
FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO
-FUNDE-

DOCUMENTO DE TRABAJO #45

POLITICA SOCIAL ALTERNATIVA:
Elementos para el debate y la acción

Por
Elsa Lily Caballero Zeitun

San Salvador
abril 1993

Documento preparado en el marco del proyecto "Políticas
Alternativas para Centro América" FUNDE/CRIES.

Repto. Santa Fe, 35 Av. Norte #9Bis
Apdo. Postal 1774 Centro de Gobierno San Salvador, El Salvador
Tel/Fax: 503-26-7343 Correo elec: fundesv@ni.apc.org

INDICE

INTRODUCCION.

I. MODELOS ANALITICOS SOBRE EL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL.

1. El Estado como instrumento de dominación de clase.
2. El Estado como una forma de cohesión social histórica.
3. Neoliberalismo y Estado, repercusiones en la política social.

II. REFLEXIONES PRELIMINARES PARA UNA POLITICA SOCIAL ALTERNATIVA.

1. El contexto histórico de la política social en América Latina.
2. El nuevo rol de la política social.
3. A manera de resumen: contenidos prioritarios en la construcción de la política social alternativa.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Repensar sobre política social en estos tiempos obliga a un esfuerzo de reflexión y repaso histórico de los procesos teórico prácticos que han estado rondando las condiciones de vida de la población destinataria de la política social y las ópticas y opciones bajo las cuales se ha ido construyendo esa práctica llamada política social.

Por ello y de cara a la definición de una propuesta alternativa en medio de los espacios políticos, sociales y económicos como los actuales, hemos visto necesario hacer de manera resumida un repaso de las influencias teóricas, ya que en campo de los resultados los problemas son evidentes. Las condiciones de vida de la población hoy en día, ya no se miden en términos de indicadores de desarrollo sino en niveles de pobreza.

Parece ser que el viejo argumento de que no podemos asumir lo social separado de lo económico y de lo político, toma nuevos brillos, pero rebasa la afirmación misma, llevando a revisar la conjugación de estos procesos en dimensiones y articulaciones propuestas a partir de las nuevas lecturas de la realidad latinoamericana, en su complejidad social e histórica de un tipo particular de capitalismo que para su expansión y desarrollo ha sabido articular dinámicamente lo que en un tiempo no muy lejano se calificó como lo moderno y lo atrasado de América Latina.

Pero este repaso también significa una mirada crítica del ejercicio de la política social, por que para llegar a una propuesta alternativa se vuelve necesario aclarar la confusión creada con las políticas neoliberales, cuando muchos han confundido la crisis funcional de la política social, su mal funcionamiento, con una pretendida crisis de la política social, procesos totalmente distintos, el primero apunta a la necesidad de mejorar y hacer eficiente el sistema estatal de política social, que el Estado asuma responsablemente las tareas del bien público; y el segundo es el argumento más fuerte del neoliberalismo para reducir el déficit fiscal a partir de la reducción del aparato estatal, la minimización del Estado frente al robustecimiento de los mecanismos de mercado.

Con estas dos dimensiones de análisis es posible hacer el amarre de muchos de los aportes que desde hace mucho tiempo se venían planteando para mejorar el funcionamiento de las políticas sociales, y proyectar las nuevas salidas que se pueden encontrar para que la política social sirva como instrumento de desarrollo nacional y potenciamiento de las capacidades desarrolladas en subsistencia y pobreza por la población que debió haber cambiado su situación de vida a partir de la intervención del Estado.

Una proyección clara que resulta de este análisis es que la

política social debe apuntar a recuperar y potenciar las capacidades de los sectores mayoritarios excluidos de los beneficios del desarrollo nacional para darles los instrumentos de desarrollo humano que requieren en la participación sin desventaja en el mercado. Este debe ser el fin último de la política social, si la intención es no seguir reproduciendo la pobreza para lograr el desarrollo nacional.

Aunque este es un primer esfuerzo que no agota el tema, pues la intención llegaba hasta un ordenamiento de los elementos y reflexiones necesarias como punto de partida que den paso a procesos más profundos de reflexión y propuesta que nos ayuden a encontrar los procedimientos, mecanismos, planes, agendas, para un desarrollo social no excluyente; Consideramos oportuno centrar la atención del análisis en dos grandes temas: uno, los modelos analíticos sobre el Estado y dos, la política social y las reflexiones preliminares para una política social alternativa.

En el primer tema el propósito fue el de retomar críticamente las grandes influencias teóricas que sobre el Estado han influenciado el análisis de la política social, ya que consideramos que es imposible pensar en la política social sin pensar en el Estado. De un tipo particular de Estado, de un pensamiento particular sobre el Estado, así será la práctica y análisis de esa política social.

En el segundo, recurrimos a una mirada rápida de los procesos que han determinado el surgimiento y desarrollo de la política social para llegar al ordenamiento de las ideas propuesta de lo que puede y debe ser la política social.

Con estos propósitos y pensamiento esperamos éste sirva a la intención del título. POLITICA SOCIAL ALTERNATIVA: elementos para el debate y la acción.

I. MODELOS ANALITICOS SOBRE EL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL.

Dentro del pensamiento marxista han sido varias las opciones de interpretación sobre el Estado capitalista, teniendo cada una de ellas sus repercusiones en la interpretación del Estado capitalista en América Latina, y consecuentemente, en el análisis de política social.

En este capítulo referimos sintéticamente las premisas fundamentales de estos modelos de interpretación y como éstos se revierten en la interpretación de la política social, agrupándolos en tres grandes bloques analíticos.

1. El Estado como instrumento de dominación de clase.

El Estado visto como instrumento de dominación de las clases sociales dominantes actúa en función de intereses económicos, es un mero reflejo de las relaciones que se establecen en el proceso del desarrollo de las fuerzas productivas y la dinámica de las clases sociales, estableciendo en este nivel, la base, del sistema capitalista, y el Estado la superestructura cuya dinámica esta determinada por las relaciones económicas.

En América Latina, posiciones teóricas como la de Luis Althusser, con la concepción de los aparatos ideológicos del Estado, y Ralph Miliband, cuya lectura derivó en el instrumentalismo estatal, fundamentaron la posición abolicionista del Estado burgués.

Posiciones como éstas condujeron a propuestas latinoamericanas sobre la política social, que podemos agrupar en dos grandes vertientes.

1.1. Al ser el Estado un instrumento de dominación de las clases sociales, las políticas sociales, como parte de este aparato estatal instrumentalizado, solamente constituyen instrumentos de reproducción ideológica del sistema de acumulación capitalista.

Bajo esta primera interpretación, a la política social se le confinó al sistema de reproducción ideológica, con una función básicamente legitimadora.

1.2. La otra interpretación derivada del instrumentalismo es la que pasó del nivel ideológico a los procesos económicos de la sociedad capitalista; la política social, además de su función ideológica-política, cumple con la función de la reproducción de la fuerza de trabajo a través de los servicios de educación, salud, vivienda y servicios básicos, y la función de garantizar la tasa general de

ganancia, manteniendo bajos los salarios directos a través de los salarios indirectos y subsidios al consumo básico.

Si bien hubo avance en una visión más global de la política social, estas posiciones llevaron a colocar la política social en un callejón sin salida que inmovilizó por algún tiempo las posibilidades teóricas-metodológicas, ya que la alternativa se planteaba desde la lucha revolucionaria. Pero a su vez, como opción política, reactivó el flujo reivindicativo popular y por tanto contribuyó a la inclusión en el análisis a un actor social más en la política social, los sectores populares. Complejizando la dinámica con la presencia del Estado, las clases económicas dominantes y los sectores populares.

1.3. Una tercera posición la constituye la colocación más estructural del Estado, (no como un mero instrumento de las clases económicamente dominantes). El Estado se levanta sobre los capitalistas individuales para ocupar un lugar específico con dinámica propia dentro de la reproducción capitalista en su conjunto, "el Estado pasa a ser una categoría de la economía política"¹. Se hace cargo de aquellas funciones que los capitalistas particulares no pueden cubrir individualmente, pero que son necesarias para la reproducción ampliada del capital. (En esta posición encontramos a autores como: Tilmán Evert, Agustín Cueva, etc.)

Los fenómenos socioeconómicos del modelo de sustitución de importaciones y de agroindustria, sus choques con una estructura ologárquica exportadora y los sectores sociales emergentes; la expansión, la modernización, la regulación urbana y el crecimiento poblacional, plantearon demandas de vivienda, servicios básicos, transporte colectivo, servicios sociales, acceso a la tierra bajo procesos de conflicto, represión, mediación y negociación donde el Estado tenía un papel de mediación muy importante en el marco de las contradicciones estructurales.

Este enfoque se enriqueció principalmente a partir de los modelos de planificación urbana en América Latina, entre las décadas de los 50 al 70 los gobiernos locales o centrales enfrentaron procesos de planificación urbana, el flujo del movimiento reivindicativo urbano, la modernización capitalista urbana, quedando en evidencia los agudos niveles de las contradicciones que enfrentaba el Estado en sus distintas instancias y de la gestión urbana. (Emilio Pradilla, Manuel Castells, Paul Singer, Carlos Vilas, Vicente de Paula Faleiros, etc.)

Esta posición teórica sobre la determinación estructural del Estado, que se levanta sobre los intereses particulares e inmediatos del capital, ofreció la posibilidad de un manejo más

¹ Laclau, Ernesto. 1983

adecuado del problema de las contradicciones sociopolíticas al interior del Estado, al ser éste un garante de la reproducción ampliada del capital y velar por la trascendencia del sistema capitalista. Analíticamente alcanzó autonomía con respecto a la estructura económica, permitiendo el análisis de las contradicciones entre intereses capitalistas particulares, las condiciones generales de la acumulación y las relaciones sociales de producción.

Aunque aún marcada por la tradición del determinismo económico, esta posición en sus primeros momentos, abrió nuevas perspectivas analíticas, indicó caminos para la recuperación de enfoques teóricos más dinámicos que dieron un giro importante al análisis de la política social en la región Latinoamericana (hacia finales de la década de los 70, pero especialmente en los 80). Por un lado tienen el mérito de haber colocado las cuestiones sociales, además de lo político y lo económico, en la tradición intelectual, y por otro, reflejan el nivel de avance logrado en el estudio mismo sobre el Estado.

De estas interpretaciones del Estado se derivaron sistemas de análisis de política social que globalmente, podemos recuperarlo en el siguiente esquema.

ESQUEMA BASICO DE ANALISIS DE LA POLITICA SOCIAL

FUNCIONES DEL ESTADO CAPITALISTA

LA POLITICA SOCIAL GARANTIZA
LA REPRODUCCION AMPLIADA DEL
CAPITAL.

- * Articulación de la economía nacional al mercado internacional.
- * Asegurar la expansión capitalista en el territorio nacional.
- * Generar las condiciones materiales para la circulación de mercancías.
- * Desarrollo del mercado interno.

- * Reproducción de la fuerza de trabajo.
- * Asegurar la tasa general de ganancia.
- * Reproducción ideológica de las relaciones sociales de producción.
- * Legitimación de las relaciones de clase.

Política económica de articulación de la economía nacional al capital transnacional y asegurar los mecanismos de producción y mercado.

Política social enfrenta marginalmente los desequilibrios que genera el desarrollo capitalista a nivel de las necesidades mínimas para asegurar reproducción de la fuerza de trabajo y neutralizar la conflictividad social.

REPRODUCCION DE LAS RELACIONES
SOCIALES DE PRODUCCION

Programáticamente
curativos
reparativos
excluyentes
fragmentados

Operativamente
sin recursos
desarticulados
discontinuos
burocráticos

REPRODUCCION DE LA POBREZA

Este trabajo tuvo su aporte importante en toda la tendencia analítica sectorial de los problemas sociales como parte de la estructura institucional de la política pública, y como dinámica de los fenómenos sociales a que estas políticas públicas hacen referencia: la medicina social, vivienda autoconstruida, introducción de enfoques modernos de educación formal, la educación popular, la asistencia técnica, la asistencia crediticia, la organización social, la organización económica, etc.

2. El Estado como una forma de cohesión social histórica.

En esta visión del Estado fueron varios autores los que influyeron el pensamiento latinoamericano, de los cuales retomamos los más significativos para el análisis de la política social.

En esta posición son importantes los aportes de Nicos Poulantzas con sus conceptos de autonomía relativa y bloque en el poder. La primera, para generar las condiciones que permiten la reproducción de las relaciones de producción y el bloque en el poder que daba la posibilidad de manejar las contradicciones entre las fracciones de capital y el proceso de alianzas que se pueden establecer con los sectores populares en una coyuntura dada, dándole al Estado una connotación histórica y como factor de cohesión de una formación social.

El Estado pasa a tener un carácter histórico, contradictorio, intrínseco en su proceso de conformación y formación, conceptualizado como determinación estructural, y no como un mero reflejo o instrumento de las relaciones puramente económicas.

El otro gran aporte en las concepciones del Estado y la sociedad es la tradición Gramsciana, con la totalidad social, la de bloque histórico, el movimiento cultural, que trasciende absolutamente esa oposición rígida entre infra y super estructura, por una concepción de una unidad orgánica y de determinación mutua (relaciones entre sociedad civil y estado con determinaciones económicas, políticas, socioculturales), "este principio es histórico en la medida en que representa una de las articulaciones posibles y no el efecto único y necesario del tipo de relaciones de producción dominantes y es político en tanto resulta del antagonismo de fuerzas sociales contrapuestas"². Con esta posición teórica-metodológica sobre el Estado, el reformismo capitalista es el resultado de articulaciones históricamente posibles y necesarias.

...se explícita así que el campo del Estado y la política

² Laclau, Ernesto. 1983

resulten considerablemente ampliados. Del Estado en primer término, por cuanto si él es factor de cohesión de una formación social y la unidad o separación de los elementos de una formación social es el resultado de prácticas hegemónicas concretas y no de leyes universales dictadas por una infraestructura omnipotente, se sigue que la forma del Estado define las articulaciones básicas de una sociedad y no sólo el campo limitado de una superestructura política. Esta es la concepción del Estado integral. Pero también el campo de la política resulta ampliado, ya que si los elementos de una formación social dependen en cuanto a su articulación de prácticas históricas concretas, otras prácticas diversas pueden proponer y luchar por articulaciones diferentes.³

Entre los aportes más importantes para el análisis de la política social es la posibilidad de aplicación del concepto de mediación, que abre perspectivas mucho más enriquecedoras que la simple concepción instrumentalista y de determinismo económico, al entender que el Estado como determinación estructural entra en un proceso de mediación entre las estructuras económicas y las fuerzas sociales que actúan en contradicción en una sociedad dada. La mediación social del Estado es congruente con la ley general de garante de las relaciones sociales de producción, pero a su vez con la dinámica histórica de las contradicciones sociopolíticas de la diversidad de los actores sociales que participan de la totalidad social, donde la lucha de clases ha sido una de las más dinámicas y determinantes en el proceso de construcción de la política social, pero no la única.

Reconsiderada la política social como una forma de mediación social permite, por un lado, su reconstrucción histórica como un logro positivo del capitalismo, pero por otro, como producto del crecimiento organizativo y capacidad de colocación de las demandas de la clase obrera a un nivel estructural.

Otro aporte que trasciende el análisis segregado de la política social al interior del Estado y de la sociedad misma, es el planteamiento de O'Connor con su teoría de la crisis fiscal del Estado: El Estado capitalista debe cumplir dos funciones básicas y en general contradictorias: la acumulación y la legitimación. Los gastos y de hecho la intervención del Estado tienen un doble carácter derivado en dos funciones: el capital social y los gastos sociales el primero se refiere a la función de acumulación y se divide en inversión social (proyectos y servicios que aumentan la productividad de la fuerza de trabajo e incrementan la tasa de ganancia) y en consumo social (que son proyectos y servicios que disminuyen los costos de reproducción de la fuerza de trabajo e incrementan la tasa de ganancia). Los Gastos Sociales son aquellos

³ idem.

en que el Estado incurre en su función de legitimación y no son directamente productivos.

Y en cuanto a propuestas propiamente de investigación para política estatal encontramos una de las más adecuadas a nuestras necesidades en el modelo desarrollado por Oszlak y O'Donnell, cuyas premisas básicas consisten en:

"El interés del estudio de las políticas estatales deriva de su potencial contribución al tema de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil.

...Analógicamente, las políticas estatales serían algunos acuerdos de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. En tal sentido, adquirirían significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, el ámbito de la acción social en que se insertan, a los actores sociales que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión y a sus respectivas y sucesivas políticas. Forzando la analogía, nuestra obra es un proceso social relevante definido por un tema o cuestión. Nuestros ejecutantes son actores sociales estatales y civiles cuyas políticas van delineando el ritmo y las alternativas de ese proceso social".⁴

La política social no sólo es un cuerpo institucional, instrumental con procesos y procedimientos propios y sectoriales, ésta es acción social donde participan actores sociopolíticos con dinámicas y agendas propias.

La política social como proceso, a partir de la mediación entre actores sociales en contradicción, se construye a partir de la colocación de problemas (cuestiones) en base al conflicto, la negociación o concertación de agendas (Oszlak y O'Donnell) y el criterio del gasto e inversión social (O'Connor); han revitalizado directamente el análisis de la política social desde una perspectiva alternativa, donde se trascienden los niveles de confrontación teórica y práctica que no dejaban posibilidades a la acción política y reivindicativa bajo el pensamiento desarrollado por Gramsci.

Dos consecuencias importantes se derivan de esto. La primera, que la lucha política ha pasado ahora a abarcar la totalidad del campo de la sociedad civil. Conquistar la hegemonía no significa tan sólo conquistar la dirección política, sino modificar el sentido común de las masas y lograr una rearticulación general de la sociedad. Pero, en segundo lugar, esto significa que el poder no se conquista en un solo acto

⁴ Oszlak, Oscar. O'Donnell, Guillermo. 1984

sino que es el resultado de una larga guerra de posición a través de la cual se va modificando la relación de fuerzas en la sociedad. No hay, pues, un momento único de ruptura revolucionaria, sino una serie de rupturas que señalan los diversos virajes en el cambio de dicha relación de fuerzas.⁵

El enfoque del Estado como forma de cohesión social con determinación estructural valoriza la acción contradictoria de los actores sociales que construyen la experiencia de una formación social dada, potencializa el nuevo rol de la política social vista a la luz de un marco teórico y práctico transformador, abriendo posibilidades de cambios concretos en la estructura social, al tener como principios la democratización, la inversión en el capital humano, la participación, la reivindicación, la trascendencia de la subsistencia en pobreza a la producción de la vida con dignidad, y que Laclau recoge al plantear que "EN LA TRADICION GRAMSCIANA ENCONTRAMOS EL INTENTO DE DESARROLLAR UNA CONCEPCION DEL ESTADO INTEGRAL QUE ACEPTE EXPLICITAMENTE LA ARTICULACION POLITICA DEL ESTADO SOCIAL Y LA HISTORICIDAD DE LOS SUJETOS SOCIALES".⁶

3. Neoliberalismo y Estado, repercusiones en el análisis de la política social.

En América Latina la primera expresión abierta de la crisis capitalista contemporánea es la crisis de la deuda externa, que sin ser causa, sobre ella se argumentan las medidas correctivas neoliberales que los gobiernos latinoamericanos deberán enfrentar para corregir las distorsiones provocadas por la intervención del Estado como regulador de la economía y la sociedad, y lograr recuperar la credibilidad financiera, y estar en sintonía con la dinámica internacional de acumulación.

Los programas de ajuste estructural implementados en América Latina a partir de la década de los 70, y más agresivamente en los 80, como mecanismo para enfrentar la crisis, son elementos de un proceso más amplio de reconstrucción del capitalismo a escala global que simples medidas coyunturales de ordenamiento de las economías nacionales, en la búsqueda de nuevas oportunidades a partir de dos procesos fundamentales: la globalización y la privatización de las economías nacionales.

En lo que se refiere a la globalización, se apunta hacia la constitución de un único mercado mundial en el que exista una libre

⁵ Laclau, Ernesto. 1983

⁶ Laclau, Ernesto. 1983

movilidad de los recursos productivos. Esto implica la eliminación de las políticas y leyes nacionales en materia comercial, financiera y de inversión que obstaculizaron en el pasado, sobre todo durante la época desarrollista, la libre penetración del capital transnacional en los países de América Latina.

En cuanto a la privatización, ésta se refiere no sólo a que el Estado transfiera al sector privado todas las actividades productivas de que fue apropiado durante el período del intervencionismo estatal, sino que además tienen que ver con la eliminación de las distorsiones provocadas en el sistema de mercado por el intervencionismo estatal: eliminación del control de precios, (incluyendo el precio del factor trabajo, salarios; del factor capital, tasa de interés, y el de divisa), eliminación de subsidios a determinados sectores económicos y/o sociales, y la eliminación de políticas discriminatorias de desarrollo.

Los programas de ajuste estructural tienen dos momentos: el primero es el llamado programa de estabilización, cuyo objetivo es resolver en el corto plazo los desequilibrios macroeconómicos fundamentales, poniendo especial énfasis en déficit fiscal y el déficit de la balanza de pagos, con el objetivo de colocar a las economías nacionales en condiciones de incorporarse equilibradamente a la dinámica del sistema. El segundo momento es propiamente el del ajuste estructural y hace referencia a la transformación de las estructuras económicas nacionales, transformación cuyos elementos fundamentales son: reducción al mínimo del sector público, implantación de un modelo de crecimiento basado en la promoción de exportaciones, y la desnacionalización del capital.

Las medidas de política económica que componen los programas de ajuste puede ser resumido en:

- * eliminación de las prácticas de planificación económica.
- * eliminación de los controles de precios sobre los bienes de consumo.
- * liberalización del mercado de divisas, liberalización de la tasa de interés.
- * eliminación de los monopolios (sindicatos) en el mercado de trabajo.
- * liberalización del acceso al país del capital extranjero.
- * orientación preferencial de las medidas de política económica hacia la promoción de exportaciones.
- * reducción del tamaño del Estado por la vía de concentrar la inversión pública únicamente en aquellos proyectos que fortalezcan directamente a la promoción de las exportaciones y la reducción al mínimo de los proyectos de inversión social y los subsidios a sectores sociales o productivos.

En síntesis, ello implica renovar la reinserción subordinada de las economías latinoamericanas en el sistema social capitalista bajo la

primacía del mercado.

Los programas de ajuste tienen su base teórica en el modelo neoliberal, que en términos muy gruesos propugnan por la primacía del mercado como mecanismo óptimo de asignación de los recursos, planteando que a medida que una economía se va alejando del sistema de mercado libre, a medida que se vea más afectada por la intervención estatal, se irá volviendo mas ineficiente.

El antiestatismo, es una de las características fundamentales de la doctrina neoliberal, a lo que Franz Hinkelammert ⁷ llama el "estatismo al revés", y que consiste en la negación profunda del Estado por el mercado.

El mismo autor argumenta, que el problema no es el mercado en sí, sino la pretensión neoliberal de absolutizar el criterio cuantitativo de la ganancia por encima de la vida misma, y considerar como una distorsión de mercado e irracionalidad económica que la población y la naturaleza sobrevivan, área de intervención del Estado, desde la perspectiva teórica que lo conceptualiza, como garante de la trascendencia de las relaciones de producción en las cuales los factores trabajo y naturaleza, son constitutivos de cualquier relación de producción.

Sin embargo (siguiendo el pensamiento de Hinkelammert), para Centroamérica el neoliberalismo ha significado: fortalecer un Estado coheritivo, represivo, ya que es la única posibilidad que ha tenido para imponer las medidas antiestatales y antireformistas, así como las mismas medidas reformistas provocadas hacia los años 50 en la región centroamericana por tratarse de Estado con una constitución histórica estructural de mucha debilidad.

" La fuerte presencia del ejército en la institucionalidad del Estado en América Central y en América Latina en general no atestigua la existencia de Estados fuertes. Es más bien resultado de una situación en la cual el Estado es debilmente desarrollado. No cumple con funciones básicas para la sociedad y suple esta falta con la existencia de un aparato represivo exageradamente grande" ⁸

En este mismo sentido Norbert Lechner da su aporte respecto de la construcción del Estado Latinoamericano sobre la base de la siguiente argumentación: el Estado al constituirse en referente general establece división entre los sujetos particulares y a la vez cohesionan. ...pero por otro lado es a partir de la reproducción diaria del hombre particular, de una articulación de los significados inherentes a esa vida cotidiana, como se constituye

⁷ Hinkelammert, Franz. 1992

⁸ Hinkelammert, Franz. 1992

una voluntad nacional popular ⁹. Traduciendo a Lechner, esto sería un Estado fuerte donde la sociedad civil encuentra su forma de expresión, donde los sujetos individual y colectivamente se reconocen. El Estado es producto y a la vez productor de la vida social.

Una idea básica a considerar, que está bajo la argumentación de los autores, es la de la construcción del Estado como expresión y parte de la sociedad civil. Su fortaleza o debilidad como actor del proceso de cohesión social tiene mucho que ver con lo que hace o ha dejado de hacer respecto de las necesidades económicas, sociales, culturales, políticas del conglomerado humano que lo conforma. De la forma como articula, da respuesta, incorpora, o excluye a los actores sociales en contradicción de esa nación, así será su constitución estructural.

La combinación: debilidad estatal, agresividad de rentabilidad y especulación de los sectores económicamente hegemónicos son los factores más importantes en la configuración de la distorsión estructural del Estado. No la pseudo distorsión argumentada por los neoliberales, sino la sustitución del "Estado social por el Estado represivo" ¹⁰ que en si mismo se ha constituido en un obstáculo al desarrollo nacional, por la distorsión que históricamente ha provocado la maximización de la ganancia como criterio único de desarrollo, que incluso determina lo que se ha definido como crisis de gobernabilidad, crisis de legitimación estatal.

Los resultados de la debilidad del Estado centroamericano son reflejados, en parte, por la variada y prolija gama de métodos e indicadores para medir la pobreza utilizados recientemente por los organismos internacionales, y que pesan como argumento sobre las distorsiones del Estado: a pesar de haber recibido fuertes masas de financiamiento externo para impulsar los procesos de desarrollo, después de varias décadas financiadas, los resultados son medidos en niveles de pobreza y no en niveles de desarrollo.

El antiestatismo neoliberal tiene sus consecuencias directas en la política social. Bajo el argumento de que el Estado es el principal distorsionador de los procesos de regulación social y económica, los PAE no sólo incluyen medidas económicas, sino un paquete de medidas sociales, "el Ajuste Social" ¹¹. La más visible es la de la compensación social (que agresivamente minimiza la política social como procesos de acción social del Estado). La reducción drástica al gasto e inversión social, la privatización, la reestructuración estatal, la liberación de precios a los productos básicos, el

⁹ Lechner, Norbert. 1983

¹⁰ Hinkelammert, Franz. 1992

¹¹ Caballero, Elsa Lily. 1991

desmantelamiento de las organizaciones sociales reivindicativas son procesos que afectan directamente al sistema de política social como mecanismo regulador de la redistribución de la riqueza social.

El ajuste social que se intentó legitimar por parte de los organismos internacionales como el costo social que había que pagar por la mala administración estatal es de extrema severidad para la población tradicional o potencialmente beneficiaria de la política social.

No ponemos en duda la necesidades de corregir los procesos que han llevado a una mala gobernabilidad estructural y funcional del sistema estatal en general, y de la política social en particular; especialmente y en este caso, sobre la crisis funcional que ya habían sido denunciadas con el proceso mismo de intervención estatal, mucho antes de los programas de ajuste estructural, evidenciada en:

- * desproporcionada burocratización, tanto nacional como de la burocracia internacional.
- * un gasto social sobrecargado en gastos corrientes (salarios).
- * desviación del gasto e inversión social hacia las capas medias urbanas y determinados grupos del área rural que hace a la política social selectiva y restrictiva.
- * deficiencia e inoportunidad del gasto social que hace que los programas siempre sean de emergencia, curativos, reparativos, fragmentados.

Sin embargo, el neoliberalismo recupera la necesidad de la eficiencia estatal, la focalización del gasto e inversión social, la necesidad de la participación social asumida como parte de la privatización dentro de la estrategia del capital internacional de la globalización y privatización de las economías nacionales para optimizar los mecanismos de mercado, costos de producción y rentabilidad, que maximicen la ganancia como único factor de racionalidad económica y social.

Uno de los argumentos del ajuste social es que bajo el modelo de política social desarrollado en Centro América desde los años 50, y en América Latina en general, la inversión y gasto social no llegaron a los sectores poblacionales meta. Este argumento es válido, y se ha definido como la Crisis Funcional del sistema de política social. Sin embargo, la crisis funcional del sistema no justifica en sí mismo el ajustes social; las consecuencias del desarrollo capitalista en la precariedad de las condiciones de vida de la población, permanecen, se han profundizado. Primero, por estar determinadas por el modelo de acumulación; segundo, por un mal gobierno para la acción social, ya que ésta, no ha sido prioridad en el capitalismo del tercer mundo.

El ajuste social, es válido dentro de la lógica neoliberal, no así para el desarrollo socio económico nacional. La reducción del gasto

e inversión social es un mecanismo para enfrentar el déficit fiscal y minimizar la acción del Estado; para la filosofía neoliberal el Estado no es un agente que dinamice las relaciones de mercado, éste con su política intervencionista ha sido un factor de estancamiento y desmovilización de la libre oportunidad de mercado. Para el neoliberalismo es a través del mercado que la población tiene acceso a satisfacer sus necesidades.

Esto teóricamente es posible cuando los diversos actores que participan del mercado actúan en igualdad de oportunidades, sin desventaja estructural unos respecto a otros, donde los precios de mercado para los bienes, servicios y fuerza de trabajo garanticen el desarrollo humano más allá de la reproducción.

Sin embargo, en sociedades configuradas a partir de la heterogeneidad estructural, como las latinoamericanas, no es posible que medidas con pre-condiciones puras de mercado sirvan para equilibrar el mercado en el sentido más amplio de participación equitativa de oportunidades que garanticen la reproducción humana sin pobreza.