

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

POLÍTICA SOCIAL Y DEMOCRACIA EN LOS 90

Aldo Neri (*)

Una buena manera de comenzar un artículo consiste en definir el campo que se ha de abordar. En este caso, se trata de la política social en América Latina. En tal sentido vale precisar que, en su concepto más general, ella representa la orientación del conjunto de políticas públicas que dibujan -por acción u omisión- un determinado modelo de sociedad y de convivencia en la prosperidad o en la penuria.

Política social representa, por tanto y aunque lo englobe, mucho más que gestionar los tradicionales servicios sociales de salud, educación, previsión, etc. y todavía muchísimo más que las acciones asistenciales sobre la pobreza, que desde una visión arcaica y nada infrecuente suelen interpretarse como sinónimo de política social.

Es, pues, con este concepto que propongo interrogar la realidad latinoamericana contemporánea. La cual nos mostrará, por lo pronto, que durante más de un cuarto de siglo la mayor parte de nuestros países participó de la fiesta económica que siguió a la segunda gran guerra. Si la imagen pareciera exagerada, hablemos de bonanza: buenas tasa de crecimiento, ampliación del empleo y del mercado interno, disminución proporcional de la pobreza -50% de la población en 1950, 35% en 1980-, importación de ideologías y modelos institucionales correspondientes al desarrollo del Estado de Bienestar europeo, mejoría de los principales indicadores sociales (expectativa de vida, nutrición, alfabetización); en fin, que casi deberíamos haber sido felices, pero no nos dábamos cuenta.

Y en parte no lo hacíamos porque el desarrollo paralelo de la ineficiencia, el derroche, el clientelismo político, la inequidad, la corporativización del Estado y la corrupción ensombrecían todo lo anterior. Ambivalencias de la realidad que, a la hora de la crisis económica iniciada en los '70, generó dos consecuencias negativas:

- alta vulnerabilidad del sistema productivo, el Estado y la seguridad social para adaptarse a la nueva situación e
- incapacidad para generar alguna alternativa terapéutica a la receta simplificadora del ajuste que se impuso a buena parte de los países.

Y, completando las contradicciones, un despertar democrático que arrasó con las dictaduras, impulsado por la fatiga de los pueblos y por el atemperamiento primero y luego el final de la guerra fría que le permitió a Estados Unidos descubrir y alentar las bondades de la democracia en la periferia, como antes lo había hecho con las dictaduras gendarmes.

Cuando, más tarde o más temprano, muchos de estos países comenzaron a recuperar cierta capacidad de crecimiento, se evidenció que el discurso político-social dominante iba mucho más allá de una justificada crítica a las distorsiones del modelo vigente de posguerra y de propuestas de reforma que, en realidad, cuestionaban sus bases ideológicas.

La inspiración occidental de posguerra -mucho, poco o nada implementada, según casos nacionales- orientó políticas universalistas y redistributivas que se sustentaban en la hipótesis de pleno empleo y de mejoría progresiva en la distribución del ingreso. Dentro de la heterogénea gama que abarca desde las socialdemocracias nórdicas a los populismos latinoamericanos, aquella orientación y esas hipótesis resultaron frecuentemente válidas por algunas décadas. El presupuesto ideológico implicaba instrumentar colectivamente el principio de solidaridad social, cuya ecuación económica redistributiva se expresaba en el nivel salarial, los servicios de la seguridad social y la acción directa del Estado en ciertas áreas sociales. No era, claro, un igualitarismo a ultranza; se trataba de un modelo de capitalismo de mercado en el que, para expresarlo como lo hiciera John Rawls, las desigualdades sociales y económicas, por ejemplo las desigualdades de riqueza y autoridad, sólo son justas si producen beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad. 1

Hoy las partituras filosóficas que difunden los altavoces han cambiado. La más cruda y atrevida asegura que la solidaridad es atributo individual y voluntario, no institucionalizable y, sobre todo, no obligatorio. Un poco más tímida resulta la difundida, entre otros, por los organismos multilaterales de crédito que sugiere abandonar lo social al mercado (incluidos seguros compulsivos de retiro, salud, desocupación, etc.) y compensar a los que quedan afuera con solidaridad financiada por impuestos generales, a través de acciones focalizadas sobre los pobres, como -que en 1950, volvieron a ser el 50% de la población de América Latina (CEPAL)-. La primera versión, a los cuerdos les parece peligrosa en términos de paz social. La segunda previene incendios y puebladas, con la ventaja adicional de abrir buenos espacios para negociantes y tecnoburócratas. A lo que ambas cierran la puerta es a la democracia.

Así como dijimos que la política social es mucho más que servicios sociales, apuntamos también que democracia es más que república. Desde la Atenas de Pericles se ha recorrido un largo, zigzagueante y frecuentemente interrumpido camino hacia la construcción de las formas democráticas de organización social. Tuvieron claro el rumbo los barones liberales latinoamericanos del siglo pasado, cuando lucharon contra los absolutismos coloniales, religiosos, civiles y militares. Pero la construcción democrática no se limita a la apertura política y económica institucional de la superficie. Tiene sus raíces en la conciencia de cada ciudadano y en la posibilidad de su efectiva participación en la sociedad. No existe integración política con exclusión económica social. Hoy por hoy, con su difusión, el voto del excluido es un sarcasmo trágico, además de un caldo propicio al clientelismo y a la manipulación.

En la realidad, la política social enlaza el grado de inclusión ciudadana con la política a secas; o sea, con la distribución del poder en la sociedad. Y la comprensión de este vínculo puede ser todo menos dogmática. Uno de los problemas del siglo radicó en que hubo un socialismo que se hizo dogmático y así le fue. Ahora, el riesgo es una corriente liberal que firmó un dogmático pacto de sangre con el mercado, sin percatarse que ser liberal y dogmático es una contradicción terminológica y que el mercado es un modo eficaz de funcionamiento de la economía que no tiene ningún pacto sellado con la democracia, como lo prueban las múltiples experiencias nacionales contemporáneas de capitalismo exitoso con régimen político absolutista. El dilema que hoy enfrenta el liberalismo es que una interpretación extrema de su componente económico lleva, tarde o temprano, a recortar inexorablemente la libertad real de una extensa mayoría.

Un mercado sin timón fractura, discrimina y excluye, aún con éxitos macroeconómicos. Y no es cierta la teoría del rebalsamiento a mediano plazo. Lo dijo bien claro, en una conferencia en Buenos Aires, quien fuera destacado asesor del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Edward Luttwak, absolutamente identificado con la ortodoxia económica: en los últimos 20 años de buen desarrollo, la economía norteamericana concentró incesantemente el ingreso, disminuyó en casi un 20% el pago por la hora de trabajo y llevó a que el 20% de la población fuera la beneficiaria de la mayor parte del aumento del consumo. Como mantuvo el empleo y un cierto grado de movilidad social, Luttwak aprueba el resultado, porque son las reglas de juego que él respeta. Pero no son las mejores para la democracia. Quizás alcancen para lo que Lester Thurow llama democracia manipulada, pero no para ejercer una plena y responsable autonomía ciudadana. Además, el último e irrefutable parámetro válido para medir una economía es su resultado social, su impacto en la calidad de la vida de la gente. Los índices macroeconómicos son apenas una pista, a veces contradictoria, para evaluarla.

Resulta suficientemente claro que la crisis del empleo y la regresividad del ingreso son los ejes del actual problema social en buena parte de América Latina; que ambas cuestiones han empeorado mientras mejoraban algunos indicadores macroeconómicos; que no es cierto que la continuidad de estas mejoras garanticen en el largo plazo la superación del problema social si no se aplican políticas activas que promuevan una mejor distribución; que el gasto público social, aunque estuviera bien administrado, es

apenas un paliativo precario de una estructura social injusta; que en no pocos casos la corrupción agrava las consecuencias de este derrotero.

Digámoslo ya: no hay regreso al Estado de Bienestar que conocimos; pero la aspiración a una sociedad más solidaria en la que éste se inspiró sigue tan vigente como los ideales de la revolución francesa que desde hace más de 200 años sobreviven al terror y a las frustraciones posteriores.

La reforma debe encararse desde una postura que evite tanto la demagogia populista como el capitalismo desbocado. Y la agenda deberá incluir como asuntos centrales los criterios de distribución del beneficio de la mayor productividad de la economía; el hiperconsumismo de los grupos afluentes y su relación con el ahorro nacional; la equidad y eficiencia de los sistemas de desarrollo y protección social (educación, salud, previsión, desempleo, vivienda, etc.) y la construcción de un Estado depurado de sus excesos e ineficiencias y garante de un modelo de democracia que equilibre participación, incentivos para el crecimiento económico y pautas básicas para distribuir sus frutos.

Para abordar esta agenda se requiere un criterio integrador de la política de gobierno que eluda constituirse en una mera sumatoria de estrategias sectoriales. En el caso de la política social, tal abordaje exige una visión conjunta del empleo, el sistema impositivo, la seguridad social, la cuestión ambiental, las funciones sociales del Estado y la participación de la sociedad civil.

Un mundo sacudido por el acelerado desarrollo tecnológico puede avanzar hacia la deshumanización y la anomia o fortalecerse en el perfeccionamiento de la ciudadanía socioeconómica y política de sus integrantes. El resultado no está escrito en ninguna parte. Pero la voluntad de los pueblos es también una fuerza de la historia.

1 Rawls John. Teoría de la Justicia. FCE. México 1979

* Doctor en Medicina y autor de numerosas publicaciones. Ex-ministro de Salud y Acción Social de la Nación. Coordinador de los equipos de salud del Instituto Programático de la Alianza (IPA) y vicepresidente de la Fundación Argentina para la Libertad de Información (FUALI).