eficaces en sus efectos inmediatamente materiales. Pero, si se me permite, son fuente de desigualdad, cualquiera sea su agente y su contexto.

El espacio de prácticas posibles

¿Qué es lo que unifica a la “individualización” y a la “comunitarización” de la protección, tanto conceptualmente, como en el concreto proceso histórico argentino? Para empezar,

sus sentidos negativos y positivos; es decir: por un lado lo que no son ni quieren ser (de qué se apartan), y por otro lo que enuncian, lo que afirman y construyen.

Para lo primero, y como principios de protección, individualización y comunitarización son la negación misma de la responsabilidad social, en tanto expresan exactamente lo contrario de la socialización de la vida, dicho esto en el más amplio de sus sentidos: inmediatamente material, institucional, político-cultural. Para lo segundo, y a la inversa, afirman y construyen un mundo con otras rutinas, en las que la fragmentación y la heterogeneidad son una construcción y no un atributo de los sujetos o de los grupos; con otras relaciones, más segmentadas, y con otras instituciones.

¿En qué sentido digo que se ha transformado la estructura de solidaridad y las condiciones de posibilidad de prácticas solidarias?

- En el nivel de los sujetos:

“Antes” (y me refiero al período previo al de las reformas), en el plano de la reproducción, la expresión “solidaridad de clase”, como suele caracterizarse a los lazos que normatizaban la vida (aunque para la Argentina puede parecer un exceso), significaba que ciertas condiciones estaban organizadas en torno de un mínimo de igualdad, o al menos de cierta uniformidad. O que, aún cuando esa igualdad no fuera tal, que al menos disputaba su legitimidad en esos términos.

Y había algo más, central para la reflexión que propongo: las condiciones individuales tenían algún anclaje en las condiciones del conjunto (aunque de maneras variadas, pero lo tenían), en el sentido de que “no valía” solamente el salario propio, sino la evolución general de los salarios, o el de la actividad, etc. Eso se constituía en una base de solidaridad objetiva, no en el sentido de un valor o de una ética, sino de una condición político-institucional que funcionaba como principio estructural y estructurante, es decir, con independencia de la voluntad, la conciencia y los comportamientos de los sujetos y agentes directamente intervinientes.

“Ahora”, no: los ingresos de retiro, los servicios médicos, no tienen ninguna relación más que con la posición individual. Esto transforma no sólo las condiciones mismas, sino los parámetros de eficacia de las prácticas. El plano de la reproducción deja de ser un espacio de solidaridades, porque, a decir verdad, en sus contenidos materiales carece de sentido buscarla.

Pero esto tiene consecuencias también en el nivel de la organización sociopolítica, y me refiero centralmente a la organización sindical. No voy a incurrir en el acto de piedad de atribuir a las reformas neoliberales el particularismo y el burocratismo sindicales (y ni siquiera voy a referirme a la corrupción). Pero lo cierto es que el tipo de reforma introducida en realidad quebró la “relación virtuosa” (en sentido lógico, no moral) entre trabajadores, afiliados y organizaciones, por la cual antes de las reformas las organizaciones y sus dirigencias se fortalecían con números abultados de afiliados, cuyas condiciones laborales y beneficios fueran buenos. Pero a partir de los '90, (y cambios en las paritarias mediante, tema que no voy a poder analizar en este texto), ambas condiciones también se desengancharon, también se independizaron, y dirigencias y organizaciones pudieron fortalecerse, pudieron adquirir capacidad de decisión y disponer de cursos de acción alternativos de manera crecientemente independiente de las condiciones de los trabajadores, y en cambio más dependiente de los acuerdos paritarios y del nuevo destino dado a los aportes patronales. Como se ve, las reformas estuvieron muy lejos de introducir “incentivos” (uno de los términos preferidos de los reformadores) hacia la transparencia y la democratización del comportamiento sindical. Más bien, alimentaron sus peores rasgos, en un contexto por demás adverso para los trabajadores.

En este marco, que además se “completa” con tasas de desempleo y de trabajo precario que llegaron a lo escandaloso, para lo que sí hay incentivos es para la autoprotección. Y aquí quisiera detenerme nuevamente un instante, porque aquí encuentro uno de los mayores dilemas y límites a la discusión actual y a un balance meditado de este ciclo. Sé que no hay nada en la teoría que indique esto que voy a decir, pero creo que la historia sí lo demuestra: la autoprotección no genera solidaridades amplias, porque le es intrínseco que la propia necesidad sea vehículo y semilla de división, por lo menos tanto como de

unión. De esta manera, lo que imprime a experiencias de este tipo su orientación es el sentido de los procesos sociopolíticos generales. “Los sistemas de asistencia colectiva, de carácter pequeño y autónomo, siempre excluye a otros sustratos”, dice un estudioso de los sistemas de protección en el siglo XIX. Y los procesos desarrollados a partir de la década de 1970 proporcionan, al menos, tantas confirmaciones como dudas.

Creo, por mi parte, que la autoprotección puede extender progresivamente el universo al que se refiere sólo si está integrado en un proyecto político que así lo postule y, por lo tanto, lo hará si se la concibe como un momento transitorio, y no como una finalidad en sí misma. Esto no es un juicio sobre su eficacia: el mutualismo, el comunitarismo, los fondos sindicales de distinto orden, pueden resultar muy hábiles para dar respuesta de corto, mediano y aún de largo plazo, a las condiciones de reproducción social de las clases trabajadoras. Pero dado que la idea misma de autoprotección refiere a las condiciones y posibilidades de los grupos que la emprenden, su base es la desigualdad de todo tipo, que sólo políticamente puede ser reconstruida como igualdad.

Mientras tanto, no creo que pueda esperarse de la autoprotección (ni que se le pueda reclamar) que su resultado sea una sociedad más solidaria. Para eso, no hay medio más poderoso de generación de solidaridades que la desmercantilización, que no proviene de la autoprotección sino, al contrario, de derechos más o menos incondicionales. Y en esa línea, precisamente, es que ha quedado todo por recuperar, por reconstruir, por discutir, sin duda: por someter a evaluación los juicios y las preferencias. Pero teniendo en cuenta, creo, eso último que acabo de decir: que ni la individualización, ni la comunitarización, ni la autoprotección en lo que de una u otra tenga, son fuentes de una solidaridad que, generalizando el análisis feminista, haga sujetos más autónomos, y no más subordinados.

Cosa que, me parece, es uno de los puntos centrales a discutir, disputar y recuperar en esta etapa.

