

LAS POLITICAS SOCIALES EN CRISIS: ¿NUEVAS OPCIONES?

Fernando H. Cardoso

Este trabajo consta de tres partes. En la primera se plantea un resumen de las principales tendencias que marcan el desarrollo de la formulación y ejecución de las políticas sociales en América Latina, desde la postguerra hasta la actualidad. En la segunda se discute la situación contemporánea, intentando caracterizar las transformaciones ocurridas en la máquina estatal y en las orientaciones ideológicas que determinaron las líneas predominantes de la política social. Finalmente, en la tercera parte, se especula en torno a las eventuales tendencias de cambio y al significado futuro de lo social en la política y en el Estado.

No se trata de un análisis sistemático del tema que otras personas podrían hacer mejor ni se dedica mayor esfuerzo a los problemas de tipo conceptual. En este sentido intentaré ceñirme al guión propuesto para explorar los eventuales cambios significativos, de énfasis y de contenido, en la cuestión de las políticas sociales.

En otras palabras, se discuten aquí, sobre todo, los *problemas* y los *enfoques* relativos al tema de las políticas sociales en América Latina.

1. La constitución de las políticas sociales

Hasta la década del treinta, la propia expresión "políticas sociales" tenía en América Latina una connotación subversiva. En el lenguaje conservador típico de un ex Presidente brasileño (depuesto en 1930) la formulación-síntesis era: "la cuestión social es un asunto de policía".

Probablemente, con menos arrogancia, la misma actitud prevalecía en otros países de la región en la fase del "Estado oligárquico". En primer lugar, y salvo contadas excepciones, el aparato del Estado estaba poco diferenciado y, por lo tanto, era inadecuado para realizar acciones efectivas en el área social. En segundo lugar, la sociedad encaraba la cuestión social en términos asistenciales. La ideología liberal justificaba, de alguna forma, el retraimiento del Estado frente a nuevas funciones no reguladoras de actividades y justificaba también,

en el plano del mercado, la acción meramente individual y correctiva ante los "eventuales" (aunque persistentes y afectando a un número cada vez mayor de personas) desajustes generados por la economía, tales como el desempleo, los accidentes de trabajo, etc., o por la sociedad, como el menor abandonado, la vejez, el alcoholismo, etc.

Esta situación se refleja en el hecho de que algunas instituciones generadoras o sostenedoras de políticas sociales, como las Cajas de Socorros Mutuos, se originaron antes de 1930, como resultado de acciones voluntarias de organizaciones de la sociedad civil, que no pretendían ser, ni siquiera en la mente de sus promotores, parte del andamiaje estatal. Otras instituciones, más marcadas por los valores de caridad y solidaridad que por los de defensa social del grupo, como las *rodas de enfeitads*, los asilos, las guarderías y los reformatorios, los hospitales de las "Santas Casas de Misericordia", nacieron fuera del ámbito estatal e, inclusive, del mundo empresarial, a la sombra de la religión o de acciones cívico-fraternales, sin cuestionar la situación socioeconómica de conjunto y sin crear expectativas de que la acción pública coordinada, sostenida por una voluntad política, debiese o pudiese intentar corregir *aspectos estructurales*, que estarían en la base de los problemas sociales.

Es cierto que en la década del veinte en algunos casos, y en los países del Cono Sur desde inicios del siglo, ya se notaba una presión social difusa que planteaba la cuestión social en otros términos. En Uruguay y, en menor medida, en Chile, la clase trabajadora urbana y amplios sectores de las clases medias profesionales comenzaron a presionar al Estado buscando algún tipo de políticas sociales. En la Argentina, la fuerza del autonomismo obrero era grande; incluso en Brasil se debatían estas cuestiones. El anarquismo y el sindicalismo, mientras tanto, eran fuertemente influidos por las ideas socialistas libertarias europeas. Se esperaba más autopromoción que acción estatal coordinada. Incluso los partidos socialistas como el argentino asumían la posición liberal de la soberanía del "consumidor" y veían al bienestar social como el subproducto del progreso económico y de la lucha de las clases subalternas por mejorar sus condiciones de negociación en el "libre mercado".

La crisis de 1929 marcó la primera gran transformación en esta actitud general. El desempleo masivo, la debilidad del mundo empresarial frente a la avalancha de problemas creados por la caída de las exportaciones, la presencia —ya entonces importante— de la vida urbana en América Latina, permitieron apreciar tanto a quienes tenían responsabilidades públicas, como a los que luchaban en los límites de la sociedad civil buscando mejorar las condiciones sociales, que no bastaba la "autonomía", la creencia en el "liberalismo" y el remedo de la "caridad" para equilibrar y solucionar las cuestiones sociales.

No corresponde hacer aquí una síntesis de historia latinoamericana. Sin embargo, es evidente que, por diversos caminos, el Estado que se redefine en la década del treinta es profundamente distinto de aquel que expresaba la dominación puramente oligárquica de los grupos familiares de base agraria. En Uruguay, desde Batlle, existía una diferenciación funcional del sector público y "conciencia de las necesidades sociales"; Irigoyen, antes de 1930, marcaba en Argentina la presencia de las masas, reflejada en el Estado; en México, ya se había producido la Revolución. Pero es innegable que estas tendencias se acentuaron después de la crisis: Cárdenas incorporó simbólicamente las masas al Es-

tado y les reconoció un espacio propio en el partido dominante; Vargas hizo lo mismo en el Brasil: los partidos chilenos del Frente Popular desarrollan algo semejante con Aguirre Cerda: inclusive, regímenes militares como los argentinos de la "década infame" no hacen sino contener las aguas que inundarán la política social estatal después de 1943, con Perón; y hasta regímenes de concepciones limitadas como los del Perú tendrán que dialogar, bajo el acicate del APRA, con los nuevos tiempos.

Haya de la Torre, caracterizando el Estado mexicano, dirá que el *establishment* de las clases medias había penetrado en la máquina administrativa y se enfrentaba, por un lado, con los intereses imperialistas y, por el otro, con los intereses oligárquicos. Con mayor o menor ímpetu, dependiendo de la presión de las masas y de la capacidad técnica y política de las clases medias, el nuevo Estado (que, en sus formas más acabadas, fue "populista") acabó por incorporar la cuestión social a las agendas gubernamentales.

¿En qué consistía, entonces, esta "cuestión social"? Básicamente, en reconocer que había un "mercado de trabajo" y que su libre regulación según los principios del *laissez faire* apenas mejoraba la situación de penuria del grueso de la población. Fue desde el ángulo del trabajo que el Estado entró al campo de las políticas sociales, mediante la regulación de las condiciones en que se efectuaba la venta de la fuerza de trabajo. Más tarde, a esta perspectiva economista aunque central en el capitalismo, se sumaron preocupaciones respecto a la preservación de la mercadería "fuerza de trabajo": salud, alimentación, capacitación, preservación de su uso, etc.

Curiosamente, este abordaje *conservador* de la cuestión social fue considerado, por tirios y troyanos, como "avanzado", revolucionario. Las sociedades latinoamericanas o, mejor dicho, sus grupos dominantes, se habían acostumbrado a actuar bajo el supuesto de la existencia de una "reserva inagotable" de mano de obra. Dada la baja calificación requerida por la economía agrario-exportadora, la fuerza de trabajo a disposición del mercado se confundía con el volumen demográfico en edad de trabajar. Poco importaba, inclusive, que las tasas de mortalidad fuesen elevadas, siempre que hubiese crecimiento vegetativo en virtud de las altas tasas de fecundidad. Cualquier política de preservación de la mano de obra aparecía como superflua o como un precio que se pagaba a la perversión "socialista". El Estado "protector" (que en realidad protegía tanto sus intereses políticos de incorporación de masas como a la propia mano de obra) aparecía, a los ojos de las clases dominantes, como "demagógico", "empleísta", etcétera.

En los países ya mencionados, la lucha política, con fuerte presión de masas y penetración de las clases medias en el aparato del Estado, daba contornos más amplios a las políticas sociales. En el resto, hasta la Segunda Guerra Mundial, la cuestión social no superaba una posición mezquina de "defensa del trabajo", más que del trabajador. Y en ningún país se centraban las políticas sociales en la cuestión del desarrollo económico.

Sólo con la industrialización "sustitutiva de importaciones" y con el debate sobre las orientaciones centrales del desarrollo económico (más autónomas, sea en la línea "democrático-burguesa", sea en la estatal-desarrollista, o combinando ambas) hubo una reconceptualización de las políticas sociales.

A estas alturas se cambiaba la cara del Estado, con la diferenciación funcional del aparato estatal (creando ministerios de Trabajo, de Previsión Social, de Salud Pública, etc.) y con la difusión de la "política de masas", conforme la expresión de Gino Germani, por intermedio precisamente de los sectores sociales de la administración.

El Estado representaba ahora una alianza de clases que englobaba más sectores subalternos. En el plano burocrático, asumía funciones asistenciales, que antes se mantenían en la sociedad civil, y expandía enormemente el gasto público en los sectores sociales. En general, la expansión burocrática en esta dirección (que había comenzado en las décadas anteriores) se realizó por la transferencia de servicios desde el área privada a la pública y, más tarde, por su ampliación gracias a nuevos instrumentos fiscales. El proceso adquiere connotaciones peculiares en cada país, pero en todos se nota el mismo desarrollo: las "acciones sociales" pasan del sector privado al público y, una vez en éste, evolucionan de la descentralización a la centralización.

En los años cincuenta, tiene lugar el debate sobre el desarrollo económico de América Latina. La alternativa frente al *laissez faire* exportador, después de la crisis del treinta y de la interrupción de los flujos del comercio internacional durante la guerra, era el nacional-desarrollismo. Éste, en sus líneas esenciales, requería la industrialización inducida por la acción estatal y la modernización de la sociedad y del aparato del Estado.

Frente a esta nueva ideología, ahora sí intervencionista, las viejas clases dominantes reaccionaron aferrándose a ideas todavía más liberal-conservadoras. El siglo XVIII vuelve a escena en "nuestra América". Empero, no es a partir de este bastión, más anacrónico que eficazmente reaccionario, que constituirá la base del nuevo conservadurismo. Esta surgirá de enfrentar al intervencionismo desarrollista que engloba lo social en la temática estatal con el *individualismo empresarial* y con la idea de *comunidad*.

En la actualidad, puede parecer aberrante afirmar que la idea comunitaria fue en los años cincuenta y sesenta el escudo de la reacción frente al estatismo de cuño social y desarrollista. Basta, sin embargo, revisar la literatura de la época. Al Estado se oponía la Iglesia; al plan, la libre iniciativa; al desarrollo nacional global, el desarrollo de la comunidad.¹

Era una nueva época: ya estaban presentes la industrialización y la movilización de las masas. Eran otras, también, las ideas. Mientras en el período anterior se consideraba a la cuestión social como asunto de policía, ahora los ministerios de Trabajo actuaban y los gobiernos gustaban de exhibir indicadores de progreso social.

De todas formas, la sociedad asimilaba con lentitud las consecuencias de haber colocado en primer plano si no la cuestión social, por lo menos el problema de la fuerza de trabajo y, más tarde, el de las necesidades sociales generales. Había reacciones que no provenían solamente del persistente anacronismo de las clases oligárquicas e, inclusive, industrial-oligárquicas. A esto se

¹ A este respecto, existe un significativo documento preparado por A.G. Frank, para la CEPAL.

agregaba un toque de internacionalismo burgués. La ideología y la política de "desarrollo de la comunidad" contaban con el apoyo tanto de las agencias oficiales del gobierno americano, como de las organizaciones internacionales de desarrollo.

Por cierto, estas últimas no eran contrarias a la elevación de las condiciones de vida, pero propugnaban un abordaje desarrollista de la cuestión, que se oponía al enfoque del progresismo latinoamericano y de la CEPAL. En lugar de fomentar la intervención del Estado, se trataba de promover, en la base de la sociedad y más fragmentariamente, las competencias, las iniciativas individuales y la pequeña escala,² que asegurarían, simultáneamente, la "promoción humana" y el desarrollo social y económico.

Fue a partir de esta concepción de la cuestión social y del problema del desarrollo que se planteó la movilización contra el "populismo" y el "estatismo". Confluyeron aquí la derecha clásica y los técnicos del cooperativismo capitalista, con sus toques de modernización conservadora, los defensores de las asociaciones rurales para la difusión del "progreso técnico" y la ideología favorable a la distinción de muchos y pequeños "proyectos concretos". Se juntaron, también, elementos de la "doctrina social cristiana" que aceptaba, por otros motivos, que el ideal para resolver las carencias materiales y asegurar la autonomía del individuo era la organización de pequeños productores independientes ("sete alqueires e uma vaca"). De alguna manera, la respuesta al comunismo estatizante que aun cuando pudiese resolver algunos problemas materiales, aniquilaba al hombre y su libertad, sería la tercera vía, la de la Democracia Cristiana.

Sin embargo, independientemente de este embate ideológico, el proceso real de expansión económica exigía algunas soluciones globales a los problemas sociales, lo que condujo a una nueva "inversión ideológica" en América Latina, durante los años sesenta. Las agencias internacionales de desarrollo, versadas en la reconversión económica, sea para el esfuerzo de la guerra, sea para la reconstrucción, como ocurrió con la aplicación del Plan Marshall en Europa, se reubicaron. Sin aceptar las tesis estatal-desarrollistas que, consideradas seriamente, implicarían una modificación sustantiva del esquema vigente de dominación social y económica, incorporaron a su ideología y a sus prácticas otra visión de los problemas sociales y de las políticas para enfrentarlos.

De alguna manera, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, posteriormente, el Banco Mundial, fijaron la agenda de cuestiones sociales "legítimas", es decir, que podían y debían ser enfrentadas por los gobiernos y, asimismo, definieron la forma mediante la cual se daría apoyo financiero externo a estas políticas. Finalmente, aunque rechazando la noción del Estado-planificador global, segmentaron y empaquetaron en grandes proyectos las áreas de actuación pública.

Así, sorprendentemente, la crítica progresista tanto de la CEPAL como de la izquierda, se vio atada a las políticas reformistas de las agencias internacio-

² Los estudios sobre los empresarios, de moda al iniciarse la década del 60, forman parte de este proceso ideológico. Mis escritos tuvieron que enfrentar esta temática.

nales y, en conjunto, recibieron el fuego cruzado de la derecha tradicional, que no aceptaba estos alarjes de progresismo, y de la izquierda revolucionaria. El símbolo de esto fue el Che Guevara criticando, en la reunión de Punta del Este de 1961, "la revolución de las letrinas".

¿En qué consistía esta nueva política?

En la práctica, implicaba desplazar el eje de la cuestión social desde la regulación de las relaciones de trabajo (salario mínimo, jubilación, sindicatos, etc.) hacia el atendimiento de las necesidades sociales básicas del consumidor en general (agua, saneamiento, vivienda, educación).

A principios de los sesenta, todavía no se había delineado la temática explosiva de la "cuestión urbana" y su amplia gama de problemas, desde el referido a la violencia en las grandes ciudades hasta lo relativo al transporte colectivo, al ocio y al tiempo libre, etc. Sin embargo, los otros ejes de la política social de los sesenta ya estaban definidos en Punta del Este y fueron perfeccionados gracias a las sugerencias del BID, de la "Comisión de los nueve sabios", encargada de revisar los planes de desarrollo, y de las entidades gubernamentales nacionales que detallaron tal política.

Detrás del nuevo "reformismo" incorporado a las políticas sociales había dos grandes reformas, la fiscal y la agraria, que, con escasas excepciones, avanzaron poco. La primera aparecía como una condición necesaria, que dotaría al Estado de los recursos necesarios para financiar ambiciosos proyectos en salud, educación, vivienda y previsión social. Desafortunadamente, ella se llevó a cabo transfiriendo principalmente recursos desde los sectores asalariados mejor remunerados hacia los menos capaces de contribuir a los gastos sociales y, en menor medida, transfiriendo recursos del capital al trabajo.

Simultáneamente, también hubo una activa política de endeudamiento externo para realizar proyectos de contenido social.

2. Plan y proyecto en los años setenta

De esta manera singular se generalizó en América Latina la preocupación por la planificación del "área social". Si el punto de partida fue el populismo, se concluyó en el tecnocratismo planificador inducido desde el exterior.

Sin duda, hubo un reordenamiento de las políticas sociales. Por ejemplo, quien revise los trabajos hechos por la División de Asuntos Sociales de la CEPAL observará el empeño que se puso para introducir en la "catedral" de la planificación económica la preocupación por la "dimensión social". Los primeros esfuerzos consistieron en aplicarle a ésta el enfoque y la metodología creados para proponer metas económicas sectoriales y adecuar los recursos disponibles a los fines deseados. Dicho intento fue desarrollado con éxito en los ámbitos de la salud y de la vivienda y, posteriormente, también en la educación, con la colaboración de las agencias especializadas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Bien o mal, se fueron delineando el diagnóstico de las necesidades básicas y el ordenamiento racional de las etapas por cumplir en el área social.

Sin embargo, la propia segmentación del plan basado en áreas-problema trajo consigo la fragmentación del impacto de las políticas sociales. La incorpo-

ración de la cuestión social se dio por la vía de la "racionalidad formal", es decir, de la adecuación entre medios y fines, sin que se discutiese el fin en sí, o sea, el carácter del desarrollo económico, y sin que se difundiese la idea de que la propia economía es social, como tantas veces criticó José Medina Echavarría.

En los años setenta, considerados como la "Década del Desarrollo", surgió, dentro de los propios organismos de las Naciones Unidas, la reacción crítica contra la sectorización de lo social y el formalismo del instrumental de la planificación en general. No es necesario reiterar lo que todos saben: el enfoque de la planificación integrada y su crítica alcanzaron con Marshall Wolfe su expresión más completa. Posteriormente, como lo demuestran los trabajos publicados en la *Revista de la CEPAL*, los estudios que se hacían en América Latina sobre "estilos de desarrollo" y, principalmente, los de Jorge Graciarena, Aníbal Pinto y el propio Wolfe, incorporaron la crítica sociológica al análisis económico del desarrollo y reintegraron la "cuestión social" al seno de la temática del crecimiento económico. Más allá del diagnóstico sobre las deficiencias y el formalismo de la relación inversión/meta, lo que faltaba era tanto la crítica al "estilo perverso" de crecimiento económico como la propuesta de alternativas destinadas a erradicar las desigualdades sociales y la pobreza. Aquí, nuevamente, el diagnóstico de José Medina Echavarría sobre las "nuevas utopías" desarrollistas —publicado en la *Revista de la CEPAL*— y el nuevo abordaje de los temas generales del desarrollo, realizado por Prebisch, se constituyeron en los marcos de referencia de ese cambio en el pensamiento sobre la relación entre las políticas sociales y el proceso de crecimiento económico.

La dinámica de lo real, sin embargo, no siguió esta misma trayectoria. A lo largo de los años setenta, prevaleció en la acción gubernamental la agenda establecida por las agencias internacionales para encarar los "problemas sociales". Sin duda, aparecieron reflejadas algunas de las preocupaciones por el estilo de desarrollo. Desde que McNamara asumió su presidencia, el Banco Mundial puso a la pobreza como centro del debate, y Chenery incorporó la idea de que el crecimiento económico es compatible con la redistribución de la riqueza.³

Pese a todo ello, no sería posible, en el orden capitalista, desvincular las políticas sociales de la relación costo/beneficio. Tampoco fue posible evitar la contradicción flagrante, en gran parte de América Latina, entre una filosofía "progresista" respecto a las preocupaciones sociales y un Estado crecientemente autoritario.

De esta manera, la confusión iniciada en los años sesenta, en la configuración básica de las políticas sociales, al ser cooptada la posición reformista cepalina por las políticas del "estilo Kennedy", llevadas a cabo por el BID y divulgadas por la "Alianza para el Progreso" (de las cuales el Chile de Frei fue el *show-case*), fue abruptamente centrifugada por el autoritarismo, cuyas políticas sociales eran financiadas a partir de criterios llamados "de equidad", impuestos por los organismos financieros internacionales.

Es cierto que, a principios de los setenta, se intentó la alternativa —ciertamente fugaz— de la Unidad Popular en Chile, la alternativa persistente de Cuba

³ H. Chenery et al. *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, Londres, 1974.

y, más recientemente, de Nicaragua, donde las soluciones a los problemas sociales básicos (salud popular, analfabetismo, alimentación e, incluso, vivienda) fueron inspiradas en marcos radicalmente distintos. Pero, por lo general, prevaleció en el continente la instrumentación de políticas sociales por Estados autoritarios, cuya base de apoyo se correspondía con un orden económico y un estilo de desarrollo dirigidos a la defensa de los intereses de minorías privilegiadas. En muchos países, se trata de un Estado militarizado. Pero ni siquiera los otros se transformaron en un "Estado de bienestar" al estilo europeo. Aun en los países democráticos, el peso del sector asalariado en la definición de las políticas es muy restringido. Entre los países grandes, tal vez México puede ser considerado una excepción. Por lo tanto, no se elimina la contradicción visible entre la intención redistributiva de las políticas sociales y la práctica monopolizadora del orden económico.

Con lo dicho anteriormente no quiero negar las consecuencias directas del *new look* de las políticas sociales para el bienestar de algunos sectores de la población, ni tampoco la incorporación al aparato estatal de instituciones y prácticas relacionadas con la ejecución de programas sociales.

En Brasil, por ejemplo, hubo cambios significativos en la concepción de la política social. Ellos se enmarcan en el *interplay* entre las demandas redistributivas fomentadas por los organismos internacionales y las entidades sociales del Estado nacional, y la orientación prevaleciente en el orden económico y político, que tiende a la "acumulación salvaje de capitales". Para evaluar el peso del nuevo polo dinámico de las preocupaciones sociales "mundializadas" es suficiente mencionar que, incluso la política demográfica a la cual el régimen militar se oponía enérgicamente, acabó siendo objeto de atención por las entidades gubernamentales.

Además, se volvió rutina para las actuales administraciones la preocupación por el suministro de agua a los grandes centros urbanos (que tiene efectos directos e inmediatos sobre los niveles de mortalidad infantil), los programas costosos y necesarios de saneamiento básico, escolaridad primaria y, principalmente, el intento de solucionar problemas habitacionales.⁴

El hecho de que dicho énfasis se haya transformado en rutina no garantiza que exista la capacidad de resolver los problemas sociales, ni que las políticas estén encaminadas en el mejor sentido.

En términos generales, en el caso brasileño, puede observarse que funcionó razonablemente todo lo referido a "inversiones en infraestructura". Por medio de ellas se da el casamiento amoroso (pero repleto de equívocos) entre los "intereses sociales" y el objetivo concreto del orden capitalista, representado por los contratos estatales otorgados a las grandes empresas para abrir carreteras, canalizar ríos, construir represas hidroeléctricas, hospitales, universidades, etc. Son "programas sociales" de gran rendimiento económico para el sector privado. Por eso tuvieron éxito. *Prestar servicios*, al contrario, requiere otra motiva-

⁴ Para una evaluación, véase el documento del Banco Mundial, *Brasil: Human Resources. Special Report*, Washington, 1979 (principalmente pp. 5-59).

ción, más difícil de sostener consistentemente por regímenes cuya esencia nada tiene que ver con el principio de "servir al pueblo".

Además, la racionalidad capitalista impone la preocupación por el rendimiento de la inversión, cuestión que se vuelve dramática en el caso de la vivienda. Todos los informes sobre los "planes habitacionales" y sus sistemas de financiamiento demuestran, sin excepción: primero, los altos niveles de incumplimiento; segundo, la reorientación paulatina de los programas, que dejan de atender a los sectores con ingresos entre 1 y 3 sueldos mínimos, para concentrarse en quienes perciben entre 3 y 7 sueldos mínimos; inclusive, frecuentemente se reubican fondos para permitir que los sectores de la clase media puedan acceder a la casa propia.

Como ya se sabe, incluso los fondos sociales (para vivienda, previsión social, etc.) fueron utilizados para otros fines, siendo puestos a disposición del sector privado, en unos casos, y del Estado en otras ocasiones. La privatización general de la función pública, el hecho de que las actividades de servicio fueran sometidas no sólo al criterio de la rentabilidad sino incluso apropiadas por empresas, es otra característica de esas políticas sociales.

En Brasil, el caso de la salud y la asistencia pública fue característico: el Estado recauda las contribuciones previsionales y asistenciales de los asalariados (la amplitud de la población económicamente activa se expandió innegablemente) y las transfiere a empresas hospitalarias y médicas. Como el funcionamiento de esas empresas está basado en el criterio de la ganancia, el costo del servicio médico es alto, llegando inclusive a comprometer la capacidad estatal de garantizar las jubilaciones y pensiones. De esta manera, se crea un déficit en el presupuesto de la Previsión Social, que es presentado al público como si fuese consecuencia del burocratismo (por la crítica superficial de la oposición) o de la irracionalidad en los niveles de tributación (por el gobierno). La solución consiste en la elevación de la carga fiscal, y no en corregir la deformación creada por la privatización de una función pública.⁵

En síntesis, y dicho de otra manera, se dio una confluencia entre: a) la presión modernizadora de la nueva ideología de las políticas sociales propiciada por las grandes agencias promotoras y financiadoras; b) el postular soluciones a los problemas sociales sin alterar sustantivamente la estructura socioeconómica que los crea; c) los intereses específicos de la economía empresarial que, en sociedades donde el proceso de acumulación moderna nació en la etapa del capitalismo monopolista, integran la acción estatal con el objetivo de promover contratos y conseguir ayuda para sostener los recursos necesarios a la acumulación; y d) la necesaria modernización y transformación tecnocrática del aparato estatal para llenar los vacíos creados por la "crisis de legitimidad" del orden dominante.

El resultado de esa amalgama fue la práctica rutinaria de políticas sociales, que si bien enfrentó algunos desafíos de la sociedad de masas contemporánea,

⁵ Véase al respecto, J.S. de Souza Braga y P.L. Barros Silva, "A crise previdenciária: sinais de impasse na política social"; en *Anais do IX Encontro Nacional de Economia*, volumen 2, ANPEC, Brasília, 1981, pp. 897-914.

desvirtuó sustancialmente el sentido de la acción gubernamental, al privatizar segmentos del Estado, al mostrar su incapacidad crónica, que no tiene nada que ver con el *Welfare State*, para atender los intereses de las mayorías, y al comprometerse con los intereses empresariales en la proposición y ejecución de las políticas sociales.

3. Los años ochenta: alternativas y perplejidades

Como telón de fondo de los cambios de énfasis en las políticas sociales se dio en América Latina una gran transformación que puede resumirse en una frase: la readaptación de las economías y las sociedades locales a la nueva división internacional del trabajo y a la internacionalización de la producción capitalista.

En este proceso, las dos fuerzas propulsoras son la empresa (principalmente multinacional) y el Estado. Más aún, al fortalecerse el proceso de formación de oligopolios que operan a escala mundial y dado el hecho de que tal proceso requiere elevar crecientemente el consumo y regular e incentivar la acumulación, el resultado es que el Estado y la empresa se interpenetran cada vez más.

La sociedad actual, compuesta por grandes unidades productivas y por burocracias macrocéfalas (que Touraine llama "sociedades postindustriales") para enfatizar el peso del sector servicios y el rol decisivo de las agencias estatales en la formación de modelos culturales, es, simultáneamente, una "sociedad de masas". Ello no implica que hayan desaparecido las clases sociales y la explotación, sino que se quiere subrayar cierta uniformidad de estilos de consumo, una fuerte concentración de los medios de información en agencias especializadas, el control y la posibilidad de transmitir informaciones por los *mass media* y, principalmente, la fragmentación de los intereses sociales de los grupos, clases y personas en un número enorme de *issues* específicos, que pueden ser manipulados con relativa facilidad por la empresa y el Estado.

Obviamente, estos rasgos no pueden ser generalizados para toda América Latina. Sería apresurado sostener que aquí la temática social sufre una crisis semejante a la que caracteriza a Europa Occidental.⁶ En ésta, la emergencia de un nuevo tipo de sociedad, que requiere de un Estado que apoye al gran capital (lo que hace que incurra en la "crisis fiscal" y obstaculiza el mantenimiento del *Welfare State*), acabó generando lo que Habermas llamó "crisis de legitimidad". En América Latina hay otros problemas (creciente endeudamiento público para financiar el desarrollo, desorden y despilfarro burocrático, corrupción, etc.) y ni siquiera se nota la presencia del *Welfare State*, por lo que las masas continúan esperando que la acción estatal reoriente las prioridades de la inversión y dé continuidad a las políticas sociales.

Sin embargo, carecería de fundamento histórico-estructural considerar que la inserción de la economía latinoamericana en la nueva división internacio-

⁶ Para un análisis de las políticas de bienestar en los países altamente industrializados, véase R. Mishra, *Society and Social Policy*. McMillan, Londres, 1977.

nal del trabajo y su industrialización incompleta por la internacionalización productiva, llevarán a la instauración del patrón histórico de las sociedades que se desarrollaron en Europa, durante la fase del capitalismo competitivo de mercado. En América Latina (como en otras regiones periféricas que se industrializaron e internacionalizaron), la oligopolización de la economía y la estatización de la vida cotidiana se desenvuelven sobre un fondo histórico caracterizado por el latifundio, la economía exportadora basada en grandes unidades "coloniales" de producción, la marginalización social, la presencia de elementos de la antigua estructura esclavista de producción, el control político oligárquico y el populismo reactivo, todo lo que significa, en síntesis, la ausencia de la propia noción de ciudadanía.

Sucede como si, repentinamente, las sociedades latinoamericanas pasasen de un patrón (llamado tradicional) de organización social, que combinaba el patrimonialismo con la producción exportadora en gran escala, a un orden social con significativas características burocráticas, activadas por la gran empresa capitalista moderna, *sin haber pasado* por una economía burguesa competitiva. Abusando de imágenes engañosas, sucede como si se diera la "americanización" de las sociedades latinoamericanas, sin haber desarrollado las virtudes que tanto encantaban a Alexis de Tocqueville en la América del Norte individualista, democrática, burguesa; y, más aún, sin que hubiesen pasado por las grandes luchas de las masas populares europeas, con sus partidos obreros que, en el siglo XIX, ayudaron a quebrar en la sociedad el *ancien régime* que, políticamente había sido liquidado en el siglo XVIII. Esas luchas, junto con la formación del mercado internacional y las ideologías del *laissez faire*, crearon la posibilidad de la democracia y del *Welfare State*, hoy en crisis.

Es obvio que el aspecto de la crisis que afecta más directamente a la conducción de las políticas sociales de hoy es la coyuntura económica responsable de la recesión, el desempleo y el endeudamiento externo. Ella aceleró la crisis de readecuación de la economía industrial y la formación de la sociedad urbana. Pero, en el fondo de esos procesos, existe otra crisis, a la cual hice referencia, que implica el replanteo de los propios términos a partir de los cuales se da el enfrentamiento entre las clases y la definición del carácter del Estado.

No quiero restarle importancia ni a las cuestiones económicas inmediatas, que limitan las posibles alternativas en la conducción de las políticas sociales, ni tampoco a la temática propiamente política. Las contradicciones señaladas en la parte anterior entre el "progresismo inducido" de las políticas de bienestar social y la autocracia de muchos regímenes latinoamericanos, son evidentes. En América Central, principalmente, en El Salvador, la agudización de esas contradicciones alcanzó su punto máximo: se mata declarando que se quieren reformas democráticas y bienestar social... Es innecesario volver a reiterar que también en otros regímenes, aunque con características menos espectaculares, se continúan contraponiendo las palabras a los hechos.

Sin embargo, tanto cuando el régimen es autocrático como cuando es democrático, cuando es civil o militar, la propia reorganización estructural de las sociedades latinoamericanas cuestiona la idea de que, progresivamente y por el camino de la razón iluminadora, los Estados implementarán reformas y pondrán políticas que lleguen a "civilizar" (léase "europeizar") a las sociedades latinoamericanas.

En algunos casos, puede que inclusive la continuidad de las políticas sociales integre y asegure a la población económicamente activa un conjunto de "derechos sociales" y cierto bienestar material (obviamente, pienso en los países del Cono Sur con niveles más altos de ingreso). En los demás, es probable incluso que continúe dándose lo que fue tan bien señalado por Wanderley Guilherme dos Santos: el hecho de que la libreta de trabajo reconocida por el Estado, la previsión social y ciertos derechos y garantías mínimas pasen a constituirse en la dimensión latinoamericana de reconocimiento de la ciudadanía, una "ciudadanía reglamentada".⁷ Y esto cuando no están "en receso", como sucede en los regímenes autoritarios contemporáneos.

Sin embargo, esta otra faz de la idea marshalliana de ciudadanía viene acompañada de un nuevo problema: el de la heteronomía del poder, de un Estado que se vincula a las necesidades de las masas por la vía tecnocrática de atender reivindicaciones propuestas por el mismo Estado, "legitimadas" mediante la difusión de modelos culturales sin que, en la práctica, los beneficiarios se constituyan en actores del proceso social y político.

Esa forma específica de integración parcial y manipulada por las cúpulas caracteriza hoy el proceso de adecuación de las sociedades latinoamericanas al "nuevo orden". Aun en los países donde hubo, en el pasado, avances de la "ciudadanía" en términos similares a los que caracterizaron la historia europea (Chile, Uruguay y Argentina), la militarización del Estado y la fusión oligopólico-burocrática de la economía y del Estado han provocado el "receso de la ciudadanía". En los demás países, con obvias excepciones, se pasó de la marginalización a la ciudadanía regulada.

En ese proceso, las "políticas sociales" desempeñan un papel central. A través de ellas se atenúa la "crisis de legitimidad" al estilo latinoamericano. Es decir, una crisis que no deviene de una plenitud democrática anterior puesta en receso por el cambio del patrón global de relacionamiento entre empresa, Estado, servicios públicos y ciudadanía (como en Europa), sino que deriva de la inviabilidad de alcanzar siquiera el patrón del Estado de bienestar, no existiendo, por otra parte, bases efectivas para basar la integración de la sociedad en la dinámica de las parcialidades y del sector privado, como sucedió en los Estados Unidos hasta la Segunda Guerra Mundial.

En este contexto se plantean como históricamente posibles, para la década del ochenta, por lo menos tres alternativas: a) la recuperación del aparato del Estado por una alianza de clases (como en Nicaragua, o de manera perversa, en México) o por una clase (como en Cuba) que persiga la reversión del estilo de desarrollo prevaleciente, dando la jerarquía y las prioridades correspondientes a las políticas sociales; b) la continuidad en la utilización por el Estado de las políticas sociales dentro del esquema de intereses de un estilo de desarrollo marcado por el capitalismo internacionalizado y oligopólico, y c) una reacción social que se contraponga a la alternativa anterior, poniendo límites a la

⁷ W.G. dos Santos, *Ciudadanía e justiça: A política social na ordem brasileira*, Editora Campus, Río de Janeiro, 1979, especialmente capítulos 4 y 5. Este libro es básico para la comprensión del tema.

tendencia favorable a la utilización de las políticas sociales como forma de garantizar a perpetuidad el proceso de ciudadanía regulada y restringida.

No quiero ocuparme en este trabajo de la primera alternativa, que parte de supuestos radicalmente distintos a lo que ocurre en la mayor parte de América Latina y que supone una ruptura revolucionaria. Tampoco es necesario especular sobre las consecuencias de la continuidad del patrón actual, sugerido en la segunda alternativa. Me limitaré, por lo tanto, a hacer algunas consideraciones en torno a las reacciones que la sociedad de masas podría ofrecer en aras a una utilización generalizada y genuina de las políticas sociales, en beneficio de las mayorías.

Ya se observan, en la actualidad, las líneas de fuerzas de esta reacción, por un lado, en la *autonomía* de las presiones sociales frente al Estado y, por el otro, complementariamente, en la noción de que cuanto más *descentralizado* sea el servicio social y cuanto más *próximo esté al control directo* por la clientela, más democráticos y más eficaces serán sus resultados.

En el plano ideológico, la reacción contra el Estado autoritario y burocrático, manipulador de la voluntad de las masas y que presta servicios sólo para regular y atender limitadamente la voluntad de participación y de seguridad social, es también sorprendente. Hubo una especie de retorno a la noción de *comunidad* y de desarrollo social y económico basado en la comunidad. Estas nociones que en los años 50 eran percibidas como retrógradas, resurgen ahora como el *dernier cri* del progresismo.

La reacción al burocratismo y a la fragmentación de intereses sociales provocados por el capitalismo oligopólico hizo que renaciesen las esperanzas de soluciones más próximas a las bases, a las prácticas de relación cara a cara y menos atadas al plan global. Esta nueva postura tendrá una incidencia directa en el enfoque de las políticas sociales y de la acción gubernamental. Requiere, sin embargo, críticas y esclarecimientos.

A título de esclarecimiento, justamente, conviene decir que si bien en lo formal la reivindicación contemporánea de la acción comunitaria se asemeja a la orientación antiplanificadora del estilo de "desarrollo comunitario", ambas son, en lo sustancial, diferentes.

La postura actual es favorable a la *democratización* de la planificación, pero no se opone al plan. Por otro lado, el "sujeto histórico" de la acción comunitaria reactiva no es el individualismo burgués ni la tecnología de las agencias sociales, sino el "movimiento social". Así, la tendencia que desea oponerse al burocratismo estatal busca recomponer la unidad fragmentada de la sociedad por medio de la acción reivindicativa de las masas. A la previsión y omnipresencia del Estado se oponen la conciencia concreta de los intereses sociales y la solidaridad de la comunidad.

No obstante, es poco creíble que el Estado-Moloch y su conjunto de agencias administrativas se rompa o se altere sustancialmente por el método de cercamiento a través de la multiplicación de las reivindicaciones concretas de las masas. El riesgo inherente a la postura favorable a que la dinámica de las alternativas se apoye apenas en la "acción de base", sin reivindicaciones concretas, reside en que, por un lado, el Estado puede recuperar y absorber este tipo de demandas sin alterar sustancialmente el esquema prevaleciente de dominación

y, por otro, el propio Estado puede "devolver", contradictoriamente, la imagen de una ideología autonomista y comunitaria.

En cuanto al primer punto, si la acción reivindicativa se procesase apenas en lo social y en lo económico (por ejemplo, con demandas típicamente urbanas, por mejores transportes, más guarderías, habitación accesible, etc.), sin pasar por el nivel político (de los partidos y de la puesta en evidencia del esquema de sustentación del Estado), puede darse una "dialéctica perversa", como yo la denominé. O sea, puede ocurrir —y en América Latina ya ocurre— que el horror a la política, el apego exclusivo a la acción de las bases y de la reivindicación concreta, animado por las instituciones sociales y los movimientos más identificados con el pueblo (en general, las iglesias y los grupos de acción popular directa), motive a la población a reivindicar "autónomamente" sus derechos y la impulse a exigir soluciones que, en la sociedad moderna, sólo pueden ser ofrecidas por las agencias gubernamentales. En este caso, el líder popular termina por dialogar a solas, o sea, sin mantener solidaridades políticas más amplias con el funcionario del Estado, tecnócrata o no, que es el único capaz de ofrecer soluciones concretas. Sin querer y sin saber, el movimiento más puro y autónomo hace un pacto con el diablo: se arriesga a ser interlocutor y a darle validez precisamente a aquello que desea combatir, al Estado burocrático y alienante.

Con referencia al segundo punto, la ideología anacrónica de las clases dominantes de las sociedades avanzadas post-*Welfare State* es el friedmanismo más rudimentario que pregona, precisamente, la reducción del Estado, la vuelta a la acción individual y a la comunidad (en su sentido antiguo) y la pulverización de los recursos públicos en manos privadas. Esa otra cara de la reacción contra el burocratismo, aunque de difícil asimilación por las sociedades latinoamericanas, está en marcha, por ejemplo, en Chile.

Con estas observaciones quiero llamar la atención sobre las perplejidades que las nuevas opciones tendrán que enfrentar y sobre la necesidad de escapar del falso dilema Estado *versus* interés privado, acción política *versus* acción meramente social reivindicativa, plan global de desarrollo *versus* acción autónoma y fragmentaria de las bases.

En verdad, para enfrentar esa temática se exige superar los horizontes ideológicos propios de las sociedades capitalistas de los siglos XVIII y XIX. Es ilusorio suponer que la superación del burocratismo que caracteriza a las sociedades basadas en economías oligopólicas y en la fusión de los intereses del Estado y la empresa pueda darse por la restauración del liberalismo. La versión antiplanificadora, anti-*Welfare State*, de recuperación de la individualidad como centro de la acción social (inclusive para que ella sea extensiva a la "comunidad") no supera los marcos del idealismo.

En vez de eso, la reacción moderna y consistente —que se abre como opción para la década de 1980— requiere la *democratización del Estado* y no sólo su negación en nombre de la buena sociedad. Ya no existe la frontera clásica entre sociedad civil y Estado. La imbricación recíproca del mundo de la producción con el mundo de la política descarta la hipótesis de que volviendo al pensamiento liberal puedan solucionarse los *impasses* contemporáneos. Para superarlos no sería suficiente siquiera rebautizar a Marx con una lectura liberalizante de Gramsci.

Con esto no quiero negar la fuerza motora de los movimientos sociales y de la acción de la base, sino sólo evitar el peligro de que al adoptar una actitud ingenua consistente en dar la espalda a la política y al Estado, se acabe, por la lógica de la dialéctica perversa, reforzando la dominación vigente y la acción del Estado no controlada globalmente por la sociedad.

Para superar la situación actual, la filosofía subyacente a las políticas sociales tendrá que reforzar los aspectos de la planificación democrática, el carácter *público* más que el meramente estatal de las agencias sociales, y no podrá continuar a ciegas con los riesgos de la "ciudadanía regulada". Estos últimos no se eliminan por la simple valorización de la "prestación de servicios" y la reglamentación de su acceso amplio: es necesario retomar el contenido profundo de la reivindicación de autonomía de lo social y ampliarlo para agregarle la idea de que ese proceso sólo tendrá vigor si, *políticamente*, el Estado está sujeto al control democrático y si éste no se restringe a los temas liberales de la independencia entre los poderes y de la representación política. La introducción de los avances democráticos y populares —que supone el control directo de las agencias estatales de servicio y la definición de las políticas sociales por los usuarios— y la generalización de técnicas sociales de decisión y control, son tan importantes para la reforma de las sociedades latinoamericanas como el parlamento libre y las libertades políticas.

Estas son, a mi entender, las grandes cuestiones que se abren en la agenda de los años ochenta para dar nuevo rumbo a la noción y a las funciones de las políticas sociales. No sostengo la ilusión, por lo tanto, de que el liberalismo antiestatizante será la panacea para este continente. Tampoco pienso que después de él, como ocurrió en Europa, se abrirá el camino para el *Welfare State*. El gigantismo de la empresa y del Estado sin la contrapartida de una acción vigorosa de las masas en América Latina, ya han creado un mundo que exige saltarse las "etapas" tanto del *grass-rootismo* y de la capacidad privada de defensa de los intereses, al modo norteamericano, como del *Welfare State* del período de la crisis fiscal y de la crisis de legitimidad europeas, para avanzar hacia formas más creativas, basadas en una fuerte acción estatal con control popular directo y democrático, que permitan generalizar la ciudadanía y el bienestar. De no ser así, la lógica actual de los servicios básicos, parcialmente garantizados por la asociación entre ganancia y política social, sin preocupación por la autonomía y los intereses concretos de las masas, continuará definiendo los parámetros de las sociedades latinoamericanas que no hayan roto revolucionariamente el patrón de desarrollo vigente.