



JUSTICIA SOCIAL Y ESTADO

Si entendemos la ‘política social’ como toda iniciativa que tenga como objetivo la justicia social, es ineludible el desafío de formular un esquema integral donde las políticas promuevan una confluencia de intereses, valores y expectativas entre los distintos estratos sociales



Por Mariano Fontela

La asamblea de las Naciones Unidas declaró hace más de una década que “la *justicia social* es el núcleo de nuestra misión global para promover el desarrollo y la dignidad humana” y la OMS afirmó que “la *justicia social* es cuestión de vida o muerte”. Mientras, en la Argentina hay quienes prefieren evitar el uso del término, en parte porque lo asocian a una concepción antigua o sectorizada de la política, o bien porque lo reducen a una faz económica, asignándole un significado similar al de distribución del ingreso.

Más allá de su vigencia, me interesa destacar que la idea de justicia social no remite únicamente a cuestiones económicas, sino también a otras dimensiones de la vida en comunidad: la sociocultural y la política. Así lo concibieron los principales movimientos que impulsaron este principio en la Argentina durante el siglo XX. El socialismo, por ejemplo, si bien tuvo algunos pensadores tributarios del materialismo dialéctico, también reivindicó el valor moral del trabajo y la dignidad humana. Alfredo Palacios –el primer diputado socialista de la historia de América– sostuvo en

El autor es politólogo, integra el Programa de Investigación Aplicada en Políticas Sanitarias (PIAPS) de la Universidad ISALUD y la FIOCRUZ de Brasil

1954 que la justicia social “lleva implícito el concepto del respeto a la persona humana”, en tanto “se refiere a la totalidad de los bienes, no sólo a los materiales, sino primordialmente a los del espíritu”.

Por su parte, los peronistas en ese ideal no solo refieren a la redistribución del ingreso, sino a una concepción integral que además abarca la igual dignidad de todas las personas –contra la discriminación–, la organización del pueblo y la democratización de la representación política. Según su fundador, “nuestra justicia social no desea solamente una equitativa distribución de valores materiales, sino también una correspondiente y justa distribución de bienes espirituales y morales. Todo lo que es o puede ser un bien de la sociedad ha de llegar al pueblo, que es el destinatario final de todos los bienes que Dios ha puesto en manos de los hombres y de las mujeres. Por eso luchamos contra todos los privilegios, en cualquiera de sus formas: económicas, sociales y políticas” (Juan Perón, 1951).

Pero el interés de estas líneas no es el revisionismo conceptual, sino recordar que el significado que se asigna a los conceptos que inspiran las políticas influye en su operatividad concreta cuando se implementan; en la manera en que son acatadas y valoradas por quienes las ejecutan, por sus destinatarios y por el resto de la sociedad; y en definitiva en

su eficacia y su impacto. A la vez, no generan los mismos resultados un marco conceptual que inspire políticas sociales aisladas o ‘de inclusión’, que otro que permita constituir un sistema integral de protección de derechos que conforme un sistema claro y preciso de obligaciones positivas.

Por qué la justicia es ‘social’

¿Qué le agrega el adjetivo ‘social’ al sustantivo justicia? Hay quienes lo entienden como una calificación del objeto: ‘lo social’ pareciera abarcar algunos problemas relacionados con consecuencias negativas del capitalismo, como la pobreza. Esta visión desestima otras formas de injusticia no estrictamente relacionadas con la economía: muchas de ellas son anteriores al capitalismo, y tal vez lo sobrevivan.

La justicia social no es solamente un objetivo de las políticas, o una de las maneras en que ellas pueden insuflar una dimensión normativa en las relaciones sociales, sino que también es uno de los fundamentos principales que esgrimen las personas y las organizaciones cuando demandan al Estado. Aun cuando no expongan una idea acabada de cómo debería ser una ‘sociedad justa’, reclaman porque entienden que sufren por causas sociales: al permitir cierto sufrimiento o privación, es ‘la sociedad’ quien es ‘injusta’. La sociedad está ‘haciendo’ algo injusto, algo que no puede ser justificado.

Además, los criterios para definir qué es socialmente justo no suelen ser resultado de la imaginación libre de cada persona: en cada sociedad están fuertemente estructuradas las creencias respecto al sufrimiento o las privaciones que la sociedad debe o no permitir. No es que todos estén de acuerdo, sino que las creencias sobre lo que es justo –o no lo es– suelen estar muy fuertemente arraigadas y –lejos de entrar en crisis– suelen reforzarse aún más en las situaciones conflictivas, más allá de que existan miles de formas de disfrazar esas creencias por otras más compasivas y presentables.

La justicia es ‘social’ entonces por una razón doble: porque es resultado de criterios que se

“La idea de justicia social no remite únicamente a cuestiones económicas, sino también a otras dimensiones de la vida en comunidad: la sociocultural y la política”

forman colectivamente; y porque su campo de interés son los sufrimientos o privaciones que causa o puede evitar la sociedad, y no los originados en otras causas. Es decir que lo que la califica no es su objeto –‘lo social’– sino su sujeto: la sociedad.

Una política social integral

Siguiendo esta línea, la acción del Estado a favor de la justicia social no podría entonces limitarse simplemente a intentar resolver reivindicaciones aisladas, asumiendo una idea de ‘inclusión’ por la cual los derechos sociales consisten en una provisión mínima de determinados bienes y servicios de manera sectorizada. Al contrario, el ideal de justicia social concebido integralmente supone impulsar que todo el accionar del Estado se oriente por un núcleo normativo coherente que respete y reproduzca criterios de justicia social que sean obligatorios para todos. Este núcleo no es únicamente ‘normativo’ por estar referido al derecho positivo: toda política pública tiene una dimensión simbólica que involucra valores morales y expectativas de desarrollo personal y grupal, y por eso la acción –o la inacción– del Estado no es exclusivamente una cuestión de provisión material de bienes y servicios, sino que siempre involucra alguna forma de comunicación de valores con la sociedad civil, y siempre reproduce o modifica relaciones de poder político y social.

Existe en la política latinoamericana otra visión reduccionista que concibe a la política social como un conjunto selectivo y acotado de incentivos mediante los cuales la necesidad material de ‘los beneficiarios’ sirve para orientar sus conductas en un sentido que las autoridades consideran valioso a partir de algún criterio presuntamente científico que deviene en ‘moralizante’: abunda a favor de la ilusión elitista de que algunas personas obran guiadas por altos ideales, mientras ‘las masas’ se mueven por sus más bajos impulsos. La teoría de que todas las personas actúan motivadas solamente por su interés –y no también por valores o expectativas– pareciera tener rango constitucional, pero a

la vez, por algún extraño juego de manos se pretende apelar al interés ‘inmediato’ de las personas para forzar en ellas un comportamiento fundado en elevados principios ‘morales’.

Dejando de lado los ostensibles casos de doble patrón moral, entre otras se pueden hacer dos objeciones atendibles: que los intereses ‘no inmediatos’ también deberían estar en juego, y que los valores y expectativas de ‘las masas’ también deben ser tomados en cuenta al momento de formular políticas. Difícil imaginar una mejor manera de lograrlo si no es a través de su organización política y social. Pero claro, el enfoque moralizante condena toda forma de organización que no respete los elevados parámetros morales que las elites se adjudican a sí mismas.

Por último, sin siquiera mencionar los efectos estigmatizadores del enfoque ‘moralizante’ en las políticas sociales, me interesa sin embargo advertir que la noción acerca de lo que es justo o injusto para una persona o un grupo no cambia simplemente porque adecúen su conducta para obtener un beneficio puntual, y esa noción moral muchas veces tiene mucha mayor importancia en el mediano y largo plazo que el ‘incentivo’, que por otra parte no suele ser conmovedor por su magnitud.

Así, por la vía de los planteos centrados en la ‘inclusión’ o por la de los ‘moralizantes’, en las últimas décadas progresivamente se fueron abandonando las concepciones de los derechos sociales como producto de responsabilidades recíprocas. Si entendemos la ‘política social’ como toda iniciativa que tenga como objetivo la justicia social, es ineludible el desafío de formular un esquema integral donde las políticas promuevan una confluencia de intereses, valores y expectativas entre los distintos estratos sociales.

El Estado social

Un Estado social –uno que a la vez disminuya las injusticias y asegure protecciones sociales integrales– evita que en el ámbito de las políticas sociales proliferen actores estatales sin coordinación y sin delimitación

“Los criterios para definir qué es socialmente justo no suelen ser resultado de la imaginación libre de cada persona: en cada sociedad están fuertemente estructuradas las creencias respecto al sufrimiento o las privaciones que la sociedad debe o no permitir”

de responsabilidades. Salvo contadas excepciones, las funciones que hoy asumen cada nivel del Estado y las distintas áreas gubernamentales no obedecen a una lógica de protección social planificada, sino al presupuesto y el poder relativo de cada entidad, que además varían fuertemente año a año. El resultado en la Argentina es conocido: un despelote formidable. El propio Estado aporta opacidades y discontinuidades en su accionar cotidiano, hay una superabundancia de normas incumplibles o contradictorias, y no suele sobrar la sintonía fina en la formulación de las políticas, con lo cual las periódicas readecuaciones terminan dejando en banda a miles de personas. Para resolver esta situación hace falta un debate realista sobre la necesidad de –entre otras cuestiones– constituir sistemas de protección social ‘multinivel’, que sean más adaptables y flexibles en función de las diversas situaciones que se busca resolver, y que a la vez aseguren las protecciones sobre una atribución precisa de responsabilidades.

El marco conceptual con el que se formulan, ejecutan y coordinan las políticas sociales tiene un doble efecto: por un lado, puede influir en su eficacia, y por el otro, puede afectar los valores imperantes en una sociedad e influir en las expectativas de las personas. El criterio de abordar de a uno los problemas no parecen estar teniendo demasiado éxito. Reconstruir el Estado social permitirá reformular integralmente las políticas y las normas, sistematizando y explicitando las responsabilidades según niveles y áreas de gobierno; planificando los recursos en función de esas responsabilidades –y no al revés, como suele ocurrir–; diseñando programas flexibles y con responsabilidad sobre los resultados en función de derechos explícitamente establecidos en leyes y articulados con detalle en protocolos; promoviendo la diversidad cultural y formas de organización popular que alteren las relaciones de poder social; y recuperando las ideas sobre la dignidad humana ultrajadas por las privaciones y las discriminaciones que hoy sufren millones de argentinas y argentinos. 