

## Artículos centrales

# Reflexiones sobre actores en las políticas sociales

**José Carlos Escudero\***

Fecha de recepción: 16 de febrero de 2011  
Fecha de aceptación: 28 de febrero de 2011  
Correspondencia a: José Carlos Escudero  
Correo electrónico: escuderosalud@gmail.com

\* Médico sanitarista. Profesor de la Universidad Nacional de Lanús.

Los trabajadores sociales andan por el mundo acarreando una pesada mochila. A diferencia de otros científicos sociales han definido como su tarea el modificar el mundo, no solamente el describirlo y analizarlo. No los separa de la realidad un escritorio, una computadora, un archivo, una biblioteca: los suele separar del barro la suela de sus zapatos, de un sufrimiento concreto y evitable; un corto espacio de aire.

Una gran parte del sufrimiento humano es evitable o subsanable, lo que lo vuelve especialmente horrible. Esto clama que se pongan en práctica políticas para combatirlo, usando recursos y conocimientos que existen pero que no están al alcance de los sufrientes. Sucede que la dificultad

para implementar estas políticas no suele residir en su alto costo -suelen ser baratas-, ni en la carencia de conocimientos, sino en la resistencia a ellas por parte de sectores sociales con mucho poder. Si hablamos de políticas sociales debemos hablar del insumo poder, antes que de insumos de cualquier otro tipo.

Definiremos las políticas sociales como el encauzamiento del excedente social generado colectivamente (el cual, desde los cazadores recolectores hasta el momento actual ha crecido inmensamente) hacia ciertos objetivos, dando mas baja prioridad, o directamente descartando otros objetivos. A los actores sociales los definiremos como aquellos que disponen de poder para influenciar

en esas decisiones. De paso, en muchos casos no conviene a los actores sociales que sus decisiones se expliciten, y menos aún que se expliciten las alternativas viables a la decisión que han tomado. Para muchos actores la situación ideal es que todo esto suceda en silencio, y que la sociedad en general, y si tienen suerte, el ambiente académico y político, ignoren totalmente lo sucedido. Las políticas de Estado son un subconjunto de las políticas sociales, son las que implementa el Estado, y a veces, en contraste con lo mucho que se publicitan, suponen una inversión y un impacto social mínimo con respecto al total.

Para los trabajadores sociales, conocer la existencia y la forma de operar de todos los actores sociales es fundamental, ya que, en posesión de este conocimiento, están mejor situados para diseñar y operar estrategias políticas de acumulación de poder que modifiquen la situación en un sentido favorable (a diferencia del capitalismo, que busca maximizar la rentabilidad del capital, podemos postular que los trabajadores sociales buscan maximizar la justicia social... tema que no profundizaremos aquí). Las alianzas y conflictos entre actores, si se pueden conocer y analizar pueden facilitar ciertas implementaciones, pero hay que hacer un esfuerzo sistemático para estudiar la situación que eventualmente desemboque en ellas.

Un ejemplo histórico relativamente reciente puede ayudar a entender estos mecanismos. En los años 60 del siglo XX el capitalismo nacional y multinacional enfatizó en Argentina una política social en el área de transporte y comunicaciones centrada en los autos particulares y en los camiones. El Estado argentino no inició esta política social, se limitó a subsidiarla y a expandir la infraestructura caminera necesaria. Esto privilegia una solución que conviene al capitalismo: el auto y el camión, a diferencia del tren, movilizan mucho más capital, y a los capitalistas que los fabrican se suman los que venden el combustible, construyen las carreteras y cobran los peajes. El tren como opción es dejado de lado, pese a que es más económico, más "ecológico" –menos contaminante, menos usador de recursos no renovables –menos generador de accidentes, menos utiliza-

dor de espacios en el territorio. Los ferrocarriles nacionalizados por Perón fueron desfinanciados, una red ferroviaria de cobertura nacional fue desmantelada, y sus escasos tramos "redituables" fueron privatizados. Esta política social ha continuado hasta hoy, y el gobierno nacional actual, que ha hecho tantas cosas admirables en otras áreas, sigue utilizando al auto particular como activador keynesiano de la economía. Resulta llamativo constatar que quienes escriben sobre políticas sociales en nuestro país tengan tan poco en cuenta este ejemplo muy costoso y abarcador de cambio de una política social por otra, que apenas se discutió cuando se instaló, que fue apenas justificado, salvo con los burdos argumentos que la posesión de muchos autos es un paso hacia el "desarrollo", o que si los consumidores tienen dinero para comprar un auto pueden hacerlo, mientras que el Estado fue cómplice activo del desmantelamiento de la red ferroviaria, y de la instalación, difícilmente reversible, de un modelo de transporte que está absolutamente consolidado hoy pese a su defectos.

### **Actores en políticas sociales: los que defienden la rentabilidad del capital**

Si quisiéramos agrupar que tienen en común diferentes subconjuntos de actores en políticas sociales, queda inmediatamente claro que los que buscan maximizar la rentabilidad del capital son un subconjunto poderoso y fácilmente diferenciable. Esto se evidencia en todas las áreas de la sociedad. A continuación se analizara este "modus operandi" brevemente, en algunas áreas o sectores.

#### **Área agricultura: - alimentos - nutrición humana**

La crisis capitalista mundial está poniendo en evidencia alarmantes fenómenos: un aumento del porcentaje de la población del planeta que esta desnutrida, una pérdida de la seguridad o soberanía alimentaria en muchas naciones, en paralelo con la difusión de prácticas agrícolas y de cultivos nuevos, elegidos por su productividad

y rentabilidad, aunque tengan menos capacidad de alimentar a la población humana que los que reemplazan. El modelo sojero que se ha vuelto dominante en Argentina es ejemplo extremo de esto. Cultivado de manera industrial con altos insumos de capital, tecnología mecánica, semillas tratadas genéticamente y plaguicidas, produce un grano que, para alimentar a la población humana, es notablemente inferior a los cultivos que reemplaza, y que se exporta como forraje. Además expulsa población, concentra la propiedad rural, y tiende a reducir la seguridad alimentaria en Argentina. Los actores que impulsan a este modelo y otros similares: árboles para celulosa, alimentos de lujo, granos para biocombustibles, son políticamente muchísimo más poderosos que la población humana desnutrida que suele ser objeto de intervención por parte de trabajadores sociales. Por añadidura, la promoción mediática del consumo de ciertos alimentos, no los más necesarios, el estímulo a la creación de “cadenas de frío”, el “packaging” y la venta concentrada a través de cadenas comerciales tiende a aumentar la desnutrición de poblaciones que viven en permanente vulnerabilidad nutricional...

### Área salud

Las políticas sociales de salud con mayor eficacia, mejor costo beneficio, y mas igualitarias son las que resultan de la aplicación de la “Atención Primaria de la Salud”, en un contexto de oferta estatal lo mas desmercantilizada posible y con prácticas que son controladas por la población que las recibe. En cambio, la maximización del rédito del capital invertido en salud supone la oferta mercantil, dentro de un “mercado” sin controles de ciertas mercancías, en gran parte medicamentos patentados, y de ciertas prácticas. A estos actores no les importa que las enfermedades objeto de tratamiento no sean las mas prioritarias, o que los beneficiarios no sean la totalidad de los necesitados sino fracciones, que suelen recibir prioridad de atención en función de su capacidad de pago o de presión política. Los actores sociales que defienden la rentabilidad del capital en salud son muy poderosos y hay tres ejemplos actuales para demostrar esto: la reciente derrota de Obama en su tentativa de mejorar el muy ineficiente,

corrupto y caro sistema de salud de EEUU, el reciente recorte en el presupuesto del Servicio Nacional de Salud gratuito en Gran Bretaña, (y la automática expansión de la medicina de pago para los sectores mas ricos) en el contexto de el severo ajuste neoliberal que está sufriendo ese país, y la timidez del actual gobierno argentino en controlar las prepagas médicas y el mercado de medicamentos, el no estímulo para su fabricación por el Estado, timidez que contrasta con su exitoso arrojo en efectuar reformas positivas en la seguridad social de nuestro país. Los Trabajadores Sociales deben tener en cuenta que el costo cotidiano de tener niveles de morbimortalidad que son muy superiores a los que podrían existir configuran un genocidio silencioso cuya magnitud supera al producido por las guerras.

### Otras áreas

Los ejemplos de cómo funcionan los actores sociales que buscan maximizar las rentas del capital por medio de la aplicación de ciertas políticas sociales y no de otras son numerosísimos, como lo son sus saboteos de alternativas de política que pongan esto en riesgo. Esta breve descripción de lo que sucede en algunas áreas puede sugerir a los investigadores del tema que si siguen “la ruta/pista/ trama del dinero” que se gasta en ellas, y como se gasta, puede aclarar la identificación de dichos actores, puede explicar términos del discurso que usan para cuestionarlo, y pueden poner en evidencia contradicciones internas en frentes que no son necesariamente monolíticos.

### Actores en políticas sociales: los Estados/Nación antistémicos

Fue Immanuel Wallerstein quien calificó como “antisistémicos” “a los movimientos sociales y a los Estados-nación que se mueven en un sentido diferente, y a veces opuesto, al dominante en la Economía-mundo. Es evidente que tanto la Revolución Francesa (1789) como la Revolución Soviética (1917) fueron antistémicas, aunque después de esa fecha ha surgido una intensa y a veces virulenta polémica sobre cual movimiento histórico es antistémico y cual es funcional a la

forma de capitalismo actualmente hegemónica. Los Estados-nación marxistas leninistas europeos desaparecieron a partir de la caída del Muro de Berlín (1989). Quedan países con fuerte inspiración marxista en Cuba (cuyo análisis es especialmente interesante: sus políticas sociales en salud, educación y nutrición son las más eficientes e igualitarias en América, situación que coexiste con un bajísimo consumo de mercancías, y con una huella ecológica pequeña), China y Corea del Norte.

El "populismo" latinoamericano evidenciado en la última década es cada vez más objeto de análisis por políticos y académicos. Históricamente, sus orígenes se pueden rastrear en la Revolución Mexicana (1911) y su rebrote cardenista en 1938, en el primer peronismo (1945-1955), en el varguismo brasileño. Ejemplos actuales son el socialismo venezolano de Chávez, el kirchnerismo de Argentina, el estado multiétnico de Bolivia, la presidencia de Correa en Ecuador, y en la evolución de Brasil en los últimos años. Los actores sociales oficiales que se mueven en estos gobiernos fortalecen el gasto estatal en educación, aumentos de beneficios y estatización de coberturas sociales, distribución más igualitaria del ingreso nacional. Sus herramientas económicas suelen ser un keynesianismo económico, un industrialismo productivista capitalista —a diferencia de un capitalismo financiero— y una disminución de la dependencia económica con respecto a países que encabezan y son gendarmes del capitalismo hegemónico.

### **Actores en políticas sociales: los formadores de subjetividad colectiva**

Clásicamente, la familia, las religiones y el sistema educativo han sido los más importantes formadores de subjetividad colectiva. El aumento del alfabetismo y la sociedad de consumo, han creado un desarrollo de Medios que transmiten predominantemente el mensaje del sistema hegemónico. En términos de políticas sociales, al ser estos Medios en su gran mayoría controlados por diferentes manifestaciones del capitalismo hace que los problemas sociales que eligen para mostrar y las políticas sociales que explícita o implícita-

tamente proponen es la que conviene a la acumulación capitalista, mientras que los problemas que soslayan o niegan, o las soluciones que rivalizan con las capitalistas, son dejadas de lado. Existe una incipiente tendencia a expandir y diversificar la oferta informativa, incluyendo voces que son actualmente de acceso muy difícil: la legislación en varios países, de la cual la de Argentina es pionera, y la difusión de información por la Red, con consecuencias políticas a veces inesperadas (por ejemplo la derrota electoral del Partido Popular español en 2004, las recientes puebladas en Túnez y Egipto). Esto se hará probablemente cada vez más frecuente. Es tema prioritario para los Trabajadores Sociales que deseen estudiar el origen de las políticas sociales en ejercicio o en diseño un estudio sistemático de los que se difunde por los Medios de comunicación.

### **Actores en políticas sociales: sistémicos y antisistémicos a escala subnacional**

En un contexto capitalista, los actores subnacionales sistémicos son los que aumentan la legitimidad de este sistema político, o los que matizan esto con un énfasis "populista" inclusivo y redistribuidor. La frontera entre ser sistémico y antisistémico en estas situaciones suele generar intensos debates. En el capitalismo histórico, la fábrica era el gran instrumento organizador del proceso productivo capitalista, y se veía en sus obreros, entendidos como proletarios explotados, el gran motor del cambio histórico, los antisistémicos supremos. Las actividades políticas se priorizaban alrededor de la fábrica (organización obrera, sindicalización, huelgas). Con el tiempo, esto se fue complejizando: por un lado, aparecieron cuestionamientos antistémicos no asociados con el proceso productivo capitalista en sí: la reivindicaciones ecológicas y las de género. Por otro, el reemplazo del capitalismo explotador pero productivista, ofertor de empleo pleno por un capitalismo que, centrado en la acumulación financiera, generó exclusión, precarización del trabajo y desempleo. Esto desplazó a muchas de las luchas antisistémicas de la fábrica al territorio donde viven los antisistémicos. Las "organizacio-

nes de base “, los “movimientos sociales “centrados en unas pocas reivindicaciones concretas, y la herramienta de los “piquetes” como arma de elección para presionar se han vuelto habituales en América Latina. En aquellos países donde las redes camineras son poco desarrolladas los piquetes han sido especialmente eficaces.

Un breve párrafo dedicado a los movimientos antisistémicos subnacionales en situaciones de guerra. La reciente derrota militar de los invasores EEUU y Gran Bretaña en Irak, y un resultado aparentemente igual en Afganistán invadido por los países ya mencionados y la NATO han permitido desarrollar en ambos países una forma de hacer la guerra que jaquea la costosísima y sofisticadísima tecnología militar de estos. Los movimientos antisistémicos que se oponen a la invasión pelean una guerra de base territorial que es mano de obra intensiva, participativa (el apoyo de la población es esencial) y utilizadora de tecnologías adecuadas y poco costosas. Esto hace que los invasores deban pagar un costo en bajas propias que pone en seria tensión a la opinión pública de sus países.

## Conclusión

Los Trabajadores Sociales que se encuentran interviniendo en un terreno concreto encuentran

actores sociales que son igualmente concretos y que inclusive se corporizan en figuras individuales: “el referente”, “el puntero”, “el político”, “el represor”, “el burócrata”, etc. Estos individuos representan a otros actores sociales que los invisten de poder, recursos y autoridad. En este texto se propone cambiar el foco de la mirada, y centrarla en actores sociales que se mueven en un contexto mucho más “macro”, que puede inclusive parecer abstracto e inalcanzable.

Conviene sin embargo efectuar análisis a este nivel, y observar además como lo “macro” interactúa dialécticamente con lo “micro”, que es el habitual nivel de acción del Trabajador Social. Estas miradas pueden sugerir la existencia de tensiones, contradicciones, irregularidades, que existen inclusive en bloques de poder que veces parecen monolíticos e invulnerables. De una manera poco frecuente suceden grandes modificaciones en la trayectoria de la historia, y entonces lo que podría parecer un ejercicio académico se revela como dramáticamente posible. En una situación menos drástica, la tarea cotidiana de buscar poder político aliándose a actores sociales que buscan políticas de justicia social, y de intentar neutralizar a quienes buscan lo contrario, es consecuencia de estudiar el funcionamiento y los objetivos de todos los actores sociales, inclusive aquellos que parecen mas “macro” y distantes.

