

Estudios Sociales
Vol. XXVIII, No. 101
Julio-Septiembre, 1995

EL MARCO DE LAS POLITICAS SOCIALES: DEL AJUSTE A LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD*

Manuel Antonio Garretón M.,
Malva Espinosa C.

Este artículo intenta situar la discusión sobre las políticas sociales en el marco de las transformaciones estructurales, políticas y culturales de las últimas décadas que afectan las formas de acción colectiva y configuran nuevos desafíos a los actores sociales y políticos.

En otros trabajos hemos conceptualizado este proceso como el cambio de matriz sociopolítica que redefine las relaciones entre el Estado, el sistema de representación y los actores sociales. Este proceso da cuenta de una transición mucho más amplia que el paso de un tipo de régimen político a otro, o de un modelo económico a

* Síntesis del trabajo presentado a la Comisión Independiente de la Población y Calidad de Vida, bajo los auspicios de la UNESCO: **From the adjustment policies to the new relations between the State and Society**. (Octubre 1994). El documento completo está en vía de publicación en la lengua inglesa y francesa.

otro, configurando un entramado de relaciones nuevas entre la esfera de lo político, lo económico, lo cultural y lo social.¹

1. Ajustes estructurales: avances y límites

Las políticas de ajuste estructural ensayadas en varios países latinoamericanos, desde mediados de los ochenta (Chile, México, Colombia, Argentina, Bolivia, y Perú, entre otros) son parte de este proceso y han tenido importantes efectos en la redefinición del rol del Estado y en la desarticulación de la manera como se procesan las demandas sociales o la intervención de los actores sociales en la modificación de sus condiciones de vida.²

Desde ya cabe diferenciar entre lo que puede considerarse la "necesidad objetiva" de los ajustes y las propuestas socio-económicas de largo plazo que tendieron a presidirlos, convirtiendo una

1. El concepto de matriz sociopolítica ha sido desarrollado por M. A. Garretón desde principios de los ochenta, con la metáfora de "columna vertebral". Formulaciones siguientes como "matriz constituyente de actores sociales" en *Dictadura y democratización*, (Ediciones FLACSO, Santiago, 1984), y como matriz socio-política, entre otros, en: *Reconstruir la política* (Editorial Andante, Santiago, 1987); *Política, cultura y sociedad en la transición democrática* (Nueva Sociedad N° 114, Caracas, julio-agosto 1991); *Transformaciones socio-políticas en América Latina*. (En M.A. Garretón, ed. "Los partidos y las transformación política en América latina" Ediciones FLACSO, Santiago, 1993) y en M.A. Garretón y Malva Espinosa, *¿Reforma del Estado o cambios en la matriz sociopolítica?* (Perfiles Latinoamericanos N° 1, FLACSO, México, 1992). También ha sido usado en investigaciones conjuntas con Marcelo Cavarozzi, como un aporte para entender las tendencias históricas más profundas de cambio en América Latina, desde sociedades político-céntricas que dominaron el panorama de América Latina desde los años cuarenta a los setenta y ochenta ("matriz clásica" en la nomenclatura nuestra, "nacional popular": en la adecuada definición de G. Germani o "estado céntrica" según Cavarozzi desde la economía), a sociedades en donde el Estado, el sistema de representación y los actores sociales viven procesos de desarticulación, vacíos y rearticulaciones múltiples que configuran una nueva matriz de constitución.
2. Uno de los estudios más completos en W. Smith, C. Acuña and Eduardo Gamarra, eds., *Latin American political economy in the age of neo-liberal reform. Y Democracy, markets and structural reform in Latin America*. (Transaction Publishers, 1994).

política coyuntural en un modelo ideológico político, que se denominó genéricamente neoliberalismo.

La "necesidad objetiva" consistía en adecuar el gasto público a las capacidades de la economía nacional y al nuevo contexto productivo y económico, generado tanto por las transformaciones tecnológicas y de gestión, como por la globalización o transnacionalización del mercado.

Los denominados "ajustes estructurales neoliberales", por su parte, consistieron en: a) el traslado de la iniciativa económica al sector privado que gana en autonomía y poder de decisión sobre la orientación del crecimiento; b) el cambio de las políticas proteccionistas del Estado tanto hacia los sectores empresarios como a la sociedad civil asalariada dejando a una importante proporción de esta última en situación de vulnerabilidad para la satisfacción de sus necesidades básicas y masificados sectores excluidos del mercado; c) la expansión de los mecanismos de mercado, considerados como los únicos legítimos, hacia una gran variedad de campos de la vida social; d) el debilitamiento del Estado en sus funciones integrativas, redistributivas y de regulación de las desigualdades y su reducción; ello sin perjuicio del fortalecimiento inicial en la definición de las políticas y equilibrios macroeconómicos, entendidos principalmente como un marco favorable para el desarrollo de la actividad privada.

El ajuste realizado bajo orientaciones neoliberales ha dejado al descubierto dos dimensiones de efectos contradictorios. Por una parte, la relativa eficacia de las medidas para enfrentar la crisis y lograr en algunos casos estabilidad y crecimiento.³ Por otra, la carencia de soluciones igualmente eficaces para paliar los efectos

3. No en todos los países las medidas de ajuste han llevado a tasas rápidas de crecimiento. Por ejemplo en el caso boliviano se han logrado estabilizar los indicadores macroeconómicos, pero la reconversión económica y el aumento de las exportaciones han mostrado un desempeño mucho menor al de otras economías bajo ajuste.

sociales que se generaron y para asegurar la sustentabilidad productiva, social, medio ambiental y política del desarrollo.

En este sentido, puede afirmarse que hay una experiencia acumulada que permite mirar críticamente los vacíos y desarticulaciones que el ajuste estructural ha dejado en el plano social y en el plano político, toda vez que la capacidad de los actores sociales, clásicos y nuevos, se ha visto en extremo limitada.⁴

En el debate latinoamericano e internacional han primado las nociones de inevitabilidad del ajuste realizado y de su éxito respecto de la estabilización y el crecimiento. Pareciera que tal éxito aparente ha oscurecido los efectos negativos sobre la población. De modo que el desafío actual es hacer un "ajuste social" al ajuste económico que se ha realizado, restablecer los equilibrios macro sociales y ambientales. Más profundamente, se trata de pensar las nuevas relaciones entre democracia, integración y equidad sociales y desarrollo, marcadas hasta ahora por simplismos y determinismos mecanicistas.

Existe un consenso cada vez más generalizado en la clase política latinoamericana, así como también en los cuadros técnicos, y no menos entre los empresarios, sobre la necesidad de haber llevado a efecto (o hacerlo si aún no se ha hecho) el ajuste estructural dadas las nuevas condiciones en que se desarrolla la economía mundial con mercados abiertos y competitivos. También puede afirmarse que éste es una base a partir de la cual los países de la región están en situación de afrontar las próximas tareas de desarrollo. Puede afirmarse también que hay un consenso de evaluación negativa sobre las dimensiones social (equidad, igualdad, costos

4. Respecto de los "nuevos movimientos sociales", y, en general del efecto de las transformaciones sociales sobre la acción colectiva M.A. Garretón, *Social movements and process of democratization. A conceptual Framework*. (FLACSO, Documento de Trabajo, 1994); A. Escobar y S. Alvarez, eds., *The Making of social movements in Latin America* (Westview Press 1992); Colegio de México, *Transformaciones sociales y acciones colectivas: América Latina en el contexto Internacional de los noventa*. (Colegio de México, 1994).

sociales, integración nacional), política (pérdida de capacidad de acción del Estado, desarticulación de los ya precarios sistemas de representación) y cultural (desarticulación de identidades, modos de vida y convivencia). Es decir, si la separación entre economía y política era un paso necesario, no se ha producido aún la adecuada regulación de la economía por la política y la rearticulación de ambas.

No hay, entonces, un consenso equivalente a los anteriores sobre cómo paliar los costos sociales del ajuste o cómo hacer éste de manera tal en que lo social no esté divorciado de las necesidades de las transformaciones económicas. De allí que las estrategias contra la pobreza o, para decirlo de manera más general, las estrategias de desarrollo con equidad que corrijan los efectos perversos de exclusión y deterioro de las condiciones de vida de amplias capas de la población, enfrentan disyuntivas claves no resueltas para el devenir de las sociedades latinoamericanas.⁵

El problema central a discutir hoy día no es si hay que hacer ajustes o no, sino cómo pueden corregirse aquellos elementos que inciden negativamente sobre la población.⁶

Pero no pueden enfrentarse los problemas derivados del ajuste en décadas pasadas ni tampoco los futuros, si no se les replantea en términos del nuevo contexto o problemática latinoamericana de fin de siglo.

-
5. CEPAL, *Equidad y Transformación productiva. Un enfoque integrado.* (CEPAL-ONU-Santiago, 1992)
 6. A este respecto, un enfoque crítico comprensivo destaca que la fórmula aplicada contenía orientaciones que incidieron directamente en los factores negativos y que pudo o puede haber un ajuste "con rostro humano", que considere las dimensiones sociales. Ver Giovanni Andrea Cronia, Richar Jolly y Frances Stewart, comp., *Ajuste con rostro humano*, (UNICEF, 1987).

II. El contexto histórico o nueva problemática latinoamericana.

La "idea de desarrollo" asociada a la matriz socio-política en disolución estaba ligada a la "idea de integración". Por ello, el Estado como momento de unidad jugaba un papel central, tanto en sus funciones de asignador de recursos (vía las políticas sociales y redistributivas) como en su función de articulador de las demandas sociales. Ello tenía dos consecuencias. Por un lado, la subordinación de lo social a lo político, que se expresaba en un fortalecimiento de los actores políticos movilizados en desmedro de su dimensión representativa. Por otro, el fortalecimiento de la acción colectiva en el procesamiento de las demandas sociales, siempre que tuviera una base organizacional y estuviera políticamente orientada.

Hoy en día, este cuadro está virtualmente modificado y las versiones latinoamericanas de Estados de Bienestar (por cierto incompletas e ineficaces) no han sido reemplazadas por formas de Estado modernas que permitan resolver los desafíos de profundización democrática en lo político, de integración social y económica crecientes, ni menos la lucha contra la pobreza y la exclusión, que se han visto acrecentadas por la crisis primero y por el ajuste después.⁷

-
7. Los análisis realizados sobre los efectos del ajuste en la mayoría de los países en que se ha realizado muestran que éstos generaron un aumento de las desigualdades sociales vinculado a la disminución de los salarios medios y mínimos. Eso se tradujo en un incremento de la pobreza, revirtiéndose la tendencia de las tres décadas de la posguerra. Los pobres urbanos son hoy más numerosos que los rurales y el deterioro de los niveles de vida en las ciudades es mayor que en el campo. Ver Alvaro Díaz, *Tendencias de la reestructuración económica y social en Latinoamérica* (Santiago, Diciembre de 1993), trabajo presentado en la Conferencia "Rethinking development theories", 11-13 de Marzo de 1993, Institute of Latin American Studies, University of North Carolina, EE.UU.

Los gobiernos, o si se quiere poner en términos más generales, las democracias de la región deben enfrentar dos temas que no han sido lo suficientemente discutidos y por ende los consensos en torno a ellos son débiles por no decir inexistentes. En primer lugar, cuál es el rol que le cabe al Estado en su relación con la sociedad y cómo deberían enfrentarse su reforma o modernización, donde ha primado la visión del tamaño por encima de las cuestiones de función.⁸ En segundo lugar, qué tipo de modernización está asociada a la matriz emergente, debate en el que ha primado una idea pragmática y restringida de "crecimiento", por encima de la visión de un modelo coherente de desarrollo y de paradigmas alternativos de modernidad.⁹

Ello obliga a reformular la "problemática" latinoamericana de fines de siglo en términos de cuatro procesos, relacionados entre sí pero relativamente autónomos en sus dinámicas, en el contexto del fenómeno de globalización: la construcción democrática, la redefinición del patrón de desarrollo e inserción internacional, la integración social, y el replanteamiento del modelo de modernidad.¹⁰

Si quisiéramos dar cuenta de estos cuatro procesos desde una perspectiva más general a través de un concepto, diríamos que estamos en situaciones de desarticulación y recomposición de la **matriz socio-política latinoamericana**. Hemos dicho que ésta es la relación entre Estado, sistema de representación y base socio-económica de actores sociales, mediados institucionalmente por el

-
8. Ver Manuel Antonio Garretón y Malva Espinosa, *¿Reforma del Estado...* art. cit.
 9. Ver Carlos H. Filgueira, *América Latina: Tendencias e Incertidumbres del desarrollo social*. CIESU, Uruguay. (Documento presentado en "Rethinking Development Theories", University of North Carolina, Chapel Hill, 1993).
 10. La descripción de estos procesos en M.A. Garretón, *Democratización, desarrollo, modernidad. ¿Una nueva problemática para América Latina?* (Mimeo, Santiago, Septiembre 1994). En la descripción siguiente de las cuatro dimensiones del cambio de la matriz socio-política en la hipótesis del reforzamiento de sus componentes, retomamos parte del trabajo de M.A. Garretón, *Redefinición de gobernabilidad y cambio político*. (Mimeo, Santiago, Septiembre 1994).

régimen político. La idea fundamental es que pasaríamos de una matriz, clásica, político o estado-céntrica, nacional popular, o como se le quiera llamar, que se caracterizó por la fusión de sus componentes, a otra forma de constitución de la sociedad y sus sujetos y actores. A nuestro juicio, tanto los signos positivos de crecimiento económico o de maduración política en algunas partes, como la espectacularidad de los signos negativos de la situación actual del continente, expresados en las profundas descomposiciones sociales, así como los estallidos sociales y los fenómenos de violencia política o despolitización, según los casos, todo ello tiene que ver básicamente con esta desarticulación y cambio de matriz socio-política.

Esta transformación puede seguir diversas posibilidades, tales como la permanente descomposición, la simple recomposición (bastante inviable) de la matriz clásica, la juxtaposición en diversos ámbitos de la sociedad de formas clásicas con formas emergentes, y la emergencia de una matriz caracterizada por el triple fortalecimiento, autonomía, y complementariedad entre sus componentes mediados por el régimen político democrático.

No está claro cuál de estas hipótesis de posibilidad se impondrá, y lo cierto es que el panorama en esta materia es contradictorio. A su vez, la rearticulación de la matriz socio-política en términos de la hipótesis de autonomía, reforzamiento y complementariedad de sus componentes, implica cuatro dimensiones irreductibles las unas a las otras.

La primera es la **reforma del Estado**¹¹ La reafirmación y fortalecimiento del principio de estaticidad implica la reforma del Estado y no sólo su modernización, reducción o agregación. El Estado tiene diversas funciones y corresponden diversos principios de transformación según de qué función se trate. La reforma o

11. Ver, entre otros, los materiales reunidos por el BID, el PNUD y la OECD en C. Bradford, ed., *Redefining the State in Latin America*. (OECD, Paris, 1994) y BID-PNUD, *Reforma social y pobreza*. (BID, 1993).

transformación del Estado debe, asimismo, ubicarse en la perspectiva señalada de construir una nueva matriz socio-política caracterizada por el reforzamiento, autonomía y complementariedad de sus componentes.

La reforma del Estado no puede limitarse a un asunto dogmático de tamaño y extensión: deben considerarse los principios y funciones que hacen que el tamaño del Estado sea una variable dependiente. Es necesario apartarse de la tradición que resolvía problemas agregando nuevos departamentos y agencias al Estado sin alterarlos, como también del argumento neoliberal que la solución mágica a todos los problemas reside en reducir el aparato del Estado. Esto podría significar que en ciertas áreas, tales como justicia o redistribución, más allá de las reformas necesarias de las estructuras existentes, deberá considerarse un aumento de los recursos humanos, institucionales, administrativos y burocráticos, es decir, un aumento en el tamaño del aparato del Estado. A la inversa, debería pensarse en la reducción de este aparato en ciertas funciones económicas del Estado y, sobre todo, en algunas de sus funciones militares. En términos generales, en lo que a tamaño se refiere, las funciones estatales relativas a la redistribución de la riqueza y a la integración deberían seguir un patrón opuesto al de las funciones coercitivas.

Para reforzar el principio del Estado o "estaticidad", debe hacerse una clara distinción entre lo que constituye la política del Estado y lo que constituye la política del gobierno. La primera se encuentra principalmente en el consenso, mientras que la segunda sigue el principio de la mayoría. Nuevos problemas, como los que se relacionan con los derechos humanos, el medio ambiente, y especialmente con la exclusión de la pobreza, deberían incluirse en una política del Estado nacional.

Reforma del Estado no significa uniformidad de transformación en todas las áreas de la acción estatal. En algunas de estas áreas -como la justicia- cabe una transformación en profundidad que afecte las normas y el personal. En otras, la reforma está principalmente dirigida a la modernización, a una burocracia más liviana, a

la descentralización y al re-entrenamiento de los funcionarios del Estado. Por último, hay algunos asuntos nuevos que el Estado alguna vez tendrá que tratar con capacidad ejecutiva, y otras veces sólo con capacidad reguladora. Esto requerirá nuevas estructuras (medio ambiente, innovación) o nuevas normas (comunicación, tecnología de la información), o incluso una reestructuración de agencias existentes con nuevas responsabilidades (cultura, educación), quizás más relacionadas con la regulación, orientación y evaluación que con la administración.

Los términos en que se planteaba el acceso tanto de los individuos como de la sociedad al Estado, han cambiado. En lo que respecta a los servicios del Estado, no se trata -incluso para los sectores más marginales- sólo del acceso a los servicios o de su cobertura: hoy lo que está en cuestión es la calidad del servicio o del bien. Esto significa que la calidad ha llegado a ser una condición de la equidad y que ya no podemos separar estos dos aspectos. Esta observación concierne no sólo a la vivienda y a la salud, sino también, especialmente, a la educación y a la justicia.

En lo que respecta a las decisiones de Estado, sin dejar de afirmarse los principios de autonomía del Estado y la estaticidad, la participación institucional de los individuos y la sociedad en los niveles centrales y descentralizados, obliga a introducir principios de democracia directa para ciertas materias y, en otros casos, a reformar la estructura del Estado de manera tal de permitir la presencia de representatividad no corporativa en comisiones o consejos nacionales en varios ámbitos de acción estatal.

La segunda dimensión es la **representatividad**. El fortalecimiento del sistema de representación tiene al menos dos aspectos. Uno tiene que ver con la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales y regionales. El otro aspecto, al que queremos referirnos más latamente, alude a los partidos y la clase política.

En la antigua matriz socio-política la triple función de un sistema de partidos -representación, proyecto y reclutamiento de cuadros

dirigentes- estaba fundida en partidos "catch all" o vanguardia. Los partidos oscilaban entre el ideologismo y su falta de identidad, entre la irrelevancia y excesiva interferencia en la sociedad, entre la absorción o destrucción del otro y la transacción sin proyecto.

Pero más allá de la crisis de antiguas formas partidarias, está en crisis en todas partes la idea misma de partido, en la medida que el concepto de representación tiende a ser redefinido, como veremos enseguida. Es en este contexto adverso, que hay que construir sistemas fuertes de partidos.

Un sistema fuerte de partidos es la contraparte necesaria de un Estado fuerte. Ello significa inclusividad del espectro, democracia interna, negociación y acción concertada, capacidad de formar coaliciones amplias y de establecer canales con la sociedad para asegurar que los nuevos temas, conflictos y clivajes sociales logren expresarse. En todo esto consiste la representatividad del sistema partidario.

A su vez, la posibilidad de formar coaliciones de gobierno mayoritario en sistemas multipartidarios, implica, a la vez, cambios institucionales en el sistema de gobierno. Esto desafía el sistema presidencial existente, exorbitadamente fuerte en los países Latinoamericanos, y sugiere la necesidad de introducir ciertos elementos del sistema parlamentario, no sólo desde el punto de vista de la responsabilidad como ha sido ampliamente argumentado, sino también desde la perspectiva de la constitución de mayorías y reforzamiento de los partidos.

La tercera dimensión se refiere a la **autonomía y reforzamiento de la sociedad civil y de los actores sociales**. Ello tiene dos dimensiones. Por un lado, la separación de economía y política. Frente a ello, los riesgos son el economicismo reemplazando al politicismo de antaño, y el mito de la autorregulación que reproduce las relaciones de poder del mercado. Por otro lado, el fortalecimiento de los actores sociales. El reforzamiento de los principios de estaticidad y representatividad significa una transformación en la política y requiere a la vez que la sociedad civil

- es decir, los actores sociales que son autónomos con respecto al Estado y al sistema de partidos- crezca en fuerza y densidad. El crecimiento, diversificación y fortalecimiento de los actores sociales implica un incremento de los niveles de participación, los que no deberían limitarse a una dimensión simbólica sino que también deberían estar dirigidos a la solución efectiva de los problemas, lo que vuelve a plantear la cuestión de la descentralización del poder del Estado.

Hoy en día parecíamos estar presenciando un debilitamiento general de la acción colectiva y los movimientos sociales.

La matriz socio-política clásica se caracterizó por un tipo de acción colectiva centrada en el Estado y en los objetivos políticos, como también por un tipo de movimiento social que estaba fundado en principios de desarrollismo, modernización, nacionalismo, populismo e integración social.¹² La expresión de tal acción estaba constituida paradigmáticamente por el movimiento obrero, al que se aliaban otros movimientos, al menos en términos ideológicos. Los regímenes militares y otro tipo de autoritarismo, así como también la crisis económica de las décadas pasadas y las transformaciones estructurales a que nos hemos referido, a la larga acabaron con esta forma de acción.

Ahora que la matriz clásica se ha descompuesto y las transiciones, que unificaron los movimientos sociales en la lucha democrática, han terminado su ciclo de auge, el principio unificador de la acción social ha desaparecido. Los principios y orientaciones de acción (libertades, igualdades, identidades, independencia nacional, autorrealización o expansión de subjetividad, convivencialidad) y los actores si los hay, se diversifican y muchas veces entran en contradicción entre sí. En efecto, todos los principios parecen haberse diversificado, algunas veces incluso con contradicciones mutuas, y ahora se expresan a través de actores totalmente dife-

12. A. Touraine, *Política y Sociedad en América Latina*. (España, Madrid, 1989).

rentes. Por otro lado, la movilización y organización sociales parecen ser reemplazadas por la opinión pública, medida por encuestas y en relación estrecha con los medios de comunicación.

La constitución de actores sociales enfrenta un problema aun más serio que el de la diversificación de los principios de acción y lucha y la carencia de principios y temas unificadores. Se trata de la exclusión social. Ya hemos indicado que todas las categorías sociales están actualmente experimentando la fractura entre aquellos "de adentro" y los excluidos, así como el conflicto entre los incluidos respecto de los modelos de modernidad. La primera escisión define no un conflicto sino una exclusión. La segunda define un conflicto en donde los actores subordinados son muy débiles y con un alto riesgo de exclusión en cualquier momento. En estas situaciones, no hay actores organizados sobre una base regular. Lo que encontramos son movilizaciones esporádicas y una acción fragmentada y defensiva.

El problema ahora es repensar la configuración de actores. Ningún actor social y político es capaz de constituir un campo de acción general o de articular los varios principios de acción que emergen en los procesos de modernización y democratización social. De ahí la paradoja de la acción estatal. No cabe esperar que el Estado sea un agente unificador para la vida de la sociedad y la diversidad de sus actores, pero la intervención estatal es indispensable para generar espacios e instituciones en los que los actores pueden actuar autónomamente. Si el Estado y, en algunos casos, los partidos políticos no se ocupan de esta tarea, la ausencia o debilidad de actores y la crisis de representación pueden durar indefinidamente.

La cuarta dimensión en la recomposición de la matriz socio-política se refiere al fortalecimiento del régimen democrático y de la política.

La cuestión democrática ya no parece plantearse como parte del ciclo autoritarismo-democracia que caracterizó gran parte de este siglo en América Latina, sino como parte de un cambio de

época. Es decir sus problemas principales, más que las transiciones y consolidaciones de los ochenta, son la relevancia, calidad y profundización de los regímenes democráticos. Por otro lado, a la democracia ya no se le exige lo que no puede dar en cuanto régimen y que corresponde a otras esferas de la sociedad, es decir, se le acepta como lo que es, una dimensión particular de la sociedad y no como una totalidad o forma global de organización de la sociedad, pero precisamente en cuanto régimen se le exige más. Hoy se exige a las democracias su función representativa, pero en un momento en que esta idea está en cuestión por las profundas transformaciones en la naturaleza de lo que debe ser representado en la esfera de lo político.

Todo ello indica que no basta con la instalación y reproducción de instituciones democráticas tradicionales, por estrictamente indispensable que esto sea. Llama la atención en esta materia la enorme dificultad en nuestros países para la invención institucional, para imaginar y crear nuevas instituciones que enfrenten los dos grandes problemas que amenazarán a las democracias en el futuro: la irrelevancia de las instituciones frente a los poderes fácticos nacionales y transnacionales y la incapacidad de dar cuenta de la agenda de demandas sociales por la exclusión de vastos sectores de la sociedad. Dicho de otra manera, la creatividad institucional debe aplicarse tanto para resolver los problemas del **cómo** y **quién** gobierna la sociedad, como sobre todo el aspecto más deficitario de la tradición democrática, especialmente en nuestros países: el contenido (el qué) del "buen gobierno", que implica pero va más allá del concepto de "accountability".

Es necesario restringir el concepto democracia a su carácter de régimen político, es decir, de mediación institucional entre Estado y sociedad para resolver solamente los problemas del gobierno, la ciudadanía y la canalización de conflictos y demandas sociales. Ello permite precisar el problema democrático y evitar que a un régimen político se le exija lo que ningún régimen puede resolver. Pero es necesario recordar también que un régimen no es sólo un conjunto de mecanismos institucionales, aunque no puede prescindir de

ellos, sino que se funda en acuerdos societales profundos en torno a determinados principios éticos. Se ha dicho que en muchas democracias este acuerdo se hizo en torno al principio de la libertad y que el ethos de la democracia latinoamericana sería más igualitario que libertario, de ahí el histórico déficit institucional, representativo o liberal de los diversos regímenes latinoamericanos, frente a la fuerza de los populismos y las movilizaciones extra-institucionales. Es cierto que las experiencias autoritarias han fortalecido el ethos igualitario, integrativo o solidario de las democracias latinoamericanas. Pero no es menos cierto que no habrá democracias viables si ellas no amalgaman estos dos principios éticos y si éstos no se encarnan en instituciones representativas y eficaces.

En la matriz clásica el elemento central que fusionaba los componentes era la política. Pero una política de carácter movilizador con debilidad del sistema institucional y de representación. En la situación actual de descomposición y recomposición, la política parece, entonces, perder la centralidad de la vida social. Ello reforzado por el hecho que, la globalización, por "arriba", y la reivindicación de particularismos e identidades, por "abajo", parecieran generar fuerzas no controlables que dominan el escenario y hacen estallar el concepto de comunidad nacional como locus privilegiado de la acción colectiva y de la política. El carácter globalizante, ideológico, estatalista, confrontacional y movilizador parece ceder paso a las características opuestas, lo que impediría la expresión en la política oficial de los verdaderos conflictos sociales. Se ahondaría así la distancia entre política y sociedad, dejando a la primera encerrada en un juego cupular proclive a la corrupción y a la segunda a merced o de las fuerzas naturales del mercado o de las fuerzas simbólicas de los particularismos.

Pero la redimensión de la política no significa pérdida de su importancia, sino que restitución de su papel básico en la articulación de diversos procesos si se quiere preservar la idea de sociedad o comunidad nacional, como su espacio natural. En efecto, hoy ya no es pensable proyectos políticos que engloben en uno solo

los cuatro procesos mencionados más arriba, pero todo proyecto político deberá hacerse cargo de cada uno de estos procesos, no para fijar sus contenidos que tienden a ser autónomos de la política y se resuelven en parte en la sociedad civil, sino para asegurar en cada uno de ellos el papel de los actores y sujetos y para articularlos entre sí. A diferencia precisamente de lo que fue la política en décadas pasadas, cobran importancia crucial en la política latinoamericana la creación de instituciones, la noción de representación y las coaliciones socio-políticas.

III. Política social y dimensión político-institucional

Transcurrida más de una década desde que se inició el ajuste estructural en Chile y varios años en los países que se incorporaron a este proceso (Bolivia, Argentina, México, Colombia, entre otros) los diagnósticos sobre la situación social informan de la incapacidad de la fórmula neoliberal para enfrentar la pobreza y en general atender a la población más vulnerable frente a los mecanismos de mercado para la satisfacción de las necesidades básicas. Los ideólogos de esta fórmula aseguraban que el crecimiento de la economía, generaría automáticamente, los recursos necesarios para elevar el nivel de vida de la población.

La idea del Estado subsidiario, que primó durante la primera etapa del ajuste, llevaba como corolario, las políticas asistenciales, que fueron en los momentos más agudos del ajuste, mecanismos de control social (por ejemplo, los Programas de Empleo Mínimo, para paliar las altas tasas de desempleo) frente a los sectores más marginados, y por ello, en casos como el chileno, el autoritarismo introdujo cambios sustantivos en la institucionalidad estatal para llevar adelante las políticas sociales.¹³

13. Un enfoque crítico sobre la institucionalidad social asociada a la fórmula neoliberal en Chile destacaba que la privatización de los servicios sociales (educación, salud, previsión) sumada a la filosofía asistencial, generaba condiciones estables y

EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

El asistencialismo generó también un cambio cultural en la visión desde el Estado y la sociedad respecto de los pobres. Estos se transformaron de "sujetos" de políticas sociales (con mecanismos de procesamiento de sus demandas y en algunos casos con mecanismos de participación) en "beneficiarios" de políticas focalizadas.

El caso chileno, que se ha mostrado siempre como ejemplo paradigmático, ha demostrado que esto no es así y que la necesidad de enfrentar la situación social, requiere de políticas específicas, de institucionalidades adecuadas y sobre todo de recursos distribuibles mediante el gasto social público.

Análisis de políticas sociales comparadas en varios países de América Latina¹⁴ muestran que el gasto social público en la Región sufrió una caída durante el ajuste, particularmente en salud y educación entre 1980-1987 en las que descendió del 14.9% del gasto público al 13.69%, mostrando algunos países, por ejemplo México, una reducción del 16.42% al 9.79%.

También resalta que para el conjunto de la región, las políticas compensatorias se han ido imponiendo como la política privilegiada de los gobiernos, lo que ha impedido una reestructuración de la política social en forma integrada.

Así, la crítica a la ineficiencia estatal de los Estados de Bienestar, dio paso a la focalización en los grupos llamados vulnerables, como queda demostrado por ejemplo en la proliferación de los Fondos de Emergencia estimulados por la cooperación interna-

permanentes de dualización de la sociedad entre aquellos que podían acceder a los mecanismos del mercado y aquellos que necesariamente deberían ser "asistidos" por el Estado. Ver Pilar Vergara, *Economía de mercado, Estado de Bienestar y consolidación democrática*, Santiago, FLACSO, 1992.

14. Ver Mario Dos Santos, *Estrategias de gobernabilidad en la crisis*, (Informe comparativo del Proyecto RLA 90/011, PNUD-UNESCO-CLACSO de Junio de 1994). Los países que incluyó el estudio fueron: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

cional.¹⁵ La tendencia actual en los países del Continente es otorgarle a las políticas focalizadas un carácter de políticas estables que paulatinamente van reemplazando a la institucionalidad estatal de lo social tradicional. Ello opaca la necesidad de una reforma del Estado integral que permita una mejor combinación de las necesidades emergentes (colchones de pobreza y grupos vulnerables) con una mirada de largo plazo en que las llamadas metas "duras" de las políticas sociales estén garantizadas (por ejemplo, una mejor distribución del ingreso, la salud, la educación, la previsión, la vivienda). Tales metas no son por regla general el objetivo principal de los Fondos de emergencia.

De modo que un importante desafío en este período que algunos autores llaman el "post neoliberalismo"¹⁶ es lograr una recuperación de la legitimidad del Estado en políticas redistributivas de carácter estructural. Ello significaría la asignación de recursos vía el gasto social desde la institucionalidad tradicional (por ejemplo, Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Vivienda) que debería modernizarse, tecnificarse, descentralizarse y flexibilizar su gestión y, a la vez, coordinar la nueva institucionalidad derivada, por ejemplo los Fondos, que presenta ciertas ventajas frente a las estructuras tradicionales. Las nuevas entidades focalizadas tienen mayor visibilidad frente a los grupos-objetivo y flexibilidad en los procedimientos, mejor llegada a organismos intermedios y organismos no gubernamentales y pueden generar mecanismos nuevos de participación entre los llamados beneficiarios. A la vez, la política de los Fondos puede conllevar los peligros de crear nuevas clientelas,

15. El estudio destaca que a partir de 1987 los Fondos de Emergencia se transformaron en un instrumento que ha ido reemplazando la institucionalidad estatal tradicional. Así se gestaron: el Fondo Social de Emergencia en Bolivia (1987); el Fondo de Solidaridad e Inversión Social en Chile en 1990; Ecuador contó con 14 Fondos especiales entre 1978 y 1989; Fondos de Inversión Social en Guatemala, Honduras, Nicaragua; El Programa Nacional de Solidaridad en México; el Programa de Compensación Social en Perú y en muchos otros países. Dos Santos, op. cit.

16. Ver Alvaro Díaz, op. cit.

duplicar esfuerzos estatales, o, dados los menores controles a que están sujetos propiciar casos de corrupción abierta o disfrazada.¹⁷

La coordinación de políticas estructurales con las focalizadas está aun lejos de lograr una cristalización más efectiva, dadas las resistencias que los sectores empresarios y la derecha política manifiestan sobre el tema de la reforma del Estado y de paso sobre el peligro de aumentar el gasto público y la resistencia a aceptar mayores cargas impositivas. Se da la paradoja entonces de exigirle responsabilidades sociales al Estado sin adecuados medios de financiamiento, lo que redundará en una crítica a su pesadez e ineficiencia.

Ninguna política social (estructural o focalizada), podrá ser efectiva, si no se rearticula un Estado con ingerencia en la orientación del desarrollo, en su capacidad de asignador de recursos y en sus funciones de regulación. De allí que conviene insistir que el dilema de la equidad no es un problema técnico o económico ni tampoco un efecto automático del mercado. Es básicamente un problema político, que implica una insoslayable dimensión redistributiva.

En ausencia de la subordinación de lo social a lo político, que, como hemos dicho, era un rasgo de la matriz en disolución se ha creado un vacío de liderazgo político para la acción colectiva de grupos orgánicos, entendiéndose los trabajadores, los jóvenes, las mujeres, y otros movimientos con gran imbricación entre lo social y lo político. De esta característica de la matriz en disolución, deriva una nueva necesidad para el Estado y la clase política respecto de lo social: recuperar la legitimidad para el procesamiento de las demandas insatisfechas, no sólo de aquellos grupos sociales con capacidad de recuperación y movilización orgánica, sino también de aquellos que ni históricamente, ni en la actualidad podrán constituirse en sujetos de las políticas a que están afectos, por

17. Dos Santos, art. cit.

ejemplo, sectores de extrema pobreza, desempleados, personas de la tercera edad, infancia, discapacitados, etc.

IV. La necesidad de una agenda social

Sería equivocado sostener que los regímenes democráticos latinoamericanos no han tenido preocupación por lo social, o ausencia de políticas sociales. Las dificultades se han presentado en la elaboración de una estrategia para enfrentar, no sólo la pobreza y la atención de los grupos vulnerables, sino una agenda social, en donde la interlocución sea con sujetos y no con "beneficiarios" pasivos que son objeto de decisiones técnicas. Lo cierto es que hoy están disueltos los mecanismos de participación social, y más aún, las "demandas sociales" que eran un espacio de constitución de actores, hoy se encuentran atomizadas, fragmentadas, inclusive ocultas en una espiral de silencio ante el debilitamiento de sus portadores: los movimientos sociales.

Los mecanismos de integración de la matriz clásica, que tenían una doble dinámica desde la oferta política y desde la demanda social, han dejado un vacío para la interlocución del Estado con los actores sociales (a excepción hecha de empresarios y en una medida radicalmente menor, los trabajadores). También se ha producido un vacío en la interlocución fluida de los partidos políticos con la sociedad, porque éstos o han perdido legitimidad o están en proceso de reconstrucción, o se desempeñan mucho más en una esfera autónoma de funcionamiento ligada a arreglos técnicos de la administración política.

En este marco, la agenda social, necesariamente deberá ser confeccionada a partir de un diagnóstico técnico-político desde la esfera política, pero referida a la sociedad. Es allí donde las políticas de población se transforman en un eje de definiciones de mucho mayor alcance que pudieron tener en el pasado. Los problemas demográficos, la fecundidad, natalidad, migración campo-ciudad, explosión urbana, y otros derivados del crecimiento salvaje -o por decirlo más técnicamente, del crecimiento desregulado- o son abordados como un problema exclusivamente técnico (con evidentes

riesgos de fracaso, si hay sujetos sociales con cierta capacidad de expresión) o son abordados desde una mirada integral de desarrollo, dirigido a sujetos susceptibles de entrar en un juego de actores en donde se restituya la noción de dignidad y ciudadanía social.

En este sentido, el concepto de "calidad de vida" responde a una demanda social latente y hasta cierto punto indiferenciada. Combina, a la vez, la demanda por "acceso" a bienes y servicios tangibles e intangibles, es decir, se ubica en la dimensión igualitaria, con la demanda por "calidad" de éstos considerada como condición de equidad, es decir, se ubica en la dimensión de diversidad e identidad. A su vez, se incorporan aquí dimensiones nuevas que tienen que ver con el medio ambiente, relaciones de género, derechos de niños, jóvenes y tercera edad, seguridad personal, expansión de la subjetividad y respeto de identidades, autonomías locales y regionales, calidad de la política en sus diferentes niveles.

La agenda por la "calidad de vida, más allá de las connotaciones tecnocráticas que ha tenido el término al desvincularse de las definiciones propias de los sujetos, puede ser el sustento de nuevos mecanismos de integración si se involucra a la sociedad en las definiciones de sus orientaciones básicas. La dignificación de los sujetos de las políticas es una cuestión de voluntad política, más en los países latinoamericanos en donde las organizaciones sociales han jugado un papel de integración legitimado ante los otros actores y en donde las raíces de culturas comunitarias y solidarias pertenecen a la memoria colectiva, como una pervivencia favorable para una cultura de autonomía y autoayuda.

En este sentido, la redefinición del concepto de calidad de vida a partir de las formulaciones que involucran a los propios sujetos, puede constituir esta agenda en un nuevo elemento mediatizador de la relación entre lo público y lo privado, en aquellos espacios de mayor control y cercanía por parte de las personas. La creciente preocupación por la calidad de vida en cuanto a su definición y producción, puede explicarse justamente debido a la creciente

Por otra parte, el tema de la calidad de vida puede ser un foco integrador para aquellas situaciones que son residuales al mercado, en el sentido de que no queden resueltos por los automatismos de éste. Junto a los problemas clásicos vinculados a los servicios sociales (vivienda, educación y salud), nos encontramos con la emergencia de nuevos problemas que han estado pobremente tematizados a los que nos hemos referido y el tema de la seguridad social, en gran medida pendiente en los países latinoamericanos.

Esta situación impone un desafío particularmente complejo a las políticas del Estado y a la propia estructura de éste, ya que tensiones que antaño eran reguladas por las ideologías, que les conferían una forma o expresión concreta y más o menos integrada, hoy aparecen desprovistas de formulaciones que les presten alguna coherencia y encierran el peligro de estallar como violencia irracional (en oposición a la conflictividad capaz de desencadenar innovaciones en el sistema). Pero aun cuando la expresión violenta de esas demandas sociales inestructuradas no desembocara en una escalada conflictiva, se puede presumir que la presencia de tensiones latentes tiende a desarticular a los sujetos y a las colectividades y a despojarlos de los recursos (sobre todo culturales) con los que hacen frente a su vida colectiva e individual. Se trata menos de un problema de "governabilidad" que de requerimiento ético de la sociedad.

Y esta es la cuestión de fondo que se vislumbra tras el concepto de "calidad de vida". Dicho en otros términos, las políticas del Estado en esta materia se enfrentan a la necesidad de contribuir a resolver las injusticias y desgracias de la vida social, aunque ello signifique también formular las demandas que muchas veces no se presentarán de manera articulada. De lo contrario el Estado se limitará a una función analgésica, esto es, a focalizar su acción allí donde se percibe la posible emergencia de un conflicto o de un déficit de legitimación concedido en términos del impacto en la opinión pública.

legitimación concedido en términos del impacto en la opinión pública.

Pero ello no es posible sin una reestructuración de los mecanismos de mediación y representación que evite nuevas formas de autoritarismo o manipulación, por tecnocráticas o bien intencionadas que sean. La legitimación de las políticas públicas guarda relación con la continua reformulación del concepto de calidad de vida, dada la situación, ya descrita, que afecta a las demandas sociales y a las tensiones que se hallan ocultas detrás de ellas. De allí que para el Estado y para el sistema político en general es un imperativo recrear condiciones políticas para el fortalecimiento de los actores sociales que puedan articular una agenda social. Tales condiciones no pueden reproducirse en términos del pasado, dada la disolución y reestructuración social que trae aparejado el modelo de reconversión económica, política y social.¹⁸ Y serían poco eficientes si se plantean como un acto de intervención unidireccional desde la esfera política.

En este contexto, el concepto de calidad de vida podría perfilarse como un contenido o idea fuerza en el logro de una nueva forma de articulación social capaz de reemplazar la antigua modalidad de integración política, del todo irreplicable en el nuevo escenario. Ello porque apunta justamente a resaltar los puntos débiles y críticos del crecimiento a secas y de los efectos perversos del ajuste y la reestructuración. Pero, sobre todo, porque permite desvelar una modalidad de modernización que tiende a imponerse acríticamente y que liga los éxitos a variables fragmentarias de funcionamiento económico y no a variables comprensivas del conjunto de la sociedad y su futuro.

18. Sobre este tema de las nuevas configuraciones sociales, baste un ejemplo. Las formas principales de empleo en esta reestructuración económica, privilegian las formas precarias de empleo (subcontratos, temporalidad, trabajo a tiempo parcial, máquina, producción de destajo, trabajo a domicilio y otras), que crean poblaciones asalariadas que no pueden ser atendidas con las formas tradicionales del Sindicato. No sólo por la dispersión y heterogeneidad, sino también por cambios culturales en estos nuevos asalariados que no se sienten representados por ese tipo de organización clásica.

centrales de la sociedad latinoamericana en el fin de siglo, cual es restituir una idea de modernización ligada a la constitución de sujetos y no a la imitación acrítica de una modernidad desarrollada en otros contextos.