

Artículos seleccionados

A 40 años de la recuperación democrática - Lo político de la cuestión social.

Diego Martin Raus^a

Fecha de recepción:	30 de julio de 2024
Fecha de aceptación:	22 de septiembre de 2024
Correspondencia a:	Diego Martin Raus
Correo electrónico:	dmraus@yahoo.com.ar

a. Magister en Ciencias Sociales. Profesor regular UBA. Director de la Carrera de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Nacional de Lanús.

Resumen:

La sociedad argentina atravesó en las últimas décadas un proceso de desarticulación y regresividad social inédito para su historia sociológica. La sociedad más igualitaria de América Latina, junto a Uruguay, devino en márgenes de pobreza y desigualdad progresivos.

Los estudios, análisis y diagnósticos sobre esta "cuestión social" (tal cual Castel la define) se elaboran entendiéndola, y por ende conceptualizándola, como una situación incremental que se desarrolla en sí misma, por sus mismas causas y condiciones y proponiendo políticas públicas en función de paliar su crecimiento cuantitativo. Es decir, el problema de la pobreza es que crece porque cada vez hay más personas que salen del mercado de trabajo formal y devienen pobres.

Esta comunicación enfocará la cuestión social desde el marco de lo político, es decir entendiendo que la misma es una constitución política en tanto se estructura como parte de un proceso societal, por ende económico, social, cultural, político, y no un problema de medición estadística como forma de interpretarlo y de diseñar políticas públicas. Nuevamente, la cuestión social es una cuestión política, es la resultante de un proceso histórico. Así se debiera entender y así debería conceptualizarse.

Por otro lado, esta comunicación planteará, en clara oposición a muchas otras comunicaciones y eventos desarrollados en torno a los 40 años de la recuperación democrática en el país, que esta

significativa regresividad social en la Argentina no se enmarca en "las deudas de la democracia", sino que debieran entenderse en el escenario político de los sucesivos gobiernos de estos 40 años. No es la democracia la deudora por esta crisis social, sino la política. La democracia es la forma de la política. Las políticas son las acciones de los gobiernos. El resultado social de las políticas debe leerse en el "debe" y "haber" de los sucesivos gobiernos.

Palabras clave: Cuestión Social - Lo Político - Democracia.

Summary

In recent decades, Argentine society has gone through a process of disarticulation and social regressivity unprecedented in its sociological history. The most egalitarian society in Latin America, together with Uruguay, became margins of progressive poverty and inequality.

The studies, analyzes and diagnoses on this "social question" (as Castel defines it), they are prepared by understanding it, and therefore conceptualizing it, as an incremental situation that develops in itself, due to its same causes and conditions and proposing public policies in order to alleviate its quantitative growth. That is to say, the problem of poverty is that it grows because more and more people leave the formal labor market and become poor.

This communication will focus on the social issue from the political framework, that is, understanding that it is a political constitution as it is structured as part of a societal process, therefore economic, social, cultural, political, and not a measurement problem. statistics as a way of interpreting it and designing public policies. Again, the social question is a political question, it is the result of a historical process. This is how it should be understood and this is how it should be conceptualized.

On the other hand, this communication will state, in clear opposition to many other communications and events developed around the 40 years of democratic recovery in the country, that this significant social regressivity in Argentina is not framed in "the debts of democracy.", but rather they should be understood in the political scenario of the successive governments of these 40 years. It is not democracy that is indebted for this social crisis, but politics. Democracy is the form of politics. Policies are the actions of governments. The social result of the policies must be read in the "debts" and "credits" of successive governments.

Key words: Social Question, Political, Democracy.

Introducción

A 40 años del inicio de la transición democrática en el país, y en esos años en otros países de América Latina, se impone una reflexión al respecto. Por un lado, porque dada la historia política latinoamericana del siglo XX y su *corsi e ricorsi* entre democracia y autoritarismo, sumado, por otro lado, a la estabilización democrática subsiguiente, se despliega un escenario político en donde la discusión no es sobre la pervivencia del régimen democrático sino sobre los resultados sociales que en tal escenario desarrollan las políticas gubernamentales. Cuarenta años en donde el valor fundamental está marcado por la vigencia de la democracia que, como sociedad, supimos reconquistar, estabilizar y mantener.

No obstante, la Argentina, país y comunidad social que se había constituido a lo largo de un siglo como un modelo “tipo ideal weberiano” de inclusión social y movilidad social ascendente en el conjunto latinoamericano, llega a estos 40 años de democracia con una estructura social en donde un conjunto muy grande de su población esta empobrecida, excluida, marginada. La regresión social del país es el dato más asombroso en nuestra contemporaneidad, dato al que habría que sumarle una profunda, dañina e intolerante división en las ideas y las opiniones políticas.

La Argentina, sociedad política y comunidad social desarticulada, heterogéneamente desigualada, enojada y descontenta con su presente, llega, por primera vez en su historia, a cuarenta años consecutivos en democracia. Por ende, algunos comentarios, análisis, comunicaciones actuales encabezan sus reflexiones con el título más o menos recurrente de “...**la deuda social de la democracia**”.

Esta comunicación, que pivotará sobre las formas y las razones de la desigualación (proceso de constitución de desigualdad) en la sociedad argentina, se vertebrará sobre la absoluta convicción de que **NO** es la democracia la que está en deuda. En todo caso las razones de esta regresión social habrá que buscarla en la calidad y *performance* de las políticas implementadas por los gobiernos democráticos que hemos elegido en estos cuarenta años.

En caída libre

Argentina y la crisis social

América Latina vivió desde mitad del siglo pasado bajo el denominado por las ciencias sociales “paradigma de la modernización”. Este modelo se fundamentaba estructuralmente en los procesos de industrialización, conmovían luego las estructuras sociales al conformar un conjunto amplio y heterogéneo de asalariados, y culminaba con la urbanización, el salto educativo y el desarrollo de los medios de comunicación. Se conformaban sociedades en torno a los sectores medios impulsados en su devenir por la mentada “movilidad social ascendente”.

Este paradigma, asincrónico entre los distintos países de la región, tenían su “tipo ideal” en Argentina y Uruguay. Estos dos países habían observado en su temprano desarrollo histórico -fines del siglo XIX- procesos que tempranamente anunciaban lo que en el resto de la región se desplegó luego de la segunda posguerra. La modernización social se definía finalmente en estos dos países en procesos relativamente altos de igualdad social. Solo por citar un dato estadístico oficial en Argentina en 1974 el desempleo no pasaba el 4% de la PEA mientras que la pobreza abarcaba a menos del 6% de la población.

Larga es la historia que, por solo hablar de la región latinoamericana, desarticuló aquel paradigma. Polémico es el debate acerca de los motivos de esa verdadera “deconstrucción” societal. El daño está hecho y asoma como estructural y sostenido en el tiempo.

Un estudio reciente del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, instituto que viene trabajando hace más de dos décadas en esta regresiva cuestión social y cuyos resultados no difieren en demasía de las estadísticas oficiales, publicó que en el país el 61% de los niños, niñas y adolescentes (entre 0 y 16 años) se encuentran bajo la línea de ella pobreza. Que el 59% de esa población infantil y adolescente reciben alimentación gratuita. La inseguridad alimentaria de esa población aumentó 44% entre 2010 y 2022. Y que el 40% de esos niños no tienen acceso, en sus hogares, al agua de red.

No estamos mencionando, en este artículo, la regresividad social que se observa en gran parte del mundo, ni mencionando los múltiples indicadores creados para

diagnosticarla en su multidimensionalidad. Queremos poner el foco en otra cuestión.

Los indicadores sociales que miden la cuestión social en los países son claros y contundentes en mostrar el profundo y progresivo deterioro de las condiciones sociales de vida. Claro que se esos indicadores miden lo social de manera estática, es decir cuantifican una dimensión de la vida social en tiempo periódicos -los tiempos en que se realizan las encuestas- para luego compararlos entre sí, o con indicadores de otros países de la región. Y así se observa cuantitativamente como avanza, se mantiene o retrocede un indicador que da cuenta de la realidad social.

Pero no nos dice nada del futuro cercano

Los datos que más arriba transcribí sobre la Argentina, mencionan indicadores sociales que involucran a una población estadística entre 0 y 16 años. Y son lapidarios para mostrar una actualidad social absolutamente regresiva. ¿Pero, y si sobre esos datos hacemos un análisis prospectivo? ¿Qué escenario de corto y mediano plazo nos mostrará?

Estamos hablando de una generación que en pocos años será central en la actividad económica, social, cultural, política, territorial del país. Que en unos años ocupará la franja etaria de las personas con más incidencia en la cotidianidad del país. Que serán la opinión más movilizadora para mostrar públicamente su encanto o desencanto con la marcha de las cosas. Que será importantísima en el protagonismo de un devenir histórico. En fin, que por fuerza biológica y motivación sociológica ocupará gran parte de la escena pública.

¿Y cómo se compondrá esa futura protagonista generación? De acuerdo a los datos ya señalados en grandísima parte creció y se socializó en la pobreza. Con dificultades extremas para tomar bienes públicos que le permitieran desarrollar todas sus potencialidades. Con alimentación por fuera de las normas recomendadas para la temprana infancia. En territorios precarizados y con baja, si existente, presencia estatal. Con acceso restringido a los sistemas de salud. Educación hasta donde se consiga llegar y a duras penas. Calificación insuficiente para insertarse en mínimas condiciones a los mercados formales de trabajo. Ya tempranamente desencantada. Y progresivamente enojada.

La politología trabaja tomando en cuenta, a veces exclusivamente, los liderazgos políticos, los partidos y sus

crisis y el cambio político. Pocas veces toma en cuenta el proceso societal que viene de abajo y no necesariamente como movilizaciones y conflictos. Los cambios políticos obedecen también a cambios en las composiciones sociales sostenidos en el tiempo. Por lo tanto, imperceptibles aunque obstinados. Cambios micro que en algún momento modifican el perfil objetivo y subjetivo de lo social.

Esto es lo que está pasando en Argentina, y Latinoamérica, desde hace más de veinte años. Y posiciona en el escenario público, cada vez más, a los hijos de esas transformaciones micro. Un denominador común en gran parte de esas generaciones es haberse desarrollado vitalmente y elaborado una percepción del mundo, de lo bueno y lo malo, lo justo e injusto, en condiciones de precariedad y desposesión.

Deconstrucción de una matriz societal

En un reportaje periodístico realizado en tiempos de su segundo mandato presidencial, el entonces presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, ante una pregunta que le interpelaba respecto a las razones por las que pensaba que”Brasil es un país pobre”, respondió: “Brasil no es un país pobre, es un país injusto”.

Reflexión certera, lúcida y que contenía en sí misma todo un posible tratado acerca del devenir histórico del que era, y es, el país más desarrollado, entonces relativamente más rico, de América Latina. El problema no era la pobreza, cuestión básicamente económica, dado que un país rico crea riqueza. El problema era la distribución social de esa riqueza, por ende, el problema era de justicia y de la política.

Esta cita, considero, puede ser total y absolutamente referida a la Argentina de los últimos años. Más allá de los clásicos ciclos *stop and go* de nuestra economía, la Argentina produce riqueza y es, en el concierto latinoamericano, un país rico en producción, en educación, en ideas, en constitución de sociedad y política. O, cabalmente, lo era.....

Queda claro, al menos en este artículo, la Argentina devino en un país injusto. Más injusto aún porque supo ser un país y una sociedad justa. El problema de la injusticia en una historia injusta es malo. El problema de la injusticia luego que predominara la justicia, es grave.

La democracia es un régimen político. En sí misma no produce justicia o injusticia. Si lo hacen los gobiernos democráticos, actores reales y responsables de una historia democrática.

La sociología, como toda ciencia, elabora y trabaja con sus propios conceptos. Estos, como en toda ciencia, tienen el poder de reducir el nivel de complejidad en la definición de algo. En la sociología, sus conceptos reducen el nivel de complejidad de lo real histórico y social, es decir, refieren al decurso de la vida humana en sociedad. Por ende, sus conceptos no son neutros. Son interesados políticamente, pero, sobre todo, performativos de la realidad que describen y analizan. Entonces, una buena actitud sociológica es trabajar con esos conceptos, pero a la vez relativizarlos. Saber tener una mirada profunda y crítica no sobre el concepto sino sobre su sesgo performativo de la realidad.

Primer concepto a discutir: **pobreza**. Es cierto que es un concepto estándar utilizado internacionalmente, que se adapta fácilmente a cualquier estadística socioeconómica y que, como tal, puede utilizarse comparativamente para tomar decisiones o para acompañar, en caso de un descenso estadísticamente comprobado, discursos políticos de gobiernos. El problema con el concepto “pobreza” es que su utilidad y su sobreutilización tendió un manto de olvido sobre, primero su perspectiva sociológica y, segundo, la responsabilidad política sobre la pobreza.

A la pobreza se la mide. Lo cual ya permite un abuso estadístico. Ningún gobierno le gusta admitir la profundización o el mantenimiento de los porcentajes de pobreza, por lo que es válido permitirse sospechar de las formas y metodologías de medición de la pobreza. Al medirse la pobreza, y pensarse la situación de pobreza desde esos indicadores cuantitativos, se la hace estática siendo, como todo proceso social, dinámico. Las mediciones de la pobreza se realizan y publican por etapas en un año y permiten ver el ascenso, permanencia o descenso de un número porcentual. En el medio de esas etapas nada, un vacío solo cubierto por el siguiente indicador.

Ahora bien, la propuesta no es solo pensar sino ubicar la situación en su lugar de origen, la sociedad, y en su modalidad de desarrollo en tanto proceso social. Si se piensa así se torna ineficaz hablar de la pobreza y se torna sociológica y políticamente necesario dinamizar el concepto-situación: hablamos entonces de **empobreci-**

miento, de un **proceso social que produce pobreza**, que sumerge en una situación de precariedad, carencia y hasta miseria a personas, familias y sectores sociales que no son pobres, o lo son solo estadísticamente, sino que fueron, o son, empobrecidos. Cuando hay pobreza es porque hay gente que fue empobrecida, se registra un proceso económico, social y político que sumerge en la pobreza a personas que no quieren ser pobres pero que no tienen los elementos (capitales dice Bourdieu) para evitar esa situación. Si las personas son empobrecidas a lo largo de un proceso social ampliado que se define históricamente, es porque otras personas y grupos sociales se beneficiaron con lo mucho o poco que ese proceso generó en materia de riqueza. El empobrecimiento tiene su contracara que es el enriquecimiento o, al menos, las mejoras económicas de grupos sociales que solo aprovecharon dicho proceso. Por eso el empobrecimiento es dinámico, o dinámica social (Comte), porque es un proceso que se constituye cotidianamente sobre la vida personal y social de sectores sociales. Porque se sufre cotidianamente y se espera, también cotidianamente, resolverlo. Definitivamente, la gente no es pobre porque quiere ni porque cae en un estrato estadístico; es pobre porque se la empobrece, porque hay quienes empobrecen. Entre empobrecidos y empobrecedores se resuelve un proceso social a lo largo de una historia nacional que tiene responsabilidades y efectos políticos. Pero el punto de partida para cualquier política bien intencionada, es decir no solo discursiva sino eficaz materialmente, es definir, y por ende performar, la situación en su dimensión dinámica, histórica y social.

El otro concepto polémico es el de distribución del ingreso. Nuevamente un estándar internacional, operacionalizable estadísticamente sea desde el coeficiente de Gini o desde la distribución por deciles, y que permite visualizar como se distribuye la riqueza que una sociedad crea a lo largo de un año. La resultante de esa distribución es la progresividad o la regresividad en la participación social de la riqueza, algo que a los gobiernos les interesa en caso de ser positiva, pero en menor escala a la pobreza pues los efectos de la distribución de los ingresos en la cotidianeidad social son más difusos, menos perceptibles en forma directa. Por ser así, a nivel estadístico los movimientos anuales del coeficiente de Gini o de la participación por deciles tienden a ser tan solo un detalle numérico para las personas. Políticamente, el concepto es útil pues remite a un imaginario por el cual el producto anual de una economía se distribuye, es decir se reparte en forma tan “natural” como las manzanas que caen del árbol y los que pasan las toman de

acuerdo a su gusto. La **distribución del ingreso**, como dimensión socioeconómica, despolitiza las relaciones sociales de carácter económico -las más conflictivas- en una sociedad capitalista; por ende es un concepto funcional, útil en tanto aséptico, a cualquier gobierno.

Ubiquemos el concepto en su dimensión económica, social y política y podremos ver en él, no solo el des-entramamiento de un proceso social, sino el desarrollo de relaciones sociales en una de las dimensiones más caras en una sociedad capitalista: la socioeconómica. No hay en realidad una "distribución del ingreso" sino una **captación o apropiación social de los ingresos o de la riqueza**. La riqueza que una sociedad crea al año, medida en PBI, no se distribuye naturalmente como las manzanas del árbol, es apropiada por ciertos sectores sociales más que por otros. Quienes tienen más elementos nuevamente los capitales de Bourdieu- sociales para captar una porción mayor de ingresos, lo hacen. Quienes tienen menos elementos solo pueden captar una porción menor, incluso a la necesaria para una vida digna. La cuestión social de los ingresos -riqueza- se define por la lucha social sea por recursos escasos o por las ansias de acumulación propias de una economía y una cultura social capitalista. Es dinámica en tanto enmarca una de las principales luchas sociales de los dos últimos siglos, y su resultante, estadísticamente reflejada en un mejor o peor Gini o una profundización en las diferencias entre deciles, en realidad muestra en toda su dimensión el mayor o menor equilibrio en la relación de fuerzas exclusión social sociales. La distribución regresiva de los ingresos marca contundentemente el resultado histórico de las transformaciones sociales luego de las reformas neoliberales de los '90, a la vez que la capacidad estructural de ciertos grupos sociales, y no necesariamente las altas burguesías o los ricos, de apropiarse continuamente de una porción muy mayor de la riqueza social. Y esa situación no es distribución sino captación. El primer término se define, y reside, en el orden de lo natural; el segundo en el orden de lo político.¹

Por otra parte, y ya en el terreno de precisar, diferenciando como análisis de lo real, otros conceptos referidos también a la cuestión social, es necesario comenzar

a precisar teóricamente la cuestión social², a partir de los conceptos de exclusión y marginalidad.

El tratamiento de estos conceptos en tanto similitud, diferencia o comunidad de ciertos aspectos nos permitirá por un lado precisar si ellos conforman un estado de situación de ciertos sectores sociales o son características estructurantes de esos sectores, mientras que por otro lado posibilitará la observancia de un nuevo sujeto social a partir de su constitución como identidad y en sus relaciones con el sistema institucional³.

El concepto de **exclusión social** tiende a mezclarse, y confundirse, con el de marginalidad. Vamos a entender el concepto de exclusión social como una posición de algunos grupos sociales respecto a límites prefijados básicamente por relaciones socioeconómicas.

La exclusión social es un producto de la desintegración social. El opuesto a este fenómeno -la integración social- es la situación prevaleciente en la mayoría de las sociedades occidentales de posguerra, trascendiendo incluso diferentes grados de desarrollo económico.

Ese modelo social implicó un proceso de inclusión social, o sea el involucramiento de la casi totalidad de los grupos sociales (clases) en el marco sociopolítico a partir de la distribución de bienes económicos, sociales y culturales. Este doble capital, material y social, garantizado por una particular relación entre el Mercado y el Estado, permitió a los diferentes grupos sociales estar, y pensarse, incluidos en el conjunto social, es decir en aquellas construcciones de sentido que definen una pertenencia absoluta a la sociedad.

A tal punto este modelo integró -incluyó- a los grupos sociales que se ampliaron los modos de conocer a la sociedad. Se desarrolla entonces la idea de estratificación, que no es sino la definición de criterios para componer los diferentes estratos sociales cuya sumatoria conforma la estructura social, la sociedad. El problema ya no era definir quiénes son los sujetos sociales sino como se los agrupa. Esta definición podía ser tan exhaustiva, por el grado de integración-inclusión, que incluso per-

1. RAUS, D. (2102): "América Latina: los dilemas irresueltos de la cuestión social", en MOREIRA, C. Y AVARO, D. (eds): América Latina hoy, Teseo, UABC, México.

2. En el sentido que le da Castel, es decir como un tema instalado a partir de sus efectos globales en la sociedad. CASTEL, R.: La metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica del salariado, Paidós, Bs.As, 1997.

3. Esto significa que, aparte de especificidades históricas en la construcción de la relación Estado-Sociedad, todo conjunto social moderno debe entenderse también en relación al sistema político-institucional. Más aún procesos sociales, como la marginalidad-exclusión, que emergen de la descomposición de fuertes sistemas de institucionalización de relaciones sociales (versión Welfare State, populismos o socialismos reales)

mitía que varios criterios de ordenamiento social actuaran complementariamente: clase, categoría ocupacional, nivel de ingreso, nivel de educación, etc.

La articulación de categorías de estratificación social fue un logro en la ciencia social posibilitado por el nivel real de integración social; los grupos sociales variaban en su conformación acorde a los criterios de estratificación adoptados, pero lo que era seguro es que se hablaba del conjunto de la sociedad⁴. ¿Quién puede pensar hoy día que con la sola elección de un criterio de estratificación alguien puede decir algo de toda la sociedad?

Ahora bien, este proceso de inclusión social, que terminó de significarse exhaustivamente con la inclusión política, se definió básicamente por el acceso a bienes materiales y culturales. Es decir, más allá del sentido de pertenencia dotado por la idea de ciudadanía, el elemento vital de la inclusión implicaba la presión por un capital material (salario y consumo) y por un capital social (bienestar y movilidad social). Si esto se acepta se puede pensar entonces que el modelo de inclusión implicaba posiciones sociales⁵, o sea lugares que los grupos sociales ocupaban a partir de determinadas clasificaciones⁶. La posición social partía de una base material y recién luego elaboraba su base cultural, definido como el sentido de pertenencia a un determinado estrato. No implica esto una sobredeterminación económica de la posición social dado que ésta se consolida en la adquisición de su sentido por parte del sujeto, sino una secuencia temporal en la construcción del proceso.

Si, entonces, la inclusión social se define como una posición social en límites prefijados por una lógica determinada en la conformación de un orden social, la mis-

ma concepción construirá el proceso inverso, esto es la exclusión social.

Esta es, por ende, una posición social definida por la pérdida de bienes materiales⁷ y culturales, lo que significa un traspaso negativo de los límites que prefijan el orden social. Si éste se define por la adquisición de un capital material y social específico y por la posibilidad de sustentar ese proceso, su imposibilidad (su razón de no ser) significa dejar de estar adentro de esos límites prefijados, lo cual es sinónimo de no estar dentro del orden social reconocido. Esto no implica ser nada, pues los individuos existen y construyen su propio entramado social⁸, sino que posicionalmente abandonan cierto campo cuyos límites no son rígidos sino permeables. Pero la línea, el límite, la frontera entre inclusión y exclusión existe, se construye socialmente y es tan permeable como acotado en el tiempo su lógica de reconocimiento. Pero mientras existe, opera socialmente, es decir define quienes ocupan las posiciones socialmente reconocidas (y por ende políticamente validadas) y quienes las rezagadas o desvalorizadas (políticamente no validadas y de ahí, en corto lapso, reprimidas)⁹.

Así podemos pensar que la exclusión social no es un estado social, o sea determinado por un sentido subjetivamente construido de pertenencia. Es un proceso expulsivo que excede la posibilidad de resistencia a esa expulsión. Implica límites socialmente aceptados y posiciones ocupadas en ambos lados de esos límites. Su relación con la marginalidad social puede entenderse en tanto aquel conforma una situación previa, es decir una situación que genera el despojo material y cultural necesario para pasar a un estado de desconocimiento social y auto-extrañamiento¹⁰ solo que esa alienación no es respecto al trabajo sino al sentido de la vida social.

4. Se explica en este proceso el desarrollo de la sociología funcionalista, los estudios de estratificación social y el desarrollo de la estadística social y las metodologías cuantitativas.

5. No en el sentido de Laclau. En él las posiciones de sujeto son básicamente construcciones racionales, es decir procesos subjetivos en una determinada conciencia social. O como señalaba Gramsci, "la objetividad como intersubjetividad".

6. Lo que puede traducirse como ordenamientos definidos en la producción de un, y solo uno, tipo de orden social.

7. O la imposibilidad de acceso a ellos en el punto de origen, es decir en el momento de comienzo de la inclusión.

8. Incluyendo en esa construcción alternativa la delincuencia, el narcotráfico, el rechazo cultural a la pertenencia, la definición cotidiana de la vida social. Quiere decir que ese entramado no es una cuestión moral o valorativa sino (en sentido durkheimiano), social.

9. De donde ciertas cuestiones sociales pasen a ser definidas como de orden público o de seguridad del Estado y el orden social.

10. En el total sentido que Hegel y luego Marx le dan al concepto.

Las ideas actualmente prevalecientes enfatizan la nueva cuestión social (desempleo, informalidad, pauperización, anomia) desde el concepto de **marginalidad**. Es decir, la constitución de un nuevo sujeto social a partir de las modalidades de resolución de la crisis del modelo social fordista, está determinada por su marginación de ciertos beneficios económicos y sociales y la pérdida progresiva de un capital simbólico que permitió, junto a los otros factores, la ampliación definitiva de la ciudadanía¹¹. Por ende, un primer punto de llegada es la idea de haber quedado al margen de esos beneficios y, sobre todo, de las estructuras que los proveían, básicamente las instituciones económicas y las instituciones sociales del Estado.

Sin embargo, es posible pensar que actualmente la marginalidad social sigue siendo considerada un estado de cosas dentro del proceso social. Es una forma social (o hecho social, en el sentido de Durkheim) que constituye situaciones y sujetos sociales (ahora weberianos, es decir con racionalidad, lo que significa conciencia y sentido de su situación), y que se explica básicamente a partir de la misma dinámica social. La marginalidad social es (nuevamente Durkheim) un hecho social producido por hechos sociales, por ende, se explica desde la lógica de lo social. Así, la marginalidad clasifica una situación social, genera un estado, una situación en el orden social, dota de un nuevo sentido (acción social) al conjunto de la sociedad. El marginal social es un producto de lo social. Su ubicación, caracterización y localización en el espacio se realiza sobre coordenadas que solo se comprenden dentro del sistema de relaciones sociales, emerjan éstas de la economía, los campos culturales, las etnias o las relaciones parentales o profesionales. La marginalidad social crea una "posición de sujeto"¹², es decir define un sujeto social y éste se constituye con ciertas características y en relación a otras características, es decir, otros sujetos sociales.

Definitivamente, la marginalidad social es una situación en el campo social, en un determinado entramado de relaciones sociales que no se construye, y por ende no se reconoce, en límites prefijados. El único límite en

que se constituye la marginalidad es el social, es decir el conjunto amplio de relaciones y acciones cuyo sentido, históricamente definido, integra a algunos grupos y excluye a otros. En ese único límite reconocido la marginalidad se instituye como un estado de cosas que implica determinados sujetos. Ese estado (situación) es una construcción objetiva pero también subjetiva en tanto la marginalidad culmine probablemente en un proceso de automarginación, o sea la propia definición de marginal. Es un estado, entonces, porque involucra el propio sentido de ser marginal.¹³

Democracia, gobiernos y gobernabilidad

Pasados 40 años desde que el 10 de diciembre de 1983, Raúl Alfonsín tomara posesión de la banda presidencial como presidente democráticamente electo por los argentinos, muchos análisis sobre este devenir, aunque situados en esta dura contemporaneidad económica y social que vive el país, comienzan sus argumentaciones con un intítulo que refiere a la "deuda social de la democracia". Ese significativo, en tanto título, alude a que la democracia se consolidó en el país, pero observa una deuda social a cuenta de los indicadores, una enorme deuda social que debe saldarse.

Y, a partir de esa idea, el sentido de este artículo.

No es la democracia la que está en deuda con la sociedad respecto a la crisis social. Si están en deuda los sucesivos gobiernos democráticos que generaron, o no supieron revertir, la profunda regresión social que vive la sociedad argentina.

Las democracias son modalidades de constitución de gobiernos. En sí mismas no gobiernan ni generan resultados de gobiernos. Estos, que hacen a la historia de una sociedad política y al mayor o menor progreso y bienestar de sus habitantes, son absoluta responsabili-

11. De donde debe pensarse a la ciudadanía no solo en tanto figura jurídica y política sino también social, dado que genera individuos que van a constituir relaciones sociales, van a ser interpelados por las instituciones políticas y van a estructurar demandas y movilizar recursos en tanto portadores de esos derechos que, originados en el plano individual (derechos civiles), se trasladan al plano societal (derechos sociales). Por ende la sociedad en su conjunto redefine su sistema de relaciones y ordenamientos a partir de esa provisión de bienes materiales y simbólicos y su cristalización en la figura de la ciudadanía.

12. Como señala Laclau, esta posición implica un sujeto esencial con claro sentido de la dirección de su acción social y política. Es una identidad inescindible e histórica. LACLAU, E. y MOUFFE, CH.: *Hegemonía y alternativas socialistas, Siglo XXI, México, 1988*, y LACLAU, E. y MOUFFE, CH.: *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Nueva Visión, Bs. As., 1993.

13. RAUS, D. (2012): "Pensar la sociedad y la cuestión social hoy en América Latina contemporánea", en MOTA DIAZ, L. y CATTANI, A. (eds): *América Latina interrogada- Mecanismos de desigualdad y exclusión social*, Porrúa, México.

dad de los gobiernos que ocupan el centro de la decisión política y que a través de sus programas y políticas estructuran el devenir histórico de un país.

Es decir, la regresividad en los estándares de las condiciones sociales de vida de los argentinos hay que buscarla en los resultados de las políticas gubernamentales y no en la forma -Democracia- en que se instituyeron los gobiernos responsables de esas políticas. Los resultados sociales de las políticas implementadas, o dejadas de implementar, en cada período de gobierno democrático, están en estrecha vinculación con la capacidad política de esos gobiernos de llevar adelante el programa político por el cual fueron electos, aparte de la gestión de los problemas y cuestiones que aparecieron durante su mandato. Esto es el problema de la gobernabilidad.

Cuarenta años de democracia quiere decir cuarenta años en donde se sucedieron gobiernos democráticamente elegidos. Significa que el sistema representativo funcionó legítimamente. La ciudadanía, sujeto político en la democracia, ejerció libremente su derecho a elegir a sus representantes, comenzando por el poder ejecutivo en la figura de un presidente.

Tan democráticamente se sucedieron esos actos electivos que a lo largo de estas cuatro décadas se observó una regular alternancia del poder, es decir alternancia entre partidos y coaliciones de partidos.

La democracia existió y, exitosamente, funcionó. Si los resultados sociales y económicos de estos cuarenta años no se consideran hoy relativamente exitosos o proveedores de un bienestar generalizado y progresivo, el problema habrá que buscarlo en los gobiernos que democráticamente se instalaron en la casa de gobierno y llevaron adelante sus programas electorales, aparte de gestionar las cuestiones que a lo largo de sus períodos se fueron suscitando.

Los gobiernos, una vez instalados en el poder democráticamente conferido, llevan adelante su política. La política, en inglés *politic*, se diferencia de las políticas, en inglés *policies*. Referencio en la lengua inglesa porque permite en la escritura de la palabra una diferencia que en el español es solo un pase de singular a plural: política y políticas.

“La Política” sería el objetivo central con que un partido o coalición de partidos se propuso ante el electorado a

ser gobierno. Es el programa electoral de gobierno pivotando sobre una cuestión central, innegociable, núcleo de los que va a ser la acción de gobierno de lograr el triunfo electoral. La política es el vector de todo un período de gobierno si alguna crisis no pone en juego, o desplaza, ese objetivo.

“Las Políticas” son las acciones concretas, permanentes, cambiantes, negociables, con avances y retrocesos con que un gobierno, una vez en el poder, intenta llevar adelante su Política. En el terreno que sea -económico, social, cultural, internacional, demográfico, etc.- se desarrollan políticas permanentemente a fin de resolver las situaciones emergentes, pero, sobre todo, con el objetivo de llevar adelante y estructurar su Política. Del interjuego entre la política y las políticas emerge el resultado político de un gobierno al fin de su mandato. Que quiso y pudo hacer y que quiso, pero no pudo, o pudo pero no quiso, hacer. Y de ese resultado, con impacto absoluto en las condiciones de vida de una ciudadanía, el mayor o menor consenso social a ese gobierno saliente.

Es posible pensar que ha sido recurrente en la historia política latinoamericana que todo conflicto social causado por problemas estructurales y que registrara potencialidad de cambios en el orden social, implicara razones justificatorias para la alteración del régimen democrático. Las razones aducidas en esos episodios eran las carencias del régimen democrático para asegurar la gobernabilidad política de la sociedad. De esta manera la gobernabilidad -la acción de gobernar y las instituciones que esa acción genera- era una variable dependiente del régimen político. Este cambiaba -democracia a autoritarismo y viceversa- en razón de proveer capacidad de gobierno. No era admitida la idea que la gobernabilidad implicaba un conjunto social a gobernar y que éste, en procesos de cambio social, era naturalmente movilizador de demandas, cuestionador de ciertos órdenes estatuidos y, por ende, el orden social en su conjunto devenía conflictivo. Pero precisamente ese orden social en cambio es lo que validaba la acción de gobierno, y ésta debía adaptarse en acciones e instituciones para reequilibrar el movimiento de lo social. Nunca hubo tiempo para esa adaptación. La solución fue la alteración del régimen, es decir, como señala O'Donnell, de los roles y canales de definición y acceso permitidos a los gobiernos¹⁴.

En la actualidad las sociedades políticas latinoamericanas pueden separar, en la resolución de los conflictos o redefiniciones del orden social, la cuestión del gobierno

14. O'DONNELL, G.: Modernización y autoritarismo, Paidós, Bs. As., 1978.

de la cuestión democrática. Es decir, se aceptaría más la posibilidad de que el sistema de gobierno sea la arena, y eventualmente el fusible, del conflicto social, mientras que la democracia es una sustancia y forma legitimada en sí misma y no la variable a poner en juego ante alteraciones sociales. La posibilidad de separación de ambos órdenes políticos estaría causada por las feroces experiencias de los últimos regímenes militares pero también por los cambios en las orientaciones de la acción colectiva y las modalidades de constitución de identidades sociales que dan entidad a los derechos civiles y políticos, o sea a esa identidad social en expansión que denominamos como "ciudadanía social".

Un punto importante a discutir es el sentido que se le otorgó tradicionalmente al concepto gobernabilidad. La sociología política de los '50-'60, atravesada por el modelo funcionalista y por el sesgo teórico de la modernización, imprimió a la idea de gobernabilidad un matiz conservador que iba a perdurar. Para la teoría funcionalista, y su aplicación en la "modernización en sociedades en cambio rápido", la gobernabilidad era la adaptación social a pautas políticas cultural e institucionalmente conformadas. El sistema político tenía como función canalizar y procesar demandas sociales de manera tal que éstas no devinieran disruptivas del sistema social. A partir de esta consideración la gobernabilidad fue el concepto ideal para el análisis conservador del cambio social¹⁵.

Si la gobernabilidad es pensada, en tanto concepto, como categoría de "no cambio", es decir una acción tendiente a hacer funcional el movimiento de lo social para que todo proceso de cambio no transforme nada, es porque se conceptualiza a la política institucional como la única gestora posible de cambios, o porque se piensa que la función de los gobiernos es impedir los mismos. En uno u otro caso no aparece la posibilidad de pensar que los cambios provienen de la sociedad y que el sistema político los institucionaliza, y redefine en un juego institucional de ida y vuelta, generando un sistema en permanente transformación a la vez que gobernable.

Todo sistema político se sustenta en una lógica de gobernabilidad. Su función (no su funcionalidad) es la de gobierno. Que esta función implique adaptación, es decir contención de cambios o movimientos, o, por el

contrario, inducir e institucionalizar cambios, es ya cuestión de la orientación ideológica del gobierno.

Que la cuestión política permita separar conceptualmente a la gobernabilidad de la democracia implica, en el contexto de cambios estructurales, sociales y culturales actuales, que la acción de gobierno deba contemplar criterios de legitimación tradicionales (definidos teóricamente: la consecución del bien común; definidos más pragmáticamente: una distribución de recursos tal que las motivaciones¹⁶ sociales sean mayores que las fuentes de conflictos), y otros no tan comunes como ser criterios de eficiencia en la distribución de recursos, generación de políticas en base a criterios de posibilidad (no inflacionarias), incumbencia sobre áreas de preocupación nuevas como medio ambiente, discriminación, género, tecnología.

El punto en discusión es entonces la capacidad de los gobiernos para ser efectivos en sentido global. De esa efectividad deviene la gobernabilidad política, es decir la capacidad del gobierno de generar mecanismos formales para viabilizar políticas que contemplen como posibilidad el cambio social. Lo que sucede es que la noción de cambio social ya no es igual a la concepción tradicional, en donde se lo definía como cambio estructural. En las sociedades políticas actuales, debido a su conformación y a las orientaciones de la acción colectiva, el movimiento social implica demandas cruzadas, acotadas, no excluyentes que, por ende, implican la posibilidad de transformaciones puntuales que no fracturan al todo social, más allá que esa "no fractura" sea buena o mala en sí misma.

La heterogeneidad social y la velocidad de los intercambios en ella realzan la factibilidad de generar gobernabilidad. Las bases de apoyo de los gobiernos son más desestructuradas, más difusas y por ende con menor capacidad de impacto sobre la legitimidad de las respuestas del sistema político. Si esto es así significa que también el régimen político -la democracia- tiene una distancia mayor entre la potencial disruptividad del movimiento social y la crisis de la misma. Esto no implica señalar la consolidación definitiva de la democracia. Sólo las condiciones sociales y políticas que tienden a resguardarla, más la extensión de un sentido social que la incorpora como un bien público más apreciado que lo que tradicionalmente fue en la región.

15. Ver al respecto el título del documento que elaborara la Comisión Trilateral, encargada de evaluar las dificultades que registraba el crecimiento económico en los países industrializados a fines de los '60: "Informe sobre la gobernabilidad de las sociedades". HUNTINGTON, S., CROZIER, M. y WATANUKI, J.: The crisis of democracy. Report on the governability of societies, NY Press, NY, 1975.

16. En el sentido que Habermas le da al concepto. HABERMAS, J.: Problemas de legitimación del capitalismo tardío, Amorrortu, Bs. As., 1988.

En última instancia, sería posible pensar que la capacidad de la acción de gobierno -governabilidad- está en función directa al proceso de transformación del Estado y a la institucionalidad estatal que surja de ese proceso. En tanto ésta pueda dar cuenta de las nuevas demandas sociales, recomponiendo para ello funciones, roles, y políticas de generación de bienes públicos y de legitimación, la acción de gobierno tendrá la eficacia que hoy los actores sociales demandan. Mientras tanto la cuestión de la democracia, si bien fortalecida o debilitada por el consenso emanado de la gobernabilidad, no se valida en las transformaciones del Estado sino en la expansión de su significado a nivel social. Incluso de esa expansión del sentido democrático es que surgen presiones sociales para una transformación del Estado, no en el sentido de retirada sino de redefinición de sus roles, sus formas y en la conformación de consensos

que no son otra cosa que reconfigurar su relación de mutua constitución con la sociedad.

Esto no implica señalar que la democracia es un bien público definitivamente instalado en América Latina. Su sinuosa historia impide ser tan tajante. Es cierto que existe una “deuda social” muy grande, que es estructural y no una crisis coyuntural, pues emana de las reformas económicas de la década pasada. Esa deuda es un desafío candente no solo en términos de gobernabilidad sino también en términos de moral política. Estas reflexiones tienden a señalar, a modo de conclusión, que si bien la democracia, como cuestión política, se muestra más sólida que en épocas pasadas, la cuestión social ofrece muchos flancos, y los seguirá mostrando mientras no se la conceptualice en los términos en que se la supo pensar -desarrollo y modernización- y solo se la interprete “alivio de la pobreza”.

Bibliografía

- Beccaria, L. (2003) "Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas", en *Boletín Informativo Techint*, nro. 312, mayo-agosto.
- Bresser Pereira. (1991): "La crisis de América Latina: Consenso de Washington o crisis fiscal", en *Pensamiento Iberoamericano* N°19.
- Bucci Gluksmann, CH. (1987): Gramsci y el Estado, Siglo XXI, México
- Camou, A (2001): Los desafíos de la gobernabilidad, FLACSO, Mexico.
- Canelo, P. (2019): ¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castel, R. (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado Paidós, Bs. As.
- Cruces, G. y L. Gasparini (2009): "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica", en *Desarrollo Económico*, n° 192 y 193.
- Gerchunoff, P. y J. L. Machinea (1994): "Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización", en P. BUSTOS (comp.): Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización, Buenos Aires: Fundación F. Ebert.
- Gorz, A (1998) Miseria del presente, riqueza de lo posible, Paidós, Bs. As.
- Kessler, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, cap. II. "Distribución del ingreso y trabajo".
- Kulfas, M. (2016). Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Laclau, E. y Mouffe, CH. (1988): Hegemonía y alternativas socialistas, Siglo XXI, México.
- Laclau, E. y Mouffe, CH. (1993): Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo, Nueva Visión, Bs. As.
- Lechner, N (1996): "La política ya no es lo que fue", en *Nueva Sociedad* 144, Caracas.
- Lindenboim, J. (2010) "Ajuste y pobreza a fines del siglo XX", en TORRADO, S.: El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002), *Tomo II*, Buenos Aires: Edhasa.
- Merklen, D. (2005). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003, Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Nun, J. Y J. C. Portantiero (1987): Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Buenos Aires: Puntosur.
- O'Donnell, G. (comp.) (1988): Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina, Paidós, Bs. As.
- Piovani, J.I. y A. Salvia (2018): La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual, *Buenos Aires, Siglo XXI*.
- Pucciarelli, A. (2011): "Menemismo. La construcción política del orden neoliberal", en Pucciarelli, A. (coord.): Los años de Menem, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pucciarelli, A. (coord.) (2006): Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Raus, D. (2011): "Política y Sociedad en la Argentina. Kirchnerismo, peronismo y las elecciones de 2011", en Salinas Figueroa, D.: América Latina: entre la gobernabilidad y los dilemas políticos actuales, Ed. UAI, México, 2011
- Raus, D. (2012): "Desarrollo y democracia. El estado de la relación post-reformas", *Revista Estudios Económicos*, Vol. XXIX (N.S.), junio 2012, Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur
- Raus, D. ed. (2014): "El Partido Justicialista en el gobierno de la Alianza", en Pucciarelli, A. y A. Castellani: Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Raus, D. (2017): "Salir del infierno". La transición política en la crisis de la convertibilidad., en "Los años del Kirchnerismo" (2017), A. Pucciarelli y A. Castellani (eds), Siglo XXI, Bs. As.
- Raus, D. (2019): "O gobierno de Mauricio Macri en Arxentina (2015-2019). Balance dunha experiencia (inesperadamente) frustrada", *Tempo exterior*, 39, XX (I), 89-100. Versión mimeo en español.
- Torre, J. y P. Gerchunoff (1996): "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, N° 143, Buenos Aires, octubre/diciembre.
- Vilas C. (1997): "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", en *Desarrollo Económico* 36 (144), p. 931-952.