

# La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización<sup>3</sup>

Claudia Danani\*

La vida política y la vida académica están hechas de debates. Sobre distintos temas posibles, en la vida política se debate acerca de problemas y soluciones, de cursos de acción y de responsabilidades; y en la vida académica, acerca de definiciones, causas, perspectivas y circunstancias. Claro que ni a una ni a otra le son indiferentes las "otras" discusiones. Así, las conclusiones se cruzan y se enmiendan (y también se acomodan, por qué no) recíprocamente.

Con sus particularidades, la política social no es la excepción en ninguno de los aspectos mencionados: en este campo, problemas y soluciones (o la pretensión de imponerlas), responsabilidades, definiciones y circunstancias son sometidas permanentemente a una discusión en la que se entretajan orientaciones y perspectivas políticas, casi siempre mediadas por la pretensión de validez de enfoques teóricos y metodológicos. Quizás su *particularidad* (si alguna tiene) esté más asociada al mundo académico, por el hecho de ser un campo de constitución relativamente reciente, en comparación con el más amplio de las ciencias sociales. Eso hace que, a diferencia de otros, los debates demasiado a menudo lleven al punto de partida; y que entonces surja la pregunta "¿Qué es la política social?", cosa que no ocurre ni en la vida, en el mundo social y político, en los que no puede decirse que la política social sea "joven": nació con la mismísima modernidad capitalista (punto que ha traído no pocas confusiones y aspecto a comentar más adelante).

En el proyecto general de este volumen, este trabajo tiene por objetivo aportar a la problematización de las grandes cuestiones que configuran el campo de la gestión de la política social. Ese objetivo lleva, necesariamente, a empezar por proponer una

\* Instituto del Conurbano-UNGS/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de Buenos Aires.

<sup>3</sup> "Por problematización entiendo la existencia de un haz unificado de interrogantes (cuyas características comunes es preciso definir) que han emergido en un momento dado (que hay que darar), que han sido reformulados varias veces a través de crisis e integrando datos nuevos (hay que periodizar esas transformaciones) y que siguen vivos en la actualidad" (Castel, 1997: 19).

respuesta a esa misma pregunta (tan primaria, ella) ¿qué es la política social?, tanto porque parece evidente que es oportuno poner en orden ciertos conceptos e ideas, como porque es justo explicitar de qué clase de orden y de qué ideas se hablará en adelante. Aunque no las únicas, es pertinente insistir en aquellas que permitan responder al interrogante acerca de qué y por qué ciertos aspectos de la vida social (y no otros) a lo largo de la historia se han convertido en "cuestiones" que formaron parte de este campo. Sin lugar a dudas, habitar el mundo de la gestión agrega la complejidad del "cómo" o, dicho de otro modo, preguntarse por el "qué" no es suficiente; sin embargo, se asume aquí que este recorrido es necesario. También, deliberadamente, se apela aquí a términos como "proponer" y "responder", para subrayar el carácter inacabado de lo que se expone; es que en momentos de transformaciones, incertidumbres y controversias, ambas expresiones parecen más adecuadas que "definir".

A continuación, se avanzará en la identificación de las cuestiones que configuran el campo de la política social, enfatizando su condición de *campo de intervención*, pues la misión del texto es contribuir a problematizar la dimensión de la gestión. En esa dirección, se aventura en este texto un "pacto de lectura": los enunciados no serán estrictamente originales, ya que estarán alimentados por muchos años de tránsito por estos temas y problemas, y será necesario volver sobre algunos puntos que han seguido siendo objeto de preocupación; y también será aprovechada una fecunda literatura que, desde puntos de partida muy diferentes, ha crecido exponencialmente en ese mismo tiempo. Dada esa doble fuente, en ciertos casos de planteos o conceptos clásicos o más ampliamente conocidos, se optó por consignarlos sin más, con la debida cita bibliográfica, concentrando en cambio la atención en el desarrollo de análisis novedosos o en la revisión de los existentes<sup>4</sup>. En todo momento se intentó encontrar un balance entre la necesidad de un desarrollo analítico claro y autocontenido y la tolerancia de la atención del lector. A favor del texto final, puede decirse que se han corregido algunas ideas y completado otras y que, en conjunto, se ha podido responder mejor a algunas inquietudes. Al menos, las inherentes a la línea argumentativa que se desarrolla.

Tal vez la idea que más interés poner en orden aconseja, paradójicamente, decir en este momento de qué *no se habla aquí*: el lector no encontrará un trabajo que hable de la vida social, ni —mucho menos— de vidas individuales; apenas encontrará conceptos, observaciones y análisis referidos a la política social. Está de más decir que se establece entre ellos una relación entrañable, pero de ninguna manera una relación de identidad. Justamente en virtud de las incertidumbres mencionadas anteriormente, es bueno ejercer la auto vigilancia desde el inicio: cuando aquí se habla de "centralidad", se estará haciendo referencia al objeto de este libro (la política social); cuando se diga "constituir", se estará aludiendo a *procesos de constitución social* extremadamente complejos (vale decir, con infinitas mediaciones), que por lo tanto están integrantes por "otras" políticas, "otras" relaciones, "otras" prácticas distintas de las que discurren en

<sup>4</sup> Así se encontrará indicado.

el campo de la política social. Y cuando los sujetos o personas emerjan de este texto, no serán subproductos de estructuras o instituciones, sino agentes (desigualmente dotados) de aquellas mismas relaciones, prácticas, estructuras e instituciones.<sup>5</sup>

Serán los otros autores y el lector quienes digan si el texto final aporta en esa dirección.

## 1. Alambrando (el campo): qué es la política social

### 1.1 Una (brevisísima) nota metodológica

Hace ya algunos años, Sonia Fleury enumeró cinco formas posibles de definir el concepto "política social". Así, llamó "finalísticas o teleológicas" a las conceptualizaciones que enfatizan la finalidad o el (presunto) "deber ser" de las políticas sociales; "funcionales", a las que las definen por la función que cumplen; denominó "operacionales" a las aproximaciones que se preocupan por los instrumentos que movilizan, en tanto política pública; "sectoriales" a las conceptualizaciones que subrayan las acciones en subcampos como educación, salud, etc.; y "relacionales", a las que inscriben estas políticas en la dinámica de relaciones de poder de cada sociedad. Avanzando en el texto, finalmente, agregó la dimensión distributiva que está presente en toda política social (Fleury, 1999:1-6).

Este trabajo propone agregar otra forma de definir la política social, que es la que se utilizará en adelante; y la que, si algún título identificatorio se le aplicara, debería ser "por su objeto".<sup>6</sup> Esperando que al avanzar en la presentación se la vea razonabilidad de ese rótulo, se iniciará este primer punto con un asunto lógicamente previo a todo acercamiento a la política social, pero que estará presente en los análisis posteriores.

La afirmación que sirve como punto de partida es muy general: *el de la política social es un campo de políticas complejo, en el sentido (epistemológico) de que en él están contenidas múltiples dimensiones, que por otra parte se relacionan entre sí*: procesos político-culturales, económicos e institucionales, pero también el género, la edad, la orientación ideológica, etc.,<sup>7</sup> están presentes en el campo de la política social, y se vinculan y moldean recíprocamente. Esta circunstancia, que en buena medida alimenta el entusiasmo y desafía intelectual y políticamente, porque hace de éste un campo

<sup>5</sup> En el capítulo II Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio pasan en limpio los conceptos de actor y agente.

<sup>6</sup> De ninguna manera "objetivista" ni "objetiva"; ambos términos están muy lejos del significado que se pretende dar.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el caso de la política social, los especialistas hablan de los diferenciales en los "riesgos de clase, de trayectoria vital e intergeneracionales" (Esping-Andersen, 2000: 59-62). Esto es bien distinto que decir, por ejemplo, que la pobreza es un problema que sufren por igual grupos sociales que comparten "ciertas características sociodemográficas como la edad, el género o el origen étnico", como afirma Barba la perspectiva ("despolitizadora") impulsada en las últimas décadas por organismos internacionales como el Banco Mundial (Barba, 2005: 81).

de políticas inagotable, plantea también la posibilidad de confusión, ya que cuanto más complejo es el objeto, más necesario es extremar el esfuerzo para identificar *lo específico* del mismo; es decir, es más necesario establecer qué es lo que lo diferencia de otros objetos o, como en este caso, de otros campos.

“Todos los objetos de las ciencias sociales son complejos”, podría decir alguien, y tendría completa razón. Y precisamente por eso es fundamental establecer qué es lo específico, qué es aquello que da entidad a un objeto de estudio, qué es lo que da sentido a las relaciones que se tensionan en el campo en el que se inscribe. De lo contrario, es probable que reine la imprecisión y un nivel de generalidad que contribuya poco a la profundización del conocimiento. Bourdieu, por caso, diferencia los campos entre sí por el tipo específico de capital que constituyen y que contribuyen a constituir, y ese capital particular, que es lo que está en disputa, es lo que en su análisis surge como específico y relacional: como específico, porque es lo que permite separar, distinguir (analíticamente); y relacional, porque en la disputa se establecen relaciones y posiciones, se imponen reglas, etc., todas ellas distintas de las que se establecen por la disputa de “otros” capitales.

En este caso se trata del campo de las políticas públicas, y en él es claro que la mayor precisión no puede provenir de definiciones teleológicas o finalísticas, ya que abundan las controversias acerca de “las verdaderas” finalidades de las políticas; ni de las aproximaciones funcionales, pues distintas políticas pueden cumplir la misma función (¿qué política no está implicada en la *función de la reproducción social*, o en la construcción de legitimidad, por ejemplo?). Resulta necesario, entonces, identificar más propiamente la dimensión que diferencia un campo de políticas de otro; así se estará en mejores condiciones de comprender las múltiples relaciones entre ellos y las distintas formas que asumen los objetivos, las funciones, los medios e instrumentos movilizados, etc.

Cabe hacer aquí un comentario —casi entre paréntesis— con el solo propósito de reafirmar el sentido del recorrido que este libro propone: las definiciones y análisis finalísticos, funcionales, operacionales, etc., son enteramente válidos. Lo dicho en el párrafo anterior, entonces, no conlleva un cuestionamiento sino que sólo pretende remarcar que esos abordajes no revelan lo específico de la política social. Y, siendo justamente la identificación de lo específico uno de los objetivos de este capítulo inicial, debe comenzarse por esta cuestión. Ahora bien, también ocurre que, por caso, sólo los análisis operacionales pueden dar cuenta de algunos aspectos de la gestión como los que se desarrollan en esta primera parte; o que sólo si se incursiona en una perspectiva sectorial puedan explicarse las particularidades de la producción y consumo de ciertos bienes públicos, del forjamiento de ciertas relaciones y de la conformación y participación de grupos sociales, profesionales o sindicales específicos, por ejemplo. Más aún, especialmente esas dos aproximaciones (la operacional, que inscribe la política social en el campo de las políticas públicas, y la sectorial) son las que permiten

identificar *los problemas que han constituido este campo como campo de estudio y como campo de intervención*, porque en esas dimensiones es que se realiza la política social. Será necesario regresar a esta idea en otras oportunidades.

El argumento planteado es el siguiente: *el primer vector de diferenciación entre tipos de políticas es el del objeto sobre el cual ellas actúan directamente*, dicho esto en el sentido metodológico de "lo que es [directa y prioritariamente] destinatario de la acción u operación del sujeto", cualquiera sea su naturaleza. Dicho de otra manera: lo que conceptualmente diferencia en primer lugar a los tipos de políticas entre sí es aquello que constituye su objeto de intervención directa. Y, a la inversa, al identificar distintos entramados de relaciones y/o procesos sobre los que actúan directamente diferentes políticas es posible ensayar una primera gran discriminación de *tipos* de estas últimas.

## 1.2 La política social

Siendo la anterior una manera de mirar, lo que se abre por delante es un ancho campo de intervenciones estatales que, según lo que se enunció en el apartado anterior, tienen en común el actuar sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población, pensando esas condiciones y ese proceso en su doble referencia de "vida social" y de "vida de los sujetos". Aquí se las denomina *intervenciones sociales del Estado* y en línea con lo ya dicho, es justamente el que su objeto sean las condiciones de vida y de reproducción de la vida lo que diferencia a las intervenciones sociales, en general, de otras.<sup>8</sup>

Ahora bien: el espectro de circunstancias que puede ser abarcado por la expresión "condiciones de vida y de reproducción de la vida" es muy amplio, e igualmente amplio lo será el de las políticas que estén incluidas en este campo. Dado que se incluye a la política social en el conjunto de las intervenciones sociales del Estado, esa amplitud obliga a seguir buscando lo específico de la política social, para lo cual hay que retomar las reflexiones precedentes acerca del objeto de intervención.

La matriz de las condiciones de vida se encuentra en el trabajo; afirmación que no es en absoluto original y que podría respaldarse con cientos de citas de distintos autores. Pero Navarro Ruvalcaba (2005) agrega sustancia a ese enunciado al ligarlo con la cuestión del *riesgo* ("La dependencia de los individuos de los ingresos laborales constituye el principal factor de riesgo en las sociedades capitalistas", p. 120). Por eso en las sociedades modernas (v. g., capitalistas) hay que observar las formas y dinámicas concretas que asume la forma mercancía de la fuerza de trabajo, a la que

<sup>8</sup> Esa acción de las políticas "sobre" cierto entramado de relaciones y procesos no es la acción sobre un objeto preconstituido, sino una acción que constituye a esas mismas relaciones y procesos: las moldea, las produce. En este caso, entonces, las intervenciones sociales *producen las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos y clases sociales, de la misma manera que las políticas económicas co-constituyen los procesos de producción y acumulación y no "actúan desde afuera" sobre ellos.*

se considera aquí la relación fundamental, y que es la forma propiamente capitalista de la relación capital-trabajo. Y algo más: la forma mercancía de la fuerza de trabajo tiene ese carácter fundamental, cualquiera sea la forma socio-jurídica e institucional que adopte, abarcando desde la más "tradicional" relación asalariada formal que en algún momento de la historia se naturalizó, hasta las más flexibilizadas y desprovistas de "estatutos", que irrumpieron en el ciclo neoliberal aún en tránsito.

Aunque el tema de este trabajo no son "las sociedades capitalistas" ni "el capitalismo", es oportuno hacer una breve aclaración: se atribuye el carácter de "relación fundamental" (o de constituir los "principios estructurales", en la terminología de Giddens, 1991, 1995) a la forma mercancía de la fuerza de trabajo, porque se entiende que ella organiza la vida colectiva e individual, en su sentido más amplio; y porque se trata de una relación que opera como frontera que distingue las sociedades capitalistas de otras sociedades que no lo son (sencillamente: en ausencia de esa relación, tal vez se ignore en presencia de qué tipo de sociedad se está, pero podrá decirse sin dudar que *no se trata de una sociedad capitalista*). En cambio, y esto interesa especialmente, el carácter de "relación fundamental" no significa que "el objetivo", el propósito, de estas sociedades sea la explotación: el objetivo es, *sencillamente, ganar dinero*;<sup>9</sup> y la mercantilización de la fuerza de trabajo es la relación en la que descansa esa posibilidad.

"La matriz de las condiciones de vida se encuentra en el trabajo", se leyó dos párrafos atrás; ello implica que en el ámbito laboral se fundan las condiciones de vida, pues en él se establecen cuáles y cómo serán los medios que se obtengan, y cuál será el alcance de la satisfacción de necesidades que ellos provean (de los sujetos y de la sociedad, como ya fue dicho). En el mismo ámbito laboral se configuran las condiciones de participación en la distribución de los beneficios producidos y acumulados; se conforman las condiciones de acceso al consumo y, en buena medida aún, también se escribe un capítulo fundamental de la producción de identidad, reconocimiento y subjetividad.<sup>10</sup> Como se desprende de lo dicho en la presentación, las condiciones de vida y la reproducción de la vida no se agotan (¡ni mucho menos!) en la compra-venta de la fuerza de trabajo; así como "la vida" de las personas es irreductible a sus condiciones, éstas lo son a la relación capital-trabajo: pero acéptese que su comprensión es condición necesaria para entender aquéllas. Esto alcanza a grupos que no fueron incorporados plenamente a esa relación y que por eso (¿o a pesar de eso?) son inscriptos en sistemas de "gobierno de los hombres" (Alvarez Leguizamón, 2006: 88) de tipos tan variados como lo son los garantistas y los tutelares. Esta referencia incluye en particular a los pueblos originarios de América Latina, cuya historia es tan imposible de captar por estas solas categorías, como de entender sin ellas.

<sup>9</sup> Más precisamente, Boltanski y Chiapello señalan ese objetivo en tanto "acumulación ilimitada de capital mediante medios formalmente pacíficos" (2004: 35).

<sup>10</sup> Las referencias posibles al respecto son tantas que cualquier enumeración es riesgosa.

Volviendo a las políticas: la política laboral cumple el requisito de actuar de manera directa e inmediata ("moldeando y produciendo", como ya fue dicho) en la relación capital-trabajo. Así surge, entonces, una línea que, dentro del campo de las intervenciones sociales del Estado, traza una primera gran distinción (conceptual): la política laboral opera directamente sobre la relación capital-trabajo.

La mercancía fuerza de trabajo "presta" su centralidad a la política laboral, que puede ser considerada el eje organizador del conjunto de intervenciones sociales del Estado —en el sentido de que tiene prioridad lógica e histórica sobre las demás—, ya que al representar la principal acción sobre la relación fundamental, se erige en el "portón de entrada" a las formas de participación de la mayoría de los sujetos en el mercado laboral; mercado en el que se ve que se establecerán las condiciones y los alcances de la organización de la vida. Y es que la política laboral regula los tiempos, ritmos e intensidad de la actividad a través de la cual serán obtenidos los medios de vida. Lo mismo pasa con la retribución (el salario), cuyos mecanismos de determinación son públicos (con lo que ello significa en cada sociedad) y, por lo tanto, *políticos* en sentido amplio.<sup>11</sup> Finalmente, la política laboral también delimita, como restricción y como habilitación, la capacidad de los sujetos de incidir en cada uno de esos aspectos (la existencia de convenios colectivos, por ejemplo, habilita la acción representativa y desalienta la negociación individual), etc. En términos menos literarios y más conceptuales, resumo reiterando que la política laboral *regula directamente las condiciones de venta y de uso de la fuerza de trabajo*, como afirman Marshall y Cortés (1993) en un texto ya clásico.

Éste es un buen punto para introducir otro paréntesis; pues la noción de "intervención directa" es tributaria de un trabajo de esas autoras, aunque en el presente texto en verdad se usa en una dirección relativamente diferente. En efecto, citando a Rodgers, Cortés y Marshall hacen la distinción entre mecanismos "indirectos", de carácter económico y social, y los jurídicos, que serían "directos", por la obligatoriedad que implican; así, a la vez, se diferencian de una noción más amplia de regulación, sostenida en general por los "regulacionistas" franceses. Aquí se emplea la expresión "intervención directa" o "indirecta", pero se lo hace fijando la atención en el objeto, a fin de observar si éste recibe las acciones que se desarrollan de manera inmediata o si existen mediaciones.

Prosiguiendo con la exposición, corresponde decir que, como parte intrínseca de ese moldeamiento de la relación capital-trabajo, la política laboral participa del circuito de la distribución primaria del ingreso, a la que también regula de manera

<sup>11</sup> Buceando en alternativas para la organización del trabajo y de la vida, Laville (1999) propone que las luchas sindicales y políticas de los movimientos de trabajadores del siglo XIX sean vistas como una larga pelea por imponer la condición *política* (y por lo tanto, pública) del trabajo (al igual que de la economía). En ese punto, un texto fundacional es Donzelot ([1999] 2007), y su análisis del derecho *al* trabajo.

directa. Ello ocurre principalmente (y no de modo excluyente) a través de uno de los tipos de política laboral, la política salarial, que es expresión y parte co-constitutiva de las formas en que se reparte la riqueza entre capital y trabajo.

Establecidas hasta aquí tales características de la política laboral, corresponde ensayar a continuación una aproximación a la política social, enunciándola como aquellas intervenciones sociales del Estado que producen y moldean *directamente* las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales. Y, en los términos en los que se viene conceptualizando este campo, desde la perspectiva de la distribución, objetivan esta acción en mecanismos que operan *especialmente* en el momento de la *distribución secundaria del ingreso* (Isuani, 1991: 10).

Como se ve, la distinción entre distribución primaria y secundaria adquiere una importancia decisoria en este acercamiento. Y, si bien se trata de una distinción que no debe ser reificada (la distribución es un proceso global), tampoco es una cuestión menor el hecho de que esto que se llama aquí "distribución secundaria" sea un momento (lógico) de la distribución, *cuyo rasgo fundamental es que sólo existe por la mediación estatal*. Así mirada y definida, se está frente a un momento *inmediatamente político* del proceso de distribución (y por lo tanto, de acumulación).

Finalmente, se retoma una útil puntualización hecha por Estela Grassi, quien alude a *la política social* (en singular) como la denominación genérica de "la forma política de la cuestión social" (2003: 26), en la que se condensa el sentido de la acción estatal en la producción de la vida. Y habla de *políticas sociales* (en plural) para aludir a aquellas políticas específicas (sectoriales, en el lenguaje habitual) en las cuales esa orientación se materializa, de manera que fácilmente pueden registrarse la política habitacional, de salud, previsional, etc., como *políticas sociales*. Esa distinción puede ser recreada para la *política laboral*, incluyendo en su interior distintas políticas (en plural), tales como la política salarial, que tendrá por objeto "el precio" de la venta de la fuerza de trabajo; a la política contractual o de empleo, que se ocupará del establecimiento de la duración de la jornada, del espaciamiento de los descansos, etc. Como se ve, esta enumeración muestra cuestiones sobre las que la política social *incide*, pero que no define de manera directa.

Sin embargo, definiciones y clasificaciones tienen siempre una utilidad limitada, y llega un punto en que es más fructífero detenerse en las *interfases y articulaciones*, pues eso potencia la mirada relacional que aquí se expone. Por esa razón, cabe el siguiente resumen:

- a. Se reserva el término *intervenciones sociales* para dar cuenta del conjunto de acciones relativamente institucionalizadas que *producen* las condiciones de vida y de reproducción de la vida, en sentido amplio, pensada en su doble referencia de "vida social" y de "vida de los sujetos". Es justamente ese objeto (las condiciones de vida y de reproducción de la vida) lo que define las intervenciones sociales en general,



- dentro de las cuales en este capítulo se recortan las *intervenciones sociales del Estado*, a las cuales corresponden las distinciones que se harán en los puntos siguientes.
- b. La *política laboral* es el eje organizador del conjunto de intervenciones sociales del Estado, pues regula directamente la relación fundamental de las sociedades capitalistas (*la forma mercancía de la fuerza de trabajo*), y al hacerlo, interviene en la distribución primaria del ingreso.
  - c. Se propone aquí pensar la *política social* como el conjunto de intervenciones sociales del Estado, cuya unidad radica en que regulan *indirectamente* la forma mercancía de la fuerza de trabajo y que lo hacen desenvolviéndose en el terreno de la distribución secundaria del ingreso.
  - d. A la vez, y como se dijo anteriormente, se habla de *políticas sociales*, en plural, para hacer referencia a las intervenciones específicas y sectoriales que integran la política social del Estado (de salud, educación, sostenimiento del ingreso, etc.).
  - e. Similar ejercicio, finalmente, es posible hacer con la *política laboral* y las *políticas laborales* (salarial, de entrenamiento, de contrato, etc.).

Las formulaciones del primer punto, por un lado, y del segundo y tercero, por otro, llevan el análisis al extremo, reconociendo "intervenciones sociales" (a secas) en otros modos de organización social, sin denominarlas como "políticas sociales". Este término, construido históricamente y que se instala en el lenguaje (tanto el común como el especializado) apenas en el siglo XIX, debe ser reservado para las sociedades capitalistas. Recuérdese que en la presentación se advirtió acerca de que se comentarían algunas confusiones relacionadas con las formas en que históricamente irrumpe el concepto de política social. Tales confusiones parecen ser de dos tipos: a) las correspondientes a autores como Castel, Geremek, Skocpol y Esping-Andersen (por mencionar solamente a clásicos en sus temas), que incurren en el deslizamiento de "ver política social" en toda circunstancia histórica en la que intervenciones institucionales se ocuparon de las condiciones de vida (y particularmente de la enfermedad, el trabajo y la pobreza); b) un tipo más reciente, que reduce la definición de política social a la de política contra la pobreza (o, peor aún, de "alivio de la pobreza"), concepción extraordinariamente exitosa, que como ninguna otra expresa la hegemonía que alcanzara el ideario neoliberal en la política social.<sup>12</sup>

A la vez, puede advertirse que hay instituciones y actores no estatales que desarrollan intervenciones sociales, aunque ellas no son, estrictamente, política social, a excepción que el análisis indique que son resultado de un proceso de transferencia institucional (o de privatización) de acciones estatales: tal el caso de organizaciones sociales, políticas o religiosas de distinto tipo; pero ello será indicado por el análisis respectivo.<sup>13</sup> Final-

<sup>12</sup> Como señala Boltvinik, "la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo, está en su esencia misma" (2005: 318).

<sup>13</sup> Merece revisarse (al menos, parcialmente) la afirmación de Repetto y Andrenacci (2006: 297-300) de que tal proceso constituiría una "desestatización", salvo que se tomara el concepto de Estado

mente, la discriminación entre el segundo y tercer punto da cuenta de que la política social no es la única intervención social del Estado, y propone un doble eje teórico, político y empíricamente relevante para la distinción entre política laboral y política social, incluyendo sus respectivas sectorializaciones: el carácter directo o indirecto de acción en/sobre la forma mercancía de la fuerza de trabajo, y el momento de la distribución en el que participan (primaria o secundaria).

¿Es útil hacer tantas precisiones o finalmente sería suficiente enumerar más o menos cuidadosamente acciones de distintos agentes (estatales, en todo caso, si hay acuerdo en el punto de vista aquí propuesto)? Estas precisiones son útiles porque ofrecen al menos las tres siguientes ventajas:

- a. Permiten ver que *las políticas sociales no necesariamente mejoran las condiciones de vida: pueden hacerlo, pero ello no es un atributo propio de la política social en sí misma sino de casos específicos, observables mediante estudios específicos*. El más claro ejemplo son las políticas sociales impulsadas durante el ciclo neoliberal, que empeoraron masivamente las condiciones de vida de las mayorías, contribuyeron a una más regresiva distribución del ingreso y restringieron el acceso a bienes y servicios que hasta entonces habían estado más cercanos a la aceptación de la responsabilidad social, etc.<sup>14</sup> El *a priori* contrario también debe ser rechazado como tal: tampoco es un atributo propio de la categoría política social el que empeoren las condiciones de vida.
- b. Llamam la atención sobre una cuestión principal: *siempre hay política social, de la misma manera que siempre hay Estado*; y, en consecuencia, apuntan a la necesidad de vigilar todo el tiempo una manera de mirar que, respecto de la política social, en general está más entrenada en captar acciones y protecciones, que omisiones e intervenciones que producen desamparo. Esto se vincula con el punto anterior: en el mismo período de la transformación neoliberal, se desarrollaron *tantas y tan intensas políticas sociales* como en otros ciclos... "sólo" que de signo diferente al que el sentido común se dispone a aceptar, y por eso a menudo tendieron a resultar invisibles a las categorías de percepción y de análisis más aceptadas (por esa razón, fue y aún sigue siendo común recoger declaraciones del tipo: "No hay, o hay menos, política social").
- c. Finalmente, habilita a concebir la política social como una *construcción* en doble sentido: por lo que el término dice de "lo no-natural" y como *positiva*, como *intervención*, como *creación*. Esto último importa especialmente, para discrepar con

---

como limitado a "institución o aparato" y se renunciara al de "Estado como relación", que supone configuraciones institucionales diversas. Este comentario no afecta el análisis del proceso histórico que al respecto presentan los autores.

<sup>14</sup> Tómese lo anterior como lo que se ha señalado —un ejemplo— y no como un modo de convertir el "neoliberalismo" en sujeto monolítico y externo a las relaciones de la sociedad que en cada caso se examina.

posiciones que ponen el acento en lo que la política social tiene de "reacción" o "respuesta" a problemas, acciones, conflictos, etc.<sup>15</sup> Por el contrario, vista como un proceso, son parte de la política social la propia definición de qué es (y/o será) un *problema*, tanto como "lo normal" según indica Grassi (2000: 72); y las iniciativas que orientan y producen acciones y la delimitación de espacios de acuerdos, y no sólo de conflictos, ya que esto último empuja a arrinconar la política social en términos residuales.

En esta otra perspectiva, en cambio, control y disciplinamiento también recuperan su carácter afirmativo y hasta es posible exceptuar la represión del velo puramente reactivo con el que suele recubrírsele. Ésta no es una cuestión menor: también la preservación del orden y la construcción de legitimidad, que suelen ser "denunciadas" como objetivo de toda política social, son procesos abiertos. Esto puede significar cosas muy distintas, pero con seguridad acarrea una certeza: *preservación del orden, legitimidad, control, disciplinamiento, no son ninguna respuesta; al contrario, deben ser desmenuzados y explicados* a lo largo de la historia. Si se acepta esta propuesta, cabría invertir al menos parcialmente algunas miradas habituales y convertir en preguntas afirmaciones que, a esta altura, tal vez no son tales. Ello significa que los estudios y análisis deberían comenzar exactamente allí donde a menudo hoy se dan por terminados.

Así, sin dificultad puede reconocerse el carácter multifacético de la política social, captándola en muy variados momentos y circunstancias de la vida de una sociedad. Ya se hizo referencia a la doble imbricación de "la vida social" y "la vida de los sujetos", lo que permite decir que circula y puede ser reconstruida en diferentes niveles y desde distintas perspectivas, desde micro a macrosociales (según si las relaciones, procesos y contextos de interacción son inmediatamente observables, o no lo son, respectivamente).<sup>16</sup> Distintas expresiones capturan ese carácter multifacético, y sintetizan y sugieren nuevas ideas al mismo tiempo. Eso sucede con la frase de Castel según la cual el campo de lo social-asistencial (uno de los troncos que convergieron en lo que hoy se identifica como *política social*) "resulta de una intervención de la sociedad sobre ella misma" (Castel, 1997: 41), en el curso de la cual fueron perfilándose sistemas de protección y de control, áreas de profesionalización y especialización de agentes, etc.; frase que retoman Soldano y Andrenacci para remarcar la centralidad de la política social y el carácter endógeno (no "desde afuera") de tal acción estatal (2006: 45-46).

<sup>15</sup> Topalov ((1990) 2004) y Grassi (2000 y 2003) son recomendaciones ineludibles para profundizar en el tema.

<sup>16</sup> La polisemia de las expresiones "macro" y "microsocial" ha sido siempre fuente de imprecisiones. Aunque no es el propósito de este trabajo subsanarlas, se intentará no contribuir con ellas, y por lo tanto se subraya que se ha hecho referencia a perspectivas, y de allí polarizado en macro y microsocial; pero puede hallarse un uso extendido, de carácter más empírico, que suele interponer lo "mesosocial" para aludir a los objetos institucionales o las instituciones como objeto de análisis. Este nivel es primordial para el desarrollo (y el estudio) de políticas sociales.

Y también acontece con Grassi, cuando señala que las políticas sociales “expresan la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos” (2003: 27). De este modo las conecta directamente con un conjunto de cuestiones (de la sociedad, “por arriba”; de los sujetos, “por abajo”) que serán analizadas a continuación.

Al inicio, Castel ayudó a marcar el propósito de trabajar sobre un “haz de interrogantes”, entre los cuales se encuentra la cuestión de qué aspectos de la vida social han dado (y siguen dando) existencia a este campo de políticas. Eso es lo que se intentará examinar seguidamente.

## 2. Los problemas, las cuestiones

### 2.1 La satisfacción de necesidades: dos procesos

Por lo dicho hasta aquí, a través de la política social de una época se expresan y se construyen, simultáneamente, los modos de vida y las condiciones de reproducción de la vida de una sociedad; condiciones que, en sociedades de clases, son siempre diferenciales para los distintos grupos sociales. Es el saldo de la lucha social y política la que define los contenidos y alcances de la desigualdad resultante.

El desarrollo de políticas sociales es un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural, en el que se construyen el trabajo y la política y en el que una sociedad define los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades (Lindenboim y Danani, 2003). En efecto, puede apreciarse el carácter fundamental que dos definiciones, la de *trabajo* y la de *necesidad*, tienen para el desarrollo de la política social, sea como intervención, sea como objeto de análisis. Dicho de otro modo: toda política social es portadora (y resultado, a la vez) de cierta definición de trabajo y de necesidad social.

Probablemente esto indicaría la conveniencia de empezar por dilucidar ambas definiciones. Sin embargo, se focaliza aquí en otro aspecto de aquel enunciado: el que se refiere a los sujetos, medios y procesos de satisfacción de necesidades. Por el hecho de que sus distintas formas configuran *problemas (y perfiles) de gestión* muy diferentes, se hace referencia, primero y particularmente, a la desmercantilización, haciendo luego una breve alusión a lo que se conoce como “familiarización” y “comunitarización”.

Como es sabido, Esping-Andersen es autor de lo que desde principios de los años ‘90 se convirtió en un clásico de la política social comparada (Esping-Andersen, [1990]1993). Su libro por un lado se inscribe en la tradición de la economía política, y por otro toma como antecedentes tanto la primera formalización realizada por Richard Titmuss más de treinta años antes, como el singular estudio de Karl Polanyi sobre la transformación epocal que dio lugar a las sociedades de mercado. El eje organizador de su análisis es el par *mercantilización/desmercantilización*, concepto que se toma aquí porque puede “hablar” del hecho de que la producción de la fuerza de trabajo

como mercancía se integra de una doble circunstancia: a) los medios de vida son producidos, y al mismo tiempo se accede a ellos, bajo relaciones de mercado (es decir, bajo relaciones de compra y venta); y b) ello requiere que los productores conformen una disposición regular y permanente a ofrecerse en el mercado.<sup>17</sup> De esta cuestión deriva una distinción que ha recibido una atención comparativamente menor a la de su importancia real, y que aquí se pretende rescatar.

Esping-Andersen define la *desmercantilización* como el proceso por el cual “se presta un servicio como un asunto de derecho y [por el que] una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” ([1990] 1993: 41). Así definida, la desmercantilización es resultado contradictorio de un complejo proceso en el que se cruzan “prácticas y movimientos populares e iniciativas de las clases dirigentes (empresarios, expertos y gobierno)”, como señala Topalov ([1990] 2004: 46). En resumidas cuentas, la desmercantilización se inscribe (y se entiende) al mismo tiempo en dos registros: por un lado un “requerimiento sistémico” de limitación de la mercantilización, tal como advirtió Polanyi que sucede con las “mercancías ficticias” en general y con “la mano de obra”, en particular (recuérdese su poderosa imagen del “molino satánico”); y en las reivindicaciones de los trabajadores, por otro lado. De allí que la desmercantilización sea un resultado contradictorio, siempre parcial y fragmentario: las condiciones de largo plazo de las sociedades de mercado son las de la expansión de los circuitos monetarios, pero esa expansión sólo puede alcanzarse si se sustraen de los intercambios de mercado algunos de sus elementos, o si se establecen ciertos límites a la completa mercantilización, en los términos de Polanyi<sup>18</sup> (en este caso, interesa la fuerza de trabajo). Y es contradictorio también porque en la realización del interés del capital, se realizan (también parcial y fragmentariamente) intereses y necesidades de los trabajadores, y no hay modo de que no sea así.

Esa limitación a la mercantilización (o esa sustracción del mercado), entraña un proceso objetivo o de socialización y *politización* de la vida, cuyos alcances son específicos y no pueden generalizarse, pero que en cualquier caso es un proceso que contradice un principio básico de estas sociedades, para las cuales la reproducción —las condiciones de vida, si se trata de personas— es un asunto privado. Esto es lo que con contundencia señala Topalov: una de “las contradicciones que nacen del hecho de que la fuerza de trabajo es una mercancía [...] es la necesidad del suministro público de equipamientos colectivos de consumo y, en forma más amplia, de la implantación de un sistema socializado de mantenimiento de la fuerza de trabajo” (1979: 41). En el vocabulario de este libro, la emergencia de un campo de políticas como el de la política social implica una acción permanente (estructural) por preservar aquellas condiciones y relaciones que en

<sup>17</sup> Esa disposición es el corazón del proceso de proletarianización. Aunque no es objeto de este trabajo, Esping-Andersen (1990) es la lectura del tema más recomendada para el campo de la política social.

<sup>18</sup> El estado de Polanyi es uno de los casos que se consignan sin desarrollar: su lectura directa es imprescindible.

realidad están estructuralmente amenazadas. En resumidas cuentas, la socialización y politización de la vida significan la reinstalación y superación –siempre inestables ambas– de la contradicción y las mismas amenazas que se busca conjurar.

Es en procesos de este tipo en los que claramente pueden reconocerse las *políticas sociales*, aunque *ello no siempre ocurre porque la política social desmercantilice: no toda política social socializa la reproducción*, como es claro que ha sido y es el caso de las “reformas neoliberales”. Esto ocurre si (y sólo si) la satisfacción de necesidades se torna un proceso de reconocimiento de derechos del sujeto, pues sólo entonces la persona puede independizarse (parcialmente) del mercado, según la expresión de Esping-Andersen. Con ello está claro que la desmercantilización, en el sentido dado por el autor, es un proceso político-institucional, y no *puramente económico* (condición, por otra parte, inexistente).

En esta ocasión se dará un paso más, con el propósito de afinar una mirada más estricta de la política. En el camino emprendido, es válido hacer una distinción entre *vías o estrategias de desmercantilización*, no contradictorias entre sí, pero tampoco idénticas. Para ello se recogerá una mención superficial de Esping-Andersen, que el autor no retoma, en la que alude a la mercantilización/desmercantilización, agregando: “de las necesidades y de las personas” (1993: 57 y 59; 2000), expresión que sugiere que está observando la participación en dos mercados, el de bienes y servicios, y el de trabajo, respectivamente (Danani, 2005<sup>a</sup>: 35-37).

Si se sigue en esta línea, simétricamente puede pensarse en procesos de desmercantilización diferenciados: a) las políticas desmercantilizan necesidades cuando desmercantilizan ciertos bienes y servicios, que no son otra cosa que los satisfactores de aquéllas; b) la desmercantilización de las personas implica “una disminución del estatus de las personas como mercancías”, en la expresión del autor, lo que ocurre si existe una garantía de ingresos sin contraprestación en trabajo, o si las condiciones para la venta de la fuerza de trabajo no son “puramente” las de la directa oferta y demanda. Son casos típicos las acciones propias de la política laboral como seguro de desempleo, o la fijación de un salario mínimo (que representa un “precio” regulado). Se propone aquí utilizar la imagen de una “suspensión del mercado”: de bienes y servicios, en el primer caso, y del de trabajo, en el segundo. Pero se trata de una *suspensión de carácter político-institucional* y por esa razón no puede ser asimilada con la satisfacción de necesidades por la producción para el autoconsumo, en la que se está en presencia más bien de un proceso de “familiarización”, o “comunitarización” de la satisfacción de necesidades.

Avanzando con la distinción, puede verse de qué modo queda inmediatamente comprometida *la gestión de las políticas*: corresponde al desarrollo de los sistemas públicos de provisión de servicios, directamente estatales o no, la estrategia de desmercantilización de las necesidades, mientras que la desmercantilización de las personas corresponde a políticas como el ingreso ciudadano o los sistemas de garantía de renta,

u otras prestaciones monetarias.<sup>19</sup> Como se dijo anteriormente, éstas no se excluyen lógicamente entre sí, pero tampoco se implican necesariamente. Antes bien, en última instancia, la desmercantilización de necesidades “tracciona” la desmercantilización de la fuerza de trabajo (pues socializa la reproducción y, en el extremo, podría pensarse que la plena desmercantilización de las necesidades desmercantilaría la fuerza de trabajo). En cambio, a la inversa, políticas de garantía de ingreso (en sus diversas formas: básico, ciudadano, sistemas de transferencias al estilo de los actuales programas de los organismos internacionales, etc.) no desmercantilizan las necesidades. Por el contrario, las reenvían al mercado y, como se sabe, parte de las discusiones que desde sus orígenes atraviesan este campo de propuestas disputan alrededor de ese reforzamiento o debilitamiento.<sup>20</sup>

La familiarización y la comunitarización son vías muy distintas de satisfacción de necesidades que la de la desmercantilización. Aquí serán tratadas conjuntamente porque, en lo que atañe a la política social, representan una concepción de bienestar que define y asigna la responsabilidad del mismo al par familia/comunidad, inspiradas en el mismo principio: el de la naturalización y la “primarización” de la vida, concebida como prepolítica. En tal sentido, el análisis histórico provee evidencia de que el pensamiento conservador (y no sólo el neoconservadurismo circulante con el neoliberalismo) siempre presentó a “la comunidad” como fuente y recurso de bienestar, por oposición “al Estado”.

Allí radica, precisamente, el carácter distintivo de la familiarización/comunitarización respecto de la desmercantilización. En una primera aproximación, podría pensarse que el autoabastecimiento, la autoprovisión, la producción para el autoconsumo, constituyen prácticas de desmercantilización, pues “no hay mercado”. Sin embargo, no es así: si el lector vuelve a párrafos anteriores, verá que se ha destacado el carácter integral de un proceso genuino de este último tipo: se trata de un movimiento de sustracción del mercado que en sí mismo constituye derechos y que socializa la reproducción de la vida. *La familiarización y la comunitarización ni constituyen derechos, ni socializan la reproducción; por el contrario, la privatizan, reenviando a la esfera familiar e individual la responsabilidad por el bienestar.* Lo que se acaba de decir no constituye un juicio moral ni un test político sino un análisis del entramado de relaciones que

\* Aunque con otros objetivos analíticos, Barba hace una enumeración más exhaustiva, que cubre un razonable espectro de modalidades de intervenciones: transferencias monetarias directas e indirectas (prestaciones monetarias y subsidios, respectivamente), provisión de bienes y prestación de servicios públicos (Barba, 2005: 27).

\*\* Se presentan de manera polarizada la provisión estatal y los sistemas de garantía de ingresos, que por cierto no son las únicas dos modalidades de política social. Más bien, puede decirse que son las que tienden a constituirse en formas “clásicas”, al menos hasta el momento. Por ejemplo, Susana Hintze dedica un capítulo a problematizar, en el más genuino de los sentidos, el horizonte de un proyecto de economía social, las formas de gestión y los atributos que requerirían sus políticas (también las políticas sociales) (Hintze, 2007).

configuran unas y otras prácticas. Más aún: como se sostuvo en otro lugar (Danani, 2004), la producción asociativa de bienes de consumo o la autoprovisión colectiva pueden alimentar estrategias de resistencia en el marco de conflictos, en cuyo caso serían portadoras de otros sentidos y otras lógicas. Pero ello no es un atributo que pueda asignárseles *a priori*.

En consecuencia, inmediatamente se ve que desmercantilización y familiarización/comunitarización, como procesos en los que emergen sujetos y medios de satisfacción de necesidades, conforman modelos que se distinguen conceptualmente y en la institucionalidad política, y que en sus formas "puras" (es decir, abstractas e inexistentes) definen diferentes calidades y modos de vida de las personas (sin embargo, por cierto conviven vigorosamente en el interior de un mismo proyecto político). Pero no sólo eso: "hacia adentro" imponen formas de "hacer" política social también diferentes, pues diferentes son las formas institucionales de organización, así como las fórmulas de distribución (y de disputa) del poder en su interior; diferente es la relación con actores y agentes sociales y políticos, y muy diferentes son en cada caso las competencias requeridas a los agentes públicos, etc. En el próximo apartado se advertirá acerca de las implicancias de estos asuntos en lo que hace a los "modelos" de política social, pero mientras tanto se sostiene aquí que los problemas presentados se expresan, cobran vida, en *cuestiones de gestión*. Basta recordar la abundante producción y las muy variadas posiciones en torno de ellas: desde distintas teorías y propuestas, hasta la problematización de aspectos como la participación, la comunicación, la eficiencia o las más recientes transparencia y coordinación entre entidades organizativas, pasando por las (a esta altura, inagotables) disputas sobre universalismo-focalización, o seguros públicos vs. corporativos (Wagstaff, 2007).

Todas ellas desbordan el nivel deliberativo y hacen, ordenan y recrean prácticas. En resumen: son capítulos de la "hechura" de estas políticas.

## 2.2 Los "modelos" de política social

Con *modelo de política social* se alude aquí a una cierta configuración global de la intervención social del Estado, que por observación y análisis es reconstruida como modalidad histórica. Se trata de una configuración en el interior de la cual se establecen ciertos parámetros o constantes que permiten pensar en un *modo de reproducción de la vida*; en la que adquieren contenido específico las condiciones de ésta, fijándose los límites (y por lo tanto, la extensión) de su mercantilización, y en la que se definen los sujetos de la intervención (tanto los sujetos destinatarios como sus agentes).

El ya citado libro de Esping-Andersen y la revisión de varios años después ([1990] 1993; 2000) es interlocutor indiscutido con todo análisis en clave de "modelos". Al respecto, cabe una aclaración: el autor habla de "regímenes de bienestar", mientras que aquí (con cierta liberalidad, aunque otros autores también lo hacen) se toma esos regímenes como modelos de políticas.



Dado lo conocido de sus fundamentos no se desarrollará su elaboración *in extenso*; en cambio, es necesario sumar una observación de orden más general, con indudable relación con la gestión de políticas (“Esping-Andersen constituye grupos o *clusters* en los que las instituciones se conjugan *para producir modelos de gestión*”, dice Navarro Ruvalcaba, 2005: 120)<sup>21</sup>, haciendo referencia particular a lo que se considera un extendido error en los análisis de política social.

Esping-Andersen enuncia una triple tipología de modelos liberal-residual, conservador corporatista y socialdemócrata-universalista, expresiones compuestas en las que el primer término refiere a la tradición del pensamiento sociopolítico y filosófico en la que cada uno se inscribe y el segundo caracteriza sucintamente las características del “arreglo” político-institucional a que da forma. Finalmente, cada uno de ellos se encuentra organizado alrededor de un principio, representado por la institución en la que está *principalmente* depositada la expectativa y la responsabilidad por el bienestar: el mercado, la familia y/o la Iglesia y el Estado, respectivamente<sup>22</sup>.

Aunque se retomará el punto en el próximo apartado, la temática de la institución en la que se deposita la responsabilidad (y la expectativa) del bienestar permite asomarse a una cuestión importante de la historia y la dinámica de la política social: la del *merecimiento*, forma que, en definitiva, asumió la definición de la población destinataria de las políticas. Podría decirse que hasta aquí se trazó una línea que muestra que las instituciones que son propias de cada una de las tradiciones de pensamiento político y social se tornan principios que estructuran diferentes modelos de política social (si se mira desde las políticas); diferentes *modos de reproducción de la vida* (si se lo hace desde la sociedad y diversos agregados sociales); y diferentes reglas de merecimiento, si la mirada está situada desde los sujetos. La cuestión del merecimiento ha sido fundamental en la política social, pues en el supuesto de que en ella siempre se forja la satisfacción/insatisfacción de necesidades, o que está en juego una vida más o menos satisfactoria, el ser alcanzado por la política es, en buena medida, el vector por el que las personas y grupos quedan a un lado u otro de esas fronteras. ¿Es el ser pobre?; ¿o acaso, ser padre o madre de familia, o ser trabajador asalariado?; ¿o, quizás, el ser miembro reconocido de la comunidad política? La manera simplificada en que se acaban de presentar las alternativas es riesgosa: hace tambalear la idea, en la que este

<sup>21</sup> Destacado de la autora

<sup>22</sup> En el caso de este autor, el eje de los principios que organizan la política social (o el bienestar) define específicamente de su definición de que existen ordenamientos cualitativamente diferentes entre Estado, mercado y familia (Esping-Andersen, 1993: 47). En realidad, la apelación a esos principios se encuentra con frecuencia en la literatura, tanto sobre éste como sobre otros campos. Gough (2003), por caso, presenta un análisis sobre la relación entre Estado y satisfacción de necesidades, en el que usa los mismos principios para modelizar la articulación economía-Estado; en Santos (1998), véase la propuesta para el análisis de lo social y lo político de la postmodernidad. En otro orden de cosas, Berta (2005: 38-42, cuadro 2) y Soldano y Andrenacci (2006: 34, cuadro 1) sistematizaron en cuadros los principales elementos de las tipologías.

texto viene insistiendo, del carácter complejo y abierto de estos procesos. Para aliviar algo ese peligro, puede agregarse que ni la pobreza, ni la condición familiar o laboral, y ni siquiera la condición de ciudadano han sido estatus que, en los respectivos "modelos", funcionaran como salvoconductos automáticos: siempre se han visto redefinidos por otras condiciones. El caso tal vez más claro es el de la pobreza: nunca bastó con ser pobre para "ser merecedor" de ayuda (sea lo que fuere que eso signifique): "pobre merecedor" (*deserving poor*) no es el pobre a secas sino aquel que demuestra que ha hecho todo lo posible por salir de la pobreza, principalmente, trabajar. Y, desde ya, la rigidez o amplitud de las condiciones es objeto de la lucha social y política.

Se impone intercalar un apunte que retorne al espíritu del libro y al sentido de este capítulo en él. La referencia al *merecimiento* puede resonar ajena al registro de la gestión de políticas; sin embargo, no lo es, ya que implica una cosmovisión sobre la que, como figura en el párrafo anterior, la definición de la población destinataria de la política se hace, simultáneamente, inteligible y exteriorizable en acciones. La oleada de políticas focalizadas multiplicadas desde los '80 son un elocuente caso práctico: la concepción de que sólo los grupos extremadamente pobres debían recibir "ayuda estatal" (*merecían recibirla*) fue el santo y seña para que funcionarios, agentes institucionales, profesionales y técnicos se lanzaran a elaborar los más sofisticados procedimientos de identificación de poblaciones-objetivo. A esos esfuerzos sobrevinieron la identificación de errores, las correcciones, las evaluaciones (Boltvinik, 2005).<sup>23</sup> En definitiva, y como se dijo al principio del capítulo, principios genéricos como el del mérito o el merecimiento, (con contenidos político-culturales, ideológicos y filosóficos) *se realizan* en el proceso de gestión de la política y se tornan un *problema de ésta*.<sup>24</sup>

Antes se hizo referencia a un error en el que con frecuencia incurre la literatura especializada al hablar de los modelos de política social. ¿En qué consiste? La distinción sistemática entre desmercantilización de las necesidades y de las personas que se expuso en el apartado anterior obliga a reconsiderar el tratamiento que se da a uno de esos "modelos": concretamente, al *modelo corporativista*, que suele ser tratado como un "caso intermedio", aún por el propio Esping-Andersen ("ni tan desmercantilizador como el modelo universalista, ni tan poco desmercantilizador como el residual"). En cambio, se postula aquí que se trata de un subtipo de naturaleza diferente, que no se distingue sencillamente por mayores o menores "grados" o "niveles" superiores o

<sup>23</sup> De esto no ha de entenderse que el principio del merecimiento nació con el neoliberalismo: de ningún modo, ya que aquel "pobre merecedor" recorre la historia de las instituciones y de la asistencia desde el siglo XVI, cuanto menos. Una tarea aún inconclusa es la de elucidar de manera sistemática cuáles fueron los contenidos con que en cada período se completó ese principio (el merecimiento) y se delineó, por lo tanto, a ese personaje (el pobre merecedor).

<sup>24</sup> Aunque con énfasis y partiendo de núcleos analíticos muy distintos, Chiara y Di Virgilio (2005) y Álvarez Leguizamón (2006) exhiben crudamente los manojos de aspectos institucionales y de gestión que fueron problematizados al ritmo que se desplegaban programas focalizados en distintos sectores de políticas.

inferiores de desmercantilización sino porque desde la segunda mitad del siglo XX presentó baja desmercantilización, de la fuerza de trabajo —ya que los beneficios suelen depender de las condiciones de participación en el mercado laboral—, y formas y grados variables —que pueden llegar a ser muy importantes— de desmercantilización de las necesidades. En resumen, un modelo en el que se refuerza la mercantilización de las personas, pero con prestaciones que pueden llegar a ser notablemente altas, según el grupo al que se pertenezca o la experiencia nacional de que se trate (es decir, con alta desmercantilización de necesidades, bajo la forma de acceso a satisfactores). En términos de valores y principios: baja autonomía, pero bienestar potencialmente alto, y generalmente segmentado por grupos.

Esto proporciona a las formas corporativas una entidad que, hasta el momento, les había resultado esquiva: tienen identidad propia y ella no deviene del hecho de ocupar un presunto lugar “medio/intermedio” en una presunta escala comparativa.

### 2.3 La cuestión de la autonomía y la constitución de sujetos

Habiéndola nombrado en varias ocasiones, ¿qué significa “autonomía” en la política social? Dicho bastante simplemente, puede ser definida como la capacidad de llevar adelante una vida satisfactoria en términos inmediatamente materiales (carácter siempre relativo a la época y a la geografía, es decir, a la sociedad de la que se hable), e independiente de condiciones particulares de sujeción. En algún sentido, un sujeto es más autónomo cuanto más libremente puede llevar adelante sus decisiones en las distintas esferas de su vida. Si se trae el tema al terreno de la política social, “libremente” significa que las formas en que organice su vida, en tanto no violenten reglas de convivencia, no lo exponen a someterse a la *necesidad social*, de manera que material y simbólicamente el sujeto *domina sus acciones, en lugar de que las mismas sean resultado de condiciones que no controla*. En política social no se trata de cualquier sometimiento sino, fundamentalmente, del sometimiento a las necesidades sociales de la reproducción de la vida (y eso es lo específico de la disputa por la autonomía en este campo).

Visto así, es comprensible que en los estudios sobre política social haya predominado la pregunta en torno de la mercantilización y la desmercantilización, desde que las sociedades de mercado funcionan sobre el supuesto (y el valor) de que este último es la institución destinada a la satisfacción de necesidades; por lo tanto, es razonable que la preocupación por la conquista o la pérdida de autonomía de las personas se haya dirigido a las relaciones que las mismas tienen con el mercado, y a las formas en que las políticas refuerzan o alivian esa dependencia. Sin embargo, a esta altura puede aceptarse que la autonomía no se agota en la más o menos relativa independencia de las personas respecto del, o de los, mercado/s, sino que hay por lo menos otros procesos que son al mismo tiempo hondamente constitutivos de las formas de

organización de la vida, y decisivos en la satisfacción de necesidades: se trata de la *familiarización* y la *clientelización*.

Ya se hizo mención a la familiarización/comunitarización para hacer referencia a un proceso mediante el cual se deposita en la familia y en la comunidad la responsabilidad y la expectativa del bienestar. Pero en la perspectiva que aquí se plantea, la de la autonomía, la mirada debe concentrarse en los grados de libertad de los que gozan las personas, y en las formas en que esa libertad (o su contrario, la dependencia) se vinculan con las formas de satisfacción de necesidades —en sentido muy amplio, tanto material como simbólicamente— que tienen a su disposición.

Fueron las corrientes feministas las que trajeron al campo de la política social la discusión sobre la familiarización y lo hicieron en especial en una filosa crítica a Esping-Andersen y su empleo del concepto de mercantilización; crítica que plantearon en términos de *insuficiencia, no de falsedad*. Concretamente, lo que las feministas señalan es que las personas pueden ver limitada su independencia, y por lo tanto su capacidad para seguir su propia vida, por su atadura a la vida familiar, y a las formas en las que participan de ella, y no solamente por la relación/inserción en el mercado. En ese sentido, no toda situación de “no mercado” es idéntica, porque las configuraciones político-sociales resultantes de procesos de socialización y de *familiarización* son diferentes: cuando el propio Estado estimula estos últimos, incentivando el recurso a una “informalización del bienestar y de la asistencia”, los “problemas sociales” terminan siendo identificados con “fallas familiares” (Cochrane, 1997) o comunitarias.

Los distintos resaltados indican una circunstancia sociopolítica relevante de la familiarización, y es que constituye una palanca de diferenciación fundamental entre hombres y mujeres, y entre generaciones. Dicho de otro modo: frente a la institución familiar, las posiciones femeninas y masculinas, o de menores, adultos y ancianos, no son, ni por mucho, las mismas, y ése es el germen de la constitución de condiciones radicalmente distintas de lo que O' Connor (1998) llama *autonomía personal*. Así, una historización de la política social y del Estado que incorpore la visión de género permite ver con claridad que distintas formas de procesar la relación entre tareas de reproducción y empleo femenino producen mayor o menor autonomía del vínculo conyugal para las mujeres (Pautassi, 2000:73), y hasta *diferentes maternidades, o maneras de “ser madre”*.<sup>25</sup> Tal vez resulte algo obvio, pero aún es preferible remarcar que, si de autonomía se habla, la existencia de un servicio o la satisfacción de una necesidad inmediata no la supone; más bien, hay que indagar cuáles son los estereotipos de conducta (en la expresión de Pautassi en el mismo texto), que están en juego, como

<sup>25</sup> Si de examinar distintas intervenciones sociales se trata, basta pensar qué condiciones y sujetos tan diferentes van construyéndose a lo largo de un espectro como el que va desde las asignaciones familiares hasta los planes asistenciales a madres (“de familia popular”, en el siglo XIX; “jefas de hogar”, más recientemente en toda América Latina), pasando por la socialización de servicios domésticos y de cuidado.



incentivo o como imposición. Por último, hay una peculiaridad adicional de la forma en que se cruzan el proceso de familiarización y la cuestión de género: *en la relación de dependencia que se da en la vida familiar, las mujeres se encuentran en ambos polos de la relación*, pues tanto dependen de la relativa institucionalización de esos vínculos para satisfacer sus necesidades, como son agentes de las relaciones; es decir, las mujeres *realizan* los servicios de cuidado de los que dependen otros miembros.

Si bien los casos no son idénticos, también ancianos y menores se encuentran en situación de dependencia respecto de la familia. Y el caso de los ancianos, mucho más que el de los menores, pone en primer plano la cuestión de la autonomía, pues introduce el problema del comportamiento y su condicionamiento (de la imposición de "estereotipos de conducta"). Dicho de otro modo: en los adultos mayores se hacen más evidentes circunstancias en las que la satisfacción de necesidades (vía el cuidado familiar) puede estar sujeta al acatamiento de condiciones que, de otro modo, la persona no seguiría. Como en cualquier otro caso, cuanto menor es el rango de opciones disponibles, menor es la autonomía para llevar una *vida propia*.<sup>26</sup>

Sintetizando: la familiarización del bienestar (y comunitarización, en la línea del apartado 2.1) crea condiciones de potencial pérdida de autonomía de las mujeres frente a los hombres y de los ancianos (y menores, aunque esto requiere otro tratamiento) frente a los adultos jóvenes; potencial pérdida de autonomía que se concreta si se condiciona la satisfacción de necesidades a diversos modos de control, de distintos grados y estilos de formalización.

Sea en clave de necesidad o de virtud, lo cierto es que el papel de la familia en la provisión de bienestar viene recibiendo creciente atención en la discusión y evaluación de políticas y en los estudios sobre ellas.<sup>27</sup> Por caso, puede verse el desarrollo acelerado que experimentó el campo de lo que se llama "economía del cuidado", campo de estudios interdisciplinarios y de intervención (pues compromete políticas públicas) referido al "espacio de actividades, bienes y servicios necesarios para la reproducción cotidiana de las personas" (Rodríguez Enríquez, 2007: 2); en definitiva, al trabajo de reproducción. Si el curso de los hechos conduce el esfuerzo hacia balances más capaces de mejorar la vida de las personas (es decir, *virtuosamente* orientados) o inspirados por el cálculo fiscal, la moralización desigual y la re-tradicionalización opresiva (es decir, por la *necesidad* de órdenes sociales cada vez más injustos), es algo que aún está por verse.

<sup>26</sup> El caso de los menores es diferente, pues atraviesan un momento del ciclo vital en el que se generan (o se obturan) las condiciones para el futuro desarrollo de una vida autónoma. Parte de esas condiciones es, justamente, el gozar de un contexto familiar favorable.

<sup>27</sup> El propio Esping-Andersen, en el libro en el que responde las críticas a su tipología, reconoce la insuficiente atención que en ella prestó a la familia, crítica que extiende al conjunto de la economía política (Esping-Andersen, 2000).



Finalmente, como se dijo, la *clientelización* es otro proceso relevante, cuya comprensión desafía a evitar lugares comunes. Por el propósito de este libro, algo que aquí importa es lo problemático que es pensar la clientelización como *el gran proyecto*: siempre asociada a la pobreza, suele leerse y oírse la sospecha de que quienes ejercen el poder se benefician de la privación de amplios sectores, convertidos así en ejércitos a su servicio. En esa mirada, habría algo intrínsecamente perverso en la pobreza y el ejercicio del poder, tanto como en los pobres y en quienes ejercen el poder, en distintas posiciones. La clientelización del bienestar sería algo así como un *programa*.

Ese esquema tiene dos ventajas: tiene sustento empírico y, hablando de política social, permite situarla socio-políticamente; ¿quién no tiene a mano, acaso, un ejemplo de intercambios de lealtades y favores? (*Favores por votos*, tituló Auyero hace ya una década, 1997). Sin embargo, se apuesta aquí a pensar la clientelización como *relación, como relación fundada, a su vez, en relaciones de desigualdad social en sentido amplio* (desigualdad de medios, de poder). El recurso al concepto de desigualdad es portador de ventajas explicativas muy superiores: en primer término, obliga a volver permanentemente sobre *las formas sociales de organización; no basta con erradicar la pobreza, no es suficiente con "repartir cosas", de lo que se trata es de mirar el orden social*. En segundo lugar, el concepto de desigualdad obliga a recorrer la sociedad en su conjunto, y entonces reconocer que *la clientelización es posible allí, en todas las circunstancias en las que haya personas con capacidad para barrer con la voluntad y el esfuerzo de los demás* (y eso alcanza a contextos de interacción institucional y de clase muy variados). Pero el concepto de desigualdad tiene, además, superioridad moral: sólo el éxito neoliberal ha hecho que resignáramos el valor positivo de la *igualdad*, que ha distinguido a [lo mejor de] la Modernidad.

Ambos puntos se reúnen en el momento de la gestión de la política social, con independencia de la voluntad y la conciencia de sus agentes. Acertadamente, Boltvinik (2005) señala que sería ingenuo pretender que los funcionarios que certifican o deciden en el contexto de políticas e instituciones concretas no emplearan en su provecho el extraordinario poder que eso les otorga; y esto no tiene que ver con atributos de orden personal, sino con las condiciones (social e institucionalmente construidas) a las que unos y otros se enfrentan. En la gestión, en situaciones concretas de interacción, la desigualdad en las condiciones de vida es un vector que recrea y amplía microsocio y microinstitucionalmente esas relaciones.

Este recorrido quizás ayude a explicar una peculiaridad de la relación autonomía-clientelización, por comparación con los otros procesos que fueron analizados hasta aquí: mientras los enunciados conceptuales y los juicios de valor sobre la mercantilización/desmercantilización y familiarización/desfamiliarización están lejos de ser similares y, por el contrario, son objeto de disputa político-cultural, los referidos a la clientelización del bienestar sólo concitan juicios negativos. En efecto, la noción de clientelización entraña en sí misma la refutación de toda autonomía: no se sabe por

qué capricho de la semántica histórica, pero en contextos políticos e institucionales *el cliente* no es quien manda, sino el que *es comprado* (siempre a muy bajo precio), y que *por esa vía ha enajenado su voluntad y su capacidad de agencia*.

Por último, si se piensa en un *continuum*, desde una institucionalización formal y estable hasta procesos de institucionalización informales e inestables, la clientelización se ubica en el extremo posible de esta última: sus condiciones pueden recrearse permanentemente y eso alimenta la informalidad que, a su vez, disminuye al mínimo la exigibilidad; *lo que fue puede no volver a ser*, podría ser su lema, aunque su eficacia radique en la creencia de perdurabilidad. En ese sentido, y tal como señalan Goldberg y Lo Vuolo, un problema que no puede responderse ligeramente es en qué medida los sectores subordinados “pueden afrontar el riesgo de un proceso de desclientelización, cuando las alternativas a las relaciones conocidas son inciertas y poco efectivas” (2006: 26).

Dicho de otro modo: ¿por dónde empieza la autonomía?

### 3. Terminar para empezar

Siguiendo la propuesta de Castel con la que se inició el capítulo, hasta aquí se pretendió problematizar la gestión de la política social reuniendo y relacionando un conjunto de cuestiones que todo el tiempo “reformulan e integran datos nuevos” en el “hacer” política social: las condiciones de vida “realmente existentes”, las relaciones y formas de trabajo, el bienestar “socialmente deseable”. Y las instituciones: el Estado, los distintos tipos de políticas, la diferenciación de mercados, las diferentes organizaciones familiares. Y las personas: agentes, decisores, “receptores” y mediadores de las políticas, dotados de distintas clases de estatidad; hombres y mujeres; menores y ancianos: todos ellos fueron aludidos, porque todos ellos hacen parte de los *interrogantes cuyas distintas respuestas configuran distintos campos de la gestión*.

Sobre el cierre, este último aspecto interesa especialmente: en la presentación se afirmó que no podía pensarse que la política social agotara la explicación sobre la vida social, ni sobre las vidas particulares. Esta afirmación se reitera, pero agregando que estas grandes cuestiones ni siquiera agotan la definición del campo de la gestión de la política social: distintas épocas conciben de maneras diferentes el trabajo y la seguridad, la protección social y el bienestar, y es precisamente eso lo que hace que siempre sea necesario volver a ellas. Las distintas respuestas, entonces, hacen que las políticas sociales estén sometidas a demandas de capacidades personales e institucionales, de alcances, de calidad y de tiempos que a menudo hacen creer que todo ha *comenzado de nuevo*.

El desafío de este trabajo ha sido problematizar genuinamente la gestión, lo que significó pensar problemas que —aunque nunca mecánicamente— permitan evocar situaciones “reales”, de personas e instituciones “reales”. En ese desafío queda algo por *comenzar* y es el hecho de que los contextos de gestión son contextos situados, en los

que sujetos también situados “producen sociedad”. En ese proceso, la diferencia está en las dos últimas cuestiones: la de la autonomía y la desigualdad social. Sociedades más igualitarias, cuyos miembros puedan construir vidas más autónomas, o sus contrarias: no hay diferencia más radical entre *políticas* y *gestiones*.

## Bibliografía

- Adelantado, José; Noguera, José; Rambla, Xavier y Sáez, Lluís (1998): “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. En: *Revista Mexicana de Sociología*, n°3, Vol. 60. México
- Alvarez Leguizamón, Sonia (2006); “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”. En: Andrenacci, Luciano (comp.); *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS/Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Andrenacci, Luciano (2002); “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”. En: Andrenacci, Luciano (org.); *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. UNGS/Al Margen. Buenos Aires.
- Auyero, Javier (1997); *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Losada. Buenos Aires.
- Barba, Carlos (2005); “Paradigmas y regímenes de bienestar”. En: *Cuaderno de Ciencias Sociales*, n° 137. FLACSO. Costa Rica.
- Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (2002); *El nuevo espíritu del capitalismo*. Akal. Madrid.
- Boltvinik, Julio (2005); “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades”. En: Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.); *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Siglo XXI. Gobierno de Tamaulipas. México.
- Castel, Robert (2004); *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Topía Editorial. Buenos Aires.
- Castel, Robert (1997); *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Castoriadis, Cornelius (1993); “Poder, política, autonomía”. En *Revista Zona Erógena* N° 14. Buenos Aires.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005); “Gestión social y municipios”. *De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. UNGS/Prometeo. Buenos Aires.
- Cochrane, Allan (1997); “Why Comparison?”. En: Cochrane, Allan y Clarke, John (eds.); *Comparing Welfare States. Britain in International Context*. Londres. Open University/Sage Publications.



- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1993); "Política social y regulación de la fuerza de trabajo". En: *Revista Cuadernos Médico-Sociales* N° 65-66. Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Rosario.
- Danani, Claudia (2005); "La construcción sociopolítica de la relación asalariada. Obras Sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2000". Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Danani, Claudia (2004); "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social". En Danani, Claudia (Comp); *Política social y economía social: debates fundamentales*. UNGS/OSDE/Editorial Altamira. Buenos Aires.
- Danani, Claudia (1999); "Políticas públicas y políticas sociales". Materiales docentes. Licenciatura en Política Social/Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Mimeo.
- Donzelot, Jacques [1984](2007); *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Esping-Andersen, Gosta [1990] (2000); *Fundamentos sociales de las sociedades postindustriales*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Esping-Andersen, Gosta (1993); *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons El Magnánim/Generalitat Valenciana/Diputació Provincial de València. Valencia.
- Fleury, Sonia (1999); *Políticas sociales y ciudadanía* (curso "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", junio de 2000). Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Geremek, Bronislaw (1997); *Poverty. A History*. Blackwell Publishers. Cambridge.
- Giddens, Anthony (1995); *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Editorial Amorrortu. Buenos Aires.
- Giddens, Anthony (1991); *Las nuevas reglas del método sociológico*. Editorial Amorrortu. Buenos Aires.
- Gough, Ian (1979); *Economía política del Estado del Bienestar*. Blume Ediciones. Madrid.
- Grassi, Estela (2003); *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Grassi, Estela (2000); "Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las 'soluciones' propuestas". En *Revista Sociedad* N° 16. Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Hintze, Susana (2007); *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

- Isuani, Ernesto (1991); "Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?". En: Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Rubén y Tenti, Emilio; *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila/CIEPP. Buenos Aires.
- Laville, Jean Loïs (1999); *Une troisième voie pour le travail*. Desclée de Brouwer. París.
- Lindenboim, Javier y Danani, Claudia (2003); *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Meiksins Wood, Ellen (1995); *Democracy against Capitalism. Renewing Historical Materialism*. Cambridge University Press. Nueva York.
- Navarro Ruvalcaba, Mario (2006); "Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina". En: *Revista Desacatos* N° 21. México. Disponible en [www.ciesas.edu.mx/Desacatos/21%20Indexado/esquinas2.pdf](http://www.ciesas.edu.mx/Desacatos/21%20Indexado/esquinas2.pdf)
- O'Connor, Julie (1998); "Gender, Class, and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues". En Olsen, Gregg; O'Connor, Julia y Korpi, Walter (eds.); *Power Resources Theory and the Welfare State*. University of Toronto. Toronto.
- Offe, Claus (1990); "La política social y la teoría del Estado". En: Offe, Claus; *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Editorial. México.
- Pautassi, Laura (2000); "Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades. Ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina". En: Herrera, Gioconda (comp.); *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derecho*. FLACSO-CONAMU. Quito.
- Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano (2006); "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina". En: Andrenacci, Luciano (comp.); *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS/Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2005); "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina". En: Repetto, Fabián (ed.); *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES/Norwegian Ministry of Foreign Affairs/BID/INAP. Guatemala.
- Rodríguez Enriquez, Corina (2007); "Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones". CEPAL. Santiago de Chile. Mimeo.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006); "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, Luciano (comp.); *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS/Prometeo Libros. Buenos Aires.

- Topalov, Christian [1990] (2004); "De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX". En Danani, Claudia (Comp); *Política social y economía social: debates fundamentales*. UNGS/OSDE/Editorial Altamira. Buenos Aires.
- Topalov, Christian (1979); *La urbanización capitalista*. Edicol. México.
- Wagstaff, Adam (2007); "Social Health Insurance Reexamined". Work Paper WPS4111. Banco Mundial. Washington DC., EE.UU.