

# Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas

Florencia Addiechi\*

**Carlos M. Vilas (coord.). *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Caracas, Nueva Sociedad-UNAM, 1995, 203 pp.**

Con años de ajuste y modernización sobre sí, América Latina nos ofrece un panorama dramático. Una postal desoladora en la que día a día la pobreza se acentúa y reproduce, y en la que millones de latinoamericanos entierran sus mínimas aspiraciones de dignidad.

Un proceso constante de concentración de la riqueza y de distribución regresiva ha significado para la mayor parte de la población un deterioro permanente de sus condiciones de vida. La desigualdad económica y social creciente es una omnipresencia inocultable en nuestros países, la exclusión se profundiza y la extrema polarización de nuestras sociedades se consolida.

Las proyecciones políticas de esta realidad alarman a los poderosos, la amenaza de inestabilidad y de ruptura los inquieta; la viabilidad del modelo se sostiene en la medida en que las masas segregadas soporten dócilmente los costos y sacrificios. Es así que para eclipsar cualquier peligro se ven obligados a hacer mínimas "concesiones". Políticas selectivas de focalización de la pobreza, que con programas específicos buscan atenuar las manifestaciones más extremas y apaciguar los ánimos revoltosos, y que en ocasiones permiten exhibir mejoras en determinadas variables sociales con un alto efecto propagandístico.

La necesidad de políticas realmente eficaces para enfrentar la desigualdad y sus consecuencias exige con urgencia un debate que va más allá del simple interés del ámbito académico y de sus miembros. Una profunda discusión que se plantee a sí misma la

Florencia Addiechi. Abogada argentina, Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

elaboración de proyectos alternativos realmente transformadores.

Es en esta orientación que creemos se inscribe el libro que presentamos. Un libro en muchos pasajes sugestivo, que provoca al análisis y a la reflexión, y que más allá de las observaciones que puedan hacerse tiene la virtud de plantear honestamente una problemática de tremenda actualidad, constituyéndose en un disparador del debate. Reúne a 10 autores de distintos países de América Latina, que en la mayoría de los casos abordan la problemática a partir de sus realidades nacionales, constituyéndose esto en una de las notas más interesantes del trabajo, ya que nos acerca a diagnósticos locales que nos permiten pensarlos en una perspectiva regional, latinoamericana.

A *prima facie* resulta difícil encontrar criterios unificadores entre los distintos ensayos; la pluralidad de enfoques y perspectivas político-ideológicas obstaculizan esa tarea e incluso llegan, con algunos análisis, a amenazar la coherencia interna de la obra que —aun con matices— es crítica de las políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos de la región. Es en este sentido que desentonan los dichos de Laserna, quien con apenas disimulado entusiasmo canta loas a las medidas neoliberales adoptadas en Bolivia y a sus supuestos efectos benéficos:

El gobierno de Bolivia es seguramente uno de los primeros en intentar una reforma radical de su organización con el explícito propósito de superar los enfoques secto-

riales en el diseño de las políticas y la administración públicas e incorporar las recomendaciones y propuestas más avanzadas en los foros internacionales. Desde 1993, acogiendo los desafíos de considerar de manera simultánea e integrada la necesidad del crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental ha establecido [...].<sup>1</sup> La necesidad y la posibilidad de un cambio que acelere el crecimiento económico y mejore las condiciones de empleo e integración social sin poner en riesgo los logros de la estabilización definieron los resultados electorales en 1993 y configuraron la agenda de cambios institucionales que está en curso en Bolivia (p. 50).

Sin embargo, el clima de tensión política y social que vive actualmente Bolivia, donde diariamente se suceden protestas callejeras, huelgas de hambre, paros nacionales, ocupaciones de minas y enfrentamientos con la policía, nos hablan de otro país. De un país cuyo gobierno, tal como lo denunció la Central Obrera Boliviana,<sup>2</sup> "tomó presos" a mendigos, vendedores ambulantes y niños de la calle en Santa Cruz antes de la inauguración de la Cumbre Hemisférica para el Desarrollo Sostenible de diciembre, con la clara intención de ocultar la pobreza de las mayorías y proyectar a nivel internacional una imagen falsa de bienestar y pujanza.

Hecho este paréntesis y volviendo al problema de la comprensión global de la obra, son bienvenidas las observaciones del coordinador que destacan la coincidencia de los

<sup>1</sup> Roberto Laserna. "Reforma del Estado y políticas sociales en Bolivia: los desafíos del desarrollo humano sostenible", p. 47.

<sup>2</sup> *La Jornada*, México, 8 de diciembre de 1996.

autores en reconocer que toda política sectorial se articula necesariamente en un determinado esquema macroeconómico y macropolítico de dominación y acumulación que la condiciona, sin por ello negarle cierto espacio de autonomía relativa. En este sentido afirma que "los capítulos que integran este volumen señalan que más allá de las deficiencias en el diseño y ejecución, las limitaciones de la política social actual derivan del propio modelo de acumulación del cual forma parte: su dinámica excluyente y de creciente desigualdad".<sup>3</sup>

En virtud de las características del libro antes mencionadas, adquieren especial relevancia los ensayos de Carlos Vilas, al inicio y al final del mismo, que integran y guían conceptualmente la lectura y permiten al lector visualizar analíticamente los puntos centrales de la problemática desarrollada por el resto de los autores desde abordajes específicos. Así, resulta interesante observar cómo Vilas centra el análisis alrededor de las redefiniciones que se han dado en los últimos años en América Latina entre el Estado y el mercado, y que suponen un profundo realineamiento en la correlación de fuerzas entre las clases (el autor prefiere hablar de actores sociales).

En la medida en que supera la conceptualización del Estado como un instrumento políticamente neutral, puede relegar a un segundo plano las disquisiciones cuantitativas y abordar el problema del *tipo* de Estado y del *tipo* de mercado que involucran las distintas modalidades de acumulación de capital, lo que lo lleva a decir, refiriéndose a la

etapa actual que, "El Estado retrocede en ámbitos de intervención microeconómica directa al mismo tiempo que incrementa su intervención en las definiciones macroeconómicas y en el diseño de las opciones básicas a que se enfrentan los actores del mercado; abandona a su propia suerte a algunos actores y promueve a otros".<sup>4</sup>

Con acierto, el autor señala que es esa redefinición de ganadores y perdedores, con el inmenso crecimiento de estos últimos y su impacto sobre la gobernabilidad de los regímenes, lo que enmarca la actual reemergencia de las políticas sociales como tema y preocupación de organismos internacionales y gobiernos.

A partir de estas consideraciones generales, examina las características de las políticas sociales neoliberales que mientras restringen su accionar al ámbito de la pobreza extrema con un claro uso político (como lo señalan Calva y Gordon al analizar el Programa Nacional de Solidaridad —PRONASOL— mexicano), convierten la pobreza en un negocio, en un espacio para la acumulación y reproducción del capital mediante la privatización de áreas y servicios tradicionalmente circunscritos a la actividad estatal (problema especialmente analizado por Teitelboin en el caso del sistema de salud en Chile).

Detengámonos aquí un momento y volvamos a leer a Laserna, quien refiriéndose a la privatización del patrimonio estatal en Bolivia hace suyo el discurso demagógico oficial

<sup>3</sup> Carlos Vilas. "¿Hacia dónde va la política social?", p. 201.

<sup>4</sup> Carlos Vilas. "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado", p. 16.

y nos dice que "ha sido planteada como un mecanismo de redistribución de la riqueza [...] se busca convertir a todos los bolivianos en accionistas, en pequeños capitalistas, para que terminen por admitir que la ganancia individual es el único fin y objeto de la actividad económica".<sup>5</sup>

Esta cruzada neoliberal que tanto parece conmover al autor y que en lo relativo a la reforma de la seguridad social ha sido denominada por la COB como la "madre de todas las estafas",<sup>6</sup> en el caso chileno Teitelboin la describe así:

Es importante señalar el estímulo y las facilidades que por diversas vías se otorgó al desarrollo de la iniciativa privada en la resolución de las cuestiones sociales. Esta "participación" sin embargo no pasó de ser una invocación ideológica que permitió justificar el ingreso de la intervención privada a territorios tradicionales de la acción pública, que podían convertirse, bajo ciertas condiciones, a una lógica de acumulación [...] La administración privada de recursos y servicios previamente manejados al interior de sistemas solidarios y de administración pública, constituyeron desde entonces la base de un sistema fundamental de concentración [...] El sector salud fue sujeto a una de las siete modernizaciones de Pinochet, que tuvo por objeto introducir una lógica de acumulación en el espacio de la salud [...] a partir de ahí la salud se escinde en dos o tres mundos.<sup>7</sup>

Lo que finalmente lleva a la autora a afirmar categórica y críticamente que "Los procesos de privatizaciones impulsados y mantenidos en las actuales circunstancias desarticulan el mecanismo que anteriormente respaldaba la viabilidad de alguna de las políticas sociales" (p. 85).

Otra cuestión interesante que Vilas somete a discusión es la dimensión participativa de los programas sociales neoliberales, que con diseños de descentralización operativa se manifiestan en algún sentido pluralistas e incluso democráticos, no obstante su real finalidad de reducir costos mediante el uso de mano de obra gratuita. Para él, esta intencionalidad no impide reconocer que las políticas sociales se convierten en espacios de lucha y eventualmente de cambio, en la medida en que permiten a los beneficiarios cuestionar su propia subordinación política y social. Es éste un aspecto del problema que nos enfrenta a muchos interrogantes y que exige una gran lucidez en las reflexiones. Su importancia reside en que indirectamente nos sitúa en la discusión de los sujetos hacedores del cambio social y de las tareas urgentes que éstos tienen ante sí.

Es oportuno aquí plantearse el problema de las tareas por su vinculación con las necesidades más acuciantes de los sectores populares. Sería ceguera absoluta negar la fuerza viva que éstos desarrollan en su movilización por resolverlas, así como renegar del carácter revolucionario de esas luchas en la medida en que esas reivindicaciones entran

<sup>5</sup> Laserna, *op. cit.*, pp. 65-66.

<sup>6</sup> La Jomada, México, 25 de noviembre de 1996.

<sup>7</sup> Carolina Teitelboin. "La otra cara de las políticas sociales en Chile", pp. 80-82.

en contradicción con las tendencias más destructivas y degradantes del capitalismo actual.

En ese sentido, las conquistas parciales y las mejoras obtenidas producto de políticas sociales ayudan a los oprimidos a recuperar fuerzas y a aumentar la confianza en sí mismos, pero considero que si éstas no se encaminan cada vez más abierta y decididamente en una dirección anticapitalista y antiburguesa pueden reforzar expectativas reformistas y actitudes de presión que hoy resultan impotentes para enfrentar las terribles desigualdades que signan nuestro presente.

Finalmente, vale destacar el trabajo de Fernández Poncela, que con erudición echa

luz sobre el carácter no neutral en términos de género —además del sesgo de clase— de las políticas sociales. Se trata de un ensayo crítico y sugerente que denuncia el carácter discriminatorio de la intervención estatal que reproduce, cuando no aumenta, la subordinación de la mujer.<sup>8</sup>

Ya para terminar una última observación, esta vez en relación con el título del libro. Los programas de ajuste que empiezan a implementarse en los ochenta siguen siendo aún hoy una constante en nuestros países, perder de vista esta continuidad desdibuja la dimensión de control social que involucran las políticas sociales y la cautela analítica y política que ellas no deben merecer.

<sup>8</sup> Anna Fernández Poncela. "¿Tiene género la política social?"