

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **La constitución de un saber: las improntas gestacionales del saber de la gestión social.**

Alejandra De Gatica.

Cita:

Alejandra De Gatica (2009). *La constitución de un saber: las improntas gestacionales del saber de la gestión social*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1279>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/QAv>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **La constitución de un saber: las improntas gestacionales del saber de la gestión social**

**Alejandra De Gatica**  
**IDAES / UNSAM**  
*aledegatica@yahoo.com.ar*

## **Presentación**

A partir de los postulados teóricos generados por Pierre Bourdieu, podemos concebir al desarrollo social como un “campo” al que le compete lo que comúnmente se denomina “la cuestión social”. Podemos afirmar, además, que el desarrollo social es un producto social, pero su análisis es una tarea que se percibe a contramano de lo que señala el sentido común, dado que la existencia de estados de vida, como son la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión, sólo pueden admitirse y administrarse a condición de que sean tratados como problemas.

Nuestro interés está dirigido a indagar en los mecanismos y las formas que permitieron instaurar este conocimiento. Se intenta comprender la constitución de un dominio de saber, como es la Gestión Social, entendiéndolo como una necesidad de cientificar lo social, enmarcado, a su vez, en un proceso de búsqueda de soluciones a los problemas de la organización y el orden social.

En el presente trabajo se analizarán los discursos que se elaboran sobre este saber a partir de algunos textos fundacionales, algunos mecanismos identitarios como la “ginificación” de la cuestión social y el proceso de importaciones heréticas de conceptos y teorías. Se tomará un libro publicado en el año 1999 por el SIEMPRO, considerado fundacional en términos del papel que cumplió este Programa en el proceso de gestación del saber de la Gestión Social.

### **La cuestión social y las importaciones heréticas**

El SIEMPRO<sup>1</sup> es un programa creado en 1996, dependiente, en ese momento, de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, con la mayor parte de su financiamiento proveniente del Banco Mundial. La constitución de este programa responde al proceso de construcción transnacional de una política pública de “lucha contra la pobreza” (Merklen, 2007). “Este proceso no se despliega como una sustitución de los Estados por organizaciones internacionales, sino que se desencadena más bien a partir de una intervención creciente de estos organismos supranacionales en el tratamiento de la cuestión social” (Merklen, 2007:103).

El SIEMPRO ocupa un lugar clave de legitimación dentro de este sistema de acción debido a su voz autorizada en la determinación de los saberes “científicos” y las prácticas innovadoras en materia de gestión social. La relevancia de este programa para las políticas a nivel nacional ha sido fundamental para la construcción del consenso mencionado. Sus numerosas publicaciones, sus técnicos visitando los programas provinciales, la presencia de unidades ejecutoras en cada provincia y la participación de los intelectuales revelan su poder de legitimación del saber de la Gestión Social. Por lo tanto, se considera que estudiar en profundidad la literatura producida por este actor implica adentrarse en una de las formas en que la Gestión Social se ha constituido como el conocimiento legítimo acerca de los problemas sociales y sus soluciones.

En la constitución del saber de la Gestión Social en la Argentina actual, la circulación e importación de saberes e ideas provenientes de diferentes países, organismos y centros posicionados en el lugar de la voz autorizada dentro del campo es una característica distintiva.

---

<sup>1</sup> Actualmente depende del Consejo Nacional de Políticas Sociales, presidido por la Ministra de Desarrollo Social de la Nación, el cual lo conforman todos los ministros del Poder Ejecutivo Nacional.

La intención no es realizar aquí una síntesis de cada una de las perspectivas teóricas que han protagonizado el debate acerca de la cuestión social en los años noventa, dado que la misma se encuentra presente en todo estudio que aborde el problema de la pobreza y la exclusión social, sino más bien analizar el proceso de importación en sí mismo, el cual podría denominarse herético. La importación herética ocurre cuando conceptos o ideas creados por alguien son luego usados con fines que serían reprobados por sus autores originales. En esta importación de saberes juegan un papel muy importante los expertos. La expertise provee una justificación técnica a un proyecto político.

*La nueva cuestión social* de Pierre Rosanvallon (1995) es junto con *La metamorfosis de la cuestión social*, de Robert Castel (1997) una de las referencias por excelencia en todo debate, conferencia, investigación que se ocupe de los problemas de la desigualdad, la pobreza, la exclusión o sea cual fuere la nominación hegemónica de la cuestión social en un momento dado, debido a su influencia en los análisis desarrollados durante la década de los noventa. Aquí trataremos de observar cómo los conceptos y categorías que en ellos se presentan luego son desprendidos para “usarse” en el proceso de construcción de un nuevo saber: “la Gestión Social”.

Pierre Rosanvallon, en el libro citado, plantea que la crisis del Estado de Bienestar se manifiesta en tres etapas y dimensiones. La primera es la crisis financiera de los '70, la segunda la crisis ideológica de los años ochenta que cuestiona la legitimidad del Estado para el manejo de los problemas sociales y la tercera crisis, la de los 90, que es de orden filosófica. La entrada en esta crisis filosófica es la que acompaña el advenimiento de una nueva cuestión social. A su vez a ésta la acompañan dos problemas de gran envergadura: la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales. Frente a esto el Estado de Bienestar tiene un papel fundamental e irremplazable, pero es necesario repensarlo positivamente. Lo que está en crisis, según el autor, es el “Estado providencia pasivo” y el desafío consiste en pensar formas de asunción de un “Estado providencia activo”.

Este “Estado providencia activo” debe abordar el problema de la desintegración de los mecanismos de solidaridad antes asegurados por un sistema de seguros sociales con el cual se complementaba ese Estado providencia. A este mecanismo de producción de solidaridad se le corresponde una concepción de los derechos como compensadores de un disfuncionamiento pasajero. Pero al desaparecer ese sistema de seguros sociales insertos en el sistema productivo y de trabajo, aquel Estado de providencia se presenta como inoperante para tratar los nuevos

problemas, porque sólo podría operar como si estos continuaran siendo coyunturales, siendo ahora estables. “La exploración de las formas que podría asumir un Estado providencia activo, al contrario, va a la par con la búsqueda de un enriquecimiento de la noción de derecho social, para encontrar el camino de lo que podría ser un nuevo derecho a la inserción. Por otra parte, más allá de los procedimientos estandarizados tradicionales, es preciso igualmente que el Estado providencia pueda personalizar sus medios, para adaptarse a la especificidad de las situaciones: en materia de desocupación de larga duración y de exclusión, no hay, en efecto, sino situaciones particulares” (Rosanvallon, 1955:11).

Es posible argumentar que estos postulados son utilizados para fundamentar otros considerablemente opuestos; el mecanismo de transposición sería el siguiente: el postulado “crisis del Estado de providencia pasivo” es usado para sostener otro postulado: “la ineficacia definitiva de un Estado de Bienestar”. Asimismo, el desafío que Rosanvallon proponía: pensar “nuevas formas activas”, es utilizado en su significante, al mismo tiempo que se modifica su significado. Las “nuevas formas activas” son definidas –ya no por Rosanvallon sino por la Gestión Social- como la necesidad de la descentralización, la focalización, la eficiencia y eficacia, la medición estricta de la vulnerabilidad y otras técnicas promovidas desde una visión de las políticas públicas sociales que se centralizan ahora en “la pobreza” y desplazan el problema del “trabajo”, contribuyendo a una consolidación de la disociación entre lo social y lo político. He aquí la herejía.

¿Qué mecanismos posibilitan la convivencia de perspectivas teóricas y propuestas técnicas y metodológicas en principio opuestas? Y más aún, ¿cómo pueden ser utilizadas las primeras como sustento y fundamento de las segundas? Intentaremos encontrar una respuesta y observar este mecanismo de transposición herética en el análisis de los textos.

El SIEMPRO, como se mencionó anteriormente, marcó el ritmo y el compás de la melodía de la Gestión Social a nivel nacional en la Argentina. Entre sus vastas y diversas publicaciones editó el libro *De Igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (1999). La publicación aparece revestida de cierta sacralidad, por su organización, los intelectuales a los que recurre, su recorrido amplio -desde lo teórico a lo metodológico-; todo refleja una pretensión de totalidad y consolidación de su autoridad como entidad legitimadora.

Se trata de una compilación de diversos artículos que se propone como objetivo “contribuir a comprender y dar respuestas a los nuevos desafíos sociales, tales como la vulnerabilidad social y la

exclusión de viejos y nuevos sectores, y las formas de la desigualdad en la región” (Carpio et al, 1999:10).

En el estudio preliminar se presenta una breve explicación de cada trabajo de la compilación. El primer artículo corresponde a Robert Castel y lo denominan “Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial”. Afirmamos que “lo denominan” porque el artículo es una conferencia pronunciada por Robert Castel el 12 de agosto de 1997, por lo cual no está muy claro si el título es el que el autor le puso a su conferencia o si fue así denominada por los responsables de la edición. Esta salvedad no es menor debido a que el título presenta una ambigüedad entre la prioridad de centrarse en el problema de la exclusión social o en el problema del trabajo y por tanto del salario. Lo que parece una mera sutileza es al contrario un indicio de la lucha por la definición de la nueva cuestión social: la pobreza o el desempleo. La postura del autor es muy clara: las problemáticas de la vulnerabilidad y la exclusión social son consecuencias de la desestructuración de las relaciones de trabajo y advierte sobre la peligrosidad de centrar los análisis de manera inversa. La postulación ambigua del título y luego su contenido son un interesante ejemplo de la lucha y la necesidad de definir una agenda de “lo social” centrada en la pobreza, en detrimento de las perspectivas críticas a las tendencias dominantes del momento.

Sobre dicho artículo se prologa lo siguiente: “Castel describe luego este nuevo escenario en el que los individuos han sido despojados de sus marcas identitarias tradicionales, y en el que sus demandas no pueden ser totalmente cubiertas por un Estado benefactor en crisis, con el agravante de que las décadas de protección estatal habrían debilitado los lazos horizontales de solidaridad que hoy resultan más necesarios que nunca para superar este individualismo negativo” (Carpio et al, 1999:12).

El análisis de Castel apunta a la desestructuración de las relaciones de trabajo, como bien y respetuosamente se menciona en el prólogo, pero es posible rastrear un proceso de “derivación” o “deslizamiento” hacia una particular afirmación (¿una verdad?): la ineficacia u obsolescencia de un Estado Benefactor. El enunciado “Estado benefactor en crisis” se reemplaza, más adelante, por un falso equivalente “Estado benefactor ineficaz e ineficiente”. Consiste en otro ejemplo de lo mencionado anteriormente; Castel al igual que Rosanvallon no plantean la obsolescencia de la función del Estado, por lo contrario, sostienen la necesidad de otro tipo de Estado Benefactor y consideran que las actuales causas de los problemas sociales responden justamente al corrimiento del tema del trabajo en el tratamiento de la cuestión social.

Estas transposiciones heréticas son formas que toma el proceso de construcción del saber de la Gestión Social, que a la vez se constituye como la base para las recomendaciones programáticas. Es en esta dimensión técnica y metodológica donde se produce el “salto”, en donde se prescriben acciones con fines opuestos a las orientaciones teóricas que fueron utilizadas para fundamentarlas. Sobre esto volveremos más adelante.

### **La “Ginificación” de la cuestión social en América Latina**

El coeficiente de Gini permite cuantificar el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos de un país midiendo la distancia existente entre las rentas más altas y las más bajas. Las tendencias que plantean la cuestión social centrada en la pobreza –entendiéndola a ésta como un “problema técnico” y, en consecuencia, entendiendo su “combate” a través del uso de correctas “técnicas”- proponen a la medición como la estrategia privilegiada. En este sentido, se ha hecho un uso fetichizado del coeficiente de Gini, en donde su utilización es condición necesaria, y hasta a veces suficiente, para la definición de una situación de “vulnerabilidad social”.

Continuando con el análisis del texto mencionado, el artículo que le sigue al de Robert Castel es “Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación”, de Bernardo Kliksberg. Resulta interesante analizar la secuencia de estos primeros trabajos de la compilación, que pueden leerse en clave de la dinámica de un proceso de constitución y legitimación de un saber. Primero se recurre a un intelectual cuya palabra puede enmarcarse en el orden de lo sagrado (Castel). En su onda expansiva se inserta un segundo referente que ha jugado y juega un papel importante en el proceso de instauración del saber de la Gestión Social (Kliksberg). La diferencia entre uno y otro radica en la necesidad de sostener el poder de enunciación que detentan. Mientras que al primero le bastan tres páginas, consistentes en la desgrabación de una conferencia, para el segundo la extensión, el tratamiento del texto y la recurrencia explícita, incesante y compulsiva a “investigaciones”, “estudios”, citas y referencias bibliográficas demuestran que es necesario fundamentar ese lugar de “voz autorizada”, como así también la lógica de legitimación a la que se recurre. Esta lógica responde a una nueva elaboración teórica que ha proliferado a partir de los años ochenta, que implica el perfeccionamiento de las técnicas de investigación haciendo predominar las estadísticas.

Si en el planteo de Castel la preocupación consistía en la precariedad del empleo, la cual permite comprender los procesos que alimentan la exclusión, en el artículo de Kliksberg es la dificultad en alcanzar el desarrollo económico y social en América Latina<sup>2</sup>. Esta preocupación lo lleva a la necesidad de construir “sólidos” argumentos contra la premisa económica de que la desigualdad constituye un rasgo característico de los procesos de modernización y crecimiento.

Utilizando la misma lógica de la ciencia económica y empleando exclusivamente las correlaciones estadísticas, econométricas y variaciones sistemáticas como estrategia argumentativa y de fundamentación, postula que la desigualdad trava el crecimiento.

Por lo tanto, su preocupación por la desigualdad proviene de una preocupación mayor: el desarrollo o, siendo más exactos, las dificultades para alcanzarlo. Entonces, la desigualdad deviene en algo no conveniente, un obstáculo en el camino hacia una meta. “Asimismo, la persistencia de la desigualdad perjudica por múltiples conductos el crecimiento” (Kliksberg, 1999:33).

A este “obstáculo” hay que conocerlo bien, por lo cual hay que ir “desagregando la inequidad” (Kliksberg, 1999:37), “hay que conocer mucho más para poder atacar” (Kliksberg, 1999:46). Ahora bien, ¿qué es conocer? Es la correspondencia sistemática de variables estadísticas la que permite “conocer” el problema. ¿Sin una correspondencia estadística no hay problema? ¿Alcanzan los datos para definir un problema?

Las diferentes inequidades tienen como rasgo común las deficiencias en las capacidades de los sujetos para acceder a determinados bienes de la sociedad y a su disponibilidad en la misma. Se trata del tan mentado “acceso”, preocupación que desvela a todo responsable de una política pública social. Pero el problema se localiza en las ‘deficiencias en la capacidad de acceder’, no en los sistemas de seguridad social que no son “accesibles”. Esta “confección del problema” arrastra una concepción y construcción de un sujeto: el sujeto de la gestión social es un sujeto con

---

<sup>2</sup> Es interesante en este punto hacer referencia a los estudios de Arturo Escobar sobre Antropología y Desarrollo. Si bien se centra en la contribución de la ciencia antropológica al proyecto de los organismos internacionales de promoción del desarrollo en los países subdesarrollados, es posible enmarcar algunas de las producciones acerca de la lucha contra la pobreza y los problemas sociales dentro de esta perspectiva, a favor de llevar el desarrollo a aquellas regiones y países que aún no lo han alcanzado. Escobar define el desarrollo de la siguiente manera: “el proceso dirigido a preparar el terreno para reproducir en la mayor parte de Asia, África y América Latina las condiciones que se suponía caracterizaban a las naciones económicamente más avanzadas del mundo – industrialización, alta tasa de urbanización y de educación, tecnificación de la agricultura y adopción generalizada de los valores y principios de la modernidad, incluyendo formas de orden, de racionalidad y de actitud individual. Definido de este modo el desarrollo conlleva simultáneamente el reconocimiento y la negación de la diferencia” (Escobar. 1997: 2)



deficiencias, no puede acceder. La gestión social entonces lo ayudará a que pueda, pero la asignación de responsabilidades está echada.

Tomando una de las inequidades analizadas en el artículo de referencia, la “inequidad en el acceso a una educación de buena calidad”, se argumenta que “los análisis disponibles coinciden en indicar correlaciones en diversas sociedades entre grados de educación y tipo de inserción laboral” (Kliksberg, 1999:39). Nos informan que el problema de los circuitos educativos diferenciales en términos de calidad y el problema del acceso debido a inequidades en los puntos de partida constituye un inconveniente para el crecimiento y el desarrollo, dado que está demostrado que el nivel educativo alcanzado es un prerrequisito para la introducción en una sociedad de tecnologías avanzadas. Entonces, pareciera ser que todo es cuestión de ser una sociedad desarrollada, pero un obstáculo para lograrlo es la “incapacidad” en el acceso a la educación de calidad.

En una “sociedad de tecnologías avanzadas” es “lógico” y “natural” que se requiera mayor calificación para el trabajo. Este tipo de razonamiento invita a deducir que una causa del desempleo es la ausencia de una formación “de calidad”, como exige toda sociedad desarrollada y que la responsabilidad de esta carencia es de los propios sujetos que la detentan. En la disyuntiva entre proceder por la perspectiva de la garantía de los derechos sociales o por la apuesta al desarrollo, la decisión por la segunda alternativa conlleva la responsabilización por parte de los grupos sociales de sus propios problemas. Así se produce “una realidad” y la confección a medida de un problema social: la inequidad en el acceso y no la distribución desigual de un bien social.

Frente a los “problemas sociales” y sus características, abordados exclusivamente desde correlaciones estadísticas, es válido preguntarse qué fines persigue y qué tipo de razonamientos favorece este tipo de análisis. ¿Es posible comprender fenómenos sociales de tanta complejidad, como las desigualdades sociales mencionadas aislándolas de los factores sociales, políticos y culturales que las componen? Diríamos que no, y que más bien este posicionamiento responde al carácter técnico del saber de la Gestión Social y al escaso contenido político de sus textos y reflexiones, lo cual contribuye a la legitimación de la escisión entre “lo social” y “lo político”.

El tratamiento de la cuestión social se realiza casi exclusivamente en observaciones acerca del aumento y la intensificación de la pobreza, o sobre la amplitud creciente del coeficiente de Gini. Así aparecen las diversas literaturas que abordan los diferentes tópicos relacionados a este tipo de razonamiento: “el aumento y la profundización de la pobreza”, la aparición de una “nueva

pobreza”, la “pobreza urbana”, etc. Este tratamiento implica la redefinición social de una problematización y, lo que se considera más importante aún, conlleva a redeterminar un campo de lo posible en el ámbito de la acción.

En la organización general del libro los trabajos se agrupan en tres bloques: aquellos que abordan los “desafíos sociales”, los que presentan “respuestas públicas” y los que brindan “aportes técnicos conceptuales”. Los primeros serían aquellos de índole más “teórica”, los que por su condición abordan y construyen los problemas sociales. Son los que brindarían el conocimiento necesario para formular y responder la pregunta ¿cuál es el problema? Este saber le corresponde al intelectual que investiga la realidad social. Los segundos refieren a las políticas públicas necesarias para afrontar esos problemas sociales. Este saber está en manos de un actor que puede definir una política a nivel nacional: es un funcionario, “un político”, que también puede ser o haber sido un intelectual. El conocimiento que aporta refiere a la pregunta ¿qué hay que hacer? El tercer grupo apunta a las prescripciones técnicas programáticas destinadas a las ejecuciones locales y contribuye con un conocimiento destinado a satisfacer la pregunta ¿cómo hay que hacer lo que hay que hacer?

Esta es una lógica de fragmentación del conocimiento que determina competencias e incumbencias, crea un sistema de actores y distribuye roles y funciones. Interviene en el juego de legitimación de un determinado saber y en las prácticas de los diversos actores de este sistema de acción que instaura la Gestión Social.

## Bibliografía

- Bourdieu, Pierre 1990 (1984) *Sociología y cultura* (México, Grijalbo)
- Bourdieu, Pierre 1999 *Intelectuales, política y poder* (Buenos Aires: Eudeba)
- Bourdieu, Pierre 2003 (2001) *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad* (Barcelona: Anagrama)
- Caillois, Roger 2006 (1942) *El hombre y lo sagrado* (México: FCE)
- Carpio, Jorge. Novacovsky, Irene (Comps.) 1999 *De Igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (Buenos Aires: SIEMPRO. FLACSO. FCE)
- Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós).
- Escobar, Arturo 1997 "Antropología y Desarrollo" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (UNESCO)
- Kliksberg, Bernardo 1999 "Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación" en Carpio, Jorge. Novacovsky, Irene (Comps.) *De Igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. (Buenos Aires: SIEMPRO. FLACSO. FCE).
- Merklen, Denis 2005 *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina, 1983-2003* (Buenos Aires: Gorla).
- Rosanvallon, Pierre 1995 *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia* (Buenos Aires: Manantial).