

# POLÍTICAS SOCIALES

CONTRIBUCIÓN AL DEBATE  
TEÓRICO-METODOLÓGICO

SUSANA HINTZE  
(ORGANIZADORA)

JOSÉ LUIS CORAGGIO  
CLAUDIA DANANI  
ESTELA GRASSI  
SONIA FLEURY

PROGRAMA ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN  
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordinador: Dr. Oscar Osziak

SECRETARÍA DE CIENCIA Y TÉCNICA  
DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Dra. Alicia Fernández Cirelli

## ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL COMO CAMPO DE ESTUDIO Y LA NOCIÓN DE POBLACIÓN-OBJETO<sup>1</sup>

CLAUDIA DANANI

Los procesos políticos y sociales determinan  
los temas por tratar en ciencias sociales.  
Puede haber anticipaciones o dolorosos retrasos,  
pero no escisiones irremisibles respecto de la  
necesidad de comprender aquello que marca  
más profundamente la realidad.  
(Mario dos Santos, 1987)

### I. INTRODUCCIÓN

El de la política social es hoy un campo tensionado por una doble disputa: teórico-conceptual, pero también socio-política. Es cierto que fenómenos de este tipo no constituyen una novedad para las ciencias sociales, por lo que caracterizarlos de este modo puede resultar casi obvio. Sin embargo, y ante la actual difusión de propuestas autoidentificadas en el campo de la política social como puramente "técnicas",<sup>2</sup> es útil recordar que detrás de cada posición técnica existen posiciones teóricas que conllevan ideas acerca de "modelos socialmente deseables".

1. Este trabajo es resultado de sucesivas versiones, en el curso de las cuales recibí comentarios, correcciones y sugerencias de tres autores de este libro -, L. Coraggio, E. Grassi y S. Hintze-, a quienes deseo agradecer.

2. Incluimos en estas propuestas ("autoidentificadas como puramente técnicas") a aquellas que se fundamentan en saberes específicos fuertemente orientados a los procedimientos, a los

En tal sentido, en este trabajo proponemos una aproximación posible al concepto de política social, intentando construir una definición útil para recuperar las dimensiones teóricas y las cuestiones socio-políticas que consideramos más relevantes. Para ello, comenzamos por explicitar algunos de nuestros supuestos, a conciencia de que debemos responsabilizarnos de sus significados sociales.

Hemos dividido la exposición en dos momentos: en primer lugar desarrollamos el marco de análisis del que partimos. El mismo no se reduce a una discusión estrictamente teórica (si es que tal cosa existiera) porque los debates que articulan el campo de la política social aluden a *formas globales de organizar la sociedad* (las instituciones, la "economía", las formas de gobierno y gestión y, como fundamentaremos, las condiciones de vida de distintos sectores sociales). En definitiva, como afirman Alford y Friedland (1991), "... el grado de adecuación de la teoría social limita nuestra comprensión de las potencialidades de la historia humana y nuestras oportunidades de llegar a realizar sueños o evitar pesadillas".

En el segundo punto nos detenemos en una de las cuestiones que nos han parecido más significativas, tanto en la investigación, cuanto en el análisis de políticas y sectores específicos: la construcción de la categoría de la población destinataria de las políticas sociales, especialmente a partir de la corriente definición de *población-objeto de la política social*.

## 2. LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO CAMPO DE ESTUDIO

### 2.1 El concepto de política social

Definimos a las Políticas Sociales como un tipo de "políticas estatales" y dentro de éstas, de sus *intervenciones sociales* (o *intervenciones sociales del Estado*).<sup>3</sup>

Así concebidas, las políticas sociales son constitutivas del *régimen social de acumulación* (Nun, 1987; Gordon et alii, 1986) y encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las *condiciones de vida* (y de *reproducción de la vida*) de *distintos sectores y grupos sociales*, operando especialmente en el momento de la *distribución secundaria del ingreso*. Es decir: no en la distribución del ingreso

cuales se subordinan consideraciones de orden teórico e ideológico (o en los cuales tales contenidos no son objeto de problematización). En la misma línea (aunque sobre diferentes aspectos) reflexionan en este libro Coraggio y Hintze. Respecto de la economía (a la que luego nos referiremos especialmente), ver Boehme, 1981.

3. Como indican Osziak y O'Donnell (1976), consideramos "política estatal" tanto a las acciones, cuanto a las omisiones del Estado.

directamente derivada del proceso de producción, por la vía de la retribución a los factores, sino por mecanismos de redistribución que se le superponen.<sup>4</sup> En este sentido, históricamente han cumplido una función *reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo* (Cortés y Marshall, 1993).

Estos elementos colocan a las políticas sociales en el centro mismo del orden social o -lo que es lo mismo- las constituyen en *políticas* en su acepción más amplia, en tanto contribuyen a la construcción de "un orden como totalidad" (Lechner, 1981), simultáneamente económico, político y socio-cultural. En consecuencia, el sentido y orientación de las mismas deben ser analizados en términos de los distintos proyectos socio-políticos en pugna.<sup>5</sup> Hasta donde es posible evitar ambigüedades al respecto, agregamos que aquí nos referimos a lo que constituiría lo específico de la política: la producción de discursos (en sentido amplio, de prácticas significativas) referidos a la sociedad y al principio articulador de esa sociedad como un todo (de Castro Andrade, 1984). A nuestro juicio, las políticas sociales son producto de procesos en los que -aunque no siempre sea inmediatamente evidente- está en juego la generalidad del orden.

Antes de desarrollar otras implicancias de esta definición, señalamos dos cuestiones: a) ni las políticas sociales son las únicas intervenciones sociales del Estado (la política laboral también entra en esta conceptualización, pero diferenciada por operar *de manera directa en la relación capital-trabajo*),<sup>6</sup> ni las intervenciones sociales del Estado son las únicas existentes; por el contrario, un conjunto de instituciones y actores no estatales desarrollan y despliegan *intervenciones sociales*. Para distinguirlas, *explícitamente reservamos el concepto de política social para las intervenciones sociales desarrolladas por el Estado*; b) acordamos con Coraggio (1994) en la necesidad de superar la dicotomía entre política económica y política social y por lo tanto, también en la necesidad de su reconstrucción como un espacio conceptual e históricamente unitario. En este sentido, la distinción de ciertos procesos específicos que aquí hacemos no es antagónica con esa reconstrucción, sino que representa un momento del análisis. En este marco debe ser leído este trabajo.

4. Esta descripción no afirma respecto del *sentido* de dicha redistribución (*progresividad/regresividad*), a la que no consideramos intrínseca a las políticas sociales, sino que debe ser evaluada en cada caso.

5. Debemos la aclaración siguiente a los comentarios de Coraggio a la primera versión de este trabajo, respecto de la inespecificidad de la expresión "proyectos en pugna".

6. Ello significa que operan *prioritariamente sobre la distribución primaria del ingreso*, aunque no desconocemos que sus formas y dinámica organizan, en buena medida, el resto de las intervenciones sociales y, dentro de ellas, las políticas sociales.

Un primer tema a apuntar es que, en asociación con lo anterior, *no concebimos a las políticas sociales como "reacciones" del Estado frente a la "cuestión social" (o a la "cuestión obrera", Offe, 1990),<sup>7</sup> sino como la forma estatal de construir tal cuestión.* En extremo, diríamos que constituyen un momento de *máxima actividad estatal en la regulación y conformación de patrones diferenciados de reproducción social.* Esta afirmación adquiere particular importancia en la actualidad: los procesos de reforma en curso no son meras "respuestas" a "crisis" o "conflictos" ajenos a ellas, sino parte activa de *un nuevo modelo de construcción social* (Grassi, Hintze, Neufeld et alii, 1994; Vilas, 1995. Ver también el texto de Grassi en este volumen).

Asumida esta perspectiva, se plantea inmediatamente la necesaria imbricación entre los estudios sobre política social y la problemática de la *reproducción social.* Numerosos autores han señalado ya que los estudios sobre reproducción social desafían a las ciencias sociales a la búsqueda de la *relación entre estructura y sujeto* (Sallés y de Oliveira, 1982; Przeworski, 1983). En la investigación, ello implica definir campos de relevamiento que apunten a articular elementos estructurales y procesuales y niveles macro y micro-sociales, en el intento de capturar lo que Nun (1987 y 1991) denomina "dialéctica de estructuras y estrategias".

## 2.2 Sobre conceptos y perspectivas

Distintos autores, con éxito variado, han formulado conceptos que dan cuenta de estas articulaciones que, según creemos, tienen implicancias metodológicas sobre los estudios en este campo.

A nuestro juicio, entre los conceptos más sugerentes para abordar estudios sobre política social se encuentran los de *arreglos cualitativos Estado-mercado-familia* (Esping-Andersen, 1993); *régimen social de acumulación* (Nun y Portantiero, 1987) y *relación entre estructuras de opciones efectivamente disponibles y prácticas de los sujetos* (Przeworski, 1982). En este punto desarrollaremos -de manera bastante esquemática, por cierto- la utilidad que atribuimos a los dos primeros, dejando para más adelante (punto 3.1) la reflexión sobre el tercer concepto.

A) En el marco de una revisión de las conceptualizaciones y debates acerca del Estado de Bienestar y de su reinscripción en la tradición intelectual de la Economía Política (o en el marco de un doble ejercicio de *revisión/reinscripción*), Esping-Andersen (1993) realiza una serie de consideraciones:

7. El ya clásico trabajo de Polanyi (1992) es cita obligada para la reconstrucción histórica del origen de la problemática.

1) Plantea la necesidad de redefinir el concepto de "derechos sociales", tarea que considera central por el lugar que siempre se ha otorgado a la ampliación/restricción de éstos en el estudio de las Políticas Sociales y de los Estados de Bienestar. Esta redefinición ubica el eje en términos de "... su capacidad [la de los derechos sociales] para la desmercantilización" (Esping-Andersen, 1993). A partir de esta idea, explora de qué manera el acceso a los mismos (sus modalidades, condiciones y magnitud) configuran situaciones según las cuales los niveles de vida de la población se autonomizan -o por el contrario, se hacen más dependientes- de las fuerzas del mercado. Y afirma: "... es en este sentido en el que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como mercancías".<sup>8</sup>

2) Propone formalizar distintos *regímenes* de Estado de Bienestar<sup>9</sup> (con lo cual, en realidad, somete a reconsideración esta noción misma), partiendo de la calidad de aquellos derechos sociales, de la estratificación social a que los mismos dan lugar y de los diferentes *arreglos cualitativos entre el Estado, el mercado y la familia* que se constituyen en cada caso.

Si bien habría otras cuestiones a analizar, la que a efectos de este trabajo más nos interesa es la que apunta a *proponer una redefinición de las propias Políticas Sociales como arreglos cualitativos Estado-mercado-familia.* Ello implica pensar estas políticas como procesos que existen y se desarrollan en tanto espacios y relaciones que contienen -necesaria y simultáneamente- a cada una de estas instituciones, como así también las regulaciones que las caracterizan y las prácticas que en ellas se desarrollan (a las que nos referiremos al tratar el próximo concepto). Obsérvese, por otra parte, que *a priori* no estamos suponiendo *modalidad o configuración* ninguna, sino señalando la necesidad de esta "triple mirada", en el supuesto de que *toda política social es resultado -y asigna, a la vez- cierto "lugar" al Estado, al mercado y a la familia.*

Creemos que esta fórmula de Esping-Andersen supone tres tipos de aportes, al menos, potenciales:

- en primer lugar, en el marco de estudios empíricos permite formular interrogantes que no refieren a *cuánto* corresponde al Estado, *cuánto* al mercado y *cuánto* a la familia, sino que orientan la elucidación de *cuál y cómo* es la lógica que los articula;

8. Creemos que pensar en los términos de Esping-Andersen lleva a otra cuestión, de tanta importancia conceptual en la literatura especializada, como histórica (para las sociedades): la de la *autonomía* que las políticas sociales otorgarían a los trabajadores y, por lo tanto, la de su potencial para activar o desactivar su capacidad de lucha por mayores derechos y mejores condiciones de vida. A nuestro juicio, la introducción sistemática del eje de la *desmercantilización* hace que las respuestas *a priori* en un sentido u otro -que a menudo se han dado- pierdan vigencia.

9. Sobre las características de estos distintos regímenes (que aquí no analizaremos), ver Lo Vuolo (1994).

- en tal sentido, en sí mismo *pone en cuestión la escisión público-privado* (su naturaleza, límites y sentidos). Pese a su relevancia, este punto trasciende lo puramente conceptual: en la actualidad, buena parte de los procesos de reforma giran alrededor de la atribución de una u otra condición para los “bienes sociales”, en virtud de la cual se deducen intervenciones -básicamente estatales- “pertinentes” o “no pertinentes”;

- obliga, finalmente, a mirar las políticas sociales en su *trayectoria global*; esto es: como procesos que recorren diversos momentos y niveles y que *involucran a distintos sujetos y agentes sociales*.

B) En segundo lugar, nos referimos a un concepto de gran potencialidad para los estudios en este campo, surgido de manera relativamente reciente, del corazón mismo del análisis político: el de *régimen social de acumulación* (Gordon, Reich et alii, 1986). Recreado en nuestro país por Nun y Portantiero (1987), lo redefinimos aquí como *el conjunto complejo de instituciones, regulaciones y prácticas que en un determinado momento, inciden en la acumulación de capital*. Destacamos especialmente el término *regulaciones*, por haberlo agregado a la formulación original. Con él pretendemos distinguir ciertas intervenciones -de actores diversos, pero fundamentalmente del Estado-, cuya principal característica no es la de generar “espacios de interacción”, sino la de normatizarlos, sin tampoco constituir, estrictamente, “instituciones”. Es básicamente la relevancia de algunas de estas intervenciones en aquel proceso de acumulación de capital (v.g.: Régimen de Promoción Industrial, Decreto de Desregulación, etc.) lo que nos indujo a incorporar las *regulaciones* en la conceptualización.<sup>10</sup> Un breve comentario a las “condiciones de uso” del concepto (Nun, 1987) aclararán la propuesta teórico-metodológica.

Apelar a la noción de *régimen social de acumulación* como eje de investigaciones sobre políticas sociales implica asumir la búsqueda de contenidos no previstos inicialmente.<sup>11</sup> En efecto, el concepto es recreado en nuestro país en el marco de un conjunto de investigaciones sobre la transición democrática en Argentina (Nun y Portantiero, 1987), como resultado de las cuales se intentó distinguir aquellos rasgos y “propiedades comunes” que permitieran incluir -o no- a la Argentina entre los países con regímenes democrático-representativos. Al discutir acerca de “otros” contenidos, intentamos contribuir a convertir el concepto en un instrumento idóneo para la investigación sobre temáticas tales como la de *reproducción social* y, en nuestra perspectiva, la de la *cuestión social* (como forma particular de su tratamien-

10. Agradecemos a José Nun (uno de los autores) la posibilidad de discutir la cuestión y su respeto por nuestro disenso.

11. En lo que sigue, retomamos y revisamos escritos anteriores referidos a esta cuestión (Danani, 1994 y 1995).

to), a menudo secundarizadas en los trabajos de disciplinas como la misma Ciencia Política.

Para el tema que aquí tratamos, la potencialidad del concepto se verifica, no sólo respecto de la reflexión teórica, sino de su condición de instrumento para el desarrollo de la investigación social y política. A nuestro juicio, y respecto de su peso conceptual, sus mayores méritos radican en que:

- recuerda, desde su propia formulación, la necesidad de reconstruir la totalidad de las condiciones sociales, políticas y económicas que en una relación de simultáneas “compatibilidades” y contradicciones, señalan a ciertos modelos, estructuras y procesos como distintos de otros modelos, estructuras y procesos;

- a la vez, aquella reconstrucción global -la de una unidad *real* y por ello, contradictoria- no elimina el reconocimiento de momentos particulares: instituciones, regulaciones, prácticas;

- la inclusión en ese conjunto de las prácticas de los actores permite elaborar la noción de *estructura* como *constituida por la actividad humana, a la vez que medio de esa constitución* (Giddens, 1987 y 1995), recuperando la dimensión micro-social de los procesos socio-políticos;

- permite formalizar modelos *comparativos*, tanto en una perspectiva diacrónica, cuanto sincrónica. Si la idea de *totalidad* (de dudoso prestigio actual) recuerda que “... la acumulación de capital por medio de la producción capitalista no puede tener lugar ni en el vacío ni en el caos” (Gordon et alii, 1986), la posibilidad de modelización obliga a renunciar al concepto como “una premisa que contenga sus propias conclusiones”. En este sentido, sería un error afirmar la capacidad reveladora del concepto en el solo hecho de tratarse de un “conjunto” que incide en la acumulación de capital, pues no pensamos en afirmar/demostrar la “funcionalidad” de tales modelos, sino en orientarnos a la especificación de *las condiciones y formas particulares de articulación que toman real la virtualidad de la acumulación*.

De entre aquellos “momentos” o “componentes” del régimen social de acumulación, en este trabajo nos interesa enfatizar el análisis de las *prácticas* de los sujetos y los actores, en términos generales -y en combinación con la noción de *arreglos cualitativos Estado-mercado-familia-* por la ya señalada “dinamización” de la noción de “estructura”. Por otra parte, porque en ámbitos institucionales específicos permite, no sólo recuperar la dimensión micro-social de los procesos socio-políticos, sino también detectar sus rasgos estructurales; vale decir: aquéllos que toman posibles/imposibles ciertas prácticas,<sup>12</sup> pero que a la vez son fortalecidos y tendencialmente radicalizados por ellas. En definitiva (y prolongando la afirmación

12. Y que, asimismo, las significan como eficaces o ineficaces.

de Giddens), no hay política, ni institución, que pueda ser analizada al margen del espacio y la trama de interacciones a que dan lugar, pero que también se toman posibles en virtud de su existencia.

*Régimen social de acumulación, arreglos cualitativos Estado-mercado-familia, y estructuración:* conceptos que por distintas vías -y aun desde supuestos no idénticos- "sensibilizan" miradas múltiples y favorecen la distinción de modelos, estructuras y procesos. En el campo de las políticas sociales, ello obliga a pensar en la mediación entre modelos de sociedad y de organización cotidiana; entre estructuras socioeconómicas y familiares; entre procesos globales y de largo plazo y grupales y de corto plazo (o inmediatos).

Esto conduce a la cuestión de la definición de la población destinataria de las políticas sociales, en la que nos detendremos específicamente.

### 3. LA DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN COMO PARTE DEL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DEL CAMPO

#### 3.1 Sujetos y prácticas: una aproximación *ad hoc*

Hasta aquí pretendimos señalar criterios de identificación de problemas y preocupaciones no vinculados con perspectivas disciplinarias, sino con supuestos, conceptos iniciales y marcos teóricos generales. Es decir: criterios asociados a la construcción de "... las bases teóricas a partir de las cuales la problemática<sup>13</sup> establece su objeto de análisis, determina sus implicaciones político-ideológicas y redefine su valor social" (Hintze, 1991, ampliado en este libro).

Esto nos lleva a repensar los términos de ciertas discusiones, tales como las que -según creemos, equivocadamente- explican algunas de las controversias actuales en el campo de la política social a partir de "especificidades" de las distintas disciplinas que en él operan. En especial, *la economía versus el resto de las ciencias sociales*, pues a esta idea de confrontación subyace el supuesto de que la primera se preocupa por la *eficiencia*, mientras las segundas, por la *equidad*.

En modo alguno esto significa desconocer la existencia de matices, adopción de enfoques y producción de conocimientos específicos de distintas disciplinas (desde diferentes ópticas problematizados por otros trabajos en este libro). Lo que queremos decir es que, precisamente porque las bases teóricas sobre las que se construye una

13. En el caso de Hintze, la problemática alimentaria: en el nuestro, aquéllas que constituyen y sobre las que intervienen las políticas sociales.

problemática está asociada a sus implicaciones político-ideológicas y a su valor social, la búsqueda de la *eficiencia* y/o de la *equidad* no es atribuible a *disciplinas*, sino a las teorías que orientan las prácticas de investigación y propuestas de políticas en cada caso.

Para ser coherentes con este planteo, no está de más decir que buena parte de las frecuentes críticas que suelen hacerse (solemos hacer) al "economicismo" de los análisis y políticas en curso corresponden, en realidad, a las *teorías económicas* que los sustentan, en tanto aluden a *la construcción teórica del objeto* (ver trabajo de Grassi en este volumen, especialmente su nota 7). Para ser más claros: cuando las diferencias se plantean en los términos de *economía/eficiencia* vs resto de las ciencias sociales/*equidad*, se concluye fácilmente la natural resignación de estas últimas ante la economía, instalada en el "reino del realismo" y de las "restricciones insoslayables". Interpretación equivocada, decíamos, porque ésta es una *opción teórico-ideológica, no disciplinaria*. Y creemos que hoy, como pocas veces antes, las Ciencias Sociales discuten acerca de *los modelos de organización que las teorías formalizan*. Aún más, el propio tránsito de las "viejas" ideas de *igualdad* y *justicia* hacia la "moderna" *equidad*, es un ejemplo ilustrativo. Jugando con la metáfora de Alford y Friedland: discutimos porque lo que para "unos" son "sueños", para "otros" resultan "pesadillas".

Ahora bien, dado que parte de las tradiciones disciplinarias fueron construidas en relación con un objeto que se consideraba "propio", efectivamente se presentan "problemas metodológicos": la necesidad de superar tediosas y estériles, pero generalizadas dicotomías entre estudios macro/micro; cuanti/cuali; economía/política/ideología, abre el horizonte a lo que en este volumen Hintze llama "metodologías diversificadas".

Esta "diversificación" se relaciona directamente con las mediaciones cuya búsqueda planteábamos más arriba. Para la perspectiva que aquí exploramos, la investigación respecto de las problemáticas específicas que integran este campo reclama la necesidad de caracterizar y comprender las *prácticas* de los sujetos y las *condiciones* en las que éstas se desarrollan. Aunque redundantes, valen dos notas: la primera, que esta afirmación adquiere significado en el marco más global que proporcionan los conceptos analizados previamente; la segunda, que es a este respecto que la expresión *población-objeto de política social* se toma punto de partida para una discusión.

Sólo a efectos de avanzar en la reflexión<sup>14</sup> -y no de presumir consenso- definiremos a las *prácticas* como la unidad compleja de comportamientos + representaciones, en la que las exteriorizaciones más directamente observables que constituyen los primeros, se encuentran internamente *reguladas/organizadas por las segun-*

14. Tal vez la expresión no sea la más adecuada, pero la intención es "operacional", en el sentido de que, al proponer una definición de *prácticas*, podemos identificar "observables" en eventuales investigaciones (como bien nos apuntó Hintze, su función es, entonces, analítica).

das. No hay, por lo tanto, ni “exterioridad”, ni “esencialismo” de lo simbólico, sólo escindible (y objetivable) en el análisis del sentido que otorga a las prácticas de las que forma parte. Las representaciones simbólicas (y su análisis) adquieren, entonces, un papel de primer orden, no sólo -ni principalmente- por razones teóricas, sino por su *condición constitutiva de prácticas*.

Asimismo, al hablar de *condiciones* aludimos al *contexto social*, como al “... conjunto de relaciones en que operan -o más precisamente, se conforman- los elementos significantes”, según de Castro Andrade (1984); contexto en el que las prácticas se desarrollan, y por fuera del cual no es posible comprender su significado, sentido y eficacia.<sup>15</sup> En consecuencia, las condiciones son *exteriores y objetivas*, en el sentido de que existen independientemente del continuo *conciencia-no conciencia* que los sujetos tienen de ellas, pero las modalidades y significados de esta conciencia-no conciencia respecto del contexto forman parte de las prácticas que a partir de él y sobre él se desarrollan. En síntesis: estas condiciones/contexto son medio y resultado de las prácticas, por lo cual podemos decir que están objetivamente dadas, subjetivamente significadas, y también construidas por los sujetos. De ello se deduce que las formas en que las condiciones sociales son significadas integran las representaciones (de sí, de los otros, del “mundo de las cosas”) y así operan como regulaciones internas, dando lugar a configuraciones diversas. De Castro Andrade lo expresa así:

“No se puede hacer una distinción entre ‘realidad’ de un lado y ‘discurso’ del otro. Las condiciones sociales de existencia del sujeto (...) no son ‘cosas en sí’, realidades inmediatas, sino realidades mediadas por la significación. La producción material de la vida como práctica de sujetos es una práctica significativa; y la significación se inscribe en las prácticas materiales de que se hace la vida social (...) su objetividad [la de la realidad] es tan indeterminada como la subjetividad con la que se enfrenta” (de Castro Andrade, 1984).<sup>16</sup>

En esta línea argumental -y como primera síntesis- creemos que las poblaciones-objeto de política social han de ser reconocidas y construidas como *sujetos/agentes sociales*. Sujetos sociales -sean ellos “individuos” o “grupos”, de cualquier modo que se los defina- *objetivamente colectivos, aunque siempre singulares*.

\* *objetivamente colectivos*, en la medida en que comparten condiciones con otros, que derivan de posiciones diferenciales en la estructura social (en sentido

15. Tomamos la noción de *contexto* en su sentido más “duramente” metodológico de “lo que debe ser leído con”.

16. No es posible reflexionar en esta línea sin tener presente, al menos, el concepto de *habitus* de Bourdieu (aunque queda a los especialistas la tarea de incorporarlo efectivamente).

amplio), lo que permite analizar la naturaleza y calidad también diferenciales de sus prácticas (subordinación, autonomía/heteronomía, reflexividad, etc.), en tanto *socialmente constituidas*:

\* *singulares*, en aquel sentido de lo diverso y único con que suele connotarse y menos, en el de *heterogéneo*. Al respecto, creemos que no es suficiente asumir que sujetos y prácticas no son homogéneos: esto es así por definición, por lo cual la afirmación agrega poco al análisis. Sin embargo, y en virtud de aquella común exposición a condiciones relativamente compartidas, tampoco son *absolutamente heterogéneos*. Es por ello que preferimos hablar de su carácter *diferencial*.

El tercer concepto que mencionamos en el punto anterior, formulado por Przeworski (1982)<sup>17</sup> en el marco de la “teoría de los juegos”, ilumina particularmente esta parte de la reflexión. Nos referimos a su idea de que las relaciones sociales -concretamente, en su caso, *las relaciones y la condición de clase*- se presentan a los sujetos como una cierta estructura de opciones *efectiva (y no sólo formalmente) disponible, y como cierta estructura de relaciones entre tales opciones y las consecuencias que las mismas tienen para ellos*. Opciones efectivamente disponibles y consecuencias son, en este punto, *diferenciales* para distintos sectores sociales (y en ello radica su condición exterior a las vidas individuales). Pero a la vez, en su interior los sujetos “eligen”, actúan y opinan, haciendo uso -de modos bien distintos- de los márgenes de autonomía y libertad que están a su alcance. Y esas elecciones, acciones, opiniones y “usos” *conforman la clase social desde dentro mismo de las prácticas sociales*. En síntesis: los sujetos “hacen” la clase social, a la vez que son moldeados por ella.

Esta referencia al texto de Przeworski tiene un doble propósito:

- un propósito teórico-metodológico amplio, referido al enfoque y en una relación relativamente independiente -en tanto no inmediata- con el objeto (la política social). En este nivel, el trabajo de Przeworski proporciona una orientación para pensar la relación *política social-sujeto* en términos similares a los de la relación *clase social-sujeto*, no en el sentido de “pertenencia”, sino de un proceso de doble y recíproca determinación/construcción;

- el segundo propósito -que sí tiene que ver con nuestro objeto- es el de inscribir a las políticas sociales en aquel proceso de constitución de las clases, ya que aquéllas generan cierto tipo de estratificación social -y no otro-, a la vez que generan y son momento y expresión de ciertas relaciones sociales, y no de otras.

En definitiva: las políticas sociales participan de los procesos de constitución de las clases sociales, ya que -como señalamos en el primer punto- se dirigen a/intervie-

17. Para una presentación más compleja y que pone la teoría en una perspectiva histórica, ver también Przeworski (1990).

nen en el proceso de reproducción social, por medio del cual las clases sociales mismas llegan a existir. Ya en la primera parte del trabajo consignamos lo señalado por Esping-Andersen, acerca de que los distintos tipos de *estratificación social* serían uno de los aspectos a considerar para distinguir los regímenes de Estado de Bienestar.<sup>18</sup> Tal vez esto quede aún más claro en el caso de otras formas de *estratificación/diferenciación* (jerarquización), tal como el de las mujeres y las políticas sociales dirigidas específicamente a ellas, o a "la familia" en general.

Es aquí, entonces, que muestra sus riesgos la expresión *poblaciones-objeto de política social*, si ello implica concebirlas como beneficiarias/destinatarias de políticas verticalmente diseñadas y no, como actores de los procesos sociales y políticos de los cuales esas políticas son, como dijimos, momento y expresión. Esto *no significa* que estas poblaciones no sean destinatarias de tales políticas, sino que, en todo caso, esa condición es una *relación* y como tal, resultado de procesos e interacciones que forman parte del objeto de estudio.<sup>19</sup>

En este sentido, así como los sujetos no son meros "portadores" de las relaciones sociales en general y de clase, en particular, aquéllos a los que se dirigen estas políticas tampoco son puros destinatarios de las políticas sociales. Y no son "meros destinatarios" porque:

1) Las políticas sociales *están constituidas* por las prácticas de múltiples -y socialmente diferenciados- actores y sujetos, pero también *generan* prácticas, al inducir ciertos "comportamientos" y contener ciertas "representaciones" acerca de ellas mismas y -como dijimos anteriormente- del "orden social como totalidad".

2) La definición de las políticas sociales como ciertos *arreglos cualitativos Estado-mercado-familia* supone, precisamente, configuraciones específicas desde las cuales los sujetos desarrollan *acciones (también específicas)* que las crean y recrean, organizan y desorganizan de manera permanente. Más aún, en tanto procesos, parte de su eficacia se juega precisamente, en la capacidad de generar ciertas prácticas, y no otras.<sup>20</sup> En todo caso, es así como suena sugestiva la invitación de Nun a captar "la dialéctica entre estructuras y estrategias".

Como se observa inmediatamente, ésta es la contracara del papel constructivo que hemos asignado a las políticas sociales: estas políticas construyen sujetos,

18. O de Estado, en nuestra opinión.

19. Si bien un intento en la línea de capturar las distintas dimensiones y momentos de estos procesos puede encontrarse en las perspectivas que estudian los "procesos de toma de decisiones", a menudo ellas no dan cuenta del conjunto de procesos que incluimos en nuestra conceptualización.

20. Véase documentos de organismos como CEPAL o el Banco Mundial, o los fundamentos de proyectos de reforma de políticas sociales (v.g.: Decretos 292 y 492/95 sobre el sistema de obras

pero también éstos construyen a las políticas sociales.<sup>21</sup> El próximo punto está destinado a hacer una última precisión sobre las *condiciones* en que se desarrolla este proceso.

### 3.2. Acerca de los límites

Lo dicho anteriormente no parte de la premisa -ni arriba a la conclusión- de que los sujetos y actores sociales no hayan sido incorporados al estudio de las políticas sociales. Antes bien, nuestra preocupación radica en los supuestos que orientan su consideración, los que actúan como partícipes silenciosos de las opciones y énfasis teórico-metodológicos (Grassi, Hintze et alii, 1994b).

Aun en términos bastante esquemáticos, en principio podemos reconocer dos perspectivas básicas de recuperación del papel de los sujetos -y de sus prácticas- en los procesos recorridos por las políticas sociales:<sup>22</sup> la primera, claramente asociada a la construcción de la población destinataria como *receptora* de las políticas; la segunda, orientada a captar, precisamente, "... la participación diferencial de la heterogeneidad de los sujetos en las políticas" (Grassi, Hintze et alii, 1994b).

Esta segunda parte del trabajo ha estado dedicada a revisar el lugar que una perspectiva del primer tipo atribuye a los sectores subordinados, a los que, en tanto tales, se dirigen las políticas sociales. Sin embargo, creemos necesario hacer una última puntualización: en estos estudios -en los que el objeto son las políticas- los sujetos suelen ser incorporados en el momento de la consideración de sus resultados (e "impactos") y, por lo general, en relación con los objetivos y los bienes y servicios implicados. Pero en una concepción tal, los resultados esperados son un momento tardío de las políticas, exteriores y relativamente ajenos a los sujetos y escindibles de los procesos globales de constitución y desarrollo de las mismas. Escisión -no interesa si deliberada o no, pero que no resulta inocua- que

sociales, entre tantos otros) para verificar la importancia que, para el éxito de su estrategia, los actuales decisores otorgan al "cambio en los comportamientos de los agentes". La reflexión de Grassi acerca de las políticas del "Estado moderno" va en el mismo sentido que la nuestra.

21. En nuestro país, el libro de Grassi, Hintze, Neufeld y equipo (1994) desarrolla la discusión al respecto.

22. En este punto retomamos parte de los fundamentos del proyecto "Estado Neo-liberal y Políticas Sociales: el abordaje metodológico del problema de la construcción de nuevas formas de legitimidad y el papel de los sujetos" (Grassi, Hintze et alii, 1994b). También recogemos algunos señalamientos de Hintze en este libro, especialmente en los puntos correspondientes a la introducción y a sus consideraciones sobre dificultades y potencialidades del enfoque antropológico.

opera por la no construcción de las políticas como procesos sustancialmente sociales y políticos. En consecuencia, resultados e impactos pueden ser -perfecta y coherentemente- analizados en sí mismos.

En una línea similar, en el marco de los actuales procesos de reforma de políticas estatales, los sectores sociales a los que se destinan las políticas son incluidos e incorporados en los momentos de implementación y gestión. Sin embargo, esta incorporación se sustenta en un "deber ser" de la participación que, más allá de argumentos más o menos técnicos (su contribución a la eficiencia, a un mayor control, etc.) o de orientación en buena medida humanista (democratización, responsabilidad, etc.), deja el *sentido* de las políticas relativamente predeterminado. De este modo, si las instituciones y organismos reservan para sí el poder de decisión, tendrán prioridad lógica e histórica (es decir, política y social) sobre el mismo.

El segundo tipo de perspectivas al que aludimos se vincula, comúnmente, con trabajos de tipo académico.<sup>23</sup> Creemos que a menudo en ellos se presenta un problema que es más metodológico, que teórico. A nuestro juicio, se produce cierto "desplazamiento" a la hora de construir el objeto, ya que, de hecho, pasan a ser las propias poblaciones y sujetos destinatarios de las políticas sociales el objeto de investigación. De tal modo, en estos estudios el relevamiento y reconstrucción de las estrategias de los sujetos, de sus "modos de vida", etc; suele concluir en una -más o menos explícita- concepción de las políticas sociales como parte de las "condiciones" en las que se reproduce la vida de diferentes sectores sociales.

Quede claro que no estamos atribuyendo la condición de "correcta/incorrecta" a esta segunda perspectiva, ya que, efectivamente, las políticas sociales pueden (y de acuerdo con los objetivos de las investigaciones, deben) ser conceptualizadas como parte de las condiciones de reproducción social de distintas clases y grupos sociales. Lo que intentamos ver, en cambio, es la posibilidad de construir una propuesta que tenga -y conserve- a las políticas sociales como objeto de investigación y que, a *partir de allí*, releve el lugar que cabe a los sujetos en las formas que aquéllas finalmente asumen.

Tentativamente, entonces, nuestro propósito es evitar este desplazamiento, manteniendo a las políticas sociales como objeto de investigación. En este marco, la recuperación de los sujetos y de sus prácticas (en aquella doble dimensión de *comportamientos/representaciones*), es la de su papel en la constitución de las políticas, en el sentido de que la configuración "final" (y total) de éstas estará dada por aquellos espacios y tramas de interacciones (posibles y reales), desarrolladas en

ciertas instituciones y bajo determinados tipos de regulación, que articularán -en cada caso- "arreglos" específicos.

Otra discusión es la que refiere a *la calidad de esa participación* (Coraggio, 1991b). Tal como aclaramos en el caso de la progresividad/regresividad de la redistribución secundaria que operan las políticas sociales, tampoco aquí afirmamos *a priori* respecto del sentido hacia el cual las prácticas de los sujetos orientarán a las políticas sociales: pueden modificar/cuestionar el curso previsto en su diseño y resignificar su sentido, pero también corroborarlos, alienando la perspectiva. Más aún, en sociedades de clases, la tendencia dominante es la segunda, porque en ello consiste la desigual posición en la disputa por la hegemonía.

Pero consiste en eso, precisamente: *en una tendencia*, o en una virtualidad en movimiento -y no en una certeza estructural y *a priori*- que como tal, se dirime en el curso de prácticas sociales que, en mutua determinación y disputa, forman parte de los procesos de reproducción social (Giddens, 1995; Barbeito y Lo Vuolo, 1992). En todo caso, lo que aquí importa es ver si -como creemos- la teoría nos indica que *los sujetos a los que se dirigen las políticas sociales siempre participan -en términos de "tomar parte"- en su constitución, pues ése es un punto de partida -"objetivo"- para redefinir las condiciones desde las cuales disputar su sentido*. Vale decir: cómo hacerlas "genuina" y "efectivamente" participativas, preocupación expresada por Hintze en su trabajo en este mismo libro.

Queda para la investigación -teórica y empírica- la tarea de traer a la luz las tendencias, virtualidades y certezas de las que hablamos anteriormente. La lucha por el sentido corresponde, en cambio, al campo de lo político, actividad social por excelencia, "... en la que los hombres, regulando sus divisiones, se constituyen como sujetos" (Lechner, 1984).

Como afirma Przeworski (1990), "... quizás lo más importante es que el problema es simultáneamente teórico y político". Con lo cual volvemos a las primeras líneas de este trabajo.

23. Como es obvio, "académico" está usado descriptiva y no valorativamente, en sentido alguno (ver la Introducción de este libro).



## BIBLIOGRAFÍA

- Alford, R. y Friedland, R.: *Los poderes de la teoría*, Buenos Aires, Manantial, 1991.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R.: *La modernización excluyente*, Buenos Aires, UNICEF, Losada, 1992.
- Boehme, H.: "Factores políticos y método histórico-económico", en Varios autores: *Historia Económica. Nuevos enfoques y nuevos problemas*, Barcelona, Crítica, 1981.
- Coraggio, J. L.: "Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina", en Coraggio, J. L. *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, Quito, SIAP/Ciudad, 1991a.
- Coraggio, J. L.: "Participación popular y vida cotidiana", en Coraggio, J. L. *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, Quito, SIAP/Ciudad, 1991b.
- Coraggio, J. L.: "Las nuevas Políticas Sociales: el papel de las agencias multilaterales", Ponencia presentada al Seminario *Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural*, Buenos Aires, CEUR, Instituto de Geografía de la UBA, 1994.
- Cortés, R. y Marshall, A.: "Política Social y regulación de la fuerza de trabajo", en *Cuadernos Médico-Sociales*, N° 65-66, Rosario, CESS, 1993.
- Danani, C.: "La Ciencia Política y la Política Social: notas a partir del concepto de régimen social de acumulación", Ponencia presentada en las Jornadas sobre *Política y sociedad en la era del Menemismo*, Buenos Aires, Carrera de Ciencias Políticas, UBA, 1994.
- Danani, C.: "Todo lo solidario se desvanece en el aire: el proyecto de libre afiliación a las obras sociales", en Varios autores: *La salud en debate. Una mirada desde las ciencias sociales*, Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Buenos Aires, Eudeba, 1995.
- de Castro Andrade, R.: "Notas sobre la metodología de la Historia Política", en Vega, J. (coordinador) *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE, 1984.
- Dos Santos, M.: "Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", en Dos Santos, M. (comp.) *Concertación político-social y democratización*, Buenos Aires, CLACSO, 1987.
- Esping-Andersen, G.: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim, 1993.

- Giddens, A.: *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu, 1987.
- Giddens, A.: *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.
- Gordon, D., Edwards, R. y Reich, J.: *Trabajo segmentado, trabajadores divididos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.
- Grassi, E.: "La implicancia de la investigación social en la práctica profesional del Trabajo Social", en *Revista Margen*, N° 9, Buenos Aires, 1995.
- Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, M. R. et. al.: *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio, 1994a.
- Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, M. R. y equipo: *Estado Neo-liberal y políticas sociales: el abordaje metodológico del problema de la construcción de nuevas formas de legitimidad y el papel de los sujetos*, Proyecto UBACYT 1994-1997, Buenos Aires, Mimeo, 1994b.
- Hintze, S.: "Las relaciones entre salud y alimentación: acerca de la autonomía de lo alimentario", en *Cuadernos Médico-Sociales*, N° 58, Rosario, CESS, 1991.
- Lechner, N.: "Especificando la política", en Vega, J. (coordinador) *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE, 1984.
- Lo Vuolo, R.: "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia", en Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. *La nueva oscuridad de la Política Social. Del Estado Populista al Neoconservador*, Buenos Aires, CIEPP, Miño y Dávila, 1994.
- Nun, J.: "La teoría política y la transición democrática", en Nun, J. y Portantiero, J. C. (comp.) *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur, 1987.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G.: *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Mimeo, 1976.
- Portantiero, J. C.: "La crisis de un régimen una mirada retrospectiva", en Nun, J. y Portantiero, J. C. (comp.) *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur, 1987.
- Offe, C.: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza Editorial, 1991.
- Polanyi, K.: *La gran transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Przeworski, A.: "La teoría sociológica y el estudio de la población: reflexiones sobre los trabajos de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO", en *Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones en población*, México, El Colegio de México, CLACSO, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1982.

Przeworski, A.: "El proletariado dentro de una clase. Proceso de formación de las clases", en Przeworski, A. *Capitalismo y socialdemocracia*, México, Alianza Universidad, 1990.

Salles, V. y De Oliveira, O.: *Reproducción social, población y fuerza de trabajo: aspectos conceptuales y estrategias de investigación*, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Mimeo, 1986.

Vilas, C.: "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado", en Vilas, C. (coordinador) *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Caracas, UNAM, Nueva Sociedad, 1995.