

# Lo social desde la política\*

Darío Salinas Figueredo

*Universidad Iberoamericana*

## *Resumen*

Sin desconocer las aproximaciones existentes sobre aspectos fundamentales de la problemática social en América Latina, por ejemplo la pobreza y la índole de política que de manera predominante se formula para encararla, la trayectoria argumental de este trabajo se encamina a mostrar la importancia de trabajar hacia el desarrollo de una perspectiva más amplia. Las referencias empíricas cotejadas no se refieren a hechos puntuales, sino a indicadores que pautan tendencias. Siendo los propósitos aquí reunidos de naturaleza comprensiva, se parte de la premisa según la cual escasamente se problematiza lo social y la propia política social, sus vínculos con la política general, el modelo de desarrollo y el tipo de democracia que la política predominante busca proyectar.

## *Abstract*

Without unknown the existing approaches on fundamental aspects of social problems in Latin America, for example the poverty and the political matters that in a predominant way is formulated to face it. The argumental trajectory of this work is directed to show the importance of working towards the development of one more ampler perspective. The collated empirical references do not talk about precise facts, but to indicators that mark tendencies. Being the intentions joined here of comprehensive nature, taking into consideration the barely premise according to social problematic and the own social policy, its bonds with the general policy, the model of development and the type of democracy that the predominant policy wants to show.

## Los contornos del problema

Un golpe de vista sobre los problemas sociales arroja la idea de una insistencia en la relevancia que asumen las formas institucionales que corresponden a los procesos en los que se identifican las necesidades y demandas de la población. Su referente puede localizarse de modo casi inmediato en las políticas sociales. En tal sentido, los programas destinados a encarar la pobreza han logrado constituirse en un articulador de los principales esfuerzos de las políticas, aunque —como es sabido— con sendas interrogantes no resueltas.

De ahí las diferencias entre lo que para algunos significa disminuir los índices de pobreza, lo que supone la movilización de instrumentos focales de política o lo que probablemente, desde otra mirada, signifique su erradicación, en cuyo caso la perspectiva política sería seguramente diferente.

\* Este artículo constituye un producto del proyecto de investigación P-508/DAIP que, bajo el título *Democracia y demandas sociales en América Latina*, el autor desarrolló en la Universidad Iberoamericana.

Sin embargo, escasamente se problematiza lo social y la propia política social, sus vínculos con la política general, el modelo de desarrollo y el tipo de democracia que la política predominante busca proyectar. Probablemente esto tenga que ver con algunos esfuerzos de investigación que buscan resignificar el concepto de ciudadanía y del ciudadano (Tetelboin, 1998 y Roitman, 2000), más allá de las visiones clásicas disponibles, en la medida que no se han ampliado ni profundizado los derechos ciudadanos frente a un proceso de incremento y diversificación de las demandas.<sup>1</sup>

### **Lo social desborda la política**

El ámbito en el que se reconoce lo social aparece, en los procesos y en los análisis, como un problema de escasos perfiles resolutivos desde el punto de vista de la política predominante, siendo, probablemente, la dinámica de la pobreza uno de sus aspectos más sensible. Ello tiene su reflejo en las dificultades de abordaje cuando la idea consiste en hacer conciliar las dimensiones que corresponden a la política con el campo de lo social, frente al desenvolvimiento general que se desprende de los procesos sociales de América Latina (Laurell, 1995; Vilas, 1995 y Valencia, 1996). Mayor aún parece ser el desafío para el análisis cuando —en esa misma dirección— se intenta construir esquemas comprensivos enfocados a la revisión de las orientaciones y contenidos del desarrollo respecto a aquellas creencias, imágenes, instituciones y prácticas asociadas a la democracia.

Este modo de colocar la preocupación por lo social, que traza de entrada una perspectiva, quiere asumir que en las visiones disponibles pesa sobremanera la idea de atribuirle un carácter residual al bienestar de la población, una especie de saldo de la política y de la política económica asociada a las estrategias y planes de desarrollo. De allí la importancia, en esta perspectiva, de buscar acercamientos a la idea de que los objetivos y los instrumentos de la política para encarar los problemas sociales remite al tipo de acuerdos de la democracia

<sup>1</sup> El punto acotado por Tetelboin es importante para una discusión acerca de cómo se conjuntan vertientes alimentadoras de ese proceso de diversificación de demandas sociales. Las interrogantes que de ahí surgen tienen que ver con las necesidades sociales que podríamos denominar de origen, las históricamente existentes fundadas en las estructuras sociales que no se han modificado, y las nuevas condiciones vinculadas a un modelo económico, cuyas políticas no hacen más que reforzarlas creando nuevos problemas sociales, los que se yuxtaponen a los existentes y que aquejan a la población. La resignificación de la ciudadanía y del ciudadano probablemente encuentre su eslabón de prosecución en los planteamientos sobre derechos sociales y económicos.

acerca del bienestar socialmente necesario y las transformaciones requeridas para alcanzarlo (Salinas, 1998).

Si giramos la mirada, con estas mismas preocupaciones en mente, hacia los resultados de los procesos sociales y económicos en curso, no se disipan las dudas. En efecto, la “década perdida” de los ochenta, presentada como experiencia transitoria de un modelo económico todavía vigente, no nos deja optimistas si observamos los registros sociales al finalizar la década de los noventa (CEPAL, 1999) en un contexto de crecimiento inestable y errático, tal como ha sido la tónica prevaleciente durante el último quinquenio de los años noventa.

Paradójicamente, si de “mapa electoral” pudiésemos hablar, la conclusión en la política es que la apuesta de profundización en favor de los cambios políticos se sitúa en una dirección mayoritariamente compartida y en los hechos ninguna sociedad queda fuera de los propósitos democráticos. El resultado político es que en ellos se han constituido gobiernos elegidos, al tiempo que las señales de la crisis ya incubada desde 1982 no encuentran cauces de salidas satisfactorias para su resolución, en cuyo movimiento cíclico se producen verdaderas sacudidas de las de por sí asimétricas estructuras sociales de la región. Junto con esto no es demasiado difícil constatar que las políticas sociales aplicadas no logran resolver ni revertir satisfactoriamente los diagnósticos deficitarios. Probablemente aquí es donde deba escudriñarse para analizar el trasfondo de las dificultades relacionadas con la consolidación de la democracia y no sólo en las reglas y los procedimientos electorales. Pero esto no es lo que ocurre en los procesos actuales. La política predominante en América Latina (a reserva de todas las singularidades del caso) y las transformaciones mundiales representadas bajo la noción de globalización tienden a proyectar una visión recurrentemente exitista, llegando al extremo de que sus políticas sociales, limitadas a menudo a una práctica asistencialista, intentan “con mucha frecuencia, convencer a los más desvalidos de que se puede vivir muy bien con casi nada” (Cordera, 1996: 57) Sin embargo, más allá de las evidentes transformaciones de todo orden y del sistema internacional, y el avance político de las democracias, las señales de una crisis social profunda y desintegradora consituyen la otra cara de tales avances en curso (Sunkel, 1994). Si esto es así, la dimensión social de la realidad, con sus problemas y demandas, estaría desbordando los propósitos y las posibilidades de la política.

## Registros, tendencias y una hipótesis

Al finalizar la década de 1980, en América Latina ya se registraban cerca de 80 millones de pobres más que los que quedaron numéricamente localizados en las estadísticas a comienzos de 1970. Y entre 1980 y 1989 el incremento se produjo de 35 a 41 por ciento. Hacia 1995 hubo ciertamente una disminución relativa de pobres, aunque su nivel todavía fue superior a los registrados 15 años atrás, según los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1995; 19). Al finalizar 1997, según la misma fuente y el tipo de medición que para tal efecto utiliza, la pobreza habría disminuido a 36 por ciento. Ese mismo y precario movimiento tendencial ocurrió al finalizar 1998 (CEPAL, 1999). Visto el comportamiento de este registro desde otro organismo regional, encontramos la afirmación de que a pesar de ese ligero descenso que arroja la incidencia de la pobreza, “no obstante —dice el BID— alrededor de 150 millones de personas (una de cada tres) tienen ingresos inferiores equivalentes a dos dólares por día”.<sup>2</sup> Tenemos entonces que estadísticamente, y vista la región en su conjunto, hay una ligera tendencia a disminuir la pobreza, aunque ninguno de los documentos disponibles proyectan estos registros con demasiado optimismo.

A reserva de que hay que considerar los estudios que al respecto se han realizado, lo que en función de lo que aquí hemos querido sostener es que el contexto económico y político en que se sitúa el problema social de la pobreza es muy complejo. Y ese contexto no parece estar dotado de las características requeridas para formular una salida satisfactoria y consistente. En América Latina se ha profundizado la heterogeneidad del mercado laboral, hábida cuenta del crecimiento del sector informal, y las dimensiones reales del desempleo plantean interrogantes y desafíos muy serios a la política social. Una política social que no deja muy claro si su formulación ocurre conjunta y articuladamente con la política económica o posteriormente para paliar sus resultados en términos de impactos sociales negativos. Con todo, su puesta en marcha enfrenta restricciones a la base impositiva, dificultades de financiamiento para diversos programas necesarios, al tiempo que, como es sabido, se desarrollan las comprensivas exigencias encaminadas a asegurar prestaciones a quienes tienen una inserción precaria en el mercado laboral, ya sea a través de seguros de cesantía u otras demandas, como las de capacitación.

<sup>2</sup> Como nuestro trabajo no está empeñado en demostrar precisiones técnicas de medición, sino tendencias, nos permitimos apoyar nuestra línea argumental en fuentes distintas (BID, 1998:14)

Si las consideraciones anteriores logran dibujar la diversidad de fenómenos cuya dinámica remite a la concatenación de la política social con el esquema económico mismo, entonces es plausible plantear que la pobreza y las políticas para encararla han dejado de ser una categoría residual para convertirse en una especie de índice de la calidad de los procesos actuales de desarrollo, y particularmente de la calidad de la democracia si tomamos el indicador de la capacidad distributiva disponible de la economía.

El modelo económico pre dominante, durante los años noventa, no ha demostrado tener capacidad distributiva. Sus mejores logros están demostrados en su capacidad concentradora. En este sentido, más allá del discurso, no hay modificaciones en la estructura social, toda vez que el modelo neoliberal ha convertido a América Latina en la región del mundo con la peor distribución del ingreso. Este diagnóstico está avalado por tres indicadores, siempre a partir de las estadísticas de la CEPAL, a saber, el porcentaje de hogares que obtienen un ingreso inferior al promedio de la sociedad, por la aplicación del coeficiente de Gini que mide dispersión o concentración del ingreso y, por último, por la comparación entre los ingresos obtenidos por 10 por ciento más rico y 40 por ciento de menores ingresos de la población (Franco, 1999: 46).

¿Cómo son nuestras democracias que avanzan políticamente aunque la dimensión de lo social, que constituye su mar de fondo, permanece imperturbable? La hipótesis es que muy poco, en rigor, es lo que se avanza si la política global no se hace cargo de este trasfondo como parte constitutiva del proceso de transformación de la sociedad. Sin embargo, esto está más allá de simples voluntades y de reformas al funcionamiento estatal. La democracia actual en América Latina es el conjunto de negociaciones acotadas en el espacio de un nuevo capitalismo mundializado. Se trata de un capitalismo de mercados interconectados, de libre competencia global, pero con condiciones laborales precarizadas, especialmente en las sociedades de la periferia. Una de sus lógicas descansa en la ley de hierro de esa competitividad generalizada. Y es ésta la que crea la necesidad de una masa de pobres que operan como sostén de la competitividad. Una visión desde América Latina no deja otra salida que sortear las precariedades del desarrollo tecnológico y de la heterogeneidad estructural a través de una masa laboral de reserva, sobreexplotada y, a la vez, subcalificada. La política social que acompaña y coadyuva este proceso es la llamada flexibilización laboral (De la Garza, 1998; Bilbao, 1999 y Narváez, 2000).

Este nuevo capitalismo, más que el anterior, por lo menos el capitalismo interferido por los Estados de bienestar, parece exigir una masa de asalariados

precarios, una cuota estructural de pobres que garantiza un sostén, en última instancia, de la competitividad ante la eventualidad de que los otros medios llegaran a fallar. Todo esto, argumentan las visiones pragmáticas, ciertamente no es deseable, pero tiene la fuerza de la *facticidad*: es el único orden social posible. Remar contra la corriente aparece entonces como una irresponsabilidad ante la historia o, en el mejor de los casos, como carente de realismo. En esa perspectiva, en el concepto de ciudadano pesa menos el que tenga derechos que las posibilidades de disponer de oportunidades.

### **Criterios de visiones estratégicas**

La precaución anticipada de no insistir demasiado en los puntuales y conocidos saldos negativos y en la proliferación de cifras provenientes de diversas fuentes, es porque si algo existe en abundancia en la región es precisamente esta ruma de datos y diagnósticos sobre lo social. Y no resulta muy convincente hacer recuentos sobre lo que evidentemente ya se sabe.

Por eso, no parece de mucha sensatez analítica volver a insistir en ellos, más todavía cuando la preocupación gira alrededor de aspectos menos evidentes y más vinculados con las perspectivas analíticas. La dimensión deficitaria de lo social que se conoce como pobreza parece constituir un dato económico, político y social, cuya magnitud real, más allá de las cifras y los análisis disponibles, no ha terminado de acotarse en sus problemáticas múltiples e implicaciones diversas.

Es más, suele ocurrir en los análisis, sobre todo en los discursos, que cuando se mencionan puntos a favor de reformas vinculadas a la temática general del Estado y la democracia, parece darse por supuesto estas dimensiones que corresponden a lo social, como si se tratara de un asunto que, por añadidura, tendría que resolverse.

A partir de estas distorsiones, que operan como “sentido común” en la cúpula de la política prevaleciente, podríamos plantear que en la actualidad en América Latina el tema de la pobreza (como cuestión social) comparte con el desarrollo y el crecimiento (como cuestión económica) y la democratización (como cuestión política) el privilegio de ser uno de los referentes fundamentales en la discusión de los gobiernos y de los organismos internacionales abocados a diseñar criterios de política y financiamiento.

Debe suponerse, sin embargo, la existencia de amplias coincidencias sobre las características específicas de la pobreza y la importancia que se le atribuye

en las concepciones de desarrollo. Tampoco en lo que concierne a sus definiciones, que dibuja más bien una especie de campo de disputa; menos todavía en lo relativo a las estratégicas acciones de política a seguir.

Las visiones disponibles contienen elaboraciones con diversos grados de sistematización que se refieren a ciertas premisas, determinadas formas de conceptualización, las cuales, a su turno, proyectan criterios de políticas sociales. Tales visiones apuntan, en general, a las alternativas de desarrollo y pueden vincularse principalmente con las indicaciones del Banco Mundial/ el Fondo Monetario Internacional (BM/FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre ellas existen diferencias si examinamos la índole de las propuestas sobre el modo de encarar los programas de desarrollo y las políticas sociales de “combate” a la pobreza aplicadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe.

Si tuviéramos que intentar alguna jerarquización en relación con el peso de la influencia, tendríamos que el mayor impacto corresponde al BM/FMI, pues sus criterios se asocian a mecanismos financieros involucrados en las visiones predominantes en materia de desarrollo. Enseguida se ubicaría la cuestión de los diagnósticos y propuestas indicativas de la CEPAL, cuya influencia ciertamente no es financiera, sino la de un organismo latinoamericano, cuyo grado de legitimidad tiene que ver con su constante preocupación, desde su fundación en 1948, por mantener una visión regional de atención permanente a los grandes obstáculos estructurales que se oponen al desarrollo. El grado de su vigencia tiene que ver con la constante presencia en la agenda latinoamericana relativa a problemas sociales y económicos.

Cerca a esta última puede localizarse al PNUD. Una buena síntesis de su visualización sobre lo social se encuentra, a juicio nuestro, en la siguiente definición:

La pobreza puede significar más que la falta de lo necesario para el bienestar material. Significa además la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respecto por sí mismo y por los demás. En este sentido, el ingreso es un medio y el desarrollo humano es el fin (PNUD, 1977: 5).

La gravitación de otras visiones podría considerarse de muy relativo impacto, si consideramos el peso específico de las dos anteriores, pero especialmente las vinculadas al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial.

## La estrategia segregadora

Tomo la adjetivación de esta estrategia de Pedro Vuskovic. En el análisis de este autor los criterios de política económica vinculados a las concepciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han generado en la experiencia latinoamericana un proceso de segregación social (Vuskovic, 1990). La continuidad de tales políticas, en un contexto de debilidades en cuanto a visiones alternativas, acarrea un proceso de profundización de las desigualdades sociales cuya dinámica recrea las condiciones de pobreza (Vuskovic, 1993).

Para el Banco Mundial,<sup>3</sup> que se fundó en 1944 bajo la denominación de Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, la pobreza es producto de los ingresos bajos y la existencia de sectores que se caracterizan por su vulnerabilidad social. Las dinámicas de ahí derivadas limitan las posibilidades de los pobres para aprovechar las oportunidades brindadas por el crecimiento. Pobre significa que un individuo tiene una renta *per cápita* inferior a 370 dólares.

El objetivo, teóricamente, en esta perspectiva consistiría en eficientar los servicios sociales, invirtiendo en educación, salud y nutrición para los más pobres, a fin de incrementar sus oportunidades.

La estrategia a seguir consistiría en la instrumentalización de una política económica que favorezca el crecimiento en condiciones de estabilidad de los mercados, un gasto social focalizado y una administración eficiente de éste.

El mantenimiento de criterios de independencia entre política social y política económica constituye un requisito técnico y metodológico importante, aunque favoreciendo en la práctica su complementariedad únicamente para evitar desequilibrios estructurales. Queda claro que tales equilibrios son de carácter monetario. El rol que le compete al Estado, dentro de estas coordenadas, es de subsidiariedad. ¿Qué debe entenderse por tal afirmación?

1. De apoyo a la gestión de la iniciativa privada, asegurando el orden público requerido y allanando las condiciones para el desenvolvimiento del mercado como promotor en la asignación de recursos.
2. Enseguida, al Estado le compete asumir la realización de aquellas funciones indispensables para el crecimiento económico en las que el sector privado no pueda o no desee participar.

<sup>3</sup> El esquema analítico que se expone se formula con base en varios folletos difundidos por los organismos mencionados, pero básicamente se extractan de las consideraciones vertidas en Banco Mundial, (1990 y 1991); Bilbao *et al.* (1994) y SELA (1986).

3. Brindar subsidios, focalizados y directos a los más necesitados, para fomentar oportunidades que a la postre favorezca su incorporación al mercado.<sup>4</sup> El Estado sólo debe intervenir asegurando las condiciones necesarias para que el sector privado lidere el crecimiento y para reducir las limitaciones estructurales que afectan a los pobres, mediante una igualación formal de oportunidades, entendidas éstas como libre concurrencia al mercado. Los procesos de participación se dan a través del mercado y son diferenciados en función de los recursos con que cada individuo cuenta (empresarios, trabajadores, etc.). Como ahí (en el mercado) es donde se dinamiza la regulación de la sociedad, a ésta le compete impulsarla e impedir interferencias que perjudiquen su normal desenvolvimiento.

## **Dos soportes dinámicos de la estrategia**

### *El proceso privatizador*

No es el recuento histórico lo que aquí interesa, sino sus características, cuyo domicilio se inscribe en la estrategia segregadora.

Desde la crisis de 1982, no pocos diagnósticos coincidieron en la existencia de fuertes problemas fiscales, en la inestabilidad de precios y en la necesidad de reconsiderar el financiamiento del desarrollo. En ese contexto de preocupación adquiere presencia la privatización, cuya política se fundamentó en los requerimientos del sistema económico de mitigar la crisis fiscal y efficientar la oferta de servicios.

La discusión acerca de la irracionalidad imperante en las estructuras operativas de las instituciones de servicio acarreó, en la mayoría de nuestros países, la introducción de un precio a los servicios, valor arancelario, bajo la lógica de la ganancia comercial. Es el concepto de lo público lo que con ello empezaba a trastocarse debilitando en algunos casos y haciendo desaparecer en otros la idea del servicio público atado al desenvolvimiento estatal. No es que desaparezca la acción estatal en la economía, como a veces burdamente se tiende a apuntar;

<sup>4</sup> Nada más ilustrativo para entender el sentido de la focalización que el conocido informe sobre pobreza ya citado. Sin embargo, como concepción se ha venido forjando desde antes, con base en la experiencia de políticas instrumentadas bajo inspiración del FMI/BM. A este respecto es útil volver a consultar Vickers, 1994: 100.

lo que gradual o abruptamente, según los casos, ocurre es, en los hechos, el debilitamiento de la fiscalización estatal sobre los sectores en proceso de privatización. Y son los sectores estratégicos de la economía, como es de esperarse, lo que concita la atención jerarquizada del proceso privatizador.

En términos de políticas sociales, este proceso compromete el comportamiento del gasto público, cuyo impacto resulta muy sensible cuando se refiere a coberturas sociales indispensables, como la salud, la educación o la seguridad social. Las políticas acuñadas en este contexto han promovido esquemas de empresas privadas para el otorgamiento de las prestaciones. La llamada igualdad de oportunidades, sin embargo, no ha generado las condiciones suficientes de ingreso para que la población mayoritaria pueda responder con los pagos correspondientes que exigen los servicios privatizados o en proceso de privatización.

El impacto social de este proceso en uno de los casos, el chileno, considerado paradigmático por su profundidad, dista bastante de ser auspicioso. A pesar del reconocimiento de que el gasto público social se ha incrementado en la década de los noventa, la percepción de sus resultados por parte de la población es desfavorable para el proceso privatizador. Esto aparece ampliamente documentado en un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1998). No es descabellado suponer que los fondos que van a engrosar las operaciones de privatización, por ejemplo los fondos de las pensiones y las jubilaciones, tienen su mejor destino en el mercado de capitales antes que la preservación genuina de los objetivos de seguridad social.

Conviene preguntarse por qué si se incrementan los gastos sociales se produce esa insatisfacción en la población. Probablemente lo que ocurre es que al incrementarse el gasto crecen simultáneamente las consecuencias socialmente regresivas del proceso de privatización. Además de que la igualdad de oportunidades, vista desde las posibilidades del consumo (de los servicios de salud, de la educación, de la seguridad social, del agua potable, del servicio telefónico, etc.), mientras las estructuras sociales sean las mismas, sólo contribuye a profundizar las desigualdades ya existentes.

### *La mutación del concepto de ciudadano*

El modelo privatizador proyecta un concepto de sociedad que, junto con invocar la libertad para acceder al mercado sin interferencias extraeconómicas y la igualdad de oportunidades para ingresar al consumo, desarrolla procesos altamente excluyentes.

Muchas son las implicancias de ese itinerario. Una de ellas alcanza a trastocar la idea de ciudadano. Una verdadera obra maestra de la ideología neoliberal en el ámbito de la conciencia. En esa idea de ciudadano va pesando menos la consideración de que disponga de derechos y obligaciones que se posicione con posibilidades de adquirir y consumir. El ingreso a esta dinámica garantiza la despolitización de los procesos sociales fortaleciéndose la tendencia privatizadora. Aunque contradiga los enfoques tradicionales, el consumo y la capacidad de consumir se erige en el distintivo del moderno ciudadano. La ciudadanía renuncia a preguntas sobre el orden social global. Su aspiración se limita al ejercicio de los derechos del consumidor (Moulian, 1997: 104)

## Hacia una perspectiva analítica

Repensar el problema social no significa otra cosa que intentar avanzar en la localización o precisión de algunos ángulos. En un empeño como el nuestro —no está demás recordarlo— los ángulos no definen nada. Sólo ayudan a mirar y a tener una perspectiva que, en el mejor de los casos, contribuye a poner un poco de orden en el terreno de las ideas, los hechos y los fenómenos a los que nos remitimos y que nos interesa explicar. Y, probablemente, del alcance de la perspectiva dependerá las posibilidades de poder profundizar las hipotéticas conclusiones siempre abiertas.

1. La política social no puede ser abordada fuera del desenvolvimiento que caracteriza a la economía y la política. Es decir, la política social es constitutiva del poder político de un sistema social.

La relación Estado-mercado, como dimensiones analíticas que ayudan a ordenar el proceso comprensivo en referencia a la realidad social, demanda ser atendida con mayor cuidado. Es verdad que los modelos económicos predominantes después de la crisis de 1982, y especialmente durante los años noventa, privilegian el mercado y relativizan la intervención estatal en asuntos de la economía en general y particularmente a lo que a asignación de recursos se refiere. Sin embargo, cabe advertir que el Estado ha cambiado y que el mercado ya tampoco es aquél que predominó durante un largo periodo, que en el caso de Chile se le identifica con la “etapa de la industrialización reformista” o para América Latina la etapa del *desarrollo hacia dentro* o la del “desarrollismo”. Tampoco el Estado —en sentido estricto— ha dejado de ser un “interventor” en el desenvolvimiento de la sociedad. La sociedad más desregulada, la chilena, por ejemplo, tiene en su expediente reciente

intervenciones estatales importantes en la tarea de apuntalar o salvaguardar determinados segmentos del capital financiero o bancario. Otro tanto puede referenciarse respecto a las privatizaciones, mismas que no se alcanzan a explicar sin una acción estatal efectiva y garantizadora de específicas decisiones adoptadas en esa dirección (Salinas, 1995).

Reflexiones con las que queremos señalar que mercado y Estado sólo muestran los polos extremos de una discusión y que aun cuando la predominancia del mercado constituye un proceso evidente y expansivo, ello no invalida, sin embargo, la acción estatal. Queda por averiguar —y esto ya es un asunto de análisis particular— qué acontece con la dinámica de una sociedad, como la chilena, cuando la acumulación de problemas sociales ya no parece tener en la expresión de sus demandas al Estado como destinatario.

2. El campo general de la preocupación analítica se refiere a los problemas de lo social. El enunciado asume problemáticas involucradas en esta dimensión, toda vez que hay evidencias que ponen de manifiesto un conjunto de cuestiones no resueltas, o resueltas de manera insatisfactoria, y que genéricamente hablan del “bienestar de la población” o de su “calidad de vida”. La política social guarda relación directa con este campo problemático. Aunque sería exagerado tratar de reducir los problemas de lo social a la formulación e instrumentación de la política social, ésta sigue siendo una franja de dinámicas políticas muy sensible para su tratamiento, tanto en sus niveles comprensivos como prácticos.

El tratamiento de la política social como problema referido a criterios de prioridad (Warman, 1994) constituye otra vertiente analítica. Este ángulo puede ser importante para acometer un esfuerzo encaminado a obtener alguna forma de balance. Sin embargo, esta cobertura constituye, a su vez, la demarcación de sus límites.

Otras aproximaciones llegan a tal extremo de colocar en tela de juicio la posibilidad de la acción estatal —en lo social, desde luego— dentro de los esquemas actuales de desarrollo (Villanueva, 1995). Conviene discutir ante similares posiciones interpretativas, que transcurren cerca de esta senda que las políticas sociales no se derivan solamente del tipo o forma de Estado que prevaleció antes del surgimiento del llamado “periodo neoliberal”. ¿Qué impide que desde el mercado se efectúe la instrumentación de una política social? Frente a esta pregunta, lo que no parece tan seguro ni tan cierto es que en países socialmente polarizados y económicamente asimétricos pueda, por la sola acción del mercado, garantizarse igual acceso a las ofertas de una política diseñada bajo esa lógica. En este caso, además de valorar su eficacia en función

de los asuntos para los cuales se formula, conviene metodológicamente no extrapolar sus atributos en el sentido de ligarla sin fundamento alguno a los problemas de la participación, como ocurre cuando se señala que democracia y libre mercado se refuerzan mutuamente.<sup>5</sup> Esta visión, un tanto esquemática, nos coloca más cerca de un propósito político que conlleva los requerimientos de un acatamiento, más que cualquier exigencia propia de un proceso analítico sujeto siempre a algún tipo de verificación o confrontación.

## Conclusiones

Los estudios con que contamos sugieren que el desarrollo latinoamericano del reciente periodo, que corresponde a la década de los noventa, ocurre sobre la base de una reestructuración ya iniciada en el período anterior y que no se dinamiza precisamente a partir de la inversión en el sector productivo preexistente. La producción destinada al mercado interno es desplazada por aquella dirigida al mercado externo, al tiempo que las inversiones productivas son desplazadas por las especulativas, tal como ocurre en la esfera de los movimientos bancario y financiero (BID, 1998). Al parecer, ningún país latinoamericano ha podido escapar a estas tendencias generales. El fenómeno de la desregulación, la apertura y el proceso selectivo o jerarquizado de privatización no ocurren bajo la dinámica de nuevas inversiones que, por cierto, no abundan en el marco del actual patrón de desarrollo. Y el contexto político parece caracterizarse por una búsqueda denodada en términos de explicar los factores potenciales de inestabilidad y los mecanismos para recuperar el crecimiento.

Las vicisitudes del financiamiento para las políticas compensatorias y del gasto social no deben verse como un asunto solamente técnico. Estamos en presencia de un asunto que corre paralelo al empeoramiento general de las condiciones de vida de la población mayoritaria de la región, advertibles en el deterioro de la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social y la inseguridad pública.<sup>6</sup> Parece importante llamar la atención sobre estos aspectos, porque hoy se desarrolla entre nosotros una tendencia muy marcada a sobrevalorar la importancia de las categorías económicas, especialmente las macroeconómicas, como si fueran validables por sí mismas. El problema de fondo, y que se desarrolla a contrapelo de esta tendencia, es que detrás de las

<sup>5</sup> Afirmación nuestra a propósito de Vickers, 1994: 100.

<sup>6</sup> Véase, Mesa, 1994. También es muy ilustrativo a este respecto el sugerente trabajo de Laurell, 1994.

categorías económicas hay un espectro poblacional, dinámicas sociales, juego de demandas, grupos e intereses específicos, cuyas condiciones de vida apenas se expresan o se ratifican en los registros estadísticos disponibles. Detrás de la pulcritud de las categorías analíticas involucradas se encuentran las variables asociadas con el “bienestar” o el “malestar” de la población.

La desintegración y polarización sociales que todo ello acarrea (y que se puede intuir en sus diversas manifestaciones al abrir las páginas de cualquier diario de cualquiera de nuestros países en cualquier día de la semana de cualquier mes del año) no debiera ser visto como un conjunto de fenómenos independientes de los ciclos de violencia, delincuencia y represión. ¿Cómo repensar el ámbito de lo social dentro de este contexto? ¿Cómo se puede revalorar desde el ángulo político la dimensión que corresponde a lo social?

No obstante las notables coincidencias en los datos de diagnóstico sobre los problemas sociales, hay también notables divergencias en el análisis de las causas. Las interpretaciones no sólo son diferentes, sino que, en más de un caso, suelen ser hasta francamente opuestas.<sup>7</sup> Si estas diferencias ocurren en el terreno de las interpretaciones es porque en la realidad se desarrollan importantes conflictos en torno a los múltiples problemas sociales no resueltos y, desde luego, en las estrategias políticas encaminadas a resolverlos.

Conocer los límites de las estrategias formuladas y su basamento conceptual será siempre un paso indispensable dentro de la perspectiva teórica general en que pretenden situarse las preocupaciones aquí planteadas. La reconstrucción de lo social a partir de sus indicadores puede ser importante para devolverle su centralidad a la política y no solamente como una dimensión técnica que reclama soluciones puntales o focales. Ninguna duda cabe acerca de los desafíos de la política social, pero también de sus posibilidades. El recorrido argumental aquí esbozado y las discusiones que alcanzamos a dibujar sirven para anticipar que se puede ampliar los márgenes de conceptualización. Si este documento ayuda a avanzar en la dirección de esa discusión ya en marcha, su propósito habrá sido suficientemente cumplido.

<sup>7</sup> Cualquiera que quiera darse a la tarea de dibujar un pequeño cuadro de las diversas interpretaciones podría darse por satisfecho agrupando la propuesta interpretativa que se desprende de los siguientes materiales: Piñera, (1990), Vúskovic, (1990) y Levine (1992).

## Bibliografía

- BANCO MUNDIAL, 1990, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza*, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL, 1991, *Informe sobre el desarrollo mundial. La tarea acuciante del desarrollo*, Washington, D.C.
- BANCO INTERAMERICANO de DESARROLLO, 1998, *Informe anual de 1998, Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, DC.
- BILBAO, Andrés *et al*, 1994, *Desarrollo, pobreza y medio ambiente. FMI, Banco Mundial, Gatt al final del siglo*, ediciones Talasa, Madrid.
- BILBAO, Andrés, 1999, “Modelo liberal y organización de las relaciones laborales: flexibilidad y consenso”, en *Papeles de Población*, nueva época, año 5, núm. 20, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, UAEM, México.
- COMISIÓN ECONÓMICA para AMÉRICA LATINA y el CARIBE, 1995, *Panorama social de América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA para AMÉRICA LATINA y el CARIBE, 1999, *Panorama Social de América Latina 1998*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA para AMÉRICA LATINA y el CARIBE, 1999, *Proyecciones latinoamericanas 1999-2000*, Santiago de Chile.
- CORDERA, Rolando, 1996, “Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, coedición del Instituto Mora, UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés, México.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (coord.), 1998, *Modelo de industrialización en México*, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- FRANCO, Rolando, 1999, “La agenda social de América Latina al comienzo del tercer milenio y el papel de las políticas sociales”, en *Contribuciones*, año XVI, núm. 4, octubre-diciembre, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung, Buenos Aires, Argentina.
- LAURELL Asa, Cristina (org.), 1995, *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*, Cortez editora, São Paulo, Brasil.
- LAURELL Asa, Cristina, 1994, “Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza”, en *Nueva Sociedad*, , núm. 131, Caracas, Venezuela.
- LEVINE, B. Barry, 1992, *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*, grupo editorial Norma, Santa fé de Bogotá, Colombia.
- MESA Lago, Carmelo, 1994, “Social security and prospects for equity in American Latin”, in *World Bank Discussion Papers*, No. 140, Washinton, D.C.
- MOULIAN, Tomás, 1997, *Chile actual. Anatomía de un mito*, ediciones LOM/ Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

- NARVÁEZ, Silvia, 2000, "El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) y la problemática del sindicalismo trinacional" (en prensa), en *Nueva Antropología*, México.
- PIÑERA, José, 1990, *La revolución laboral en Chile*, edit. Zig-Zag, Santiago de Chile.
- PROGRAMA de las NACIONES UNIDAS para el DESARROLLO, 1997, *Informe sobre desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Nueva York.
- PROGRAMA de las NACIONES UNIDAS para el DESARROLLO, 1998, *Desarrollo humano en Chile 1998*, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, marzo, Santiago de Chile.
- ROITMAN Rosenmann, Marcos, 2000, "El ciudadano-consumidor: el objetivo político del social-conformismo", en *La jornada*, lunes 28 de agosto, México.
- SALINAS Figueredo, Darío, 1995, "O Estado latino-americano: notas para a análise de suas recentes transformações", en Laurell Cristina Asa (org.), *Estado e Políticas sociais no neoliberalismo*, Cortez editora, São Paulo, Brasil.
- SALINAS Figueredo, Darío, 1998, "Las condiciones de la política en América latina", en *Argumentos*, núm. 31, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO, 1986, *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, Siglo XXI.
- SUNKEL, Osvaldo, 1994, "La crisis social de América Latina: una perspectiva neoestructuralista", en Carlos Contreras Quina (comp.), *El desarrollo social, tarea de todos*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile.
- TETELBOIN Henrion, Carolina, 1998, "Estado, políticas sociales y ciudadanía", en *Sociología y Política*, nueva época, núm. 10, Posgrado en Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana, México.
- VALENCIA Lomeli, Enrique, 1996, *¿Devaluación de las políticas sociales?*, ITESO/ Universidad Iberoamericana, México.
- VILAS, Carlos (coord.), 1995, *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Universidad Nacional Autónoma de México/Nueva sociedad, Caracas, Venezuela.
- VICKERS, George, 1994, "América Latina y Estados Unidos", en Hengstenberg, Mols et al. (editores), *Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores*, Fundación F. Ebert, Nueva Sociedad, Caracas.
- VILLANUEVA, Ernesto, 1995, "¿Un Estado post-keynesiano permite políticas sociales?", en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Nacional de Quilmes, núm. 2, mayo, Argentina.
- VUSKOVIC, Pedro, 1990, *La crisis en América Latina. Un desafío continental*, Universidad de las Naciones Unidas/Siglo XXI Editores, México.
- VUSKOVIC, Pedro, 1993, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, UNAM, México.
- WARMAN, Arturo, 1994, *La política social en México, 1989-1994*, F.C.E, México.