

GLOBALIZACIÓN Y ESTADO-NACIÓN: LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LA NUEVA ERA

*Edgar A. Novoa
Darío I. Restrepo*

Resumen

La crisis del Estado patrimonialista de bienestar y la emergencia del Estado neoliberal explican los cambios institucionales y programáticos de las nuevas políticas sociales. Mediante ellas asistimos a la creación de un nuevo sujeto social: del trabajador asalariado al trabajador social; del trabajo sometido a la empresa y al Estado, al trabajo subsumido en la esfera de lo público y del mercado.

Abstract

Crisis in welfare state and development of neoliberal state, explain institutional and programatic changes in the new social policies. With those, we assist to the creation of a new social actor: from the salaried worker to the social worker; and from working in private sector to working in the public sphere and the market.

Introducción

En este artículo se ilustran las modificaciones en las políticas sociales como expresión de la transformación en las relaciones entre el Estado y el proceso de producción y reproducción social. Para facilitar la eclosión de las modificaciones sistémicas, se considera un antes y un ahora histórico y lógico. Es decir, se parte de presentar la coherencia orgánica (el lugar) de las políticas sociales dentro de una fase de acumulación del capital. Posteriormente, se consideran las causas y los efectos de la crisis del Estado en las instituciones, la direccionalidad y los contenidos de las políticas sociales. Es un ejercicio de historicidad que pretende resaltar, más que el proceso histórico mismo, el carácter sistémico del cambio, un antes y un ahora lógico.

Es indebido hablar de la política social. Las políticas sociales eran y

son heterogéneas. Persiguen varios objetivos, tienen e instituyen diversos sujetos de política social y se agencian mediante una pluralidad institucional y programática. La heterogeneidad de políticas sociales expresa la heterogeneidad de las relaciones entre el Estado y los procesos de producción y reproducción social. La pregunta por el carácter sistémico no es aquella que pretende resaltar una unirracionalidad instrumental de todas las políticas sociales. Intenta escudriñar los compartimientos específicos y las articulaciones entre la heterogeneidad de políticas sociales desde su carácter orgánico. El interés por lo sistémico reside entonces en que permite una caracterización del sistema, más exactamente de las relaciones complejas entre el Estado y la reproducción social.¹

La pesquisa parte de una reflexión a partir del caso colombiano, pero no exclusivamente. La aproximación desde una experiencia dada busca lo que en ella es expresión de cambios sistémicos y no la especificidad nacional, las influencias externas sobre esta situación o los ensayos de políticas nacionales que se convierten en modelos exportables. El discurso sistémico pretende una validez más allá del caso nacional a partir del cual se genera, proyectándolo como modelo explicativo de las relaciones entre el Estado y los procesos de reproducción social en los países periféricos.²

La primera parte analiza los senderos de la globalización de las políticas sociales. Resume someramente los debates promovidos por agencias internacionales y la alta tecnocracia de los Estados encargados de llevar a cabo las transformaciones en el área social. La segunda parte propone una caracterización del Estado en Colombia y América Latina. De ella se desprenden los principales rasgos y orientaciones de las políticas sociales. Del seno mismo de las tendencias para superar la crisis

¹ Este acercamiento desde lo sistémico pretende ampliar el panorama y los elementos de juicio del análisis lógico e histórico que sobre las actuales transformaciones ha venido haciendo la escuela de la lógica del capital, la cual enfatiza los cambios producidos en la relación social capitalista. La mirada sistémica ha sido trabajada, matizada y enriquecida teórica y epistemológicamente por Edgar Morin. Ver *El Método: La naturaleza de la naturaleza*, tomo I. *La vida de la vida*, tomo II. *El conocimiento del conocimiento*, tomo III. *Las ideas*, tomo IV, Barcelona, Ediciones Cátedra, 1986, 1983, 1988, 1992.

² Existe una costumbre muy arraigada en nuestro continente que se traduce en leer y considerar los problemas sociales desde un enfoque esencialmente histórico o reducirlos a estudios de caso particular. Hoy, es necesario plantearse una reflexión más allá del positivismo y el empirismo, que una vez más se impone en las ciencias sociales en América Latina, para generar un tipo de reflexión que a partir de las especificidades y múltiples manifestaciones de los fenómenos económicos, políticos y sociales de nuestras realidades genere un pensamiento teórico alternativo. Ver José Luis Coraggio, *Ciudades sin Rumbo*. xxx. *Diario I., Restrepo. Aspectos Espaciales de la Reestructuración. Apertura y Descentralización*, Universidad Nacional, 1993, Mimeo.

del Estado surgen las nuevas políticas. La tercera parte presenta los instrumentos a través de los cuales se agencian las nuevas políticas sociales, las modificaciones en la intervención del Estado que las inspiran y el nuevo concepto de políticas sociales. El ensayo termina afirmando que lo que está en juego es una transformación profunda de lo que se entiende por "lo social".

I. Los caminos de la globalización

1. Las influencias externas en las políticas sociales

La agenda social está ausente de las negociaciones internacionales en donde se pactan importantes aspectos que conciernen los procesos productivos, comerciales y financieros. Los acuerdos del GATT refieren al comercio. El Pacto Andino avanza de manera prioritaria en una integración arancelaria para crear una zona de libre comercio. Las conversaciones bilaterales entre países, el Grupo de los Tres, el Merco-Sur, los pactos centroamericanos, refieren todos de manera predominante a asuntos comerciales y productivos. El acuerdo de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, complejo como ningún otro que se estudia en el continente americano, no prevé tampoco pactar la direccionalidad, los instrumentos y el sentido de las nuevas políticas sociales. Igual sucede del otro lado del mar Atlántico. Son los sectores de izquierda y los sindicatos que pugnan por desarrollar plenamente una agenda social común en la Comunidad Económica Europea. El temor a la "igualación por lo bajo" de las condiciones laborales incita esta demanda. Claro está que todos estos procesos de integración tienen profundas incidencias sobre la situación social de las poblaciones. No obstante, la regulación de dicha política parece dejarse a la libre discreción de los países.

Tampoco es legítimo atribuir a las agencias internacionales la implantación forzada o asumida de un modelo general de políticas sociales en los países periféricos. No existe un paquete de recomendaciones de política social similar a los paquetes de ajuste macroeconómico que se negocian en las monitorias, en las negociaciones de crédito internacional y a cambio de tratamientos "privilegiados" por parte de las potencias económicas.

La relación de dependencia entre los países periféricos y los países centrales del capitalismo inciden sin embargo, en las políticas sociales de los primeros. Las consecuencias del intercambio desigual, los efectos

de la deuda externa, las implicaciones de los fenómenos de apertura e integraciones económicas, todas condicionan radicalmente la situación social en los países periféricos. Determinan los énfasis en las políticas macroeconómicas, es decir, la política fiscal, monetaria y cambiaria. El tejido social y los procesos de producción y reproducción social en América Latina están así condicionados por la dinámica de la dependencia.³

Tal situación pone a los países a disposición de experimentos, ensayos e implantaciones agenciadas por los organismos de crédito internacional, las agencias multilaterales y las fundaciones de los países centrales. El Banco Mundial, las Naciones Unidas, el Banco Interamericano para el Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud, las múltiples fundaciones y agencias de desarrollo como la fundación Rockefeller, la fundación Ford, la *Interamerican Foundation*, etc., todas tienen incidencia en las políticas sociales en América Latina. Como ya se dijo, dicha intervención no corresponde a un modelo único de política social. Por el contrario, cada agencia posee sus prerrogativas, tiene sus énfasis propios, supone un diagnóstico de las dinámicas sociales y de los mecanismos para intervenir en ella. Se puede afirmar que cada cual tiene su corazoncito y matices políticos. Llevando al extremo el raciocinio de la escuela de la dependencia se podría afirmar que las intervenciones parcelarias de las agencias terminan por intervenir en el conjunto de las políticas sociales. Por lo tanto, éstas son impuestas no como paquete único de políticas, sino como piezas de un rompecabezas. Después de todo, recurrentes son las reuniones de intercambio de información, de análisis de la situación social y de los efectos que cada política agenciada tiene sobre el sector social. Incluso, se puede constatar una cierta concertación entre los organismos más importantes en torno a la repartición de funciones y a los énfasis de las intervenciones. La tesis de la dependencia es entonces parcialmente correcta. Una verdad a medias si se tiene en cuenta la heterogeneidad de políticas agenciadas que apuntan a diagnósticos, sectores y propósitos diferentes. Tampoco los encuentros de intercambio obligan a ninguna de sus partes. La intervención externa sobre las políticas

³ Es importante anotar que el problema de los países atrasados, subdesarrollados, dependientes, del capitalismo periférico o derivado o del Tercer Mundo, como se les ha denominado desde diversas escuelas de pensamiento, parece no tener ya ninguna relevancia dentro del discurso neoliberal, puesto que las nuevas realidades se manifiestan claramente en la emergencia de un mundo multipolar, donde pensar en términos de centros y periferias se hace irrelevante, pues todos tienen las mismas posibilidades frente a un mercado mundial abierto. Ver especialmente los textos de Peter Drucker, *Las nuevas realidades*, Colombia, Editorial Norma, 1989 y *Una nueva dimensión de la administración: Decisiones Actuales que afectan el futuro*, Bogotá, Editorial Norma, 1987.

sociales resultan de ensayos, experimentos y propósitos muchas veces contradictorios. Intervención hay, modelo o rompecabezas único, no.

De los anteriores comentarios se desprenden tres retos. Buscar causas, dinámicas y propósitos "internos" que expliquen las políticas sociales. Este camino supone analizar un país específico, una trama infraestatal concreta. No es este el camino que aquí se sigue. El segundo reto trata lo interno en tanto *interiorización de la lógica* que en cada nación regula los procesos de producción y reproducción social. El tercer reto desarrolla el segundo ¿De donde proviene el modelo, sea este plural, de las políticas sociales? Tal es el propósito de este trabajo.

2. La lectura social de las agencias internacionales

Recurrentes encuentros de las principales agencias internacionales que formulan y financian intervenciones en las políticas sociales en América Latina, arrojan un diagnóstico general de la situación latinoamericana. Las intervenciones específicas de cada agencia mantienen las características descritas arriba.

La crisis internacional golpea el tejido productivo y la disposición presupuestal en América Latina. Las obligaciones para el pago de la deuda externa desvían cuantiosos recursos de los presupuestos nacionales hacia los países centrales. Las políticas de ajuste tienen como prioridad las políticas macroeconómicas. Se distinguen requerimientos de disminución del gasto público, controlar los salarios, aumentar los ingresos estatales mediante el alza de los impuestos indirectos y de las tarifas de las empresas de servicios. Esta situación encarece los servicios sociales en el mismo momento que disminuyen los ingresos de las masas populares. Buena parte de la población se refugia en las actividades del sector informal de la economía, sector en el cual es precaria la cobertura de los sistemas de seguridad social e inestables los contratos de trabajo, cuando existen.⁴ Además, existe un consenso de las agencias internacionales en promover el desmantelamiento del Estado benefactor. Es decir, en privatizar el conjunto de empresas del Estado que producen bienes y prestan servicios. La empresas privatizadas deben realizar una reestructuración conducente a la eficiencia económica, lo cual implica

⁴ Según datos de la CEPAL, el número de pobres ascendió a 195 millones en 1990, siendo esta cifra superior en 60 millones a la cantidad de pobres en 1980. Por otra parte, los trabajadores del sector informal pasaron de representar el 40 por ciento de la fuerza de trabajo en 1980, a representar el 54 por ciento en 1992.

una alza en el costo de los servicios y una selección de los usuarios a aquellos que puedan pagar los precios reales de los productos. De esta situación resulta un marginamiento creciente de masas de población de los servicios sociales asumidos por el Estado, el cual, por su parte, se ve abocado a reestructurar sus empresas ineficientes y con grandes cargas financieras.⁵

La evolución de la economía internacional no augura una rápida recuperación del crecimiento y la extensión de sus efectos en todos los grupos de países. Además, las características de la nueva división internacional del trabajo no le otorgan a América Latina un lugar privilegiado. Por el contrario, es previsible una continuación de la pérdida de importancia de América Latina en los intercambios con los países centrales. Como si fuera poco, los recursos financieros internacionales deben consagrarse a financiar los procesos de reestructuración en los países centrales y los procesos de integración económica. La ayuda internacional se concentra en el financiamiento de la reinstalación de las relaciones mercantiles en Europa del Este, en las campañas contra las hambrunas en países del Tercer Mundo y en financiar las “ayudas humanitarias” y en “defensa de la democracia” como estrategias de extensión del orden mundial bajo la égida de las potencias capitalistas.

En este panorama es previsible la continuación de graves problemas sociales en América Latina, caracterizados por la extensión de la pobreza y la marginación de inmensas masas de la población por la intervención del Estado. En consecuencia, se debe reorientar la intervención de las agencias internacionales en las políticas sociales, sin disputar la prioridad estratégica al crecimiento económico.⁶ En estas previsiones adquiere

⁵ Buena parte de los textos que explican la crisis del sistema capitalista a partir de la crisis fiscal del Estado y que recomiendan la reducción del tamaño del gasto público y del Estado se ubican dentro del mejor estilo neoliberal. Comisión del Gasto Público. 1986. *Informe Final*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁶ La lectura y las propuestas de resolución de la aguda crisis social, por parte de los organismos internacionales como la banca multilateral, los consorcios privados de préstamo, o las organizaciones de ayuda y cooperación internacional, se basan en una mirada acerca de los problemas del desarrollo, que se plantea en dos niveles, con un mismo propósito: la superación de los obstáculos que se le presentan a los sectores más marginados de la población para lograr por sus medios su propia modernización, o la superación de los problemas que afectan a los sectores modernos de la economía. Uno y otro persiguen el crecimiento económico, único remedio conocido como eficaz para alcanzar el desarrollo social de un país. Ver Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial. La acuciante tarea del desarrollo*, 1991. Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Invertir en Salud*, 1993. Desarrollo Humano: Informe 1991, 1992, 1993, publicado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo por Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1991, 1992, 1993. Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y social en América Latina. Informe especial: Seguridad Social*, 1991. Organización Internacional del Trabajo. Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 1977.

vital importancia la eficacia del Estado para ejecutar sus políticas, particularmente aquellas ligadas a la reproducción de la fuerza de trabajo. El Estado en América Latina es ineficiente, corrupto, tomado por minorías elitistas ligadas a las oligarquías y a las redes clientelistas. El crecimiento de las demandas ciudadanas sobre el Estado continuará siendo cada vez mayor respecto de las posibilidades de la oferta pública en servicios y políticas de reproducción social. Aquí reside el principal problema de legitimidad que cuestiona al Estado.⁷

El "acuerdo sobre lo fundamental" se genera entonces en torno a la mejoría de las capacidades institucionales para la ejecución de políticas. Incluso, para algunos se modifica el diagnóstico del subdesarrollo. Éste no sería consecuencia de la escasez de recursos financieros, sino de adecuadas instituciones y políticas que potencien dinámicas eficaces de crecimiento económico.⁸ "La década perdida" de América Latina no se debería tanto a la crisis de la deuda, sino a las razones por las que se genera la necesidad de endeudarse y lo que se hizo con estos cuantiosos recursos. El problema no es de escasez de recursos, el problema es institucional y político. La inversión de la culpa es completa: de la deuda social de los países centrales con los periféricos a la culpa institucional interna a los países pobres. La preminencia a las políticas institucionales como fundamentales para la consecución de objetivos se generaliza. Se extiende entre las agencias internacionales y las prioridades de la tecnocracia criolla, como prioridad de las más variadas reformas.

El carácter de las nuevas políticas sociales es aquel que insiste en el cómo más que en la cantidad de recursos e incluso, más que en los

⁷ Este tipo de enfoque unilateral es propio del pensamiento neoconservador que, desde los centros capitalistas, impone una lectura de la crisis como crisis de gobernabilidad, de falta de disciplina social y desbordamiento de las posibilidades de acción del Estado para resolver las crecientes demandas sociales. Ver Michel Crozier, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades" en *Del Estado arrogante al Estado modesto*. Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977. En Latinoamérica dicha lectura con diversos matices, se ha recogido por: Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (Comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, cuatro tomos, Europa meridional, América Latina, Perspectivas comparadas, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Paidós, Argentina, 1988. C. Filho, B. Kliksberg y J. Martín, *La democracia frente al reto del Estado eficiente*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

⁸ En América Latina se ha venido respaldando esta tesis con mucha fuerza en los sectores neoliberales que buscan impulsar propuestas de desarrollo de abajo hacia arriba, o en la única propuesta "alternativa" de reajuste estructural hecha por los neo-estructuralistas, quienes otorgan un lugar central a la intervención del Estado. Ver Hernando De Soto, y Stephan Schmidheiny (Comp.) *Las nuevas reglas de juego*. Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1991, Osvaldo Sunkel. (Comp.) *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, El trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, 1992. Para el caso colombiano ver Eduardo Wiesner, *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe final de la Misión para la Descentralización*, 1992.

objetivos generales de la política. Los objetivos de política no son más que buenas intenciones si no se dotan de los instrumentos organizacionales para el logro de sus propósitos. Los más pobres devienen la prioridad de las agencias internacionales. La manera más eficaz de localizarlos y de medir el positivo impacto de los programas son los índices de necesidades básicas insatisfechas. La pobreza no se acabará. Los grados de bienestar y cobertura de servicios sociales dependen de los niveles de ingresos individuales y familiares y no de los esfuerzos de gasto social, que por más cuantiosos no son eficaces en la reducción de la pobreza. El reto es entonces propiciar programas de generación de ingresos por los pobres que les permitan comprar los servicios sociales y que amplíen el mercado. La cooptación de los pobres dentro del mercado no busca homogeneizar los productos a los cuales estos accedan. La igualación de ingresos es imposible, e incluso, indeseable. La equidad propuesta es la de la construcción de condiciones de acceso a un mercado segmentado de servicios y bienes. No se deben transferir recursos para aliviar la pobreza sino para que los pobres generen los recursos que les permitan comprar bienes a su alcance y según el grado de desarrollo socio-cultural propio. Estos son los criterios que orientan la política y necesitan de una nueva realidad institucional que la operativice.

Además, las agencias tienen la prudencia de consultar y la mayoría de las veces, de elaborar conjuntamente con la nación receptora de los recursos, los programas de cooperación. Exigen contrapartidas locales porque así se lograría un mayor interés en ejecutar eficientemente los objetivos de las políticas. La corresponsabilidad programática y financiera caracteriza la intervención de las agencias.

No es prudente llevar adelante el diagnóstico y el acuerdo sobre lo fundamental a riesgo de pisar terrenos de creciente diferenciación entre las agencias. Algunos consideran que la mejor política social es el crecimiento económico, el cual requiere en sus inicios de la concentración y centralización de recursos y beneficios. A corto plazo el crecimiento supone un alto costo social ante el cual hay que prever políticas sociales compensatorias. A largo plazo los beneficios sociales se extienden espontáneamente a la población marginada. Otros dudan de esta formulación y proponen insertar directamente en las estrategias de crecimiento el componente de redistribución social de ingresos y oportunidades. Algunos creen que la descentralización de funciones y/o de poder público hacia los gobiernos locales debe estimularse. El nivel local de gobierno conoce mejor que el central las necesidades sociales. También, sería más capaz de formular programas y construir instituciones que se ajusten a la realidad financiera, social y política de la población.

Otros desconfían de esta estrategia, pues los problemas son de tan grandes dimensiones que sólo pueden ser tratados nacionalmente. Los gobiernos locales podrían ser buenos ejecutores pero los programas, las decisión y los recursos de las políticas sociales deben mantenerse en el nivel central. Algunos insisten en la importancia de la participación ciudadana y comunitaria en el control y decisiones de políticas sociales. Mejorías en la eficiencia y mayor adecuación entre los programas y las necesidades resultan de la participación ciudadana. Otros creen que ésta introduciría la politización de las decisiones públicas, lo cual es nefasto en una situación de expansión de la pobreza y de precariedad del Estado. Algunos concentran su interés en la pobreza rural y en la potencialidad del campo en generar empleos masivos. Otros consideran la pobreza y las políticas urbanas como estratégicas. Algunos estiman muy conveniente canalizar recursos y adiestrar a las Organizaciones No Gubernamentales para la ejecución de políticas entre los sectores más pobres de la población. El compromiso social, la independencia de los partidos, la capacidad de ejecutar acciones de certero impacto social con pocos recursos son algunas de las razones en favor de las ONG's. Otros consideran que estas son organizaciones precarias, incapaces de manejar cuantiosos recursos, con serios problemas de gestión, que reproducen las relaciones patrimonialistas y son el escampadero de una izquierda que no ha abandonado sus intenciones subversivas... Y así sucesivamente.

El debate en América Latina no es muy diferente al que se acaba de presentar. Después de todo, las agencias internacionales están infestadas de élites académicas, políticas y tecnocráticas de los países de América Latina. Además, la formulación de políticas y programas se suelen concertar con los principales funcionarios de los Estados.

Para concluir, merece resaltar el tratamiento de las novedosas políticas sociales por las agencias internacionales y el debate en América Latina. La novedad es doble. Por una parte, el desmantelamiento del Estado benefactor y la privatización de la producción de bienes y la oferta de servicios. El mercado es el que mejor asigna los recursos y por lo tanto la compra y venta de servicios mercantiles debe impregnar las políticas de reproducción social. Pero, por otra parte, se reconoce que no toda la población tiene la capacidad de comportarse como consumidores. Masas crecientes de población se sitúan al margen de la sociedad consumidora. Es por ello que, por otra parte, la novedad son los pobres y los índices de necesidades básicas insatisfechas. También, el énfasis en el cómo se ejecutan políticas para lograr objetivos y en consecuencia la prioridad a las reformas institucionales y a los procesos organizacionales para la toma de decisiones. El reto es generar dinámicas para que los pobres

generen a su vez los recursos que les permitan entrar en un mercado de bienes estratificados, pero de bienes mercantiles de todas maneras. Por último, se insiste en los sistemas de co-decisión y co-financiamiento de los programas a apoyar. A través de estos énfasis se presagia la mutación de las políticas sociales. Sin embargo, está ausente del debate la relación entre las transformaciones en el sistema productivo y en las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo con las modificaciones en las políticas sociales: el nuevo concepto y entendimiento de lo social. Este es el objetivo mismo del presente ensayo.

II. Funciones del Estado y políticas sociales

1. *El Estado patrimonialista del bienestar*

Existe un viejo debate sobre la caracterización de la naturaleza específica del Estado en los países periféricos como Colombia.⁹ Para algunos, el Estado es capitalista y como tal, en él, las relaciones entre el Estado y los procesos productivos, sociales y políticos, las formas y funciones de las instituciones corresponden a las mismas que en otros países capitalistas. Las sociedades del capitalismo dependiente mantienen relaciones subordinadas y dependientes con los centros del capitalismo mundial. Dicha dependencia y convivencia en una misma época del desarrollo del capitalismo imponen al Estado periférico unas formas y funciones homogéneas con las de los países del centro.¹⁰ Los rasgos específicos del

⁹ Dicha discusión tuvo su más importante expresión en los trabajos de Evers y Lechner, quienes consideran, desde enfoques bastante similares, la necesidad de rescatar ciertas especificidades en relación con la materialidad y funciones del Estado en la periferia del capital y de América Latina, en particular, en contraposición a otros teóricos que no encuentran ningún tipo de singularidad y por el contrario, hablan de una forma-Estado capitalista cuyas características y funciones son similares para todas las formaciones sociales donde el modo de producción capitalista es dominante. Ver Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1981. Norbert Lechner, *La crisis del Estado en América Latina*, Caracas, El Cid Editor, 1977. Desde América Latina quienes niegan las tesis de Evers y Lechner son: Juan Pablo Pérez Sáinz, "Hacia una teoría del Estado en las formaciones sociales periféricas", en *El Estado del Capitalismo Periférico*, varios autores, Bogotá CINEP, 1982. Fernando Rojas, "Estado capitalista y aparato estatal", en Norbert Lechner (Comp.), *Estado y Política en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1981.

¹⁰ Actualmente se ha vuelto a desatar la misma polémica sobre la forma y funciones del Estado capitalista, desde el proceso de crisis y reestructuración económica que necesariamente involucra la reforma del Estado. Una discusión sobre este tipo de análisis totalizante se puede encontrar en John Holloway, "La reforma del Estado: capital global y el Estado Nacional", 1992, mimeo y el libro: *Los Estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*, varios autores, Buenos Aires, Editorial Tierra del Fuego, 1992.

Estado periférico y de las políticas sociales, no son más que síntomas de rezago que de todas maneras están subordinados a las funciones predominantes de todo Estado, con independencia de su desarrollo y de su localización. Para otros, las relaciones capitalistas no están plenamente constituidas en los países dependientes y por lo tanto el Estado posee una materialidad, unas funciones y unas políticas diferentes a las de los países plenamente capitalistas.

Esta polémica determina la interpretación que se haga sobre el o los sentidos de las políticas sociales en países como Colombia. Para los primeros, las funciones del Estado están signadas por los procesos prioritarios de acumulación. Por lo tanto, siendo estos las actividades productivas ligadas a la industrialización y al Estado empresario, las políticas sociales se caracterizan por regular las relaciones entre el capital productivo y el trabajo asalariado. Esto es así, a pesar del precario grado de universalización de las relaciones salariales y de la extensión centralizada, concentrada y de enclave de la industrialización y de la sociedad moderna. El sentido de las políticas sociales no se deriva entonces de las estadísticas de asalariados, de la cobertura de los sistemas de seguridad social y de la extensión de los servicios sociales. La política social del bienestar resulta de las funciones básicas de acumulación y del papel del Estado en la regulación de las relaciones capital/trabajo que allí se generan. Para los segundos, importa sobre manera la escasa extensión de los asalariados y de los procesos de acumulación productiva. Existen incipientes tasas de cobertura de los sistemas de seguridad social, poca es la fuerza de trabajo organizada en sindicatos de asalariados y minoritarias son las actividades económicas ligadas a la transformación industrial. Por lo tanto, las políticas sociales tienen en el clientelismo, el patrimonialismo y en la apropiación privada del Estado su explicación y dinámica.

En este ensayo partimos de una caracterización tentativa del Estado periférico de América Latina y particularmente de Colombia como Estado patrimonialista de bienestar.

El Estado del bienestar

La caracterización del Estado refiere a la existencia de unas funciones básicas que éste asume en los procesos productivos y en las políticas de

reproducción social.¹¹ Ahora bien, el Estado en Colombia y en América Latina posee suficientes rasgos para ser caracterizado como Estado del bienestar. Estos rasgos son:

1. Una decidida intervención en el proceso productivo para asumir un conjunto de funciones necesarias a la ampliación del proceso de acumulación. Las inversiones en infraestructura física y social; el financiamiento de estas inversiones mediante políticas fiscales y la emisión monetaria, incluso a costa de un déficit fiscal; el montaje de empresas estatales en los sectores estratégicos para el proceso productivo en cada país (energía, comunicaciones, servicios, educación, salud, etcétera).

2. El manejo de la política monetaria y fiscal con un carácter anticíclico, es decir, de promoción de la inversión pública y privada en épocas de ciclo recesivo de los negocios, y de políticas contraccionistas en épocas en donde el crecimiento de los negocios dispara el circulante monetario y los fenómenos inflacionarios.

3. De fundamental importancia en las políticas sociales, un papel protagónico del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo asalariada vinculada a las actividades productivas y estatales fundamentales. Esto se da a través de una serie de instituciones y programas públicos para complementar los costos que los ingresos directos del trabajo no proveen, en cuanto a la formación y reproducción del trabajo. Por ejemplo, las instituciones de formación obrera y técnica; los subsidios al transporte, la alimentación, la salud, la educación, la recreación, la vivienda y los servicios que le son conexos. También, el montaje de un sistema de seguridad social y de pensiones para los trabajadores asalariados vinculados a las empresas privadas y a las instituciones estatales.

4. La creación de un conjunto de instituciones públicas encargadas de proveer los servicios públicos y sociales a cargo del Estado. Además, la regulación y ejecución de las funciones empresariales del Estado en el área productiva, bancaria, comercial y en la infraestructura física.

5. Como rasgo fundamental en la definición del Estado del bienestar, el Estado asume el papel central de generar y promover la concertación entre los principales actores productivos, esto es, los gremios del capital y los sindicatos de trabajadores asalariados. Ligado a este requisito, se desarrolla una legislación laboral que regula los procesos de trabajo

¹¹ Los principales estudios sobre una caracterización histórica y teórica del Estado del bienestar, como se le conoció en los centros del capital, hechas desde una perspectiva crítica se pueden encontrar en: James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Ediciones Península, 1981, Ian Gough, *Economía política del Estado de Bienestar*, Barcelona, H. Blume Ediciones, 1982. Claus Offe, *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, España, Alianza Editorial, 1991.

asalariado reflejando la prioridad de este sector de la fuerza de trabajo en la construcción de los derechos sociales.

6. El Estado aparece como el garante del orden, como responsable de la producción y reproducción social. El Estado aparece como una instancia suprasocial con la función central de ser el responsable en última y primera instancia de velar por la armonía del sistema social.

El Estado patrimonialista

El rasgo patrimonialista del Estado se deriva en lo fundamental de cuatro características.¹²

1. En cuanto a las actividades entendidas como económicas. En ellas se resalta el carácter rentista. Es decir, el sector privado adquiere sus riquezas y su poder social y político de la posesión de actividades de las cuales depende la reproducción social. La tierra, la agricultura, la ganadería, la minería, el comercio. Con el proceso de industrialización no se desvanece la preminencia del carácter rentista de los sectores dominantes. Las actividades propiamente rentistas siguen siendo importantes en el conjunto de la producción, la apropiación del espacio y el control de los procesos sociales y políticos. De otra parte, las actividades industriales guardan una dependencia estratégica de los contratos estatales y de la protección monopólica de los negocios por el Estado. Los precios no serían los que la competencia del mercado competitivo establecerían sino los que garantizan el control del poder público y las contrataciones con el Estado.

2. El Estado mismo reproduce los procesos rentistas. Es decir, éste es apropiado por élites particulares que obtienen ganancias económicas y poder social y político del control privado de parcelas estatales. El Estado es un bien y sus servicios, presupuestos y cargos son apropiados privadamente y negociados a cambio de fidelidades sociales y políticas. El control del Estado y no el mercado caracterizaría buena parte de los pro-

¹² El rasgo patrimonialista se ha caracterizado ampliamente en los casos nacionales, respecto de la función pública y los procesos de participación política y satisfacción de necesidades básicas de la población, reconociendo las prácticas gamonalistas, clientelistas, de cacicazgo político... Para el caso colombiano uno de los más recientes estudios es el de Francisco Leal Buitrago y Andrés Ladrón de Guevara, *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, 1990. Una caracterización bastante acertada del fenómeno patrimonialista en nuestro continente se hace en el trabajo de Rodrigo Uprymny, "Legitimidad, clientelismo y política en Colombia". *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, núm. 13, 1989.

cesos de movilidad social y la generación de élites dominantes, haciendo depender la lógica del mercado de la lógica de la apropiación rentista del sector público.

3. De gran significación en las políticas sociales, éstas se agencian para mantener una relación mendicante-dependiente de capas sociales de los favores del cacique. Cada institución pública, cada programa social, los cargos en las corporaciones públicas y el manejo de los presupuestos son propiedad de alguien. El conjunto de las políticas sociales tiene entonces un carácter clientelista. Es decir, organizan a la población beneficiaria como clientes protegidos por el cacique propietario del destino de las políticas y de los recursos públicos.

4. El principal rasgo patrimonialista del Estado proviene de la no separación entre lo público y lo privado. El Estado no aparece como una construcción suprasocial, sino como una apropiación privada de mecanismos legales, presupuestos públicos e instituciones que mantiene la construcción del orden como una reproducción rentista de élites privadas con sus clientelas.

El Estado patrimonialista del bienestar

No es difícil constatar las funciones y la lógica del Estado del bienestar y del Estado patrimonialista en países como Colombia. Ambas caracterizaciones sobreviven y se yuxtaponen trazando una compleja maraña de interrelaciones. Las funciones del Estado del bienestar regulan una parte de los procesos de trabajo y la construcción del derecho productivo y del trabajo. Los aparatos institucionales, las funciones del gasto público y las políticas estatales se erigen según los requerimientos específicos del Estado del bienestar. A la vez, existen políticas sociales, políticas públicas y funciones estatales que se manejan según los requerimientos del Estado patrimonialista. Sin embargo, la separación de ambas lógicas no se expresa sencillamente como fortalezas infranqueables y transparentes en donde imperan lógicas puras. Por el contrario, las políticas sociales y en general las políticas públicas y la materialidad institucional están atravesadas por las dos lógicas. Las funciones propias del Estado del bienestar se manejan de manera privada. Existe un clientelismo estatal y privado. Incluso los gremios del capital y del trabajo aparecen ellos mismos como pequeñas élites que se apropian de manera clientelista parcelas estatales y recursos y legitimidades privadas. Tanto el Estado como los grupos sociales se apropian de las funciones del bienestar filtrándolas según una lógica rentista y patrimonialista. A su vez, las

actividades patrimonialistas se reagrupan y se reconfiguran alrededor de las funciones, instituciones y lógicas del Estado del bienestar. En este ensayo no se pretende explicar las mediaciones y mutuas condicionales entre estas lógicas y desprender los espacios propios de cada una. Basta con señalar que la heterogeneidad de las políticas sociales expresa la heterogeneidad constitutiva de la caracterización del Estado en Colombia. Las políticas sociales reflejan la diversidad de los procesos productivos y de reproducción social y por lo tanto, la diversidad de los sujetos de política social.

2. *La doble crisis del Estado*

La crisis del sistema del bienestar

Conocidas son las razones aducidas para explicar la crisis del sistema del bienestar. Enumeramos a continuación algunas de éstas.

La intervención del Estado cuesta más que los ingresos generados mediante la política tributaria y las utilidades producidas por las empresas estatales. El faltante presupuestal se financia parcialmente castigando los ingresos privados por vía tributaria. El margen de esta fuente se agota por su costo político y por la precaria actividad productiva y laboral susceptible de imposición. La emisión monetaria y el crédito proveniente de fuentes internas y externas son el mecanismo elástico para financiar el sistema del bienestar. Se genera así estructuralmente un déficit fiscal que aumenta continuamente el circulante monetario respecto de la base productiva. Es decir, se genera mayor cantidad de moneda que de bienes. La inflación inercial y el aumento general de los costos resulta de la dinámica macroeconómica.

El aumento creciente del gasto público y la expansión material del Estado y de la burocracia no significan un igual crecimiento en la cobertura, la calidad y la eficiencia del gasto. Al contrastar los aumentos de la inversión pública respecto de la rentabilidad y eficiencia de dicha inversión aparece una curva decreciente. A esto se le denomina la utilidad marginal decreciente.

También se aduce la crisis de rentabilidad y productividad de las empresas privadas y públicas. Varias son las causas atribuidas a este fenómeno. La más importante de ellas es la restricción a la competencia. Las empresas públicas desprecian la eficiencia puesto que se constituyen en monopolios o pueden sobrevivir a pérdida en el mercado puesto que

la decisión de sobrevivencia es política y no se somete a la rentabilidad económica. Las empresas privadas padecen la competencia desleal de las empresas estatales y se enfrentan a barreras al entrar a competir en ciertos negocios en donde concurre el Estado. La intervención del Estado y su apropiación por grupos privados garantiza privilegios laborales independientemente del comportamiento de las empresas. Igualmente, el Estado construye una maraña de regulación, controles y procedimientos administrativos que encarecen la actividad productiva. Los rentistas públicos viven del laberinto y de las trabas administrativas castigando las actividades legales y estimulando las actividades informales.

El Estado mismo es el problema ya que para su construcción, dotación y funcionamiento se han estadizado las mayores sumas del ahorro social. El Estado es la empresa más grande, provee más empleo que cualquier actividad privada y controla los mayores recursos, sin someterlos a una lógica de la rentabilidad y productividad de las empresas privadas.

En el centro de las estrategias para superar la crisis del Estado del bienestar se encuentran las políticas de desregulación de los mercados, la flexibilidad laboral, la privatización de las empresas públicas y las políticas contraccionistas para "quebrarle el espinazo a la inflación" y generar una política macroeconómica que no produzca déficit fiscal.

La crisis del Estado del bienestar y las políticas avanzadas para su superación fuerzan un cambio político y cultural importante: la crítica a la intervención del Estado mismo en tanto ajena a la lógica del mercado. Por esta vía se pretende derrumbar al Estado como referente central del orden social, responsable de proveer el crecimiento económico y la satisfacción de las necesidades de la sociedad. El mercado y la sociedad civil se levantan como interlocutores predominantes de un Estado materialmente mínimo para agenciar los procesos de producción y reproducción social. Deben así desviarse las demandas de la población sobre el Estado para que, del libre juego de los actores sociales en el mercado, se genere la moderación de las expectativas ciudadanas.

La crisis del sistema patrimonialista

Varias son las razones y las consecuencias de la crisis del rasgo patrimonialista del Estado. Se recogen aquí algunas de las más significativas en el marco del análisis de las transformaciones en las políticas sociales.

Por definición misma el clientelismo es una forma de regulación restringida. Supone la clientelización de la población por parte de pequeños grupos que se apropian de parcelas del aparato público. La com-

plejización de la sociedad desarrolla grupos sociales y demandas políticas, económicas, sociales y culturales que no son atendidas por los mecanismos clientelistas. La base social del clientelismo se estrecha en directa proporción con los procesos de las aglomeraciones urbanas y la creación de una sociedad compleja. Este concepto se refiere a la especialización creciente de funciones sociales, cada una de las cuales establece relaciones específicas con los procesos productivos y reproductivos y con el Estado. Cada grupo social pugna por sus intereses particulares lo que sobrepasa la regulación clientelista de sus demandas.

La sociedad ha evolucionado hacia crecientes niveles de ingreso y de educación de la población. Existe una explosión de formas organizativas para la representación de intereses y, se extienden los derechos y las regulaciones específicos para un número mayor de actividades. De tal manera, la mediación clientelista se agota al no poder copar la ascendente atomización de las relaciones entre grupos sociales y regulaciones públicas. El clientelismo se refugia en las actividades electorales y en el manejo de ciertos servicios tradicionales sobre los cuales erigió su dominio. Resulta de todo esto una cobertura cada vez menor de las regulaciones clientelistas. Si bien éstas se mantienen para ciertas actividades, la población ya no requiere absolutamente de tal mediación para el desarrollo de otra serie de intereses. El alza de ingresos y la extensión de las regulaciones libera a la población de los caciques. El clientelismo se refugia en los bastiones rurales y en las aglomeraciones pobres.¹³

El crecimiento del Estado lo lleva a abandonar su unidad política funcional y a desarrollar una serie creciente de funciones y administraciones específicas con objetivos particulares.¹⁴ La apropiación clientelista de los altos cargos de la función pública aparece con evidencia patética como ineficiente e irracional. Cada función por objetivos requiere de un manejo tecnocrático que riñe con la lógica patrimonialista y el control clientelista. La meritocracia reemplaza a los caciques en el manejo del Estado.

El Estado y la sociedad se desprenden de las relaciones patrimonia-

¹³ En Colombia los niveles de mayor participación electoral se encuentran precisamente allí en donde es precario el desarrollo del Estado y de las relaciones mercantiles, tanto en las zonas rurales como en las aglomeraciones pobres de las zonas urbanas. El clientelismo y las alternativas políticas al margen de la legalidad: tales como el narcotráfico, la guerrilla, los movimientos sociales alternativos, encuentran en estos lugares el caldo de cultivo de su legitimidad. Las relaciones patrimoniales, dependientes y clientelistas caracterizan en gran medida las alternativas políticas en estos lugares. En los sitios de mayor desarrollo del mercado y presencia estable de los servicios del Estado, se combinan los altos grados de abstención electoral y el voto llamado de opinión, es decir, el voto ciudadano desprendido de las fidelidades clientelistas.

¹⁴ Peter Drucker, *Las nuevas realidades*. Santafé de Bogotá, Editorial Norma, 1989.

listas. Éstas se resisten a abandonar el control sobre los aparatos y las racionalidades públicas. Se propulsan así mecanismos extra y para institucionales de regulación estatal y de expresión social alternos al control patrimonial. La desinstitucionalización de las regulaciones públicas y de las mediaciones sociales con el Estado agrava la estabilidad del orden social. La época se caracteriza por la búsqueda de nuevos mecanismos de regulación social que relegitimen al Estado y reinstitucionalicen el orden social.

La complejización de la sociedad y del Estado y los ensayos por reconstruir la institucionalización de lo social contribuyen a reducir la centralidad de las relaciones patrimonialistas y al desprestigio del clientelismo. El sistema representativo, la función pública, la efectividad de las políticas sociales y la operatividad del derecho concentran el rechazo de la población. Las tendencias por reconstituir el prestigio de estas esferas del Estado se confunden con los ensayos por dismantelar el carácter patrimonialista que las caracteriza.

La crisis del Estado patrimonialista del bienestar

La fase histórica que posibilitó el Estado patrimonialista del bienestar está agotada. Las nuevas funciones del Estado en los procesos productivos y de reproducción social no se construyen sobre el cadáver de una de las lógicas que lo conformaron para erigirse sobre el pleno desarrollo de la otra. Las nuevas políticas sociales pretenden superar las racionalidades y limitaciones anteriores. La tesis central de este ensayo es que los instrumentos, las estrategias y el sentido mismo de las nuevas políticas sociales refieren directamente a las modificaciones en los procesos productivos y a las condiciones de la reproducción social. Emerge así una nueva caracterización del Estado, es decir de las relaciones entre éste y la sociedad.¹⁵

¹⁵ Se ha tendido a mirar los cambios en las políticas sociales, sólo como cambios de forma y no de contenido; en relación con su lugar estructural, se enfatiza el momento coyuntural de ajuste y se reducen las nuevas políticas sociales a estrategias de compensación. Se ha impuesto una mirada de las transformaciones en política social reduciéndola a los problemas de su trazado y a las metodologías de implementación, los indicadores, los grupos a quienes cobija, entre otros. Mirar este enfoque en: Marcelo Cavarozzi, "Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea", ponencia presentada al XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, 1993, y en Mario Dos Santos, "Las políticas sociales en el ajuste. Perspectiva socio-política", en *Revista Reflexiones*.

3. Las incidencias sobre las políticas sociales

Lo nuevo siempre emerge y se hace desde lo viejo. La novedad de las políticas sociales se puede leer en buena medida a partir de un ejercicio que recoja las limitaciones de aquellas que imperaron durante el Estado patrimonialista de bienestar. El revés de la doble crisis del Estado descubre las modificaciones esenciales en las políticas sociales. Considérese sin embargo la siguiente advertencia. Se realiza un esfuerzo por mostrar los retos, las tendencias y en fin, la lógica sistémica de la nueva política social. De ninguna manera esto es suficiente para acercarse a toda la complejidad de la dinámica histórica. Habría que considerar para ello, al menos, las transformaciones normativas e institucionales específicas, la apropiación de las nuevas políticas por los actores sociales, las correlaciones políticas en cada país y las urgencias mismas de las agendas de reforma del Estado. Se tendría así un mapa más cercano a las dinámicas históricas reales. No es ésta la intención del trabajo. Sólo develar los movimientos lógico-estructurales de la política social. Tal es la virtud de la aproximación sistémica, también su límite.

Derivadas de la crisis del sistema del bienestar

El primer rasgo de las nuevas políticas sociales es la desaparición de la responsabilidad exclusiva del Estado en las políticas de reproducción de la fuerza de trabajo asalariada. El desmantelamiento de las instituciones públicas sectoriales del orden central que tenían a su cargo estas políticas es la consecuencia más inmediata. El segundo se refiere a la privatización de las empresas estatales prestadoras de servicios sociales, mediante varias vías: por la venta de los activos públicos a empresarios privados; mediante la contratación con el sector privado de crecientes partes de las actividades ligadas a la ejecución de las políticas públicas; por el sometimiento de la estructura y de los programas públicos a la lógica de las empresas privadas de la eficiencia y el costo-beneficio y, por la participación del sector privado y de la comunidad en el financiamiento, administración, ejecución y control de las políticas sociales. Las funciones públicas que siguen a cargo del Estado y aquellas que son privatizadas se ejecutan acercando la decisión y ejecución del gasto a objetivos específicos de política. La intención es romper las intermediaciones entre políticas públicas y beneficiarios de ellas, lo cual implica sustraer el control sindicalista y clientelista de los aparatos públicos.

Lo que está en juego es un doble abandono de la centralidad de lo

social. Por una parte, la intermediación por el clientelismo y por la otra, el fin de los "privilegios" de los asalariados del sector empresarial moderno y del Estado como actores exclusivos de la concertación y beneficiarios privilegiados de las políticas de reproducción de la fuerza del trabajo.

Alternamente, la tecnocracia pretende despojar la intermediación clientelista atribuyéndose las prerrogativas para decidir el contenido, los montos y la dinámica institucional para la implementación de las políticas sociales. De manera concomitante, se reconocen plenamente otros sectores de la fuerza del trabajo como sujetos centrales de las políticas de reproducción social. Por lo tanto, se extienden los derechos sociales y políticos y los mecanismos de concertación, de participación y los beneficios de las políticas sociales a estos sectores.

En última instancia y como aglutinante de las anteriores modificaciones, el Estado ya no posee el monopolio de la responsabilidad en la reproducción social. La regulación de los conflictos entre el capital y el trabajo en tanto negociaciones y regulaciones entre los gremios empresariales y los sindicatos de los asalariados cede el lugar central. Ahora, se instituye una relación de corresponsabilidad entre el Estado, los sectores empresariales y los múltiples actores sociales en torno a la responsabilidad, financiamiento, administración y direccionalidad de las políticas sociales.

Derivadas de la crisis del sistema patrimonialista

Contra la apropiación patrimonialista de las empresas y funciones del Estado se promueve una mayor competencia a varios niveles. Mediante el fin de los monopolios públicos y las privatizaciones, por una parte y por la otra, mediante el estímulo a la competencia entre empresas estatales y privadas en el mercado. El Estado no protege ya sus empresas a costa de la eficiencia. Pretende que el consumidor escoja entre empresas de servicios según su conveniencia particular. Las relaciones de dependencia social respecto de los bastiones públicos de los clientelistas debieran debilitarse. El clientelismo se preocupa por la eficiencia o desaparece, tal parece ser la oferta de la época. La situación es, sin embargo, más compleja. La clase política no sólo se resiste al cambio sino que se ajusta a él, mediante dos vías. Los clientelistas promueven la privatización de las empresas a favor de empresas por ellos mismos creadas a las cuales el control político sobre las jurisdicciones de la democracia representativa y el control sobre las instancias públicas que

deciden sobre los contratos, aseguran y perpetúan la reconversión empresarial-patrimonialista de los clientelistas. Por otra parte, las mafias que se apropian de las instancias estatales, al privatizar las empresas y funciones, promueven las mafias del sector privado. Los empresarios del narcotráfico son la categoría más popular de este clientelismo privado que asume funciones paraestatales. La realidad del clientelismo mafioso en el sector privado es mucho más extensa. Basta con indicar las asociaciones empresariales de servicios médicos que mantienen clientelas de usuarios a merced de sus servicios y, evidentemente, de sus tarifas y condiciones.

La estrecha cobertura de las políticas sociales clientelistas podría ser debilitada con la universalización de la cobertura de los servicios sociales a toda la población por derecho propio. Además, el vínculo de dependencia se ataca creando numerosas instancias de participación de grupos sociales usuarios de las políticas en la administración, ejecución y control de las políticas sociales.

Las políticas sociales adquieren un estatuto de primer orden en los procesos de reinstitucionalización y relegitimación. El proceso de descentralización se construye alrededor de las políticas sociales como función básica de las entidades territoriales. En el diseño de la estructura del poder público las políticas de reproducción social se convierten en el centro de los procesos políticos representativos a nivel local.

III. De las políticas sociales a la creación de un nuevo sujeto social

1. El arsenal de instrumentos

El nuevo papel del Estado frente a la sociedad civil y la economía plantea la emergencia de una nueva concepción de las políticas sociales. Las estrategias adelantadas por los diferentes gobiernos en América Latina han seguido patrones de comportamiento bastante similares. La presentación de parte del arsenal de instrumentos que catalizan los cambios en las políticas sociales es el objetivo de este apartado.¹⁶

¹⁶ En materia de estrategias e instrumentos de las nuevas políticas sociales en América Latina es muy poco lo que varían de un país a otro. Más bien existe una tendencia a la homogeneización y el intercambio de experiencias para el refinamiento de los mecanismos de intervención en lo social. Un buen ejemplo de este tipo de tendencia se encuentra en: Enrique De la Piedra, *Como recuperar*

Modernización institucional del sector social

La reorganización de las entidades encargadas de prestar los servicios sociales se ordena según los siguientes principios institucionales:

La coordinación en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales a nivel central. La coordinación supra-sectorial e interministerial centraliza y coordina los planes y programas que agencian los diferentes sectores de política y las entidades territoriales. Se crean así sistemas institucionales de políticas sociales, en donde cada institución sectorial y entidad territorial concurre bajo una certera direccionalidad central y coordinada.

Este esquema supera la fragmentación sectorial especializada que ejecutaba, cada una por su parte, aspectos específicos de política social. Se trata de que cada entidad concurre en un sistema que interrelaciona las políticas sociales por niveles territoriales y según propósitos programáticos y planes específicos. Incluso, las funciones específicas de cada sector, por ejemplo salud y educación, se construyen a partir del modelo de sistemas. De tal manera, el sistema de salud y educación es abierto a sus relaciones con los procesos de descentralización y la articulación con otras políticas públicas. El montaje de los sistemas explica el novedoso interés por la articulación interinstitucional e intersectorial. Es por ello que hoy son tan comunes las drásticas denuncias y diagnósticos que condenan la irracionalidad de la dispersión institucional de la época precedente.

La creación de fondos de co-financiamiento con gran agilidad administrativa y de gestión de recursos. Los fondos no ejecutan las directrices sino que buscan que el sistema institucional implemente los criterios por ellos fijados.

La modernización también implica la actualización de las metodologías de ejecución, el diseño de mecanismos de evaluación y los procesos de seguimiento y control. El sistema implementa redes de apoyo para la capacitación de funcionarios y usuarios contratándolos con agencias especializadas, Organizaciones No Gubernamentales y los propios líde-

el progreso social en América Latina, Washington D.C., Banco Mundial, 1989, documento que es un informe de un seminario sobre políticas económicas y sociales. Para el numeral dedicado al arsenal de instrumentos se ha realizado un estudio exhaustivo de la experiencia colombiana en materia de estrategias e instrumentos, ver: *Planeación y Desarrollo* 1, 2 y 3, *Reforma Educativa*, así como la edición especial de los 35 años del Departamento Nacional de Planeación (DNP) *Educación, mercado de trabajo y desarrollo en Colombia*, DNP, Bogotá, 1992, 1993. Asimismo, se ha hecho la revisión de otro tipo de fuentes, como discursos, trazado de lineamientos, propuestas tentativas por diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales, que harían muy extensa su enunciación.

res comunitarios. Todo esto implica el montaje de sistemas de información sobre varios aspectos: las necesidades sociales y la cobertura de los servicios a fin de poseer mapas de demanda y oferta de servicios; las capacidades financieras y de gestión de las instituciones, y la cuantía, especificidad y fortaleza de las organizaciones sociales a fin de adiestrarlas para participar en los sistemas en tanto ejecutoras de políticas.

Descentralización de la prestación de servicios sociales

La descentralización política, administrativa y fiscal es un componente estratégico de la modernización de la gestión pública y de su sector social en particular. Para enfrentar el nuevo enfoque de políticas sociales, es definitivamente reconocida la necesidad de cercanía territorial para la ejecución de programas sociales.

Los entes territoriales reciben transferencias de recursos y competencias para la ejecución de las políticas de reproducción de la población. También se convierten en un lugar esencial para el desarrollo de la organización y participación comunitaria en materia social. Las localidades son el ámbito privilegiado para la fiscalización y auditoría social a los proyectos mediante la creación e implementación de metodologías de evaluación de proyectos sociales con participación comunitaria de los usuarios. Las localidades son un lugar central para la generación de los insumos de los sistemas de información, los sistemas de coordinación pública intersectorial y los sistemas de concertación interinstitucional entre el sector público y el sector privado.

Focalización y localización de la política social

El reto es identificar con la mayor precisión posible la población objetivo o los beneficiarios potenciales de un determinado programa espacial y temporalmente situado. El objetivo esencial del instrumento es provocar un mayor impacto social con el uso de los recursos monetarios, la transferencia de bienes o la prestación de servicios. Evitar que grupos humanos no considerados como prioritarios se apropien de los beneficios de los programas. Además, combatir la dispersión y la yuxtaposición de objetivos e instrumentos propios de la dispersión institucional de la época precedente.

De esta manera, se reconoce implícitamente la heterogeneidad de la pobreza y la consecuente necesidad de darle un tratamiento diferenciado

que reconozca grupos específicos viviendo en condiciones locales determinadas y para los cuales se formulan objetivos con tiempos precisos. La pobreza como término genérico no es operativa. Tal grupo de pobres en determinadas condiciones socio-culturales, si, llegándose a hablar del reconocimiento de las necesidades más urgentes por grupo socio-cultural o étnico. El diseño, la metodología y los objetivos de programas se ajustan a estas especificidades. Las políticas sociales de la nueva era intentan construir *la comunidad*. Los funcionarios estatales y privados que participan en la implementación de programas se convierten en pedagogos. El objetivo no es sencillamente el de implementar programas a poblaciones pasivas. La comunidad recupera su historia, reflexiona sobre sus valores, detecta las necesidades sentidas, concerta la priorización de las acciones. La comunidad usuaria se convierte en sujeto activo y el trabajador social en pedagogo.

Privatización de las obligaciones y responsabilidades sociales del Estado

Es una estrategia general del Estado, aunque reconoce la necesidad de garantizar servicios públicos esenciales, estos se podrán prestar por el Estado o contratar con empresas privadas y organizaciones sociales.

Es posible pensar hoy en desplazar hacia el sector privado la prestación de servicios públicos y sociales (basura, agua, luz, comunicaciones, educación, capacitación y los sistemas de seguridad social), a través de diversos mecanismos legales y contractuales. No implica únicamente la prestación directa por el sector privado de servicios, sino que desde el punto de vista legal y contractual, se puede pensar en diferentes figuras de co-administración y prestación de servicios, reservándose el Estado la función de garantizar la existencia de ejercicios de vigilancia y control.

Co-gestión del sistema de política social

El nuevo sistema social pretende ser pluralista, reconoce que la política social no le es de su responsabilidad exclusiva. Ésta requiere la organización de todo un sistema plural donde tengan cabida los diferentes agentes sociales organizados: el sector privado, las antiguas asociaciones voluntarias y la comunidad afectada.

El Estado se reserva el derecho de coordinación, control y vigilancia de los diferentes programas y proyectos sociales y, la potestad de

financiar, co-financiar y evaluar acciones con el apoyo de los diferentes actores, especialmente con la comunidad organizada y los diferentes programas de los organismos internacionales dedicados a la ayuda social.

Reconociendo al sector privado como un sujeto más, responsable también dentro del nuevo esquema de sistema social, el Estado debe ser un facilitador de su labor, vinculándolo directamente en la prestación de servicios públicos o sociales o abriéndole la posibilidad de que amplíe sus coberturas a sectores antes no integrados al mercado (sistemas de medicina pre-pagada, seguros de salud, fondos de pensiones, etcétera).

Co-financiamiento en la satisfacción de necesidades

La banca multilateral impone condiciones a los programas sociales que implican un nuevo enfoque de la acción estatal en materia de políticas sociales. La acción estatal se concibe en relación y colaboración con otros actores (sector privado, sector solidario, organizaciones comunitarias). De esta manera, las fuentes de financiamiento y la administración de los servicios no recae exclusivamente sobre el Estado. La comunidad colabora económicamente con la construcción y mantenimiento de obras, la dotación de unidades prestadoras de servicios, la colaboración en el desarrollo de programas, la priorización de necesidades, la indicación de acciones y la participación en instancias administrativas de los servicios. Al sector privado se le convoca para lo mismo y para que supla las carencias del Estado en la extensión de servicios a territorios y poblaciones carentes de atención. La política social se convierte en una corresponsabilidad entre el Estado, las empresas privadas y los consumidores. Deja de ser patrimonio estatal y participa de un concepto de red difusa, flexible y extendida entre el sector público y el sector privado.

Los aportes monetarios y en trabajo, la co-administración y validación de los programas sociales por la comunidad y el sector privado, se convierten en criterio de primer orden para la consecución de recursos a nivel internacional.

Otras dos vías canalizan el acercamiento del Estado a las necesidades sociales y el fortalecimiento de los usuarios en tanto contribuyentes y socios de las políticas. El Estado mantiene tarifas diferenciales (subsidios) de acuerdo a la capacidad de cada quien con un criterio más flexible que en el pasado. Aplica el adagio "ayúdate que yo te ayudaré" y le agrega uno que reza "entre más contribuyas más te premia el Estado". Para evitar premiar sólo a los más fuertes y solventes, el sistema de estímulos se estratifica considerando las condiciones socio culturales de cada estrato

que recibe los subsidios. Mayores subsidios reciben los que mayores necesidades básicas tengan insatisfechas y entre ellos y en cada estrato, los que mayor esfuerzo hagan.

Por otra parte, se transfieren sumas crecientes de recursos directamente al usuario y no a las instituciones públicas encargadas de prestar los servicios. Es lo que se ha bautizado como subsidio a la demanda. Varios efectos quieren lograrse. Que el receptor del subsidio escoja entre empresas privadas y públicas según su necesidad y conveniencia, para crearle una cultura de consumidor y no de asistido. Estimular la competencia entre empresas para que ellas aceleren los procesos de modernización y tengan un aliciente a las ampliaciones de cobertura. Finalmente, dejar que el mercado, encarnado en la libre decisión del consumidor, así sea éste subsidiado, decida sobre la asignación de los recursos públicos.

*De los objetivos generales cuantitativos,
a las metas particularistas y cualitativas*

Los programas sectoriales universales buscaban atender y cubrir a la mayor cantidad de población posible en la prestación de servicios básicos y sociales.

Estos objetivos se median de manera cuantitativa: entre mayor número de personas tuvieran satisfechas sus necesidades básicas mejores eran los resultados obtenidos, no importando los costos pagados. Actualmente, es necesario plantearse metas concretas, satisfacción de necesidades medibles, mensurables por indicadores establecidos. Hay que ceñirse al cuadro de prioridades determinado por la gravedad de las necesidades y dentro de ellas limitarse a superar algunos índices críticos que puedan ser superados. Lo social se convierte en una reducción estadística de necesidades insatisfechas.

*Del asistencialismo paternalista
al promocionalismo solidario*

El Estado monopolizaba la iniciativa en la promoción e implementación de las políticas sociales. El Estado decidía en dónde invertir, cómo invertir, a quién beneficiar con las políticas y programas sociales, asumiendo un papel protagónico desde la iniciativa, pasando por los instrumentos y asumiendo los costos.

Hoy se convierte en un promotor del desarrollo social. Es el gerente

estratégico que busca la focalización y resolución participativa de los problemas. Para tal efecto, debe generar una dinámica entre los diferentes actores (Estado, sector privado, comunidad), para involucrarlos de manera *solidaria* en el sistema de políticas sociales.

Existe un segundo componente en el sistema de solidaridad. Anteriormente se buscaba la solidaridad para el subsidio de unos sectores sociales a otros, hoy la solidaridad se da entre la población del mismo estrato social. No se busca subsidiar unos estratos con los recaudos de otros, sino que cada nivel genere su propia solidaridad para igualarse.

2. Un nuevo concepto de políticas sociales¹⁷

Equidad y eficiencia

Los viejos liberales progresistas de izquierda, comprometidos en la lucha por consolidar la idea del Estado interventor y convencidos de la necesidad de las políticas sociales como una actitud ética de redistribución del ingreso social, hoy ven amargamente cómo su larga lucha en defensa de la intervención estatal y estos principios éticos que respaldaban los programas sociales se desvanecen.

En el periodo anterior eficiencia y equidad se distinguían en sus ámbitos y resultados. La eficiencia era el patrimonio del sistema económico. La equidad era un costo canalizado por las políticas sociales compensatorias de los resultados inequitativos generados por el sistema económico. Las actuales políticas sociales estimulan la conjunción entre la eficiencia económica y la equidad social. La pretenciosa redistribución

¹⁷ Una de las tesis centrales del presente documento es enfatizar el profundo cambio de las políticas sociales. Las transformaciones en el proceso de acumulación capitalista, han hecho necesario una reorganización orgánica de la sociedad en su conjunto, en sus fundamentos de acumulación (nuevas formas de organización de la producción, del trabajo, del consumo) y legitimación (materialidad y funciones del Estado, formas de organización y participación política y social), que afectan radicalmente la forma y el contenido, la ideología y las instituciones de la política social. Por esto es que más allá de las manifestaciones superficiales que muestran unos nuevos enfoques por el trazado e implementación de la política, novedosos indicadores y metodologías y sujetos, existe una recurrente preocupación teórica y filosófica en los reformadores, acerca del problema de la equidad, la justicia distributiva, el equilibrio social, la libertad, que busca, legitimar un nuevo enfoque de la política social, dándole un nuevo sentido y contenido. Ver Frank Hahn, Martin Hollis, (Comps.), *Filosofía y teoría económica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Mercado y libertad, Editorial Machi, Buenos Aires. Un artículo que recoge bastante bien la búsqueda del concepto equidad en teoría económica aplicada a las políticas sociales aparece en: Adolfo Figueroa, "Ajuste y políticas sociales en América Latina", Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú, Lima, mayo de 1993.

ética, característica del anterior periodo no era eficiente, era indiscriminada, universalista y homogeneizante, sin ningún calculo económico, lo que la llevó al descalabro fiscal del Estado y a la desincentivación de la inversión privada. Hoy se debe adelantar una intervención social focalizada, eficiente, localizada, aplicar los principios económicos de costo/beneficio y costo/efectividad, para medir el alcance y resultado de los programas sociales. Las políticas sociales pretenden crear un mínimo de equidad o igualdad de oportunidades de los beneficiarios ubicados dentro de un mismo nivel o estrato social, para homogeneizar las expectativas racionales de costo y oportunidad de un determinado grupo poblacional, respecto de la satisfacción de sus necesidades básicas. La búsqueda de la equidad, además de preocuparse por ser eficiente en tanto disminuya la pobreza, debe guiarse por el principio de la generación de ingresos, por la eficiencia económica. La equidad debe ser eficiente.¹⁸

Lo importante es el crecimiento económico y sus claras manifestaciones de redistribución. La lucha contra la pobreza se hace incrementando el ingreso individual y/o familiar. En relación con la seguridad social, el razonamiento no es muy diferente ya que se dice que ningún país en desarrollo puede permitir que una suma considerable de su inversión se destine en beneficio de la seguridad social, sacrificando su crecimiento económico. El financiamiento de la seguridad social debe insertarse en una dinámica de utilización rentable de los fondos de seguridad y de pensiones. El aumento de la cobertura de los sistemas de aseguramiento no debe reñir con la eficiencia económica, por el contrario, debe ser un buen negocio.

Pero si la equidad agenciada mediante las políticas sociales debe ser eficiente, la eficiencia como regla de funcionamiento de las políticas macroeconómicas, no tiene por vocación la equidad, sino la competencia. El reclamo de la competencia es el estímulo a los más competentes,

¹⁸ El Banco Mundial, con la claridad y fuerza que le da el poder condicionar en buena parte las orientaciones de las políticas sociales en los países del Tercer Mundo recomienda: "Garantizar la prestación de servicios básicos de salud pública y asistencial clínica esencial al tiempo que el resto del sistema de salud pasa a autofinanciarse". Es decir, la prioridad de las políticas sociales deben ser los pobres y para el resto de la población los servicios de producción y suministro de servicios deben pasar al sector privado. No es una recomendación tímida sino por el contrario recomiendan multiplicar el gasto social en salud para los pobres: "La adopción del conjunto de medidas y servicios en todos los países en desarrollo exigiría que los gastos en salud pública se cuadruplicaran, de los \$5 000 millones actuales a \$20 000 millones del año; en que el gasto de servicios clínicos esenciales aumentase de alrededor de \$20 000 millones a \$40 000 millones". Claro que la preocupación por los pobres y por garantizar los servicios básicos en salud debe ser una buena inversión: "Si se pudiese llegar a un 80% de la población, sería posible aliviar el 24% de la actual carga de la morbilidad en los países de ingreso bajo y el 11% de la que aflige a los de ingreso mediano". Atender a los pobres disminuye los costos por sece de actividades, tratamientos y morbilidad. Banco Mundial, 1993. Informe sobre el desarrollo mundial. Invertir en salud Washington, Estados Unidos.

es decir al gran capital. La eficiencia macroeconómica promueve hasta el paroxismo la inequidad. El credo de la libre competencia no hace igual a los desiguales en fortuna y propiedad, en un escenario de monopolios de la oferta de servicios y las disparidades sociales en las capacidades de demanda. La libre competencia refuerza la concentración y centralización del capital.

Nivelación de condiciones mínimas

Íntimamente ligado al carácter eficientista de las nuevas políticas sociales, la nueva lógica social hace un reconocimiento implícito acerca del problema de la pobreza: es fatal y heterogénea. La experiencia nos ha demostrado que es más fácil el crecimiento económico y material de un país que la erradicación de la pobreza.

Lo importante frente a la pobreza hoy, no es buscar sus causas estructurales, sistémicas o sociales, o discernir sobre si es moral o éticamente aceptable o superable a través de programas que busquen erradicarla de una vez por todas, sobre un principio universal de redistribución de la riqueza social, en busca de un clima de bienestar general.

La pobreza es un hecho, debemos aceptarlo; las evidencias históricas nos demuestran ampliamente que las revoluciones o profundas crisis sociales o políticas, no se desprenden necesariamente de su existencia, sino de la mala distribución de la riqueza. La gran tarea frente a la pobreza hoy es como hacer para que no sea tan inequitativa y se pueda disciplinar mejor su existencia. Hoy el desarrollo social es un problema de igualdad de oportunidades.

Lo primordial es lograr igualar a los pobres dentro de unos niveles mínimamente homogéneos. De un lado, porque es necesario atacar la debilidad humana representada en los sentimientos de envidia y orgullo, que no aceptan las desigualdades relativas. Se ha detectado como factor de disrupción social el hecho que se desprende de la comparación de las diferenciales situaciones de pobreza entre los pobres y las consecuentes movilizaciones en busca de igualación.

Pero de otra parte, la pobreza es un problema de eficiencia económica, hay que generar condiciones mínimas de reproducción social, para lograr algún tipo de inserción en el mercado (mercantil o salarial). Hay que acumular para legitimar y legitimar para acumular.

El disciplinamiento es por partida doble, de un lado, la igualación de ingresos relativos en los mismos niveles de pobreza y por el otro lado, en tanto que el objetivo es generar las condiciones mínimas para acceder

al mercado, quien cerrará el ciclo de la disciplina social. Para lograr estos objetivos se ha creado una serie de programas dirigidos cada uno a una población objetivo claramente establecida, ubicada en un lugar determinado y tendiente a atacar un problema muy específico. Al mismo tiempo, la seguridad social también busca acabar con los diferentes sistemas cargados de excesivas y generosas prebendas. Hoy un sistema progresista tiene que buscar la universalidad y uniformidad. Se abandona definitivamente la idea de desarrollo social integral.

Solidarismo

La gran filosofía de la actual política social es el "solidarismo". No debe ser entendido como principio ético de ayuda o colaboración desinteresada a quien lo necesite, o de redistribución del beneficio social a aquellos que han tenido que sufrir más duramente los síntomas del crecimiento económico, sino como un principio general para la eficiencia de la actividad social desde el Estado.

Durante un largo periodo de tiempo, la ayuda social se fue haciendo política, lentamente se fue monopolizando por el Estado, se hizo política social. El Estado se hizo cargo de los programas de ayuda y beneficencia heredados del anterior periodo histórico, adelantados por el sector solidario (congregaciones religiosas, clubes de ayuda mutua...), asimismo se hizo responsable de la seguridad social de los trabajadores, de su entrenamiento y calificación. Hoy esa tarea debe ser asumida por todos, cada uno de acuerdo a sus posibilidades y necesidades, a cada uno de acuerdo a sus esfuerzos y necesidades.

En sentido estricto, ya no podríamos hablar de política social del Estado sino de política solidaria.

La reducción de lo social

Durante mucho tiempo lo social era el centro de organización y equilibrio. Todo era social. Política social, bienestar social, seguridad social, servicios sociales, administración social... El mismo discurso de los derechos humanos sociales y políticos en contraposición a los individuales, pretendía crear una ciudadanía social, la cual se concretaba en una serie de instituciones, programas y retribuciones salariales o sociales.

Sin embargo, hoy las cosas han cambiado radicalmente. Ese concepto indiferenciado y universalista que lo quería cobijar todo, pero que no

decía nada, tiende a desaparecer. Lo social hoy se diluye, se focaliza, se localiza, se personaliza, se reduce a programas, a poblaciones objetivo, a la individualización de las necesidades. Lo social dentro del discurso actual del Estado se reduce a la satisfacción de necesidades básicas.

Con el debilitamiento de la "función social" del Estado, como fue entendida durante un largo tiempo, la concepción de lo social, los espacios establecidos para su promoción y desarrollo han desaparecido. Se presenta un nuevo tipo de concepción social. La nueva ciudadanía social no busca el bienestar generalizado proporcionado por el Estado, sino la satisfacción de necesidades básicas, el alcance de metas cuantitativas y cualitativas mensurables y posibles. Hoy la ciudadanía es esencialmente política, participativa y autogestionaria.

3. *El nuevo sujeto de las políticas sociales*

En las últimas décadas se ha generado una mutación en los procesos de producción de la riqueza y en las condiciones generales para la reproducción de la fuerza de trabajo. Las transformaciones en las políticas sociales tienen una estrecha relación con este fenómeno.¹⁹

Acercamiento entre producción, circulación y consumo

Un gran signo de la época es la aceleración del ciclo del capital: producción, comercialización, consumo. Se disminuye el tiempo entre la producción y la valorización extendiendo la producción *just in time*. Un supermercado, mediante la lectura electrónica de los códigos de los productos que vende, sabe inmediatamente de su disponibilidad de productos y no requiere de los inventarios mensuales para hacer sus pedidos.

¹⁹ Existe una extensa literatura que pretende dar cuenta de las profundas transformaciones que se han estado presentando a nivel mundial y en América Latina, en particular. Reseñamos aquellas que nos parecen de particular relevancia analítica y que a pesar de utilizar diversos enfoques teóricos y énfasis temáticos, desarrollan la tesis sobre el fin de un momento histórico y el nacimiento de otro, dentro del actual contexto del proceso de desarrollo capitalista. S. Amin, G. Arrighi, A. Gunder Frank, e I. Wallerstein, *Dinámica de la crisis global*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1983. Michael Piore y Charles Sabel, *La segunda ruptura industrial*, España, Alianza Editorial, 1989. Lander Heinz, Sonntag, (Comp.), *Universalismo y Desarrollo*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, UNESCO, 1991. En relación con Latinoamérica: Carlos Ominami, *El Tercer mundo en la crisis*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986. Varios autores, *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

De la misma manera, una fábrica moderna eficiente se mide por la inexistencia de *stocks*. Los volúmenes y ritmos de las compras y de la producción se ajustan lo más estrechamente a los pedidos. La rotación del capital es condición misma de rentabilidad. Ahora, la velocidad en esta rotación marca el paso mismo de los procesos principales de la acumulación. La velocidad en la información sobre los mercados, los recursos y los precios; la prontitud para el ajuste de las cadenas productivas según las variaciones en la competencia; la agilidad y rapidez en la transferencia de masas de capital financiero por el globo buscando las actividades más rentables, condicionan las decisiones de inversión y las posibilidades de realización.

El paroxismo de la velocidad imprime grandes transformaciones en las configuraciones espaciales de los mercados y en la disposición institucional del Estado.²⁰ La transnacionalización del capital productivo, comercial y, de manera preponderante, del capital financiero participa del rediseño de la espacialidad capitalista. Se crean circuitos empresariales y de intercambio que se extienden intensiva y extensivamente por el planeta. Los procesos locales se unen con los circuitos transnacionalizados. Los Estados se disponen para esta nueva movilidad del capital, abatiendo las trabas institucionales, administrativas, las regulaciones y las presiones políticas y sociales que frenen la movilidad del capital. A la vez, tratan de atraer la mayor masa de capital creando condiciones propicias para el asentamiento estratégico desde cada Estado de las partes de estos circuitos. Los bloques económicos, los acuerdos bi o multinacionales y el nuevo proteccionismo son una reacción ambigua ante este proceso. Crean espacios de mayor movimiento y libertad para el flujo del capital. También pretenden crear fortalezas que defiendan espacios privilegiados ante las posibilidades de disolución de las estructuras estatales. Los procesos de privatización liberan del yugo del Estado —es decir, de los compromisos políticos y burocráticos— masas crecientes

²⁰ Debido a lo estructural y profundo que ha sido el proceso de crisis y en especial a los impactos territoriales que genera la reestructuración capitalista, la lectura de las transformaciones espaciales ha avanzado bastante en la caracterización del nuevo tipo de organización de la producción. Ver Elsa Kaurelli y Javier Lindenbolm, (Comps.) *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*, Argentina, Ediciones CEUR, 1990. Francisco Albuquerque Llorens, Carlos A. de Mattos y Ricardo Jordan Fuchs, (Comps.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, ILPES, IEU, GEL, 1990. Respecto de los cambios institucionales, es también prolífico el camino que se ha recorrido. Un texto pionero y clásico, que recoge la discusión sobre la reforma del Estado en Europa es el de Nicos Poulantzas (Comp.), *La crisis del Estado*, Barcelona, Editorial Fontanella, S. A., 1977. Para el caso latinoamericano, el texto más recurrente es el de Pedro Medellín, *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, FESCOL, 1989.

de ahorro social. Ponen así a disposición del capital sectores productivos, comerciales y financieros estratégicos, sometidos a las reglas de la movilidad y rentabilidad capitalista. La desregulación de las relaciones laborales, la apertura económica y la liberación en el manejo de las tasas de cambio completan las estrategias estatales para permear los espacios nacionales a las nuevas reglas de la valorización.

El dispositivo de la reproducción social se reacomoda. Es necesario inventar un diseño que permita la existencia de los sistemas de aseguramiento, sin que ello signifique congelar y sacar del circuito económico las gigantescas masas de recursos que generan las relaciones de trabajo. La mayor participación del sector privado en los sistemas de seguridad social, la eliminación de la retroactividad de las cesantías, el debilitamiento de los contratos de duración indeterminada, la expansión del salario integral y el manejo financiero de los fondos de pensiones, son algunas medidas que pretenden descongelar los recursos monetarios generados en torno a la reproducción del trabajo. Es decir, disminuir los montos que pueden ser congelados, transferir más directamente recursos al trabajador para que éste los consuma o los invierta en el sistema bancario, relacionar los sistemas de aseguramiento con el ciclo de los negocios y propiciar la inserción de las masas monetarias producidas en los procesos laborales en el circuito financiero. La apertura financiera, la desregulación y la privatización del sector permiten vincular las contribuciones de trabajadores y patrones al sistema de aseguramiento con los circuitos financieros transnacionalizados.

Del proletario asalariado al trabajador social

Resulta temerario y equívoco señalar una fecha y hasta un lapso de tiempo determinado para establecer el momento histórico en el que se generan los cambios lógico estructurales de los procesos de producción de la riqueza y de las condiciones de reproducción social. Las articulaciones estructurales no se generan un buen día. Son un proceso en estructuración, o sea, abierto, dinámico, cambiante, que en el lapso de sus realizaciones genera enudamientos sistémicos que permiten distinguir fases históricas de regulación. Un antes y un ahora. Lo nuevo se hace desde lo viejo y muchas veces arrastra el pasado consigo permitiendo que sobreviva en él. El pasado mantiene espacios de operatividad y articulaciones subordinadas con el presente participando de manera distinta en las nuevas realidades.

Marx constató que la producción de la riqueza se generaba mediante

el trabajo social y éste tenía en la fábrica el lugar privilegiado de los procesos de transformación. La teoría de la plusvalía obrera como el componente fundamental de la explotación del trabajo y de la acumulación del capital se basó en la preminencia de la industria. La clase obrera ocupó la centralidad de la producción de la riqueza y por lo tanto la centralidad estratégica en la revolución. La idea misma de revolución socialista se construyó sobre la base de la industria como sector estratégico de la acumulación y por lo tanto atribuyó al proletariado industrial la tarea de realizar la revolución. Ésta se concibió como el sistema de apropiación proletaria del sistema productivo, es decir, de las industrias. La fuerza de la clase obrera no provenía de su número en el total de trabajadores sino de su localización en el corazón de la producción de la riqueza. Con el desarrollo del Estado y la consolidación de su lugar central dentro de los procesos productivos, el mundo de los trabajadores públicos se levantó también como vanguardia de lo popular. Una vez más, su fuerza no provenía de su número dentro del total de trabajadores sino del lugar estratégico del Estado dentro del sistema capitalista. Las relaciones capital/trabajo aparecieron como regulaciones, conflictos y negociaciones entre el Estado, los gremios del capital y las organizaciones asalariadas del sector obrero y público. Los sistemas de seguridad social, los servicios de capacitación, la educación, la salud, la vivienda, el transporte, los servicios domiciliarios se establecieron en torno a la reproducción privilegiada de los trabajadores asalariados.

Claro que existieron otras políticas sociales para otros sujetos sociales. Las políticas agrarias y el sector campesino fueron igualmente centrales en las políticas sociales en América Latina. Derivar dicha importancia del temor a la revolución en América Latina es correcto pero no suficiente. La Alianza para el Progreso recomendó las políticas sociales para el sector campesino después de la revolución en Cuba. Estados Unidos constató la base agraria del movimiento dirigido por el Che Guevara y Fidel Castro. Sin embargo, las políticas sociales agrarias no desplazaron la centralidad de los asalariados. Ellas recomendaron la reforma agraria para convertir a los campesinos en propietarios. También, pretendían aumentar la producción rural con destino a la industria y los sectores urbanos. El interés por el sector campesino se concibió entonces como transitorio. Se debían crear las condiciones para que el campesino se convirtiera en empresario o asalariado de la industria agraria.

Grandes mutaciones han ocurrido dentro de los procesos productivos que disuelven la centralidad de la clase obrera y de los trabajadores del sector público. La clase obrera ya no está en los sectores punta de los procesos de acumulación. El desarrollo del sector servicios ha suplido

estratégicamente la pérdida del poder del modelo industrial. La composición orgánica de trabajadores se desplaza en favor de los empleados en los servicios y en detrimento de los obreros. Las nuevas tecnologías no son ni siquiera la cadena de la cual el obrero es el eslabón. La nueva tecnología suprime al obrero y requiere del técnico. Los obreros son desplazados de la producción de los bienes más estratégicos para el sistema productivo. El trabajador de los sectores estratégicos de la acumulación ya no es el de antes.²¹ El férreo mando capitalista sobre el obrero mediante la jerarquía de los capataces no es ya modelo de modernidad y eficiencia. El trabajo de ahora es *inteligente* y creativo, necesita de una capacitación continua, de círculos de discusión entre técnicos sobre el proceso productivo de la empresa. El trabajador independiente y libre, capaz de autoprogramarse reemplaza al trabajador de movimientos y tareas rutinarias e impuestas desde la jerarquía que controla según una tabla de funciones escalonadas y prefijada.

El capital financiero balancea a su favor las relaciones con el capital comercial y el productivo. De tal manera, los obreros industriales no están siquiera siendo explotados en las actividades y por la racionalidad superior del capital.

La clase obrera inserta en el sector productivo pierde fuerza por las mismas características de este proceso. La descentralización de la producción, la subcontratación y el trabajo a tiempo parcial, debilitan la fuerza de los sindicatos obreros.

Las fronteras de la fábrica se han disuelto. La fábrica moderna ha perdido su localización centralizada y físicamente localizada. Buena parte de la producción se realiza en un conjunto disperso de unidades productivas.²² Las fábricas de Toyota en el Japón sólo producen el 60 por ciento de los carros de esa marca. El resto lo producen miles de trabajadores fuera de la fábrica con cientos de otros patrones. Más aún, los grandes capitales no se hacen trabajando dentro de la frontera de una fábrica. El

²¹ Uno de los principales teóricos marxistas que ha consagrado gran parte de su obra el análisis de la determinación de las subjetividades, teniendo en cuenta las transformaciones en el proceso de acumulación capitalista, es Antonio Negri. *Domínio y sabotaje*. Barcelona, El Viejo Topo, 1979. *Del obrero masa al obrero social*. Barcelona, Anagrama, 1980. *Fin de Siglo*. Barcelona, Paidós, 1992. *La anomalía salvaje*. Anthropos, 1993.

²² Los análisis dedicados a las actuales transformaciones espaciales son los que mejor han intentado tipificar estos cambios de las unidades productivas. Ver Alain Lipietz y Daniel Leborgne, "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales" en Francisco Albuquerque Llorens, Carlos A. De Mattos, Ricardo Jordan Fuchs, (Comps.), 1990, *op. cit.* En América Latina quien más ha trabajado el tema ha sido Carlos A. de Mattos, *Nuevas estrategias empresariales y mutaciones tecnológicas territoriales en los procesos de reestructuración en América Latina*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, enero de 1992.

capitalismo se volvió grupo transnacionalizado. Los sectores dominantes son los que participan de redes que utilizan las empresas productivas, comerciales, financieras y las inversiones en inmobiliarios, infraestructura, sistemas de aseguramiento, acciones, telecomunicaciones, energía, investigación científica, etcétera, como inversiones en un juego de monopolio. El capitalista dominante se ha dislocado y desnacionalizado. Mientras el obrero sigue aprisionado a su unidad productiva, el capitalista rompió las fronteras de la fábrica.

La pérdida de centralidad de los trabajadores del sector público es proporcional a la crisis del Estado de bienestar. La privatización de las empresas comerciales, productivas y financieras del Estado se dan con procesos de reestructuración laboral interna. La descentralización de los servicios sociales quebranta la unidad nacional de los sindicatos estatales. El Estado contrata partes crecientes de la ejecución de sus políticas con el sector privado, grupos de consultores, ONG's y asociaciones comunitarias. Aunque el gasto público aumente, la contratación externa de las actividades y las fórmulas de contratación flexible concurren en el debilitamiento de los trabajadores públicos como movimiento social. El doble debilitamiento de la clase obrera y de los funcionarios estatales justifica los ataques a los "privilegios" que poseían en las políticas de reproducción social.

Muchos analistas concluyen que el signo de la época es el abandono de las políticas sociales por parte del Estado. Esto no es cierto, aunque el derrumbe estrepitoso de la centralidad de los trabajadores asalariados y la crisis fiscal engeñe la visión sólo evidenciando el desmantelamiento de las políticas sociales precedentes. Soterradamente pero sin pausa el Estado modifica la orientación social y la finalidad de las políticas de reproducción social.

El acercamiento de los tiempos y las distancias entre producción y valorización inclinan el interés hacia el conjunto de la población. Si los procesos de acumulación no se dan ya de manera privilegiada en la unidad fabril, si se descentraliza la producción, se desplazan las actividades hacia el sector de los servicios y se transnacionaliza el proceso de acumulación, entonces interesa la reproducción social de todos los sectores que se encuentran en algún momento de la producción y la circulación. La novedad de la política social es la reproducción del trabajador social.

El trabajador social es creado cuando toda la sociedad es una fábrica, cuando todo es productivo y por lo tanto, no existen los trabajadores y los trabajos sometidos al capital desde "el margen" de la relación social fundamental. Para ellos se habían dado políticas sociales compensatorias

y asistenciales, que desde los márgenes de la plena racionalidad capitalista, reproducían tanto las estructuras del Estado patrimonialistas, como los trabajadores “pre modernos”, “informales”, campesinos. Cuando el capital pretende absorber toda actividad social como propia y convertir todo trabajo en trabajo integrado en el circuito de acumulación, entonces es necesario que se extienda el reconocimiento de los derechos al todo social y se universalicen las políticas sociales.²³

Universalización del trabajador social no significa universalización del trabajador asalariado, sino todo lo contrario. El capital disuelve la relación salarial y las formas estables de organización del trabajo en las unidades productivas, con su corolario de estabilidad de las organizaciones gremiales de los asalariados. Se impulsan formas flexibles de contratación de los asalariados y también la conversión del trabajador en empresario, inversionistas participantes de la propiedad de las empresas, cuentapropias, microempresarios, asociaciones cooperativas y de economía solidaria. Los trabajadores informales no son ya el lunar vergonzoso de una relación capitalista incompleta y subdesarrollada que debía desaparecer para extender la relación salarial al conjunto del trabajo. El paradigma es la informalización absoluta del trabajo y su conversión en empresarios. En vez de funcionarios estatales que ejecutan las políticas públicas a partir de las instituciones estables del Estado, se promocionan los contratistas y consultores independientes que mediante un contrato entre empresarios pactan la ejecución de las políticas públicas. En vez de obreros con gran estabilidad laboral en la empresa, se contrata crecientemente con talleres, empresarios y trabajadores independientes partes de proceso productivo. La universalización del trabajador social es la extensión de la relación de explotación al conjunto de las formas de organización productiva, desatadas del dominio inmediato de la jerarquía de los capataces del gran capital en las unidades productivas.

²³ La “subsunción formal” se refiere a ese momento en que diversas formas productivas se ven sometidas a la relación de la producción capitalista –no porque posean de ella la organización del trabajo, sino porque la relación de la producción capitalista ejerce ya una hegemonía efectiva sobre la sociedad. Formas antiguas de producción, de propiedad, de mercado pueden de esta manera convivir ordenadamente con la hegemonía capitalista. Pero el capital corroe y conquista a toda la sociedad, y hay un momento en que las viejas formas de producción, de propiedad y de circulación fallan: no sólo el modo de producción capitalista es ahora hegemónico, sino que la forma de los procesos de trabajo capitalista llega a ser exclusiva. [La ‘subsunción real’]. Toda la sociedad es una fábrica, mejor aún, la fábrica se diluye íntegramente en la sociedad. Ahora bien, cuando la producción es social, todo es productivo –pero, al haber sido superadas las viejas apariencias de la producción parecen perderse en el social. Esto permite al capital, que a su vez se ha vuelto social, transformar esta conquista suya en simulación de la hegemonía social y su propio interés en la explotación, en simulación del interés general. Toni Negri, “Postmoderno”, en *La polémica de la postmodernidad*, Barcelona, Ediciones Literarias, 1986.

En la fase anterior el sujeto primordial era aquel que se construía a partir del sistema productivo. Las políticas sociales atendían los requerimientos para completar el salario directo en aras a reunir las condiciones de reproducción social de los asalariados. Ahora interesan todos los trabajadores sociales no importa el vínculo particular que tengan con el circuito capitalista. El énfasis de la política recae, no en completar los ingresos productivos, sino en atender las condiciones para que el trabajador social se vincule al mercado. La satisfacción de las necesidades básicas, las inversiones en mejorar el bienestar general de la población y la prioridad a la *infraestructura social* marcan las nuevas políticas. Lo social era un complemento de los ingresos productivos, ahora es un componente que busca la vinculación general del trabajador social al mercado, a la circulación.

Si se hace un recuento de la historia de las políticas sociales, o más exactamente de la reproducción social, se distinguen cuatro etapas. La primera, cuando las asociaciones empresariales, la iglesia y en general el sector privado asumían medidas asistenciales para aliviar la pobreza. La segunda, cuando el Estado asumió la asistencia pública de los desvalidos. La tercera, el nacimiento y consolidación de la seguridad social para los trabajadores asalariados, del sector privado y público. Del seno de esta etapa, se generó una tensión hacia el reconocimiento de derechos sociales extendidos a otros estratos poblacionales y otros asuntos no estructurados alrededor de la unidad productiva o institucional. Los derechos de género, del ambiente, de los sectores informales, de los niños, de las minorías étnicas, etcétera. Esta extensión de la política social a los derechos sociales se consolida desde las décadas de los setenta y ochenta, es decir cuando entra en crisis el Estado de bienestar y se presente la crisis fiscal del Estado. Las tendencias actuales hacia la reestructuración neoliberal del Estado y las modificaciones en la naturaleza de las políticas sociales recogen la concepción de los derechos sociales en detrimento de las políticas sociales en favor de los asalariados. Las demandas y actores que señalaban los límites de las políticas del Estado de bienestar son incorporados dentro del nuevo sistema de políticas sociales, en tanto trabajadores sociales.

Por lo demás, la superación de la crisis de acumulación requiere propulsar la lógica mercantil hacia adelante. Es decir, desarrollar las relaciones mercantiles de manera extensiva e intensiva. El dominio del capitalismo conquista nuevos territorios y nuevos mercados. Se extienden así las políticas sociales a nuevas poblaciones como la segunda cara inseparable de la extensión del capitalismo. Ahora, incluso se convierten en bienes intercambiables, con valor monetario, lo que antes no lo tenía.

El medio ambiente se vuelve un bien con valor de cambio. La deuda externa se negocia a cambio de programas de preservación del medio ambiente, es decir, se le atribuye un valor monetario al medio ambiente. Las cuentas ambientales realizan un inventario de biodiversidad con el fin de atribuir una escala de costos a la naturaleza. Los daños ambientales deben ser pagados por multas e impuestos. La creación de una bolsa de valores ambientales está en discusión. Hacer del medio ambiente una cuestión mercantil supone la regulación social del medio ambiente. Específicamente, su manejo se convierte en política social. El capitalismo se extiende entonces a nuevos territorios, trata de someter a su lógica de producción y consumo de bienes poblaciones al margen de las relaciones mercantiles e inaugura nuevas actividades susceptibles de engrosar el circuito monetario.

La extensión territorial y social del capitalismo modifica la direccionalidad de las políticas sociales. El sector campesino, la fuerza de trabajo del sector informal, las etnias y grupos sociales discriminados y marginados se convierten en sujetos centrales de política social. La universalización de los sistemas de seguridad social, la extensión de la cobertura de los servicios básicos de salud y de educación y el apoyo al sector de la economía solidaria construyen el nuevo direccionamiento de las políticas sociales.

La extensión de las políticas sociales no significa que, además de las instituciones precedentes y al lado de ellas o en su seno, se creen otras instituciones, programas y se asignen presupuestos para cubrir al resto de la población desatendida. No, el cambio de las políticas sociales, es un cambio en la forma misma del Estado social construido alrededor del pacto e incorporación conflictiva de los asalariados en los procesos de producción y reproducción social. El Estado desmantela los programas, presupuestos e instituciones del viejo Estado social y con ello el lugar privilegiado de los asalariados en las políticas sociales. Transfiere al mercado la regulación de la reproducción de los asalariados y deja en el Estado, como mínimo, la responsabilidad de los desvalidos. Es el asistencialismo neoliberal. La extensión de las políticas sociales se da entonces por un proceso de mimimización de la responsabilidad empresarial del Estado como patrón, ejecutor y administrador de la reproducción social.²⁴

²⁴ La estrategia de universalización del trabajo social y de las políticas sociales tiene límites estructurales. Por una parte, supone la posibilidad de consagrar recursos cuantiosísimos para los programas en los sectores informales, campesinos, marginales, pobres. Las necesidades son tales

La descentralización es una estrategia importante de política social. Muchas razones convergen en el diseño de estructuras descentralizadas del poder público. Aquí interesa explicarla a partir del sentido de las nuevas políticas de reproducción social. Ella proviene de la nueva exigencia del proceso de valorización en tener en cuenta las condiciones del mercado particular en donde se producen y consumen bienes. La cercanía entre producción, circulación y consumo recomienda la descentralización de la producción y prestación de servicios sociales. Crear un diseño institucional integrado sobre el mercado local permite ajustar las políticas de reproducción a los grupos sociales específicos.

No debe parecer paradójico que crezca el interés por los grupos vulnerables, por aquellos que mantienen una relación frágil con el sistema mercantil. Los niños, los jóvenes, la tercera edad, las mujeres, las minorías étnicas, los minusválidos y los grupos poblacionales más pobres. Programas específicos se formulan para cada uno de estos sectores vulnerables. El objetivo es el de satisfacer las necesidades mínimas de cada uno de estos grupos para que puedan insertarse en el mercado. El concepto de necesidades insatisfechas e incluso el mercado al que accedan se construye a partir de las especificidades estratificadas de cada sector.

La lógica de la flexibilidad invade las políticas sociales. Existen programas específicos para pobres, clases medias, trabajadores asalariados, microempresarios, indígenas, mujeres, jóvenes, niños, ancianos. La heterogeneidad de políticas por sector están unidas por el objetivo de atender las necesidades de cada cual ante su vinculación con el mercado.

que atender verdaderamente a la estrategia de universalizar las coberturas significa desviar buena parte del ahorro social fuera de los circuitos primordiales de acumulación, lo cual es altamente improbable. El Estado, manteniendo el discurso de la universalización, se comporta como bombero que escoge minuciosamente los pobres, desvalidos y revoltosos sobre los cuales concentra una intervención ejemplar y altamente legitimadora. Por otra parte, la privatización de la producción y el suministro de bienes necesarios en la reproducción social, suponen mejorar la asignación de las inversiones en la sociedad. Realizar buenos negocios a precios bajos logrados por el estímulo a la competencia y por un ahorro social que proviene del no mantener servicios y empresas ineficientes subsidiadas. Existen, sin embargo, oligopolios privados que concentran y defienden, cual mafias, el mercado de la oferta de servicios. De igual manera, gigantescas son las disparidades en las capacidades de la demanda. La privatización de los servicios sociales está lejos de abaratar el conjunto de los recursos que una sociedad invierte en los bienes de reproducción social. Como lejos está de garantizar el máximo bienestar, expresado aquí en la relación entre inversión en reproducción e índices de bienestar físico y material. Estados Unidos consume el 41 por ciento de los recursos mundiales consagrados a la salud. No se caracteriza dicho país por los sistemas públicos de salud y seguridad, comparado con los países europeos. Además, entre los países desarrollados, no tiene los índices de mayor esperanza de vida al nacer, ni el mínimo de muertes perinatales, ni el mínimo de mortalidad en la niñez y, por el contrario, posee la mayor tasa de mortalidad de adultos.

Lo social en la nueva era

Las modificaciones en las políticas sociales agencian una transformación más profunda del significado de lo social. Lo social era un costo que pretendía evitar un riesgo, la revuelta y aun peor, la revolución. Las políticas sociales completaban los ingresos de los trabajadores del sector productivo y del Estado. Pretendían convertir a los campesinos en propietarios y atender los requerimientos específicos de los asalariados de la agroindustria rural. En torno al modelo de acumulación industrial creció la clase obrera y el conglomerado de los trabajadores públicos. Las reivindicaciones sociales de este sector se dirigieron sobre el alza de los ingresos, la mejoría en las condiciones de trabajo y la seguridad social. Construyeron para ello una forma de organización sindical reivindicativa cuyo fin era defender las condiciones de trabajo de sus afiliados. La alternativa política al capitalismo era la expresión en partidos del programa económico sobre la base de las unidades productivas y la vanguardia del trabajador asalariado.

La característica fundamental del sujeto social del capitalismo era su *externalidad* ante la empresa privada y el Estado. La trascendencia de esta situación era la apropiación obrera de la empresa y el Estado proletario. La empresa y el Estado eran sujetos externos, enemigos y/o entidades a las cuales se les reivindicaba cosas para sí.

El nuevo modelo de producción de la riqueza y las condiciones para la reproducción social disuelven la externalidad precedente del trabajador con la empresa y el Estado. Las políticas sociales son el mecanismo estatal que ayuda a consolidar esta situación y a crear el nuevo sujeto trabajador del capitalismo. La *participación* es la palabra clave que genera el nuevo sujeto social. Participación ciudadana y comunitaria; participación en asuntos políticos, políticas públicas, entidades territoriales y empresas; participación en asuntos sociales, en la contratación, la ejecución y el control. Participación en la empresa y en el sistema político.

El nuevo sujeto social ya no es externo al Estado. Todo lo contrario, el Estado se socializa, se abre a la participación de los sujetos sociales. Las políticas de interés colectivo son asunto de la sociedad civil. Bien sea que el Estado privatiza sus funciones y empresas transfiriendo a la sociedad la responsabilidad de lo público. Así mismo, se crean los sistemas de políticas públicas regulados por un modelo de co-gestión, co-financiación y co-direccionamiento de los programas. Por último, el Estado abre sus propias compuertas al control social de sus funcionarios,

presupuestos y programas. La apertura del Estado es de doble vía. Hacia la sociedad y hacia la organización de los sujetos sociales en instancias públicas. Socialización del Estado y estadización de la sociedad, tal es la fuerza contradictoria que genera el nuevo sujeto social. Por ambas vías se disuelve la externalidad entre el Estado y la sociedad.

El nuevo sujeto social tiene un origen para-público y también para-mercantil. Sólo es ciudadano quien sea contribuyente y consumidor. El conjunto del sistema de solidaridad social tiende a generalizar el origen mercantil de los sujetos de política social. Vincular a los pobres al mercado, estimular el sector de la economía solidaria, exigir la contribución en trabajo y valores monetarios del receptor de las políticas sociales. Es necesario acabar con el sujeto social precedente. El gremializado, politizado y reivindicativo. Las organizaciones sociales, los sindicatos y las asociaciones populares y de base deben convertirse en empresas. El Estado les ofrece contratos más que satisfacción de reivindicaciones. A su vez, la legislación las estimula para que desarrollen negocios con los recursos de sus afiliados. Las nuevas organizaciones sociales adquieren así responsabilidad política en la reproducción de sectores sociales determinados. Se completa la ecuación para-pública y para-mercantil.

Más allá de las políticas sociales está la emergencia del nuevo sujeto social. Su conformación está al centro de las luchas políticas, del rediseño institucional y de la transformación del Estado. Más exactamente, el nuevo sujeto social surge en medio de la transformación de las relaciones entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad en torno a los procesos productivos y la reproducción social.

Mañana, quizás, la heterogeneidad de sujetos para-públicos y para-mercantiles, reconstruirán una nueva centralidad. Hoy el escenario es de atomización, dispersión y fragmentación de las alternativas sociales, políticas y culturales. La historia da muchas vueltas. Lo que hoy aparece como dispersión puede ser el material de una nueva polarización, con seguridad más compleja y enriquecida. Después de todo, el sistema está creando la universalidad del sujeto social, universalidad que la clase obrera nunca tuvo. El capitalismo necesita reconocer los sujetos susceptibles de explotación. Es por ello que la extensión del sistema requiere de la extensión de los derechos sociales a nuevos sujetos, actividades y áreas antes vírgenes de toda concepción mercantil. La universalización de los derechos es la base constitutiva de la universalización del nuevo sujeto social.

Entorno, contorno y potencia del nuevo sujeto social

En este apartado conclusivo se plantean los primeros puntos tendientes a resaltar el dilema fundamental que encuentran los nuevos sujetos sociales en la construcción de alternativas en la época presente.

Ya se estableció desde dónde no se articula primordialmente el nuevo sujeto social: desde la unidad productiva, sea ésta la fábrica o el Estado. La localización en el proceso productivo y el Estado realizaban la unidad de dominación del sujeto social. También se erguían como las fortalezas a conquistar, si el movimiento fuera capaz de ordenar su accionar hacia la conquista de su unidad positiva en la apropiación de la fábrica y el Estado. Ahora el espacio de conformación del sujeto es el mercado en sentido amplio. Es decir, la variable territorial adquiere una dimensión esencial. Pero el mercado no es el que era antes. Se convierte en el terreno de realización de los intereses colectivos y no únicamente en el lugar de expresión de las luchas por la sobrevivencia privada. Esto es así porque las políticas de interés colectivo se desestatizan, traspasándose a la "sociedad civil", es decir, al terreno ambiguo de lo público que es y no es a la vez el dominio del Estado, de lo comunitario y de lo privado.

El mercado no es uno, es el conjunto de relaciones en torno a los procesos de producción y reproducción social. Por lo tanto, es por definición (y no aspira a lo contrario), el escenario de la máxima heterogeneidad de relaciones. La primera y gran dificultad de los sujetos sociales será la de buscar los motivos y los canales para interlocutar, para construir un interés colectivo global en medio de la dispersión de relaciones que tienen en el mercado y con el Estado difuso. La primera pista que se ofrece al accionar de los sujetos sociales se arraiga en sus fundamentos para-públicos y para-mercantiles. Es decir, en la construcción de espacios de autorrealización.

Los espacios de conformación de los sujetos son plurales. El territorio: los barrios, localidades y regiones. La cultura: la lengua, la etnia y las creencias religiosas. Los valores positivos: los derechos humanos, el medio ambiente, la calidad de la vida y la paz. Lo productivo: las fábricas y las instituciones, las formas de economía solidaria, las asociaciones y las empresas comunitarias. Las reivindicaciones de género. Si bien existen relaciones entre cada uno de estos articuladores de sujetos sociales, ellos se presentan como espacios irreductibles en donde en cada uno se juega una lucha por la autorrealización. Cada espacio de conformación de lo social parece ameritar una lucha particular, un fin en sí mismo. Es decir, con un valor absoluto irreductible, no subordinable a una jerarquía de valores preestablecida o por construir. Los nuevos

sujetos sociales carecen estructuralmente de un elemento externo que les pudiera unificar. El Estado y la fábrica capitalista disuelven a pasos gigantescos la materialidad que los erguía en los enemigos externos que potenciaran la unidad social alternativa.

Se genera así una doble tensión estratégica en la potencia creativa de los sujetos sociales. Por una parte, en cada parcela de la heterogeneidad constitutiva de lo social se juegan estrategias de dominación y emancipación. Es decir, en los espacios territoriales, culturales, productivos e incluso en los valores positivos, se distinguen estrategias de dominación y de emancipación. Por la otra, cada uno de los espacios constitutivos de lo social es, a la vez, una posibilidad de realización de valores absolutos y un lugar de encerramiento funcional a la dominación y explotación capitalista global. El problema histórico sin resolver, incluso a nivel teórico, es el siguiente: ¿Cómo pasar de la afirmación y conquista de potencialidades parciales en los espacios específicos, a la construcción de un orden alternativo global? Siendo que no es dable una priorización de espacios que construya una jerarquía única de realizaciones, es decir, existiendo un vacío de centralidad del conjunto de luchas y sujetos específicos. La autorrealización en uno de los espacios no subordina al conjunto de las autorrealizaciones parciales. Los sujetos constituidos en uno de los espacios no tienen la vocación de apropiarse y absorber al conjunto de los sujetos sociales. Por otra parte, no existe algún lugar en donde se plantee algo como la confrontación estratégica global. Tal es el dilema de la potencialidad existente en los nuevos sujetos sociales. Potencia hecha de potencialidades múltiples, irreductibles, plurales; pero que a la vez, esconden y alejan las posibilidades de centralidad de la potencia estratégica de un nuevo orden alternativo.

Cómo no alertar la sin salida que resulta de limitarse a la frontera que levanta cada espacio constitutivo de lo social. Los espacios de autorrealización podrían ser incluso espacios desatados de la dominación inmediata. Corren todavía el peligro de convertirse en los espacios desechados, los territorios de nadie, sobre los cuales el capitalismo se retira estratégicamente para sobreguardar las fortalezas que lo constituyen. La hegemonía del orden global se mantendría, precisamente manteniendo la frontera, el borde de la autorrealización fragmentada, como una potencia parcial, autocontenida, marginal.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe sobre el progreso económico y social*. Washington, Estados Unidos, 1991.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Estados Unidos, 1991.
- *Informe sobre el desarrollo mundial. Invertir en salud*, Washington, Estados Unidos, 1993.
- Cárdenas, Miguel y Olano, Guillermo (Coords.), *La reforma de la seguridad social*, FESCOL (Fundación Restrepo Barco) Fundación Corona. Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.
- De la Piedra, Enrique, *Cómo recuperar el progreso social en América Latina*, Banco Mundial, Washington, Estados Unidos, 1989.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales*, Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.
- Drucker, Peter F., *Las nuevas realidades*, Colombia, Editorial Norma, 1989.
- Eco, Umberto; Colombo, Furio *et al.*, *La nueva Edad Media*, Madrid, Alianza Editorial, 1974.
- Figueroa, Adolfo, *Ajuste y políticas sociales en América Latina*, Lima, Perú, Universidad Católica del Perú, 1992.
- Gough, Ian, *Economía política del Estado del bienestar*, Madrid, Blume Ediciones, 1982.
- Klieskberg, Bernardo, "Como reformar el Estado para la lucha contra la pobreza", en *Revista Comercio Exterior*. México, vol. 42, núm. 5, 1992.
- Laclau, Ernesto y Mouffe Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, España, Siglo XXI, 1987.
- Mesa-Lago, Carmelo; Witte, Lothar *et al.*, *Regímenes pensionales*, Santafé de Bogotá, Colombia, FAUS-CIID-FESCOL, 1992.
- Negri, Antonio, *Fin de siglo. Un manifiesto para el siglo XXI*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1992, Barcelona.
- "La anomalía salvaje". Ensayo sobre poder y potencia en B. Spinoza. *Anthropos*, Barcelona, España, 1981.
- O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Ediciones Península, 1981.
- Ochoa, Doris y Restrepo, Darío I., *Estado del arte de la descentralización política y la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria*, Santafé de Bogotá, Colombia, FESCOL, 1993.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Desarrollo y fortaleci-*

- miento de los sistemas locales de salud*, Washington, Estados Unidos, 1993.
- Restrepo, Darío I., *Descentralización y neoliberalismo*, Santafé de Bogotá, Colombia. CEIR-Realidad Municipal, 1992.
- Revista Comercio Exterior, La lucha contra la pobreza en América Latina*. México, vol. 42, núm. 5, 1992.
- Revista Planeacion y desarrollo*. Santafé de Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Varios números, 1992-1993.
- Revista Foro. Política social. Los pobres contra la pared*. núm. 20. Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá, Colombia, 1993.
- Titmuss, Richard, *Política social*, Barcelona, Editorial Ariel, 1991.
- Valier, Jacques, *Liberalisme économique, inégalités sociales et pauvreté dans les pays sous-développés*. Colloquio, 1993.
- "L'Etat et le marché en Amérique Latine, nouvelles lignes de partage, nouvelles interactions". Chantilly, Francia, 1993.
- Wiesner, Eduardo, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Santafé de Bogotá, Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992.