

LAS POLITICAS SOCIALES: UN TEMA PARA EL DEBATE (*)

Por: Ivonne Farah H.

I. INTRODUCCION

1. En los últimos años, en América Latina se viene dando cada vez mayor énfasis a las denominadas políticas sociales o a los aspectos sociales del desarrollo. No obstante, lo "social" aparece como algo específico y "separado" de algunas otras dimensiones o aspectos que podrían ser denominados "económicos" o "políticos".

En la base de las preocupaciones crecientes por la situación social y el desafío para las políticas sociales no puede dejar de reconocerse el agravamiento constante de los problemas sociales, especialmente en términos de agudización creciente de los desequilibrios en la distribución y sus consecuencias en la precarización de las condiciones de vida y trabajo en mayoritarios sectores de la población.

No obstante, estas preocupaciones tienen que ver con esfuerzos iniciados hace más de una década por establecer las relaciones entre política social y democracia a partir de los procesos democratizadores desplegados en la Región a lo largo de los 80's. Hoy en día, esa preocupación se refuerza por un amplio consenso respecto a las precarias condiciones de la propia transición democrática derivadas de la deslegitimación que la "exclusión" (globalmente considerada) de vastos sectores poblacionales supone para el propio sistema político. (Cfr. CEPAL, 1987; CEPAL/FLACSO, 1990; SELA, 1990).

Las circunstancias de esta preocupación, por otro lado, parecen recordar la historia del capitalismo occidental, donde aperturas de la sociedad y sobre todo del Estado, para reconocer demandas sociales y populares que adoptan la exigencia de plataformas de acción pública u otra, ocurrieron principalmente en

momentos de una profunda y generalizada crisis social, o como efecto de guerras prolongadas. (Cfr. Schmitd, V., 1989).

No escapa al análisis que las circunstancias críticas y de violencia estructural engendran, sobre todo acciones y medidas de naturaleza social, a la vez que la desatención misma de los problemas sociales potencia los brotes de violencia.

Las condiciones anotadas constituyen, por lo demás, arena propicia para el despliegue de concepciones sobre políticas sociales hoy tan difundidas y funcionales a la doctrina liberal, de claro carácter compensatorio y diferenciadas de la política pública principalmente económica.

Al presente, son innegables los impactos perversos del ajuste estructural inspirado en el neoclasicismo económico. (Cfr. UNICEF, 1988; SELA, 1989; CEPAL, 1990; Morales, 1989; MPC, 1991). Su evidencia acentúa las preocupaciones por los caminos a seguir en materia de desarrollo aun en los propios centros mundiales e internacionales promotores del ajuste (vease los documentos del Banco Mundial, del UNICEF: "Ajuste con rostro humano"; PNUD: "Desarrollo a escala humana"); pero también, de otros centros de desarrollo y académicos.

Por otro lado, un nuevo debate está en ciernes: la pertinencia o no de mantener la separación entre políticas sociales y económicas, ante la evidencia que el desarrollo económico es sobre todo cuestión política que incorpora determinantes culturales y hasta psicosociales, trascendiendo cualquier especialidad y planteando un inevitable entrecruzamiento entre política y economía, entre política y masas y entre estado y sociedad. Estos entrecruzamientos también reclaman otros: entre movimientos estructurales y coyunturales.

En definitiva, la preocupación actual por las políticas sociales discute la pertinencia de su separación de las políticas públicas, y sobre todo económica, apuntando a la dificultad de mantener -como predominantemente se ha estado haciendo hasta el presente- sus términos en sus dimensiones normativas y descriptivas, principalmente en torno a efectos o condiciones no explicable desde sí mismas. Es decir, sobre pautas estrictamente evaluativas de las políticas a través de sus resultados.

Aunque no es lo predominante, existe una tendencia que exige la reorientación de su análisis hacia pautas explicativas y hacia la incorporación también de una mirada al proceso político intentando entender la adopción de decisiones más que juzgar sus resultados (Cfr. SELA, 1990; Fernández B., 1988). Ello, sin embargo, en el entendido que no hay una autonomía absoluta de la política.

El requisito explicativo de las políticas sociales obliga a buscar sus determinantes; es decir, a buscar sus fuentes "desde donde" se originan, qué configuraciones sociales son las que la generan, y su unidad relacional.

El cómo restablecer la unidad relacional de las dimensiones societales se presenta como una dificultad adicional y mayor cuando se tiene poco conocimiento del camino a seguir en cuanto a mecanismos y formas, e incertidumbre en las propias herramientas a utilizar.

No obstante, el tema de las políticas sociales han puesto todos estos aspectos en un debate abierto ya; enfrentarlo es, sin duda, urgente porque los problemas y las pérdidas sociales apremian.

2. Cuando se habla de pérdidas sociales no solo se hace referencia a aquellos problemas tratados tradicionalmente como sociales por los organismos internacionales, gubernamentales (mediante las políticas públicas) y ahora también por las organizaciones no gubernamentales, iglesias, etc. Es decir, salud, seguridad social, educación, vivienda y saneamiento básico, y la problemática del empleo e ingresos vistas independientemente. Hoy en día se plantea como componentes de lo social, no solo aquellos aspectos referidos a retrocesos en las condiciones de vida y trabajo, sino también los vinculados con la recrudescida tendencia hacia las actuales formas de proletarización o semiproletarización -involucradas, en muchos casos, por la hoy llamada informalización- y del pauperismo; con los cambios institucionales; con los trascendentales cambios en los fundamentos de la estratificación social; en los sistemas valorativos, comunicativos y simbólicos que, en conjunto tienen connotaciones en las formas de construcción de las relaciones sociales y del poder en nuestras sociedades. (Pérez S., 1989; SELA, 1990; SUBPSO, 1990).

La irrupción de estas dimensiones de lo social (que tienen que ver con dimensiones económicas, sociológicas, políticas y culturales) está poniendo en

evidencia rasgos de nuestras sociedades vinculados convencionalmente a su "atraso", y que se presentan como anomalías que parecían olvidadas ya por la fuerza de un discurso modernizador previo y actual. Pero además, parecen expresar "signos de un aparente retorno al pasado difícilmente cuantificable por algún indicador" (CEPAL/FLACSO, 1990); a la vez que subrayan aun más las injusticias del orden económico, social y político vigente.

3. Estas varias dimensiones de lo social aluden planos globales, macrosociales, a la vez que otros de carácter sectorial, microsociales; rebasando los términos estrictamente "distributivistas" y/o "eficientistas" que han experimentado las respuestas del Estado en nuestras sociedades.

La diversidad de planos de existencia de las condiciones sociales complejizan su propia aprehensión así como también la búsqueda de salidas y soluciones que trasciendan el ámbito meramente visible de las mismas. Sin embargo, cualquiera que estas salidas sean no pueden apartarse de un análisis de los determinantes y causas de los problemas sociales. Estos están vinculados con la crisis y las políticas de ajuste en actual vigencia.

Por lo mismo y en primer lugar, es preciso establecer de qué crisis se habla.

Existe cierto consenso en la Región de pensar las crisis como periodos más o menos prolongados de transformaciones y modificaciones sustanciales, más o menos drásticos, del sistema societal tanto en sus dimensiones económicas, sociales y políticas e incluso ideológico-culturales. Es decir, como "momentos en que se desorganizan los parámetros en que se venía funcionando ... y se decide si éstos todavía tienen fuerza para restablecer la capacidad autoreguladora de la sociedad". (SELA, 1989).

En este marco, el modelo de desarrollo seguido por nuestros países desde inicio de los años 60's, que suponía el "goteo" de los beneficios del desarrollo al conjunto de la sociedad, se asentaba en una pregonada sustitución del "modelo hacia afuera" por el modelo "hacia adentro", la modernización de la producción para la exportación junto a la industrialización vía sustitución de importaciones, la cesión al Estado de un importante papel en la regulación de la economía a través de la planificación, y en el supuesto que el crecimiento económico resolvería los tradicionales problemas sociales con la "integración" del sector

tradicional. Este modelo, observado durante algo más de dos décadas, produjo un importante crecimiento con ciertos cambios en la estructura productiva, a la par de otros cambios en lo social vinculados con una rápida urbanización, modificación de la estructura ocupacional, el crecimiento de la clase obrera y sectores medios, cambios en la estructura del consumo individual y colectivo, en el marco de intentos por convertir al Estado en benefactor (Estado populista, de compromiso, nacional-desarrollista). (Cfr. SELA, 1989; CEPAL, 1990).

De acuerdo con los estudios realizados por CEPAL y el SELA principalmente, este modelo mantuvo intacta la coexistencia de diversos modos de organización social de la producción, agudizó la supeditación del desarrollo industrial a las transformaciones del sistema mundial y la desnacionalización creciente del aparato productivo a la par de la transnacionalización del capital. En lo social y político no logró superar la inestabilidad política ni evitó la concentración de la riqueza y el ingreso, profundizando los fenómenos de pauperización y marginalización de amplias franjas de población. Las muestras claras de su agotamiento se dan ya en los años 70's, al punto que muchos analistas constataron para la segunda mitad de esa década una clara crisis estructural.

Aunque en este caso las coincidencias no son tan amplias, el estallido de la crisis del endeudamiento externo en 1982, ha producido -en opiniones autorizadas: SELA, CENDES, Zonntag- una "sobreposición e interpenetración de dos crisis que paralizan virtualmente el desarrollo", en circunstancias en que..."la transnacionalización del capital había generado la internacionalización del sistema financiero y reforzado el poder de los países desarrollados al punto que ni su propia crisis implica su debilitamiento en el marco de las relaciones internacionales y de la economía mundial". (SELA, 1989a).

El "entrecruzamiento" señalado hace que la crisis "devenga una sola": la del endeudamiento refuerza la estructural y ésta profundiza la de la deuda externa. No obstante, se habló preferentemente de una sola crisis: la del endeudamiento externo, ignorándose su carácter estructural. Por lo mismo, nuestros países decidieron ajustar su crisis vía pago de la deuda.

Así, en los últimos años presenciamos numerosos intentos de superar la crisis con base en las recomendaciones de organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial), inspiradas en el neoclasismo económico. Parece ya un

consenso a nuestros días que ninguno de estos intentos ha tenido éxitos en superar la crisis estructural ni en aliviar significativamente la del endeudamiento. (Cfr. CEPAL, 1990; SELA, 1989a).

Las fallas para el logro de lo primero se deben en gran parte a la visión de corto plazo característica de las políticas de ajuste; y su énfasis en los equilibrios macroeconómicos monetario-fiscales, antes que en la "reversión de tendencias profundas de nuestra economía, cuyos efectos sociales y políticos son de mediano y largo plazo". (Grebe, H., 1988).

Por otro lado, se ha establecido que al entrelazarse las dos crisis, los conflictos aumentaron en intensidad. La presión externa y el ajuste agravaron los problemas distributivos internos por la profundidad del corte de la renta repartida entre los distintos sectores sociales, por el corte aun más profundo en la suma de la renta a ser redistribuida por el Estado, ante la exigencia del pago de la deuda. (Grebe, H., 1988; SELA, 1989a). Es decir, las modalidades de ajuste practicadas han traído consigo un importante retroceso en las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores en general; a la vez que una concentración del ingreso y redistribución del mismo a favor de sectores vinculados a las cúpulas financieras ligadas al sector externo, principalmente.

De otra parte, en los términos del SELA, "se han producido cambios en la estructura de la estratificación social que desdibujan la identidad de los sujetos colectivos más inclinados hacia cambios radicales"... que "hacen perder a la ideología del desarrollo capacidad motivadora y de orientación". Estos cambios, junto con el "debilitamiento y deslegitimación del Estado por la virtual reducción de sus funciones, producen a su vez la ausencia de una instancia capaz de seguir los cambios, de construir un campo de negociación de intereses; y de un espacio en el cual los diferentes grupos, clases y sectores sociales puedan luchar por sus intereses y recrear un espacio de construcción de un nuevo orden social". (SELA, 1990).

Es decir, que la crisis y la repuesta a la misma en términos de ajuste, no es ajena a una determinada construcción democrática. Por lo mismo, en los términos del debate actual sobre las políticas sociales, "no es indiferente la incertidumbre que puede acompañar a la democracia en un marco de políticas sociales debilitadas o inexistentes".

4. Hay en ésto una cierta convicción que la equidad social no tiene solo un basamento político. También tiene la "necesidad de un escenario genuinamente democrático" que permita explicitar con claridad los flujos de recursos y rentas entre las clases y grupos sociales.

II. EL DEBATE SOBRE LAS POLITICAS SOCIALES

Ahora diremos como, a consecuencia de las repercusiones del ajuste, se ha retomado en el debate el tema de las políticas sociales en su relación con las políticas económicas y, en general, asociadas a las relaciones entre estado y sociedad.

1. En este debate se enfrentan entre sí principalmente posiciones fundadas en la vertiente filosófica liberal; y, todavía en menor grado, entre éstas y otras de inspiración estructuralista y marxista.

1.1. En la primera vertiente, se halla un conjunto de enfoques que consideran las políticas sociales como complemento de la asignación de recursos económicos que realiza el mercado (discursivamente, sin duda, pues para nadie es desconocida la relación estructural entre Estado y Capitalismo). Es decir, en esta creencia, las políticas sociales estarían destinadas a corregir asimetrías sociales y económicas existentes; a remediar "fallas" en la asignación de los recursos económicos por parte del mercado. Se trata, sin duda, de una tendencia a definir la política social como "complemento deliberado" del mecanismo del mercado reclamando como espacio propio para la política social solo el de la redistribución. Aun en este caso, es dudoso hablar de una redistribución propiamente tal; es más frecuente viabilizar ese "complemento" a través de partidas de gasto. (Cfr. Fernández, M., 1988).

En este caso, el concepto de política social constituye un salto analítico, pues se define ex-post, en la secuencia de acciones clasificadas como sociales. En otras palabras, la definición de la política social se vuelve plural, se hace con apego a la enumeración de políticas o acciones específicas vinculadas a situaciones o problemas igualmente específicos, y que tienen que ver con salud, educación, vivienda, etc. Se trata, pues, de las políticas sociales sectoriales.

En otras palabras, las políticas solo son necesarias cuando el "goteo" de los beneficios del crecimiento no alcanza a todos.

Desde esta perspectiva, las políticas sociales se trasladan fácilmente a un campo ético, al conflicto entre valores. De allí el apego a encontrar la identidad de las políticas sociales en relación a los fines que persiguen.

De acuerdo a diversos análisis, estos enfoques y sus correspondientes acciones para "enfrentar" la crisis o "aliviar" los costos del ajuste, han terminado por mantenerlos. Esto no significa que se desconozca la pertinencia de determinadas acciones e intervenciones sectoriales. Sin embargo, el carácter sectorial y su particularidad o focalización hablan por sí solos de su escasa o nula incidencia global.

La política social asume acá una condición pasiva, por reacción, llevando por detrás la idea que "la solución de las cuestiones sociales es principalmente un hecho técnico", lo que genera a su vez una "despolitización de la política". Así, las reivindicaciones populares, las demandas por vivienda, salud, alimentación, espacio urbano, asistencia social, etc. son tratadas como "hechos que se sitúan fuera del campo de la política, de las relaciones de poder"; como hechos "abordables mediante medidas y/o acciones concretas ubicadas dentro de un espacio de gestión tecnocrático". (Cfr. SELA, 1990).

Se ha evidenciado que, en este contexto, la "despolitización" implica muchas cosas: además de eliminar presiones hacia el estado, también reduce la participación genuina de los actores sociales en términos de reivindicaciones y de su incorporación en los procesos decisorios. Constituye, a la vez, arena propicia para ahondar más la ya "arbitraria separación entre políticas económicas y sociales, entre política y sociedad, entre demandas sociales y toma de decisiones". En pocas palabras, se impone a título de eficiencia, una "racionalidad técnico-burocrática en el Estado, en detrimento de su racionalidad política"; así como una "racionalidad formal y jurídica" en el "afianzamiento de la democracia y la búsqueda de estabilidad antes que su arraigamiento orgánico en los grupos y sectores sociales que podrían constituirse en sus soportes sociales colectivos". Simultáneamente, al empeorarse diversos indicadores sociales se acrecientan las búsquedas autónomas de solución a los problemas por parte de la sociedad, visibles en una multiplicación de los movimientos sociales, de las ONGs.

1.1.1. En este marco, y a contrapelo de la disociación arbitraria entre lo social y lo económico, que no repara que a nivel global hay proporciones e interdependencias entre producción y consumo, entre acumulación y consumo, entre ingresos y consumo, etc.- tal cual se plantea el problema de la distribución, a su vez espacio de la "política social" aun en esta visión se identifican algunos modelos de políticas públicas a partir de las características en que definen la política social implícita o explícitamente. (En lo que sigue Cfr. Bustelo, E., 1990).

Estos son:

a) El "modelo asistencial" en que el mercado define las proporciones que establecen una determinada distribución. El razonamiento consiste en ver a la sociedad como suma de individuos que se relacionan entre sí mediante el intercambio. Para que todo intercambio sea voluntario es preciso que las partes intervinientes se beneficien de él. El mecanismo que expresa esa transacción es el sistema de precios. El Estado y sus políticas no son necesarios, hay una "mano invisible" por la cual un individuo en la búsqueda de su interés individual, maximiza al mismo tiempo el del conjunto social. Por tanto, el Estado debe respetar la posición diferencial de los individuos que concurren al mercado.

De allí que la política pública sea "residual" o "asistencial", debido al papel marginal que otorga a las preocupaciones distributivas. Si éstas existiesen, serían caracterizables como "regalo" y por lo mismo, estarían visualizadas como gasto. Por lo mismo, los servicios denominados sociales no tienen porqué estar en manos del Estado, al contrario debieran estar sometidos a las mismas leyes de la oferta y la demanda y tener su precio en el mercado.

Tanto en su versión original como en las actuales, este modelo no parece muy preocupado con la legitimación, pero sí con la prevalencia del orden y la armonía social.

b) El modelo "tecnocrático" asociado a las imperfecciones del mercado como agente distributivo, admite la intervención del Estado aunque ello se fundamenta en su eficiencia. Las bases de esta eficiencia se limitan al desarrollo de una función supuestamente "objetiva": la función de bienestar que posibilitaría definir las distintas proporciones sociales sobre bases avalorativas. A partir de

una demostración empírica de su "objetividad": mientras más cuantitativa mejor (necesidades no satisfechas, déficits de necesidades básicas, umbral de pobreza), se aplica la lógica de la relación medios-fines; es decir, una relación técnica y no política en un marco ético.

La visualización prevaleciente de lo social es reducida al análisis económico, siendo las variables sociales tratadas como variables de ajuste de las formulaciones económicas, en el mejor de los casos. Y por otro lado, como sectores sociales.

Se reconoce que el Estado debe intervenir para corregir algunos desequilibrios del desarrollo, y se exige la demostración que los gastos en los sectores sociales son también inversiones rentables o productivas. Este es el marco de las recientes teorías basadas en los "recursos humanos" o el "capital humano", o la "inversión social", bajo una clara connotación económica. Estas son intentos de justificar, desde la ciencia económica, la acción del Estado en los sectores sociales en términos de la racionalidad tecnocrática de la eficiencia.

Este modelo tampoco se interesa por la legitimidad. Si las políticas son "objetivas", y existen métodos científicos para definir las, no hay motivo de preocupación. La "racionalidad econocrática" intenta aparecer como impermeable a cualquier tipo de racionalidad política. En este marco se inscriben los planteamientos de "crecimiento con redistribución". (Cfr. Bustelo e Isuani, 1990).

1.1.2. La tendencia hacia la despolitización se observa también claramente a través de la evolución del propio concepto de social y sus acciones correspondientes.

a) Aun en sus términos más globales lo social tuvo y tiene un doble significado:

a.1) Aquél ligado a lo societal, es decir, inclusivo del todo social y del cambio; pero también

a.2) lo social en referencia a una parcela de la sociedad global, equivalente a la fragmentación de la sociedad en lo económico, lo político o lo cultural.

b) Es en el plano de esta fragmentación que lo social adquiere sus términos más restrictivos. Si lo político se define por relaciones de poder, lo cultural por valores y pautas, lo económico por la producción y distribución de la riqueza; lo social entonces debiera definirse o identificarse con condiciones de vida, porque tendría que ver con el hombre.

Este es el punto de partida para asociar lo social con:

b.1) el bienestar de la población, entendido como cierto nivel normativo de equidad, como grados y niveles de aprovechamiento de bienes y servicios en referencia a :

b.2) una estructura social definida por factores demográficos; es decir, a una estratificación en términos de empleo e ingresos, movilidad, etc.

Desde acá, hablar de desarrollo social ha sido hablar de ambos aspectos con sus respectivos indicadores. Desde una perspectiva administrativa e institucional, esto se ha traducido en un social subsumido en la expresión "sectores sociales", y en un énfasis en clientelas beneficiarias de las acciones sociales, llamadas también grupos prioritarios o vulnerables.

En esta visión "bienestarista" de lo social, éste aparece como dependiente de lo económico; visión que ahora ha sido puesta en cuestión al haber objetivos sociales que se logran por medios económicos o metas económicas posibles por medios sociales. De otro lado, el bienestar o condiciones de vida se reduce al consumo en sentido restrictivo, a la consideración de la vida al mero nivel de satisfacción de necesidades y a la delimitación de cuales son ellas. Esta visión ha generado los enfoques sobre "pobreza", "deuda social", "protección de los pobres durante periodos de ajuste", etc.

En opinión de Fernández Baeza (1985), a quien pertenecen también las anteriores reflexiones, esta es una visión pragmática que concibe al hombre como "mero receptor de beneficios" que resultan de lógicas ajenas a su participación global. Es por eso que, sobre todo entre los años 70 y 80's lo social y las políticas sociales se piensan en términos de pobreza, o como Gurrieri llama, en términos de reestructuración de los servicios sociales.

No obstante, los términos de la "pobreza" hoy en día son diferentes de aquéllos de los años 60's, cuando la pobreza se percibía como fenómeno social provocado por la marginalidad derivada del modelo de desarrollo. Por el contrario, la característica comun en los distintos enfoques en actual vigencia, es un desplazamiento del interés en la pobreza como fenómeno social hacia la pobreza como "fenómeno agregado a las familias". Por lo mismo, el propio análisis y la acción se centran en las características de las unidades domésticas y en el plano de la existencia individual, diluyendo la dimensión estructural y hasta coyuntural del fenómeno.

Este nivel de tratamiento de lo social; es decir, la pobreza a nivel doméstico, parece generar - en opinión de algunos analistas - un "subproducto complicado": ... "la exclusión como sistema de reconocimiento social" por parte de la población focal o considerada pobre. Y una ideología de exclusión -como dice Rodríguez Rabanal- deja cicatrices, pues rompe el principio de la igualdad aun en sus términos estrictamente formales sobre el que se estructuran nuestras sociedades capitalistas; rompe el principio de que todos somos iguales y sujetos de justicia. Y esto tiene consecuencias además en la propia legitimación del orden o de políticas claramente excluyentes e injustas.

En la propia perspectiva de construcción democrática, el desplazamiento a la agregación familiar y doméstica no solo facilita el oscurecimiento del carácter político de las demandas, por otro estrictamente social; sino que empuja a formas de nucleamiento y organización en torno al espacio circunscrito por los procesos vinculados al consumo individual y colectivo. Si se considera, a partir de evaluaciones realizadas de experiencias recientes, que "las organizaciones y movimientos de estrecha base territorial difícilmente dan saltos para convertirse en fenómenos políticos", no podemos ser muy optimistas sobre las posibilidades genuinamente democráticas para nuestros países. En estas circunstancias, como dice Ma. del Carmen Feijóo, las relaciones de solidaridad, de ayuda mutua y otras, desde los propios sectores empobrecidos, se dan más por necesidad o "resultado de las cosas" que como "elección ideológica".

1.2. Desde una perspectiva marxista es difícil diferenciar la política social de cualquier política pública entendida, en general, como "medio para asegurar la reproducción de las relaciones sociales". Con todo, es posible establecer que el fundamento mismo de los llamados problemas sociales es la desigualdad.

Desde esta perspectiva teórica la política social se inscribe como "posibilidad y necesidad al interior del Estado capitalista", siendo por tanto la "resultante posible y necesaria" de las relaciones que históricamente se establecen en el desarrollo de la contradicción capital-trabajo, a la vez que es factor condicionante del curso de la misma. Esto significa que hay, al menos, tres actores involucrados en la misma, aunque se materialice como decisiones o intervenciones estatales (Cfr. Teixeira, S.F.;1988).

En definitiva, la política social es el resultado de un "embate entre intereses divergentes", entre "intereses sociales de una o más clases" puesto que, por definición, los intereses sociales no son excluyentes ni divisibles. Y es la necesidad de confluencia de intereses lo que posibilita la intervención estatal en las cuestiones sociales, para intentar rehacer el consenso, legitimando la dominación por la vía de la incorporación de las demandas políticas y sociales de las clases y grupos sociales. (Cfr. Teixeira).

Según Teixeira, la posibilidad de esta confluencia tiene su fuente en la necesidad de hegemonía y a la vez de la acumulación capitalista; no obstante, su forma concreta es el resultado del desenvolvimiento siempre específico y concreto de la lucha por la constitución de la hegemonía de clase. Bajo el Estado capitalista, las acciones estatales para garantizar la reproducción se dan prioritariamente en la esfera de la distribución y es ésta también el ámbito de la política social. Esta es así, fundamentalmente una política de ingresos globalmente considerados, cuyo límite es la acumulación y/o la ganancia. La ganancia, y muchas veces la específica forma de obtenerla, sería causa de un permanente y, generalmente, de un profundo desencuentro entre el estado y las demandas sociales.

Normalmente, los puntos claves de la intervención del estado se refieren a la producción, a la circulación; a la vez que participa en la propia producción de bienes y servicios y en la reproducción de los agentes de la producción social. La "unificación estratégica" de las diversas gestiones e intervenciones del Estado en un momento del desarrollo constituye una acción global del estado hacia la sociedad, cuyo núcleo es principalmente la economía. De allí que sea esta política del Estado frente a la sociedad la que constituye la política económica (Brunhoff, Z; 1979). En este marco, cuando se habla de política social se alude a "la política de ingresos contenida en toda política económica...sea que se trate de concentrarlos o de redistribuirlos" (Fernández, M.; 1988).

Entonces, como política de ingresos a nivel global, la política social es inseparable de la política económica y, en general, de la política pública. Es decir, es constitutiva, envolvente y está normalmente implícita en la llamada política económica, en la medida que la distribución y redistribución de ingresos expresa la confluencia de intereses vinculados a la hegemonía y acumulación capitalista.

Esta política social global de ingresos significa que se distribuyan los ingresos de cada uno de los grupos o clases involucrados en y por la relación capital-trabajo, recreándose en condiciones iguales o similares en que entraron en ella. Por tanto, la distribución de ingresos garantiza no solo la reproducción o recreación de los agentes económicos sino también una distribución del poder.

En este marco, que establece el modo de desarrollo, la política social define un circuito de flujos económicos, entre los que se encuentra el salario que tiene que ver centralmente con la formación y distribución de ingresos y rentas, en general.

En los términos en que se ha conceptualizado la política social, ésta solo podría explicitarse en el marco de una amplia discusión y debate verdaderamente democráticos; pero, a la vez, a condición que la política pública persiga efectivamente redistribuir ingresos. Y ésta no es solo cuestión de voluntad política del Estado, sino de su capacidad para regular sobre todo el comportamiento e intereses de la clase dominante. En tanto estas circunstancias no sean reales, la política social solo seguiría explicitándose en plural, como diversas intervenciones estatales disgregadas y sectoriales orientadas a garantizar ciertos niveles de acceso al consumo, desde la asistencia en gran escala hasta la adquisición de algunos derechos.

Esto señala dos dimensiones de la política social: una global, como política de ingresos; y otra sectorial, como política redistributiva y/o compensatoria.

1.2.1. Entre las dos vertientes teóricas se han dado diversidad de variedades concretas de modos de desarrollo. En este espacio intermedio, y principalmente como aproximaciones de la segunda perspectiva, se encuentran los modelos de política social llamados distributivistas, cuyos componentes tienen variantes derivadas de la gran diversidad de concepciones que tratan de reconocer los

efectos múltiples del cambio social y del sistema económico, por un lado; y de maximizar el principio de la igualdad social, por otro.

Este modelo en general -de nuevo en los términos de Bustelo- busca maximizar la distribución a partir de alteraciones en la estructura de la producción. Esta, a su vez, debiera estar destinada a la satisfacción de necesidades, especialmente básicas de la población. Por otro lado, en esta concepción, el estado sería el principal agente distributivo; y, al admitir la posibilidad de cambios o transformaciones sociales, la planificación no convencional juega un papel relevante. Puesto que se piensa el cambio a mediano y largo plazo, este modelo prioriza las acciones distributivas en favor de los niños y jóvenes.

Se trata de un estilo de política sensible al problema de la legitimidad; prácticamente sin ella no puede ser implementado. Por ello, democracia y participación aparecen como aspectos esenciales que guardan relación con este modelo, que reconoce las políticas públicas como expresión de los intereses de fuerzas políticas. Por último, el modelo distributivo considera las políticas públicas como un todo donde producción, distribución y legitimación son solo momentos de un mismo proceso. (Cfr. Bustelo e Isuani, 1990).

Dentro de este marco se han planteado las "Estrategias de Necesidades Básicas" y, con significativos matices, aquélla sustentada por CEPAL en su propuesta actual de "Transformación productiva y equidad".

2. La dirección de las reorientaciones conceptuales

Con la intención de producir cambios de perspectiva, de definición de un nuevo enfoque, espacio y orientación de las políticas respecto de las actualmente en vigencia, se plantea que la solución de los dilemas actuales: sociales, políticos y económicos no es asunto exclusivo del Estado y las políticas que éste pueda impulsar, pero tampoco es tarea aislada de los componentes de la sociedad y sus prácticas.

En este sentido, se plantea que la preocupación por los problemas sociales no debiera ser una mera anticipación a demandas de la sociedad para prevenir conflictos futuros, sino el producto de una nueva concepción de las políticas tanto en su formación, elaboración y gestión. Estas deberían partir no solo de las

condiciones materiales, también de "las formas que ha ido desarrollando la sociedad para dar solución a sus problemas"... "de la identificación global de las causas" de los problemas, "...de la recuperación de un estado político y no solo técnico, y "...de la necesidad de restablecer la comunicación entre estado y sociedad, entre economía, política y sociedad como claves ineludibles de un verdadero proceso de democratización".

Es decir, las búsquedas de alternativas tienen un fundamento metodológico, asociado a la necesidad de una visión global y unitaria del proceso societal (Cfr. SELA, 1990).

Los elementos claves para la reconsideración de las políticas sociales deberían basarse -de acuerdo a la opinión creciente de analistas, profesionales y centros vinculados a la reflexión sobre el desarrollo resumidas en SELA (1990) y Bustelo e Isuani (1990)- en "la participación y la integralidad como condición de una genuina opción de desarrollo social" y no de una simple política asistencial o de bienestar como ocurre en el presente.

Esto significa metodológicamente que:

1. La política social debe estar inscrita en la búsqueda de un nuevo diseño global de la estrategia de desarrollo (SELA);

2. Aun a pesar del carácter fraccional del Estado en el presente, la política pública como política de ingresos pueda articular intereses hasta conseguir márgenes de legitimidad política (Bustelo e Isuani);

3. Se libre del asistencialismo, clientelismo político y, por el contrario, su realización implique la más amplia participación de sectores, grupos y clases sociales así como los distintos niveles de acción estatal (SELA);

4. Las actuales políticas sectoriales deban ser diseñadas de manera que se entrelacen entre sí y cuenten con un alto grado de interacción nacional y regional, de modo que los diferentes agentes sociales participen conciente y activamente en su formulación, ejecución y gestión (SELA);

5. Se recurra en forma mancomunada a los organismos internacionales con el

propósito de revertir las actuales condicionalidades externas (SELA);

6. La distinción entre política económica y política social sea eliminada a partir de la relación en la distribución entre acumulación, consumo y servicios (Bustelo e Isuani);

7. Es necesario adaptar el Estado a las necesidades del esfuerzo distributivo en términos de democratización-participación. Esto supone a la vez, un cambio o flexibilización en la metodología de intervención y gestión para poder incorporar los elementos señalados, reconociendo el carácter político de los productos del Estado; es decir, de las políticas públicas (Bustelo e Isuani).

Será ésto tan difícil ?

(*) Una primera versión de este documento fue expuesta en el Seminario "Orientaciones actuales de la política social en el país", realizado por la Carrera de Trabajo Social entre el 30 de julio y el 2 de agosto de 1991. Edificio Hoy, piso 13. Esta segunda es una versión corregida destinada como material de apoyo a la cátedra "Teorías y modelos de desarrollo social" de la Carrera de Sociología, impartida en el semestre académico II/91.

BIBLIOGRAFIA

Altimir, O. 1978: "La dimensión de la pobreza en América Latina". E/CEPAL/L.180. Noviembre. Santiago.

Banco Mundial, 1988: "The World Bank's support for the alleviation of poverty". Washington.

Bustelo e Isuani, 1990: "Mucho, poquito, nada. Crisis y alternativas de la política social en los '90". CIEPP/UNICEF. Siglo XXI. España.

Carbonetto, D., 1987: "El sector informal urbano en los países andinos". Quito. CEPESIU/ILDIS.

Cardoso, F.H., 1982: "El desarrollo social en capilla". CEPAL/ILPES/UNICEF. Santiago.

CEPAL/ILPES/UNICEF, 1982: "Pobreza, necesidades básicas y desarrollo". Santiago.

CEPAL/PNUD, 1980: "Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina". E/CEPAL/G 1139. Santiago.

CEPAL, 1990: "Transformación productiva y equidad". Santiago.

De Soto, H., 1986: "El otro sendero". Edit. El Barranco. Lima.

Farah, I., 1991: "Las transformaciones de la pobreza. Bolivia 1970-1990". Inédito. Investigación de año sabático. UMSA.

Farah, I., 1991: "Las políticas sociales: debate actual". Notas de clase.

FLACSO/CEPAL, 1990: "Los años noventa: Desarrollo con equidad?". San José de Costa Rica.

Fernández, M., 1983: "La organización de la producción y la distribución en Bolivia". Tesis de maestría. FLACSO-México.

Fernández, M., 1987: "Notas sobre el discurso del sector informal". En Temas Laborales No. 2 ILDIS. La Paz.

Fernández, M., 1990: "Las políticas sociales sectoriales. Concepción e instrumentos". Taller de Política Social. La Paz. ILDIS.

Fernández, M., 1991: "Notas para la formulación de una política social no convencional". Inédito. La Paz.

Fernández, L., 1985: "Las políticas sociales en el Cono Sur. 1975-1985". ILPES. Santiago.

Grebe, H., 1987: "Balance de las ciencias sociales en América Latina". En Estado & Sociedad # 4. Año 3. FLACSO. La Paz.

Grebe, H. 1988: Comentario a "La Relocalización". Temas Laborales nº 3 ILDIS, La Paz.

Kritz y Ramos, 1975: "Medición del subempleo urbano: Informe sobre 3 encuestas experimentales". PREALC/OIT. Revista Internacional del Trabajo No. 1 Vol. 93.

Kritz, E., 1987: "Análisis del sector informal urbano en América Latina". En CEDLA/ILDIS/FLACSO. La Paz.

ILDIS/CEPESIU, 1987: "El SIU en los países andinos". Quito
Maldonado, C.; Mezzera, J.; Ortiz, J.

Marini, R.M. 1974: "Dialéctica de la dependencia". Serie Popular ERA. México.

Min. Planeamiento y Coordinación (MPC), 1991: "Estrategia de Desarrollo Social". Mimeo.

MPC.PNUD-RLA/86/004-BOL/88/014, 1990: "La pobreza en Bolivia". Tomo I. La Paz.

MPC. 1970: "Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social". Tomo I y II. La Paz.

Nun, José, 1969: “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”. Revista Latinoamericana de Sociología. No. 2. Buenos Aires.

Palma, D. : “La informalidad, lo popular y el cambio social”. DESCO. Lima.

Pinto, A., 1970: “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ en América Latina”. El Trimestre Económico. FCE. México.

PREALC, 1976: “El problema del empleo en América Latina. Situación y perspectivas”. Santiago.

PREALC, 1982: “Mercado de Trabajo en Cifras. 1950-1980”. Ginebra.

PREALC, 1985: “Acumulación, empleo y crisis”. Investigaciones sobre empleo No. 25. Santiago.

PREALC, 1985a: “Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: Un examen de los modelos neoclásico, keynesiano, neomarxista y de segmentación”. Documentos de trabajo. Santiago.

PREALC, 1988: “Asumiendo la deuda social”. Santiago.

PNUD-RLA/86/004. 1986: “Tratamiento integral de la pobreza crítica”. Proyecto Regional. Bogotá.

PNUD-RLA/86/004. 1988: “Tratamiento integral de la pobreza crítica”. Informe de avance. Bogotá.

Portantiero, J. C., 1990: “Las transformaciones del Estado en América Latina”. Nueva Sociedad No. 104. Caracas.

Portes, A., 1983: “La importancia del análisis histórico de la informalidad”. Cuadernos de Ciencias Sociales No. 16. FLACSO, Sec. General. San José.

Portes y Benton, 1987: “Desarrollo industrial y absorción laboral. Estudios Sociológicos. Vol 5. Num. 13. El Colegio de México.

Portes, A., 1990: “La informalidad como parte de la economía moderna y no

como indicador de atraso: Respuesta a Klein y Tokman”. Estudios Sociológicos Vol. VII. Num. 20. El Colegio de México.

Portes, A. Edit., 1990: “La economía informal”. Editorial Planeta. Buenos Aires.

Quijano, A., 1973: “Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina”. En Populismo, marginalización y dependencia. EDUCA. San José.

Raczynski, D., 1977: “El sector informal urbano, interrogantes y controversias”. Investigaciones sobre empleo No. 3. PREALC/CIEPLAN. Santiago.

SELA, 1988: “ Las consecuencias sociales y políticas del endeudamiento externo de América Latina y el Caribe”. Caracas. Secretaría Permanente.

SELA, 1989: “Los impactos sociales de las políticas de ajuste” Caracas. Secretaría Permanente.

SELA, 1990: “Las políticas sociales en los noventa”. Caracas.

Souza y Tokman, 1976: “ Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas”. PREALC. Santiago.

Teixeira, Sonia F., 1988: “Discusiones sobre el Estado en América Latina”. Editorial Universitaria. Bogotá.

Zonntag, H. (Editor), 1989: “Nuevos temas, nuevos contenidos?. Las ciencias sociales de América Latina y el Caribe ante el nuevo siglo”. UNESCO. Edit. Nueva Sociedad. Caracas.