

# TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EFECTOS SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

*Laura Tavares Soares<sup>2</sup>*

“La visión liberal y hegemónica sobre la naturaleza de la “gran transformación” que ocurrió en estos últimos 25 años no es a penas una teoría equivocada; se trata, en realidad, de una operación ideológica fatalista, conservadora e desmovilizadora de toda y cualquiera lucha por una alternativa popular al neoliberalismo.” (FIORI, 2001)<sup>3</sup>

## Resumen

El objetivo principal de este trabajo es plantear los dilemas que persisten para la política social en América Latina en un nuevo contexto político, con la elección de gobiernos democráticos y populares que se plantean anti-neoliberales. Se trata de dejar claro los límites y posibilidades frente a dos herencias superpuestas: una histórica-estructural y una neoliberal. A partir del debate de las alternativas, se plantea que, más que un nuevo consenso *post*-neoliberal, se reproducen – a veces con un nuevo ropaje – las ideas hegemónicas desde los últimos veinte años. Se cuestiona en que medida la actual crisis del Capitalismo nos llevará a una superación de los postulados neoliberales y provocará cambios económicos, sociales y políticos sustantivos en una dirección opuesta al neoliberalismo.

## 1. Las herencias superpuestas

### 1.1 – La herencia histórica-estructural

A título a penas introductorio<sup>4</sup>, es necesario dejar claro que los caminos propuestos y trazados por las actuales políticas sociales en los países América Latina (AL) tienen una doble determinación: la conformación histórica de las sociedades latinoamericanas marcadas por la heterogeneidad estructural<sup>5</sup>, reproduciendo la principal característica de la cuestión social del continente que es la desigualdad; y la estructuración de las políticas sociales a partir del surgimiento de los Estados nacionales en los distintos países de la

---

<sup>1</sup> Presentado al GT 19: “Salud y seguridad social. Transformaciones sociales e impactos en la población” del XXIX Congreso ALAS.

<sup>2</sup> Profesora y ex-Vice Rectora de Extensión de la Universidad Federal de Rio de Janeiro-Brasil. Investigadora del Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro. Doctora en Economía del Sector Público – Área de Política Social. Asesora de Políticas Sociales en gobiernos de Brasil y de otros países de América Latina. Correo: [laurats@uol.com.br](mailto:laurats@uol.com.br)

<sup>3</sup> Traducción de la autora.

<sup>4</sup> No es objetivo de este trabajo tratar de la historia de la cuestión social en América Latina (AL) y de sus formas de enfrentamiento.

<sup>5</sup> Concepto construido por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe) desde los años 50, que trata de demostrar la simultaneidad de trazos típicos del retraso del subdesarrollo con características modernas del avance del capitalismo, salvaguardadas las distintas formaciones sociales de los países que conforman la región. Lo importante es la reproducción de esa heterogeneidad que define su carácter estructural.

región. Ambas determinaciones tienen como trasfondo la naturaleza del capitalismo en la región: tardío y periférico.

Además de la determinación histórica-estructural, las políticas sociales en AL también se configuraron a partir de regímenes políticos autoritarios, con alternancias democráticas cortas e inestables. A partir de los años 80, con la redemocratización de la mayoría de los países latinoamericanos (a excepción de Chile en los 90s), hubo intentos (algunos más bien logrados que otros) de transformación de las políticas sociales que trataban de contraponerse al autoritarismo.

Las principales ideas que nortearon ese nuevo dibujo de los Estados latinoamericanos eran: la descentralización (en oposición a la centralización autoritaria); la universalización de las políticas públicas (en oposición a la fragmentación y selectividad de las políticas anteriores), asociada a la idea de ciudadanía con derechos iguales para todos (conceptos inéditos en las conformaciones históricas anteriores); y la participación y control social de las políticas sociales (que representaban las nuevas ideas de democratización de la sociedad, especialmente de sus aparatos estatales, antes dominados por intereses privados de las élites dominantes). Muchas de esas ideas fueron consolidadas en un nuevo marco legal (como es el caso de la Constitución Ciudadana de Brasil en 1988).

La mayoría de esos procesos de (re)democratización fueron interrumpidos por la crisis económica (con hiperinflación y creciente endeudamiento externo de los países de AL) y por la marea (neo)liberal que se impuso como “nuevo” consenso en el mundo capitalista.

## 1.2 - La herencia neoliberal

Cuando se trata de los países latinoamericanos, donde ya existían desigualdades estructurales e históricas, el impacto de los ajustes estructurales aumentó la distancia entre los más ricos y los más pobres, provocando una polarización que ha llevado a rupturas sociales agudas y violentas. Esos países se quedaron con el “peor de los mundos”, agravando sus situaciones de pobreza y miseria, al mismo tiempo en que se encuentran frente al proceso contemporáneo de desafiliación de aquellos que pertenecían al circuito del mercado de trabajo, con algún grado de protección social.

En la mayoría de los países latinoamericanos el ideario neoliberal se impuso no apenas en la economía, pero también en el ámbito de lo social. El conservadurismo en lo social se expresó en el retorno a la naturalización de la desigualdad social o a la aceptación de la existencia del “fenómeno” de la pobreza como inevitable. Retrocedemos históricamente a la noción de que el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado, atribuyendo a las personas, a las familias y a las “comunidades” la responsabilidad por sus problemas sociales, tanto por las causas como por las soluciones. Como afirma Bourdieu, “el retorno del individualismo, especie de profecía auto-realizadora que tiende a destruir los fundamentos filosóficos de *Welfare State* y en particular la noción de responsabilidad colectiva (en los accidentes de trabajo, en la enfermedad o la miseria), esa conquista fundamental del pensamiento social (y sociológico), ... es lo que permite “acusar a la víctima” como única responsable por su infelicidad, y preconizarle la “autoayuda”.(BOURDIEU, 1998, p.15-16)

La mercantilización de los servicios sociales - aún los esenciales como salud y educación - es vista como “natural”: las personas deben pagar por los servicios para que estos sean “valorizados”. Las personas que no pueden pagar deben “comprobar” su pobreza.

La filantropía sustituye el derecho social. Los pobres sustituyen los ciudadanos. La

ayuda individual sustituye la solidaridad colectiva. Lo emergencial e lo provisorio sustituyen lo permanente. Las micro-soluciones “*ad hoc*” sustituyen las políticas públicas colectivas. Lo local sustituye lo regional y lo nacional. Es el reinado del *minimalismo* en lo social para enfrentar la globalización en lo económico. Globalización sólo para el gran capital. Del trabajo y de la pobreza, cada uno que cuide de lo suyo como pueda. De preferencia con un Estado fuerte para sostener el sistema financiero y fallido para cuidar de lo social.<sup>6</sup>

A partir de los resultados evidentes del desastre social provocado por las políticas neoliberales, asociado al fracaso de algunos de algunos de los objetivos económicos del Consenso de Washington<sup>7</sup>, se entra en una nueva etapa llamada del “ajuste del ajuste”<sup>8</sup>. Con el discurso de la preocupación con el aumento de la pobreza, esos organismos internacionales se proponían a “ayudar” a los países con el apoyo técnico y financiero para los llamados “programas focalizados de combate a la pobreza”. Estos programas también presentaban algunas aparentes “innovaciones”, llamadas de las “buenas prácticas” o “prácticas saludables”, con un mayor “empoderamiento”<sup>9</sup> de las “comunidades locales”. Siempre con el propósito de reducir los costos. Eso implicaría en la “modernización del Estado” (léase, su descentralización asociada a la privatización) y un supuesto “fortalecimiento de la sociedad civil” (léase, responsabilizar la personas y las comunidades por la solución de sus propios problemas).

En un texto<sup>10</sup> sobre los costos sociales del ajuste, SOARES (2004) afirma que la simple constatación del evidente desastre social provocado por las políticas neoliberales no ha significado una crítica al modelo ni mucho menos un cambio radical de estrategias ni alternativas para el enfrentamiento de la cuestión social. Al contrario, lo que se verificó fue una persistente recurrencia de ideas y propuestas, confirmando la hegemonía de la ideología neoliberal en AL. A la configuración de ese aparente “nuevo” discurso, que adoptó un “maquillaje” de modernidad, con elementos denominados de “alternativos”, es lo que estamos llamando aquí de un “nuevo consenso”.<sup>11</sup>

Finalmente, otra herencia que persiste es la idea de que “lo local” es el más adecuado para las políticas sociales (independiente de su naturaleza), bajo la falsa premisa de que “los ciudadanos viven el lo local” y que este territorio sería más cercano a ellos y, porlotanto, más democrático e inmune a las “presiones políticas”. Tomando prestada la idea de Andreas Novy (NOVY, 2002), de la relación entre espacio y poder, y recuperando la tradición histórica de AL donde los poderes locales son los más retrógrados y conservadores, donde predominan las relaciones clientelares y la de los “micro-poderes”, se constata la falsedad de esa idea localista<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Ver SOARES, 2002

<sup>7</sup> Un conjunto de prescripciones hechas en Washington a comienzo de los 80s, a partir de la pionera experiencia chilena de los 70s, bajo la dictadura del General Pinochet.

<sup>8</sup> O el ajuste con “cara humana” según algunos organismos internacionales.

<sup>9</sup> Trascrito de la palabra *empowerment* – ya que no existe ni en la lengua española ni en la portuguesa.

<sup>10</sup> Ver texto de la autora “De recurrencias y retrocesos en América Latina” publicado en la página [www.outrobrasil.net](http://www.outrobrasil.net) en octubre de 2004

<sup>11</sup> Ver texto de la nota 2.

<sup>12</sup> Hoy sustituida, o complementada, por la idea de lo “glocal”, en una mítica relación entre lo “global” y lo “local”.

### 1.3 – Cambios en los aparatos de protección social en AL: una herencia permanente?

Fue en la periferia capitalista - donde la construcción de un *Estado de Bienestar Social* fue incompleta o precaria - que el impacto del ajuste fue significativamente mayor frente al desmontaje de los frágiles mecanismos existentes de protección social.

Frente a ese cuadro, la cuestión central sigue siendo en que medida las transformaciones neoliberales de lo social – entendidas como la combinación entre los problemas sociales y el modo como las políticas sociales enfrentan esos problemas - se limitaron a penas a lo coyuntural o se constituyeron en “nuevos” problemas estructurales. Soares (2001) ya afirmaba<sup>13</sup> que el grado de profundidad de los cambios neoliberales determinaba las posibilidades de cambios estructurales en los países con gobiernos portadores de un proyecto anti-neoliberal.

De ese modo, el grado de destrucción y de privatización de la política social (sobretudo en la seguridad social – salud, seguro social y asistencia - y en la educación) es directamente proporcional a su capacidad de reconstrucción. Por otro lado, el grado de consolidación e institucionalización previa de los aparatos de bienestar social determinaron, en mayor o menor medida, el impacto de las políticas neoliberales. A esos dos determinantes se suma la naturaleza de los cambios sociales en el período neoliberal, que generaron una cuestión social más compleja, con la ya mencionada superposición de antiguos y nuevos problemas sociales.

Podemos agrupar los países de AL en cuatro tipos<sup>14</sup> de desestructuración (o desmontaje) de sus aparatos sociales que determinan sus posibilidades de (re)construcción de los mismos en otras bases.

Un primer tipo es la destrucción total de las instituciones públicas de bienestar pre-existentes. El caso chileno es paradigmático en ese sentido: aún con la redemocratización, Chile no ha logrado, todavía, reconstruir su sistema de protección social en bases universales (tal como era antes del golpe militar en 1973). Para acceder a los sistemas públicos de seguridad social (incluyendo la salud), los chilenos tienen que pagar o comprobar su pobreza para obtener la gratuidad.

Esa dualidad en el acceso a los servicios básicos, como salud – separando la población entre los que “pueden pagar” y los que tienen que “comprobar” su pobreza - fue la más grave y la más perversa consecuencia del neoliberalismo en lo social, y que todavía persiste en la casi totalidad de los países de AL, a excepción de Brasil, Costa Rica y, por supuesto, Cuba (por constituirse en un régimen socialista). “El frágil derecho de ciudadanía que venía siendo construido a duras penas .. fue sustituido por “atestados de pobreza” que permiten a penas el acceso a precarios y mal financiados servicios públicos.”<sup>15</sup> (SOARES, 2002, p.72) Un segundo tipo reúne los países donde los aparatos públicos de enfrentamiento de la cuestión social eran muy frágiles o prácticamente inexistentes. El ejemplo emblemático es Perú, acompañado de Bolivia y de los países de Centro América (con excepciones importantes, como Costa Rica y Cuba). En esos países, la ausencia crónica del Estado en la prestación de servicios públicos, ha provocado la generalización de organizaciones *no gubernamentales* (las ONGs) en el área social, especialmente en los segmentos más pobres de la población.

<sup>13</sup> En su tesis de doctorado, defendida en Campinas en el año de 1995, cuando recién empezaba el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

<sup>14</sup> Como toda tipología, esta tampoco es capaz de incorporar todas las características y la diversidad de los países.

<sup>15</sup> Traducción al español por la autora

Este modelo de sustitución de los servicios públicos estatales por organización *no gubernamentales* (a penas en la prestación, ya que la gran mayoría de las ONGs siguen siendo financiadas por recursos públicos) representa la segunda consecuencia más importante en la estructuración del aparato social en los países de AL. Es necesario destacar que en mayor o menor grado – dependiendo de la presencia del Estado en los países - las ONGs sustituyen al Estado en la prestación de servicios sociales en TODOS los países de AL (a excepción de Cuba). Aparentemente, ese es un modelo que se ha instalado en AL – tal como otras regiones del mundo, especialmente las más pobres como África.

Un tercer modelo de estructuración del aparato de bienestar social es aquél que incorpora a penas los trabajadores que poseen empleos formales. Es el tradicional *welfare state* que está relacionado con el grado y la naturaleza de la incorporación en el mercado de trabajo. Ese es un modelo en crisis en todo el mundo por la llamada ruptura de la sociedad salarial (CASTEL, 1998). El problema es que en los países de América Latina los excluidos del mercado formal de trabajo son en una cantidad mucho mayor que en los países europeos donde la exclusión es (todavía<sup>16</sup>) residual. Los ejemplos de países que representan ese tipo de modelo en AL son Argentina, Uruguay y México. Vale la pena registrar que Argentina y Uruguay han sufrido un grado de empobrecimiento y de pauperización sin precedentes en su historia, con lo que se ha ampliado el número de los que quedan afuera de sus sistemas de seguridad social – que todavía siguen estructurados según la contribución de los trabajadores en el mercado formal de trabajo. Eso ha implicado que esos países hayan tenido que ampliar sus programas asistenciales para los más pobres – sistema que persiste hasta hoy.

Esa es la tercera consecuencia del neoliberalismo que se volvió hegemónica en la ideología y en la forma de enfrentamiento de la cuestión social en AL: la focalización de las prestaciones y de los servicios sociales en los más pobres.<sup>17</sup>

Finalmente, un cuarto tipo de consecuencia en la (re)estructuración del aparato social es aquél donde se ha interrumpido el proceso de universalización de la seguridad social *post* redemocratización en los ochenta. El caso paradigmático es Brasil, seguido de Costa Rica – países donde el neoliberalismo encontró sistemas universales de salud y una expresiva ampliación de las prestaciones del seguro social. En Brasil, dos hechos importantes ocurrieron con la redemocratización en el 1985 y, sobretudo, con la llamada Constitución Ciudadana del 1988: la universalización en el acceso a un sistema único de salud y la ampliación del seguro social para los trabajadores rurales independiente de contribución – o sea, universalizando sus prestaciones sociales.

## 2. Dilemas persistentes para los nuevos gobiernos de AL

A partir de lo anterior, se puede apuntar para algunos de los dilemas actuales para los países de AL en una nueva etapa política, con la elección de gobiernos democráticos y populares, comprometidos con una agenda contraria al período neoliberal (lo que algunos han llamado de *post*-neoliberalismo).

Uno de los grandes dilemas es el intento de pensar lo Social en un marco más

---

<sup>16</sup> Aún con la crisis económica *post* 2008, el grado de desestructuración de los históricos aparatos del *Welfare State* en Europa no tiene un impacto en dimensiones iguales a las de AL. A pesar de la afirmación de que existe una aproximación de Europa a los países del *Tercer Mundo*, las bases estructurales (o el punto de partida) no son las mismas, lo que, sin duda, determina el tipo de consecuencias sociales.

<sup>17</sup> Acerca de la focalización, ver SOARES, 2001, 2002.

amplio<sup>18</sup> de Desarrollo, tratando de superar los límites de las llamadas alternativas “pobres para los pobres” saliendo de la “miseria de la Política Social”. O sea, como transitar de lo emergencial para lo estructural. De otro modo: como articular las necesarias medidas emergenciales – para, como decía el Presidente Lula, quitar el hambre de las poblaciones miserables; o, como dice la actual Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, extirpar la pobreza<sup>19</sup> - con los (también necesarios) cambios estructurales.

En ese debate se destacan otros dilemas que aún persisten en la política social actual en AL: la sumisión de lo social a lo económico y su impacto en el financiamiento de las políticas sociales; la focalización; y el carácter público de las políticas.

## **2.1 - La sumisión de lo social a lo económico y su impacto en el financiamiento de las políticas sociales**

Uno de los principales dilemas de los gobiernos elegidos por proponer cambios fue mantener la política social condicionada a los límites impuestos por la política económica, sobretudo al ajuste fiscal - considerado como uno de los principales instrumentos de la política económica para mantener el equilibrio fiscal y la estabilidad monetaria, o sea, para impedir la inflación.

Las llamadas “restricciones macroeconómicas” impuestas a todos los gobiernos, demostraron la supremacía de los determinantes financieros sobre las cuentas reales. El escenario de la cuenta de las tasas de interés ha implicado una elevadísima carga sobre las cuentas públicas. En ese contexto, se sigue preconizando el superávit primario, que ha representado un enorme esfuerzo fiscal, con lo que se puede apenas trabajar en el sentido de reducir el impacto de variables que estén fuera del alcance de la política fiscal – considerada como “variable fija”.

Con ese ajuste fiscal, los gastos públicos – sobretudo en inversiones sociales – se vuelven muy reducidos frente a las enormes necesidades de nuestros países. El proceso de endeudamiento público interno – que llegó a tasas de casi la mitad del PIB – asociado a la enorme fragilidad y dependencia externa de la casi totalidad de los países, llevaron a sus nuevos gobernantes a asumir que cumplirían con todos los contratos internos y externos (en particular con el FMI), bajo el riesgo de que los países se volvieran “ingobernables”.

Desde la centralidad atribuida al ajuste fiscal, el análisis de la financiación pública se ha centrado sólo en "gastos". Es como si no existiera la posibilidad de ampliar y, sobre todo, redistribuir sobre las bases de la recaudación. La culpa es siempre el "gasto excesivo" o "mal direccionado" (reproche sistemáticamente atribuido al gasto social), y nunca un producto regresivo y concentrador de la estructura de ingresos. El ajuste, por consiguiente, es siempre a expensas del gasto, ignorando el hecho de que las propias políticas de ajuste han conducido a situaciones de recesión económica, que han reducido el producto y causado una escasez de recursos por parte del sector público. El remedio para el "déficit" público se sustituye por una brutal deuda financiera que conduce a más ajuste fiscal, perdiendo la expansión del gasto público en inversiones que, de alguna manera podrían reducir los márgenes de la desigualdad. El pago de intereses de la deuda pasó a ser el principal y más inflexible componente del gasto público.

A esas llamadas “restricciones” económicas se suman los problemas estructurales

---

<sup>18</sup> Vale mencionar que no se está planteando aquí una *ruptura*. Eso determina, por definición, límites en los cambios necesarios, sin salir del modo de producción capitalista. Como superar esos límites por medio del cambio del régimen capitalista al socialista, es otro largo debate que supera los límites de este trabajo.

<sup>19</sup> El actual *slogan* del gobierno Dilma es “*pais rico es pais sin pobreza*”.

del financiamiento de la política social en nuestros países – por la existencia de Sistemas Tributarios regresivos, basados en impuestos indirectos por intermedio de los precios, y con bajísimos niveles de recursos originarios de los impuestos directos a la riqueza. Con eso, son las familias de más bajos ingresos las que pagan, en términos proporcionales, más impuestos. Al mismo tiempo, son esas mismas familias las que más necesitan de las políticas sociales públicas que son sub-financiadas.

De ese modo, se constituye un circuito perverso en el financiamiento de las políticas sociales, de naturaleza estructural, agravado por políticas permanentes de ajuste fiscal.

## 2.2 - Focalización de las políticas sociales

Pese a la proliferación de programas focalizados en la pobreza en las décadas de los ochenta y noventa en AL, la situación social no sólo no ha cambiado sustancialmente como todavía ha deteriorado las condiciones de vida de enormes contingentes de la población por la mayor precarización del ya excluyente mercado de trabajo. Existe, pues, una flagrante y recurrente contradicción en las propuestas hegemónicas hechas por organismos internacionales y aprobadas por los gobiernos. Los programas de "alivio a la pobreza" centrados en los "más pobres entre los pobres", siguen siendo recomendados, aun reconociendo que los problemas sociales no son residuales y que "los más afectados" son en realidad la mayoría de la población. El carácter de "alivio" de estos programas, ni siquiera ha compensado las pérdidas y daños de los más pobres, y mucho menos han llegado cerca de las causas reales de la situación de desigualdad generadora de su pobreza.

Como se ha hecho el diseño de estos programas? Los Estados miembros de los países pobres y periféricos (denominados "en desarrollo" y ahora algunos de "emergentes") contrata empréstitos externos, con la participación del aumento de sus deudas, para aplicar "paquetes" que están ya dispuestos a imponer una serie de "condicionamientos" para el uso "correcto" de los recursos. ¿Cuáles son esas "condiciones"? Que los Estados no aumenten el gasto público para no producir "déficit fiscal"; que en lugar de actuar directamente por medio de sus propias redes, los gobiernos deben establecer "alianzas"<sup>20</sup>, repasando sus servicios que serán prestados por instituciones u organizaciones no gubernamentales; que los recursos deben ser "centrados en los más pobres, y deben tener prioridad en "subsidios a la demanda" y no la extensión de la oferta de servicios públicos; que las personas que trabajan en esos programas deben ser "de la propia comunidad", estimulando siempre un "trabajo voluntario"; y que el programa debe terminarse en el momento en que la propia comunidad esté en condiciones de "auto-sostenerse".

Esa idea de la "auto-sostenibilidad" para los pobres es, también, una marca indeleble y persistente en los actuales proyectos sociales, que viene acompañada de una total hipocresía de las elites, que dependen de exenciones y subsidios públicos.

Contrariamente a lo que se afirma, los efectos redistributivos del gasto público dependerán de su capacidad de universalización y no de su grado de focalización. La "focalización perfecta" solicitada por algunos, "sin maniobras para los no pobres", produce por si sola un mecanismo de exclusión. La focalización del gasto social a los "más pobres", no sólo deja afuera una parcela de la población de los "antiguos" pobres como no incluyen los "nuevos pobres". Ese es el problema de la focalización basada exclusivamente en líneas pobreza calculadas por criterios monetarios, dejando afuera muchas familias estén por encima de la línea, pero que siguen en condiciones de vulnerabilidad social. Hay una comprobada rotatividad alrededor de la línea pobreza, causada por cualquiera episodio de

<sup>20</sup> Denominadas en Brasil de "parcerias", o *partnerships*, en ingles.

pérdida de empleo, enfermedad o vejez.

### 2.3 - Carácter público de las políticas sociales

El carácter público de las políticas sociales pasaría por una modificación radical de los Estados latinoamericanos. Hay una desistencia hoy generalizada de la creencia en los Estados, “no solamente en el Estado en manos de “otros”, pero en todo o Estado”. (WALLERSTEIN, 2000, p.243).

Por otro lado, este "antiestatismo radical" asume un rostro cínico cuando asumido por sectores capitalistas ampliamente favorecidos por los propios Estados. Por lo tanto, a pesar del discurso en el que el Estado debe "retirarse del económico y seguir en lo social", la realidad es lo contrario. Se trata de reformular el Estado, quitándolo de algunas zonas (de la mano "izquierda" del Estado) y mejorarla en otros (la "mano derecha" ) <sup>21</sup>. Para garantizar que las medidas de ajuste y las reformas sean implementadas es necesario que el propio Estado garantice los recursos y el poder a los nuevos sectores "estratégicos" al capitalismo, como el sector financiero. El Estado es absolutamente necesario a fin de liberalizar la economía y flexibilizar las relaciones de trabajo. Es el Estado el que garantiza la tan deseada estabilización económica, supuestamente paso preliminar para un crecimiento futuro y una futura, cada vez más remota, distribución de la riqueza. Y, por último, es también el Estado que patrocina y ejecuta las famosas "reformas" consideradas "esenciales", prestándole un carácter mágico e infalible para resolver todos nuestros problemas. Según Atilio Borón, los capitalistas locales y sus socios metropolitanos han obtenido numerosas ventajas a través de estas políticas, "en su favor y de forma decisiva, la correlación de fuerzas entre el mercado y el Estado, condicionando de ese modo los grados de libertad que pueda tener un futuro gobierno animado por la vocación reformista u transformadora." En este contexto, reafirma no tener ninguna duda de que la tarea más urgente que los países de América Latina tendrían que enfrentar en el "*post*-neoliberalismo" sería la reconstrucción del Estado (BORÓN, 1999, p.79) .

Esto es especialmente grave en el caso de un Estado totalmente desmantelado y destruido en sus mecanismos básicos de funcionamiento, especialmente cuando se quiere rescatarlo para una intervención efectiva basada en un nuevo proyecto de desarrollo económico y social, u en un proyecto "anti-neoliberal". Bajo el recurrente argumento de la necesidad de las "reformas"<sup>22</sup>, junto con lo que podría ser considerado como "viejo" y que, de hecho, podría ser "dispensado", se ha tirado afuera una serie de instrumentos del Estado vitales para cualquier proyecto que tenga en cuenta su fortalecimiento en la perspectiva de cambio "no neoliberal".

En AL instituciones del Estado vinculadas al sector público coexisten con instituciones privadas que actúan estrictamente en el mercado. Todos estos, sin embargo, tienen acceso a financiamiento con recursos públicos, de las formas más diferenciadas: exenciones e inmunidades afluentes para los productores de bienes y servicios sociales; la venta de servicios al sector público; los beneficios fiscales para el usuario; entre otros.

Ese escenario encontró un contrapunto perfecto con las ideas (neo)liberales, que siguen afirmando que el alcance del sector privado tiene supremacía frente a lo estatal. La supuesta "novedad" en ese debate de lo “público” – sobretudo en los programas destinados a los “más pobres” - es que los gobiernos siempre deben despertar "colaboraciones" con el sector de las llamadas "organizaciones no gubernamentales". Respetadas las experiencias

<sup>21</sup> Expresión cuñada por Bourdieu.

<sup>22</sup> Otro término modificado por el neoliberalismo y vaciado de su contenido original de cambios.



particulares que pueden haberse considerado exitosas (cuando y donde se les garantiza el "espíritu de solidaridad" y "buenas intenciones" de "organización no gubernamental"), las controversias en este ámbito son muchas.

“El nuevo modelo de estatalidad – *governance* – define las diferentes áreas de la disponibilización de servicios públicos como mercados...la participación de la sociedad civil debe ser asegurada por la inserción de las ONGs, las reglas burocráticas son sustituidas por un *modus operandi* más descentralizado, más flexible y orientado por resultados...Pero, al mismo tiempo, se trata a penas de aquellas reformas que no ponen en jeque ni la estructura fundamental de poder ni el bloque de poder” (NOVY, 2002, p.322).

Lo que se denomina de "3er sector" es hoy un heterogéneo aglomerado de organizaciones e instituciones, locales e internacionales, que van desde la asociación de pobladores locales hasta una gran empresa multinacional con "responsabilidad social". Independientemente de sus buenas intenciones, la mayoría de esas organizaciones, incluso por políticas explícitas por parte de los propios gobiernos, han asumido un papel sustitutivo al Estado, especialmente en aquellos lugares más pobres y lejanos, donde el Estado o se ha retirado o simplemente nunca ha existido. Es precisamente ese carácter "sustitutivo" y no complementario que expone la supuesta "colaboración" entre el Estado y la sociedad.<sup>23</sup> Cabe una nota recordando que esa separación esta referenciada por una teoría liberal, contraria, por ejemplo, a la perspectiva que no hay tal separación, en la medida que en el Estado capitalista se encuentran representados los intereses contradictorios y los conflictos de clase de nuestras sociedades igualmente capitalistas.

La asociación de las personas e “grupos não-governamentais” no es una novedad histórica. La novedad es que ellos empiecen a asumir funciones que otrora pertenecían a la esfera estatal. En las palabras de Wallerstein “se vuelve necesario retroceder al sistema pré-moderno... nos sometemos a “grupos” contruidos de diversas maneras e con diversos rótulos. Después de cinco siglos de fortalecimiento de las estructuras estatales, ..., no es cosa de somera importancia. Es un terremoto histórico del cual somos participantes. Esos grupos a los cuales nos sometemos representan algo bien diferente de las naciones que construimos en los dos últimos siglos. Los miembros no son “ciudadanos”, porque las fronteras de los grupos no son definidas jurídicamente, pero *míticamente*; no para incluir, pero para rechazar.” (WALLERSTEIN, 2000, p.243)

Cuando el Estado es ausente, y mientras más vulnerable es la "comunidad", las organizaciones no gubernamentales pasan a asumir una responsabilidad que no debería ser de ellas. Para más idóneas que sean sus iniciativas, cierto grado de discreción ocurre, contribuyendo al carácter privado y no público de sus acciones. Así, mientras que algunos grupos o individuos son asistidos, otros siguen excluidos, por criterios a menudo fuera de su control.

Por su alcance limitado o su baja capacidad de cobertura, su "carácter ejemplar" es a menudo perjudicado cuando se intenta reproducir pequeños experimentos en un mayor margen de acción. El efecto de sus acciones fragmentadas ha sido muy limitado en el cambio de las condiciones de vida de gran parte de la población. La mera suma de experiencias aisladas no resultan en una política social integrada, en cualquier ámbito - nacional, regional, o incluso local - dependiendo de las dimensiones de la población a ser asistida.

---

<sup>23</sup> Ver debate al respeto del 3er. Sector in: Soares, L. Tavares. Prefácio ao livro “Terceiro Setor e Questão Social na Reestruturação do Capital” de Carlos Eduardo Montaño (São Paulo, Cortez, 2002).

### 3. El debate de las alternativas

“Lo cierto es que, siempre que aceptan y parten de las mismas premisas, despolitizando el fenómeno de la globalización y de las nuevas “restricciones” externas e internas creadas por las propias políticas y reformas liberales, terminan por repetir las tesis y, en algunos casos, las propias políticas de los adversarios” (FIORI, 2001, p.108)<sup>24</sup>.

#### 3.1 – Relación Política Social y Desarrollo

El proceso de construcción e implementación de nuevas estrategias o alternativas para el bienestar social en América Latina se encuentra marcado por contradicciones y problemas.

Con el fin de superar marcas de la desigualdad estructural, combinada con las consecuencias de la reciente "modernización excluyente", además de la aplicación de las inevitable medidas corto plazo para hacer frente a la extrema pobreza, se plantea también la obligación de pensar alguna perspectiva de futuro que empiece a ser construida en el presente. En esta perspectiva se hace imperativo una verdadera POLÍTICA SOCIAL que deje ser residual y que represente, ella misma, una verdadera alternativa de desarrollo que incorpore en los circuitos de ciudadanía aquellos que no tienen condiciones de incorporarse por el "mercado".

Esto implica en pensar, formular y aplicar una política social como parte integrante del proceso de desarrollo que se quiere para el país. Lo singular aquí no es aleatorio. Es necesario superar la suma de programas sociales aislados y fragmentados, construyendo una Política Social que se constituya en una "meta-política", determinando e integrando las directrices de otras políticas públicas, incluida la política económica. Es el principio de unicidad de la Política Social que puede garantizar el alcance de niveles más igualitarios, superando las enormes desigualdades que subsisten en AL.

Pensar en la política social como parte integral de desarrollo, significa asumir que sus proyectos, programas y acciones son una inversión necesaria, indispensable y prioritaria. Es invertir la ecuación que desarrollo social sigue naturalmente del crecimiento económico, eliminando la política social de su posición tradicionalmente sujeta a la política económica. En esta perspectiva, debemos revertir el "orden" de los factores “estabilización-crecimiento-distribución”. Hay pruebas suficientes en nuestra historia que demuestran que la distribución de los ingresos muestra una gran resistencia a modificar su alto grado de concentración, manteniendo las enormes disparidades sociales incluso en situaciones de crecimiento económico.

También es necesario cambiar el entendimiento de que las políticas públicas son sólo fuentes de gastos y *déficits*. Son exactamente las políticas públicas las capaces de extender las tan deseadas metas para el empleo y el ingreso. El empleo público, por ejemplo, además de garantizar la prestación en cantidad y calidad de los servicios sociales esenciales como la salud y la educación, es un factor importante de la ampliación del mercado laboral<sup>25</sup>, y, por lo tanto, promotor de empleo e ingresos. Por otra parte, la inversión en infra-estructura puede constituirse también en una política distributiva, en la medida en que permite el acceso a bienes y servicios públicos por aquellos que no tienen

---

<sup>24</sup> Traducción de la autora.

<sup>25</sup> La retracción del Estado e del empleo público fue considerada por CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe) como un importante factor de achicamiento del mercado de trabajo en países de la región en la década de los noventa.

como comprarlos en el "mercado".

Las acciones sociales verdaderamente distributivas son ellas mismas garantizadoras de crecimiento con inclusión social. Un gran ejemplo es la Seguridad Social en Brasil, responsable hoy por medios de subsistencia de millones de familias brasileñas, especialmente en pequeñas ciudades y zonas rurales - y el manejo de la economía de más de la mitad de nuestras pequeñas y medianas ciudades. Por otra parte, para la construcción de un proyecto civilizatorio para nuestros países, la política social no puede entenderse sólo en la perspectiva del ingreso monetario. Ella también es capaz de garantizar derechos sociales, lo que constituye la ciudadanía.

En esta perspectiva, la educación y la salud no son necesarias sólo para el aumento en "la competitividad"<sup>26</sup>, sino también, y sobre todo, para garantizar el acceso universal a los derechos fundamentales. Con esto, se defiende aquí la tesis de que, así como la *exclusión* social no puede medirse sólo por el ingreso monetario - siendo necesaria la incorporación de otras variables, como el acceso a servicios y bienes públicos sociales - la *inclusión* social también implica en un conjunto de acciones mucho más amplio que sólo garantizar ingresos para consumir en el "mercado".

### 3.2 – Política Social y financiamiento

Para cambiar el debate que aun persiste del financiamiento de la política social, es necesario superar la separación entre el gasto social contributivo y no contributivo, utilizados para demostrar el carácter de "seguro" del primer tipo de gasto y el supuesto carácter universal del "no contributivo". Contrario a esta visión, se defiende la idea de que un sistema de Protección Social hoy no puede prescindir ni de los recursos contributivos ni de los no contributivos o fiscales. Además, esto se expresa en el capítulo de la Constitución brasileña de 1988 sobre Seguridad Social, cuando se dice que ella debería ser financiada por el conjunto de la sociedad por medio de impuestos y contribuciones de diversos tipos. Nada más actual en un mundo donde la nómina ya no sostiene a ningún sistema de protección social ni mucho menos su extensión. La mezcla de fuentes contributivas y fiscales es absolutamente esencial para la financiación de la Política Social. Esa concepción de la diversidad de las fuentes de financiación ha sido responsable, en Brasil, por su trayectoria sostenible del presupuesto de la Seguridad Social, que, a pesar de todas las crisis económicas, sigue *superavitario*.

El carácter universal de la política social está en la garantía de acceso a cualquier ciudadano - sin ningún tipo de restricción o condicionamientos - y no en la financiación exclusivamente fiscal. También en este campo, el debate se ha invertido sistemáticamente. En Brasil los recursos fiscales han sido utilizados para subvencionar la economía, mientras que los contributivos han sostenido las políticas sociales, incluida la asistencia social y la salud (universales). Además, en vista del ya mencionado carácter predominantemente indirecto del sistema tributario y la distribución de las contribuciones sociales de las empresas a los precios finales, son los consumidores que financian, en última instancia, los llamados gastos "contributivos", especialmente los más pobres que pagan proporcionalmente más impuestos con respecto a sus ingresos.

Una perspectiva que desee superar el carácter de *seguro* de nuestro sistema de Protección Social, promoviendo su expansión en bases efectivamente universales – por sustituir el principio de la equivalencia contributiva por el principio de la necesidad y el

---

<sup>26</sup> Tesis muy defendida por organismos internacionales al plantear como "estratégico" el denominado "capital humano" para aumentar a "competitividad" de los países "en desarrollo".

derecho - la separación entre "contributivo" y "no contributivo" no ayuda. Estas dimensiones son también inseparables si queremos que el sistema asuma un verdadero carácter redistributivo. Este carácter, por tanto, no puede disociarse del carácter de nuestro sistema tributario, cuya progresividad es también una condición esencial para que esa redistribución ocurra. Entre otras cosas, una reforma de la Seguridad Social que intente ser inclusiva no puede separarse de la Reforma Fiscal - donde impuestos y contribuciones tienen que ser modificados para promover una financiación pública justa.

### 3.3 – Política Social y universalización

La focalización de programas sociales constituyen la *anti-política* social, en la medida exigen comprobación de la condición de “pobre”, lo que permite su *inclusión* no por derecho de ciudadanía y sí por el hecho de ser "más pobre", sin garantizar, por lo tanto, la base de igualdad necesaria en una verdadera política social, sobretodo en países tan desiguales como los de AL.

Se trata, por lo tanto, de garantizar que los servicios y bienes públicos alcancen a los más pobres, que los necesitan de un modo universal y no discriminatorio. En este sentido, se defiende aquí la estrategia que hemos llamado universalización territorial<sup>27</sup>, sobre la asunción - ya establecida por la mayoría de las pruebas y los estudios de los mapas de la pobreza o de la exclusión - que las mismas poseen una distribución espacial o territorial muy clara.<sup>28</sup> Este camino es perfectamente posible para asegurar que los servicios sociales lleguen a los más pobres, de modo universal y no discriminatorio, siempre y cuando estén situados cerca de sus hogares.

Además, como en general las deficiencias no están en aislamiento o independientes, políticas universales territoriales tienen todavía la ventaja de que se permita integrar, en el territorio, las distintas políticas públicas que son necesarias. Esto permite una integración no sólo las políticas pero también de la población beneficiaria, superando la marca de fragmentación tan presente en el campo social. Cuando hay enfermedad hay falta de saneamiento, y donde hay niños mal nutridos existe una madre que necesita asistencia también. Esta integración en el territorio representaría, además, una *economía de escala*<sup>29</sup> de los recursos involucrados, así como un refuerzo de los mismos, con resultados mucho más eficaces, desde el punto de vista del impacto social, a los obtenidos con programas fragmentados.

Otra condición esencial de la universalización es que los programas sociales dejen de ser "emergenciales" y tengan continuidad. La provisión de bienes y servicios públicos debe permanecer en el tiempo y en el espacio/territorio objeto de su acción, garantizando la continuidad de las políticas públicas para la población.

La preservación, la ampliación o la construcción (dependiendo de los países) de sistemas públicos universales de Seguridad Social en AL todavía no tiene el reconocimiento, por parte de los nuevos gobiernos como estratégica para la Política Social. Lejos de eso, la Seguridad Social sigue siendo objeto preferencial de las llamadas “reformas”, consideradas fundamentales para el “desarrollo competitivo” y para la reducción del “déficit fiscal”.

<sup>27</sup> Ver ese concepto en Soares, L.Tavares, 2003, p.110.

<sup>28</sup> Ya en los años 40, Josué de Castro hablaba de la Geografía del Hambre en Brasil.

<sup>29</sup> Criterio que anda olvidado por los economistas y planificadores apenas preocupados con el “costo-beneficio” en términos “micro-económicos”.

### 3.4 – Control social y control público

En vista de la reconstrucción democrática del Estado, son estratégicos **el control social y el control público** de las políticas sociales, tratando de distinguir y al mismo tiempo identificar las relaciones entre esas distintas formas de relaciones entre sectores organizados de la sociedad y el poder público.

El **control social** debe ejercerse en forma independiente y autónoma por la sociedad organizada, cuya participación debe guiar y supervisar la acción gubernamental, y no reemplazar-la. La tesis defendida aquí es que cuanto más fuerte es la presencia social del Estado, mayores serán las posibilidades de sinergia y de una acción conjunta con los demás sectores de la sociedad – organizaciones y movimientos sociales, asociaciones, sindicatos - que, incluso, dejan de asumir la responsabilidad de la prestación del servicio público y son más libres para ejercer su función de fiscalización y de proposición en la planificación y la evaluación de las políticas públicas.

Las experiencias de control social tampoco han sido homogéneas. Casi siempre tienen una mayor presencia exactamente en los lugares donde se han elegido gobiernos populares y democráticos, lo que refuerza la tesis de que sin un Estado democrático que asuma un proyecto con participación popular, es mucho más difícil un control social en beneficio de los intereses de la mayoría, y no de intereses privados que han dominado históricamente nuestros Estados – transformando espacios públicos en espacios privados.

Otras experiencias se han originado con la elección de gobiernos populares y democráticos, en especial liderados por el Partido de los Trabajadores. Es la llamada gestión participativa o “participación directa” en las políticas públicas, con propuestas como la del “Presupuesto Participativo” – que, incluso, ha sido objeto de interés de varios investigadores extranjeros, por sus aspectos originales en una propuesta distinta de gestión gubernamental con participación popular. Esas experiencias han sido, sin duda, uno de los aspectos que más ha avanzado en la construcción de nuevas alternativas para las políticas públicas y sociales en Brasil.<sup>30</sup>

Otro aspecto importante en la política social es el control público, para el cual se presupone la existencia de instituciones del Estado que deben cumplir esta función, en los campos de los poderes legislativo y judicial. Es evidente que el carácter público de la vigilancia por los órganos del propio Estado tiene todavía mucho para avanzar, y tampoco es uniforme en todo en los territorios nacionales, pero es un potencial que debe fortalecerse en la construcción de un Estado verdaderamente democrático.

### 4. A título de conclusión

En una entrevista dada por Fiori<sup>31</sup>, cuando le preguntan si este nuevo consenso podría ser considerado como una victoria del pensamiento keynesiano, y una retirada definitiva de la ortodoxia monetarista y neoliberal, el contesta: “No lo creo. Nada de lo que está ocurriendo tiene que ver con cualquier tipo de victoria o derrota teórica. Se trata de una reacción de urgencia y pragmática frente a la amenaza del colapso del poder de los Estados y los bancos, y como consecuencia, del sistema de producción y de empleo. Fue un cambio de rumbo inesperado e inevitable, que fue impuesto por la fuerza de los hechos,

<sup>30</sup> Ver, por ejemplo, la experiencia del estado de *Rio Grande do Sul*, en la gestión de Olívio Dutra, registrada en el libro organizado por Soares, L. Tavares (2003).

<sup>31</sup> Ver “Esta crisis será larga y profunda y actuará como un tsunami darwinista” publicada en la página *web* “Sin Permiso”, de febrero del 2009.

independiente de la ideología económica de los gobernantes que están aplicando las nuevas políticas y que en su mayoría todavía eran ortodoxos y liberales hasta antes de ayer. Es como si estuviésemos asistiendo a la versión invertida de la famosa frase de la señora Thatcher: "*there is no alternative*". Sólo que ahora, desde mi punto de vista, esta nueva convergencia ocurrió sin mayores discusiones teóricas o ideológicas y sin ningún entusiasmo político, al contrario de lo que ocurrió con el "giro" liberal-conservador de los años '80 y '90, que atravesó todos los países y todos los planos de la vida social y económica. La ideología económica liberal no previó y no consigue explicar la crisis que ella provocó, y en consecuencia, no tiene nada que decir por lo menos en este momento. Por eso mismo, las ideas ortodoxas y liberales salieron del primer plano, pero no han muerto ni desaparecerán, por el contrario, permanecen activas en todos los frentes y trincheras de resistencia a las políticas estatizantes que están en curso. Una resistencia que va creciendo en cada hora que pasa, dentro y fuera de los Estados Unidos, a pesar de que todavía no haya sido debidamente identificada y diagnosticada."

Finalmente, a rigor, la verdadera "novedad" está por ser construida en nuestra periferia capitalista<sup>32</sup>. Si las experiencias de cambio a penas con la elección de nuevos gobiernos ha demostrado enormes limitaciones, u aún "frustraciones", las de "cambiar el mundo" sin "tomar o poder" *idem*. Tal vez porque en ambos casos no se ha logrado, exactamente, cambiar las relaciones de poder al interior de nuestros Estados, cuyas estructuras son mucho más amplias y complejas que la de los gobiernos. No ha sido por acaso que la Reforma del Estado Venezolano, hecha de modo plebiscitario, fue y sigue siendo pré-condición esencial para los cambios en curso en Venezuela, aun a costas de muchos conflictos y luchas. Estados verdaderamente Democráticos e Populares siguen siendo desafíos casi utópicos para nuestros países. Por otro lado, no conocemos ninguna experiencia histórica contemporánea de cambio estructural que no haya pasado por la conquista del poder de Estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORÓN, A. Os 'novos leviatãs' e a *polis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: Boron A, Oliveira F, Therborn G, Lowy M, Blackburn R. *Pósneoliberalismo II: que estado para que democracia?* Rio de Janeiro, Petrópolis: Editora Vozes; 1999.

BOURDIEU, P. Contrafogos. Tácticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1998.

CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1998.

FIORI, J.L. 60 lições dos 90. Uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

NOVY.A. A des-ordem da periferia. 500 anos de espaço e poder no Brasil. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2002.

---

<sup>32</sup> En la perspectiva socialista, Cuba aun resiste como modelo de un Estado que ha garantizado, de forma universal, salud, cultura y educación de calidad para su pueblo, a pesar de toda la precariedad económica.

SOARES, L. Tavares (org.). “Tempo de desafios: a política social no governo do Rio Grande do Sul”, Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2003.

SOARES, L.Tavares. Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2001. (Coleção “A Outra Margem”).

SOARES, L.Tavares. O Desastre Social. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003.

SOARES, L.Tavares. Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

SOARES, Laura Tavares. Prefácio. In: MONTAÑO, C. Terceiro Setor e Questão Social na Reestruturação do Capital. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, L. Tavares. “De recurrencias y retrocesos en América Latina” publicado en la página [www.outrobrasil.net](http://www.outrobrasil.net) en octubre de 2004.

Wallerstein, I. “A reestruturação capitalista e o sistema-mundo”. In: Gentili,P. (org.). Globalização excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2000. (Coleção “A Outra Margem”).