

LA POLÍTICA SOCIAL EN LA AGENDA LATINOAMERICANA: ALGUNAS PERSPECTIVAS PARA AMÉRICA LATINA

Irey Gómez Sánchez*¹

Resumen

En este papel de trabajo se analiza el papel de la política social en la agenda internacional, considerado el contexto de la globalización y aplicación de políticas de ajuste y estabilización económica en los países latinoamericanos. Se intentan identificar algunos rasgos que presenta la intervención de nuevos actores en la política social latinoamericana, específicamente se hace referencia a ciertas agencias financieras y de desarrollo, tales como el BM, el BID y FMI. De igual manera, se hacen algunos señalamientos sobre la política social en Venezuela. Finalmente, se exponen algunas inquietudes acerca de la influencia de estas agencias en la formulación de políticas contra la pobreza y las posibles respuestas de la región latinoamericana ante los desafíos que significan estos escenarios.

Palabras clave: Política social, globalización, nuevos actores.

Recibido: 09-04-99 • Aceptado: 04-07-00

* Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de Oriente, Apartado postal 122, Cumaná, Venezuela.
E-mail: igomez@ci.udo.edu.ve

¹ La autora agradece las observaciones de la Dra. Elsa Cardozo de Da Silva.

Social Politics on the Latin American Agenda: Some Perspectives for Latin America

Abstract

This working paper analyzes the role of social politics on the international agenda, considering the context of globalization and the application of the politics of adjustment and economic stabilization in Latin American countries. It attempts to identify some characteristics presented by the intervention of new actors in Latin American social politics, referring specifically to agencies of finance and development such as the World Bank, the International Development

Bank and the International Monetary Fund. In the same vein, some indications are made regarding social politics in Venezuela. Finally, concerns are expressed regarding the influence of these agencies on the formulation of policies to combat poverty and possible reactions from the Latin American region confronting the challenges implied by these scenarios.

Key words: Social politics, globalization, new actors.

1. Introducción

Algunos autores como Rosenau (1995) y Mc Grew (1992), coinciden en sus planteamientos acerca de que la incertidumbre y la contingencia definen la realidad política global. Vistos desde el plano doméstico, estos elementos tienen un efecto diferenciado si nos ubicamos en realidades cuyos sistemas políticos y económicos han estado signados por constantes períodos de crisis, que los ha hecho más vulnerables al impacto de los cambios externos. Es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos que casi siempre han vivido en una coyuntura crítica. Quizás en ninguna otra parte del mundo sea tan posible visualizar aquella idea de que el orden descansa sobre múltiples contradicciones, ambigüedades e incertidumbres como en Latinoamérica. Pero lo más importante no es llegar a este tipo de afirmaciones, sino comprender esta realidad más allá de las panaceas ideológicas existentes y abrir caminos que se traduzcan en políticas o estrategias que orienten la acción hacia el desarrollo de escenarios que eviten el proceso de desintegración social que ya nos lleva una larga ventaja.

Dentro del conjunto de transformaciones que hoy en día vive el sistema mundial y el subsecuente debate que esto ha traído, el surgimiento de mayores focos de pobreza, que en décadas anteriores, en los países desarrollados y el violento empobrecimiento de más de la mitad de la población de los países en desarrollo, convierte a las estrategias de erradicación de la pobreza en un tema obligado tanto para los analistas sociales como para los que compete tomar decisiones en este ámbito. No obstante la magnitud e importancia que reviste el problema, hay que distinguir entre el voluntarismo y la situación real con relación a los avances que se han dado en esta materia. Por ello es conveniente revisar la importancia que dentro de la agenda internacional se le está dando a este tema y más allá de eso determinar cuáles son las vías que se están empleando para atender la situación específica del empobrecimiento de una gran parte de la población. Es por ello que el interés de este ensayo se centra en las políticas sociales y su ubicación en un contexto en el cual las economías han entrado en un proceso de globalización. Se consideró el caso de Venezuela pero sin perder de vista la situación general de América Latina. Toda vez que existen elementos que coinciden en un denominador común: el progresivo deterioro de las condiciones de vida y el fracaso de las estrategias hasta ahora empleadas para atender esa situación en la mayor parte de los países que integran esta parte del continente.

En tal sentido el estudio del fenómeno de la globalización desde las diversas perspectivas existentes es pertinente para dar cuenta de la manera cómo éste se hace presente en las decisiones políticas vinculadas a la intervención en el área social, tanto la que realiza el Estado como la que realizan otras organizaciones no gubernamentales.

El objetivo central de este papel de trabajo está dirigido a contribuir a la discusión en cuanto al efecto de los cambios que están ocurriendo en el planeta, especialmente aquellos que se relacionan con la globalización de la economía y las características que está asumiendo el sistema político: “complejidad y diversidad, modelos o patrones intensos de interacción, la permeabilidad del Estado-nación, cambios rápidos y en cascada y la fragilidad del orden y el gobierno” (Mc Grew, 1992: 313). Específicamente, se analiza el ámbito de la política social considerando el impacto de los cambios en el Estado-nación y el desarrollo de procesos de descentralización y privatización de los servicios sociales. Otro elemento de análisis que está vinculado al punto anterior, es el papel que actualmente juega la política social en la agenda internacional, especialmente en un marco de aplicación de políticas de ajustes y estabilización de la economía en los países la-

tinoamericanos donde aparecen nuevos actores con igual o mayor capacidad de decisión que el propio Estado.

2. Política social, estado de bienestar y globalización

A sabiendas de la amplia discusión existente alrededor del tema de la política social, como un avance en el aspecto teórico-metodológico, el primer elemento que debemos clarificar es la relación que establecemos entre la globalización y esta política. De acuerdo a Offe la política social se explica a partir del objetivo primordial que ella debe cumplir desde el Estado: hacer compatibles “las necesidades del trabajo y el capital”, de modo que su desarrollo conjuga las “exigencias” de uno (el trabajo) y los “requisitos sistémicos” del otro (el capital) (Offe, 1994: 94). Este objetivo, especialmente en América Latina, parece haber entrado en crisis a partir de las últimas tres décadas, se ha insistido en que la capacidad de regulación del Estado y por ende el proceso de integración social de los espacios territoriales, ha sido afectada por los cambios en el modelo capitalista mundial (Pérez, 1997). Por otra parte más allá de las connotaciones que pueden darle un carácter de moda o ideología- tenemos que la globalización es parte de las transformaciones del capitalismo mundial que tienen características especiales, relacionadas a cambios tecnológicos y económicos y su irradiación o impacto hacia el resto del sistema. La globalización abarca una amplia gama de transformaciones que han tenido como núcleo el cambio de pa n tecnológico y los avances logrados en la informática, las telecomunicaciones, las comunicaciones tró y los servicios, y la producción. Aunque ha predominado el aspecto económico de la globalización también se ha planteado su incidencia en la creación de un nuevo ambiente cultural. En tal sentido es necesario analizarlo en una magnitud que considere el carácter histórico que tienen estos cambios, la forma como las tendencias que de ahí se derivan pueden afectar otros procesos que se han ido gestando en los llamados países de economías periféricas y que se evidencia en la forma como éstos responden a esos cambios. Principalmente, podemos mencionar lo relativo a la transnacionalización de la economía, la tendencia de las estructuras a la articulación alrededor de ejes de poder que traspasan las fronteras del Estado-nación, y el impacto que tienen para las economías regionales y sus Estados, la dinámica de la globalización financiera y productiva (Pérez, 1997; Tomassini, 1996; Bodermer, 1998).

La crisis del endeudamiento externo y la aplicación de políticas de estabilización y ajuste hicieron entrar las economías latinoamericanas por el aro colocado por los organismos financieros internacionales: Las reformas surgidas al calor de ese proceso suscitaron interés no sólo por el impacto que produjeron en las estructuras políticas y económicas a nivel doméstico, sino también por obedecer a una racionalidad que atenta contra las posibilidades de integración social y de consolidación democrática en la región, al restringir el papel del Estado en lo social y pasar por alto la “herencia” cultural, social y política que dejaron los modelos de desarrollo anteriormente aplicados.

Uno de los cambios que se observan actualmente es que a través del desarrollo de estrategias económicas de estabilización y ajuste, la noción de política social² se ha ido desplazando por la de **programas sociales**³ y más aún a estos programas se les añade la categoría de **compensatorios y focalizados hacia los sectores más pobres**. Este cambio en la concepción y naturaleza de la política social implica una reducción en las estrategias destinadas a atacar el problema de la pobreza y, en lo que respecta al Estado, un desmantelamiento del clásico sistema de asistencia social. Cambios que han sido acelerados no tanto por la evaluación de los resultados que ha brindado dicho sistema sino por la crisis económica que se acentúa a partir de la década de los ochenta en la gran mayoría de los países latinoamericanos, a lo cual se suma un replanteamiento de la función tradicional del Estado y de sus relaciones con actores supranacionales.

El Estado de bienestar, al cual están asociadas las políticas sociales, comienza a ser cuestionado; tanto por su escasa eficiencia en el cumplimiento de sus funciones como por las exigencias que plantea el gasto social. Es importante destacar que esta discusión ha sido abordada en distintas dimensiones, para algunos, se trata del tránsito de una sociedad a otra (sociedad de producción a so-

- 2 Entendida la política social como mecanismo de mediación social que se convierte en alternativa de acción ante determinadas situaciones. El contenido de alcance de ese mecanismo se traduce también en la capacidad de la sociedad civil para condicionar la acción del Estado.
- 3 Desplazamiento que en un contexto de crisis económica y de orientación de la economía hacia el mercado lleva como finalidad hacer operativa la reducción de la presencia estatal en la atención de lo social.

ciedad de conocimiento) (Tomassini, 1996), para otros es el resultado de la difusión del pensamiento neoconservador y liberal (Offe, 1994). Hay quienes se muestran contrarios a la intervención estatal y propugnan el desarrollo de la política social a otro nivel. Refiriéndose a la realidad norteamericana Peter Drucker afirma que las políticas sociales de mayor éxito en los últimos años han sido aquellas en que los gobiernos –principalmente los gobiernos locales– **contratan por fuera**⁴ (Drucker, 1994). Aunque en este caso no se refiere al Estado sino al gobierno, este autor alude al desarrollo de formas de gestión que sustituyan la tradicional intervención del Estado en la resolución de problemas sociales específicos. Offe advierte que puede prosperar el embate contra el Estado del Bienestar, aún en aquellos sectores tradicionalmente llamados a defenderlo o a beneficiarse de su acción –la izquierda, los trabajadores– debido a experiencias particulares de esos sectores vinculadas a la realidad social y al funcionamiento de ese modelo de Estado (Offe, 1994: 209).

La redefinición del modelo estatista de asistencia social, la creciente importancia de ciertas organizaciones internacionales, de ONG's nacionales y transnacionales, su modo de vincularse con el Estado y la sociedad civil, así como la difusión de un nuevo modelo de desarrollo basado en la preeminencia del mercado tiene un efecto significativo en la política social. En un sentido positivo, el contexto globalizador plantea un proceso de domesticación de la política global lo cual favorece, entre otras cosas, la importancia dada a las políticas de bienestar económico. (Mc Grew, 1992a: 314). En otro sentido existen opiniones que apuntan en una dirección contraria, en el caso de América Latina:

La globalización ha ejercido siempre una extraordinaria influencia sobre América Latina. No es, probablemente, exagerado, sostener que, en los cinco siglos transcurridos desde las epopeyas de Colón y Vasco da Gama hasta la actualidad, América Latina es la región del mundo en que la globalización ha impactado más profundamente... han prevalecido las malas sobre las buenas respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global (Ferrer, 1998:1).

4 Negrillas nuestras.

3. Nuevos actores en la política social

3.1. La crítica neoliberal al estado del bienestar: la propuesta del estado mínimo

La crítica neoliberal acerca del rol del Estado y el cuestionamiento en cuanto a su desempeño en las cada vez más crecientes y complejas situaciones sociales, ha puesto de relieve el papel de otros actores y su incursión en áreas tradicionalmente reservadas casi con exclusividad a la gestión del Estado. Una de estas áreas es la política social, la cual progresivamente ha venido siendo desarrollada por agentes no gubernamentales.

La discusión acerca de la PS y el rol del Estado ha estado sesgada por la situación de crisis del modelo económico Keynesiano y la aplicación de medidas de corte neoliberal. En este marco se ha debilitado el rol tradicional del Estado y su eficiencia para atender en el plano social los problemas derivados del fracaso de ese modelo. Aunque esta discusión tiene un carácter mundial, su desarrollo y contenido ha ido por diversos senderos, si comparamos las experiencias de los países europeos y EE.UU con América Latina.

Como lo hemos referido anteriormente, en el caso de A.L. el debate en torno a las políticas sociales está íntimamente relacionado a todo un conjunto de reformas económicas y sociales que a la postre han desembocado en cursos de acción que persiguen eliminar o minimizar el papel social del Estado, paradójicamente en un momento en el cual se plantean mayores demandas en cuanto a la intervención estatal.

La aplicación en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, a partir de la década de los ochenta, de un conjunto de medidas de ajuste y estabilización económica conlleva a una reformulación del enfoque tradicional de la PS, reforzando su carácter subsidiario con respecto a la política económica y sus objetivos asistencialistas y paliativos en relación al impacto social del Ajuste económico.

Este proceso ha ido paralelo a la preeminencia dada a los organismos financieros multilaterales y bilaterales cuyo carácter de financistas de las economías regionales, a través del aporte de capitales y su papel de hegemonía en el sistema mundial, les ha conferido un desmedido poder para determinar y participar directamente en el diseño, contenido, ejecución y la evaluación de las políticas económicas y sociales. Organismos tales como el Banco Mundial (BM), el

Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han sido protagonistas en el proceso de reformas económicas y sociales que se han iniciado en los países de la región, en tanto estas agencias han sido promotoras en forma directa e indirecta de estrategias de desarrollo que supeditan el desarrollo social al comportamiento de ciertas variables macroeconómicas, a la vez que han reducido la política social a la ejecución de programas sociales dirigidos exclusivamente a los sectores sociales calificados como “los más vulnerables”.

El financiamiento externo que ha recibido A.L. ha estado sujeto a una serie de condiciones que los países deben cumplir en cada una de las fases que incluye ese proceso. Esto va desde el perfil que debe reunirse para ser merecedor de los préstamos hasta los acuerdos que cada país debe aceptar como prescripción de los agentes financieros.

3.2. La política social en la agenda internacional

La declaración de principios de la II Cumbre de las Américas realizada en el año 1998, en Santiago de Chile, aun cuando reconoce el carácter ampliado de la pobreza, las estrategias para combatirla siguen concentradas en los sectores más vulnerables. Así mismo, se ratificó la alianza con el sector privado y la preeminente participación de las agencias financieras internacionales y de otras agencias de cooperación para el desarrollo, en la coordinación de acciones de erradicación de la pobreza y la discriminación. Esto significa que en la agenda de los países de la región la discusión de este tema no presenta variaciones sustanciales, excepto que se mantuvo la tendencia, que ya hemos mencionado anteriormente, prevaleciente en esta década, de focalizar la atención en ciertos grupos considerados como los más vulnerables (indígenas, mujeres, niños menores de 3 años). Esta focalización se contradice con el carácter ampliado que ha mostrado el fenómeno de la pobreza en los últimos años. Por otra parte se siguen desarrollando estrategias, tales como la microempresa, cuya experiencia -al menos en países como Venezuela- no ha sido favorable en la lucha contra este problema. El otro elemento importante es el financiamiento de la política social, el cual implica altos niveles de endeudamiento con las agencias financieras transnacionales, con un costo social y político de incalculable magnitud para el futuro de los países en desarrollo.

El papel del BID

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) constituye en la actualidad uno de los organismos multilaterales más importantes en la gestión de política

social en América Latina y el Caribe y un elemento clave para analizar las características que ha adquirido el proceso de desarrollo en esta región. La intervención de este organismo se ha incrementado en los últimos años, inicialmente en ayuda financiera destinada a la aplicación de programas contra la pobreza, posteriormente en el financiamiento de medidas políticas destinadas a producir reformas económicas y sociales, traducidas en programas de modernización del Estado, descentralización, reforma judicial y fortalecimiento de la sociedad civil, entre otros.

Para el año 1997 el BID señaló entre sus prioridades la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Para esta misión se aprobaron durante dicho año 47 proyectos por un total de 2.600 millones de dólares, para inversiones en educación, salud, agua y saneamiento, fondos de inversión social y reforma, desarrollo urbano y vivienda y protección del medio ambiente. Estas iniciativas dan una idea de la magnitud de la participación de este organismo en el área de política social, el cual ya no se remite exclusivamente al otorgamiento de préstamos, sino también a la asesoría técnica en el área de la pobreza y a la aplicación de su propia estrategia para combatirla, la cual consiste en “la promoción de un crecimiento económico sostenible y con empleo intensivo e inversiones en capital humano y esfuerzos especiales para alcanzar a aquellos grupos que tienen pocas posibilidades de beneficiarse con el crecimiento económico, tales como, las comunidades indígenas y las mujeres en las zonas rurales” (BID, 1997). Estos objetivos encajan en una perspectiva de desarrollo basada en el crecimiento que se espera del ajuste macroeconómico, y que procura amortiguarla pobreza con medidas compensatorias y focalizadas hacia los sectores más pobres.

El papel del FMI y el BM

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por su parte, han discutido en sus últimos encuentros el tema de la pobreza y el desarrollo. Sus estrategias no han variado en forma sustancial, excepto en la búsqueda de “mercados emergentes”, lo cual los ha hecho mirar hacia otras fronteras —el continente africano, por ejemplo— De cualquier modo, el BM como instrumento de desarrollo, mantiene su modalidad de condicionar económica y políticamente el otorgamiento de recursos bien sea destinados al pago de la deuda o al desarrollo de políticas socioeconómicas. Actualmente el peso político y financiero, tanto del BID como del BM es determinante en el proceso de desarrollo de la región. Estos siempre mantienen la perspectiva de “ayudar a los más pobres” (trátase de países o de grupos focalizados de la población), función asistencial que cada vez le

competir menos al Estado y en su lugar se le ha ido otorgando mayor responsabilidad al sector privado y a las ONG's.

Para promover y hacer efectiva esta perspectiva se han puesto en práctica mecanismos que imponen una reducida participación del Estado y un rol activo a otros actores. Desde el punto de vista teórico se ha planteado la carencia de un consenso acerca de la relación entre crecimiento, igualdad y pobreza, el énfasis en elementos de carácter operativo, así como en los criterios que rigen la aplicación de la política social. Filgueira basado en tipologías que proponen otros autores (Deacon, Esping Ardenson, 1990, Tittmuts, 1958) ubica la política social del BM y el FMI dentro de un modelo liberal que “preserva y refuerza las pautas y dinámicas de estratificación del mercado” (1997: 81). Con respecto a estos criterios, los mismos establecen el enfoque que debe dársele a la acción social definitivamente orientado hacia los más pobres. Dicha acción debe tener un carácter descentralizado que persigue darle cabida al sector privado y a las ONG's en la gestión de los servicios sociales. La política monetaria y fiscal sigue siendo prioritaria y determinante en el curso de lo que puede ser la asistencia social.

La estrategia del BM en política social promueve la democratización en el otorgamiento de responsabilidades a los más pobres, a los cuales en esta estrategia social se les reconoce un espacio de participación que además de ofrecerle los recursos, les hace responsables de su propia situación de pobreza, dejando a su iniciativa, la promoción y el desarrollo de las acciones sociales y en parte, la superación de su condición de pobreza.

En boca de las agencias financieras multilaterales, la democratización y la descentralización vinculada a la política social, se traduce en el traslado de las funciones que otrora eran del ámbito estatal al ciudadano y al sector privado, dando por hecho que el primero tiene (o al menos está dispuesto a hacerlo) instancias organizativas para dar respuesta a las responsabilidades que se derivan de las prescripciones que plantean los programas sociales emanados de dichas agencias.

El paradigma para la disminución de la pobreza que ofrece el BM propone un proceso de organización para enfrentar este mal, en el cual “... los ciudadanos involucrados inclusive los pobres, estén libres y se sientan alentados para hablar, organizarse y tomar iniciativas” (Fiszbein y Crawford, 1996: 2). Esto resulta inviable, en un contexto donde las tendencias de pobreza no sólo se incrementan, sino que el individuo ha sufrido tanta exclusión que en algunos casos ha per-

dido su condición de ciudadano y su *modus vivendi* gira alrededor de la sobrevivencia. Más aún, estas palabras suenan vacías, retóricas y descontextualizadas, si consideramos la situación social precaria que viven grandes porciones de habitantes de los países latinoamericanos. Aunque la formulación de las políticas sociales tiene actualmente un carácter transnacional, asociado a la globalización, su instrumentación efectiva depende en el ámbito doméstico de elementos asociados a la dinámica socio-política, económica e institucional de cada uno de estos países.

Como bien lo señala Vacchino la contraparte de lo que constituye hoy en día el escenario de inserción internacional de los países de la región, es el violento crecimiento de la pobreza, del desempleo y la concentración de la riqueza, como costos de las políticas de crecimiento económico (Vacchino, 1997: 3). Por tal motivo reconoce la necesidad de atender lo que él considera “un déficit social” que a su juicio pondría en peligro la estabilidad política y social de dichos países. Igualmente otros analistas coinciden en su diagnóstico acerca del dilema que presentan, los países de América Latina, teniendo que “reconciliar las exigencias de la nueva agenda económica internacional con los imperativos nacionales del desarrollo... y a la vez evitar aumentar aún más la pesada carga social de las reformas económicas adoptadas” (Horowitz, 1995: 15). Con relación a este último aspecto la lógica imperante —especialmente la que han impuesto los países industrializados, a través de los organismos multilaterales, hacia la periferia— sólo promueve el incremento de la pobreza, sino que inhibe y/o condiciona a los gobiernos en su actuación ante ese problema, mostrando a través de sus directrices, incapacidad para dar respuestas que vayan más allá de los programas sociales paliativos que se ofrecen. En lo social, el proyecto neoliberal sólo busca un efecto mitigador de la crisis, ya que sus prioridades están en otras esferas: “... la apertura al sector externo con el crecimiento de las exportaciones y las importaciones, así como el incremento notable de la inversión extranjera directa en cartera, lo cual conduciría a la modernización acelerada del aparato productivo” (Corona, 1994: 213). La concepción neoliberal que subyace en las corporaciones transnacionales es la idea de una auto-organización de la sociedad civil, apoyada pero no articulada desde el Estado; un ejemplo lo constituyen las redes organizativas que funcionan a través de las ONG's, que van más allá de la clásica forma de funcionar de la sociedad civil y se instalan por encima de las diferencias ideológicas y nacionales. Vale mencionar que esta autoorganización con apoyo estatal también se manifiesta a través de la descentralización de ciertas áreas sociales. En el caso de Venezuela, desde los organismos descentralizados se han for-

malizado la creación de ciertas instancias de participación en algunos ámbitos de la gestión social.

Bienestar económico y bienestar social: El gran debate

Otro aspecto que nos parece crucial en el debate actual con respecto a los efectos de esta nueva etapa y su relación con los países en desarrollo, es la forma como éstos están respondiendo a la cuestión de la seguridad. Entendida ésta en la perspectiva que lo expone Rosenau, es decir, el logro tanto en el sentido personal, como en lo colectivo que se refiere a la integridad territorial, estabilidad política y bienestar económico (1995: 21). Dentro del conjunto de tensiones que este autor señala como producto de la “turbulencia en la política mundial”, una alrededor de la cual gira el centro de interés de la mayoría, tanto de los analistas como de los actores que deciden en diferentes ámbitos, es la compatibilidad entre bienestar económico y bienestar social, dado el carácter aparentemente irreconciliable que asumen cada uno de ellos en el mundo globalizado. Y es que en las economías en desarrollo de América Latina y el Caribe cada vez los indicadores de crecimiento económico se distancian más de los de bienestar o de desarrollo social, estableciéndose una relación a la inversa, es decir, controlar ciertas variables como la inflación y el déficit fiscal, se traducen en un aumento de los índices de pobreza y en un desmejoramiento —a veces violento— de las condiciones de vida de grandes porciones de la población. En consecuencia **estas economías están pagando un alto costo social por mantenerse dentro de los límites o reglas del juego que plantea la dinámica globalizadora capitalista, sin haber podido resolver tampoco los lastres dejados por el fracaso en la aplicación de otros modelos de desarrollo.**

Las tensiones creadas por esta situación tienen que ver con el carácter diferenciado de esta etapa de globalización que para el caso de América Latina se vincula con el endeudamiento externo y la aplicación de programas de ajuste y estabilización de la economía (Bernal Meza, 1995). Elementos que tienen una decisiva influencia en el curso de los acontecimientos, en cuanto al desarrollo de una estrategia de corte neoliberal que disminuye el rol central del Estado en la asistencia social y coloca en su lugar las corporaciones transnacionales y las agencias financieras internacionales. Estas últimas manejan un discurso ambiguo, que teóricamente enfatiza el interés por la pobreza pero en la práctica reducen su acción a políticas que no sólo la legitiman sino que la perpetúan, llenando de mayor incertidumbre el futuro de estas naciones. De ahí que el problema que está planteado va más allá del debilitamiento del Estado y la aparición de nue-

vos actores no estatales y se ubica en lo que es la actuación de estos actores y la manera cómo pueden poner en peligro la seguridad de amplios sectores de la población, al establecer como elemento central para resolver las tensiones creadas por la aplicación de una estrategia económica, la asignación controlada de recursos financieros y técnicos que dependen de una (auto)organización no estatal que no tiene la capacidad para responder a los retos que esta nueva dinámica le plantea. No queremos con esto reivindicar el carácter ineficiente del intervencionismo estatal y toda la secuela de fracasos que esto dejó. Sin embargo, colocándolo en su justa dimensión, la imposición de la estrategia económica neoliberal para atender la crisis de A.L. no resuelve las contradicciones creadas por un modelo que colectiviza los costos y privatiza los beneficios.

Otro aspecto que vale la pena destacar, por estar vinculado a lo que es la discusión actual de la política social dentro de la agenda internacional, es lo que actualmente se está debatiendo en el ámbito institucional académico e intelectual de las ciencias sociales. Se ha hecho énfasis en temas vinculados al desarrollo, la democracia, la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Igualmente se ha centrado el interés en el análisis y la búsqueda de estrategias que conlleven al bienestar social a través de la formulación de políticas públicas. Organismos tales como: FLACSO, CLACSO, CEPAL, entre otros, han dedicado sus esfuerzos a la discusión y producción de conocimientos en esta áreas. Por ejemplo, en el VII Seminario Internacional que conmemoró los cuarenta años de fundación de la FLACSO y los treinta de CLACSO, celebrado en Buenos Aires en el año 1997, una de las tres ponencias centrales giró alrededor del tema de la Pobreza y las Políticas Sociales. Allí se planteó la necesidad de producir una reflexión que fuera más allá de la referencia y el estudio de los programas sociales focalizados, y se ubicara el análisis del tema en el marco de la globalización y los mercados internacionales.

En síntesis, podemos afirmar que aunque se ha insistido en el carácter transnacional que ha adquirido la política social (Filgueira, 1997), esta aparente superación de las fronteras domésticas y el hecho de haber captado el interés de los actores globales no ha sido un elemento favorable, si tomamos en cuenta que la debilidad de las economías regionales y sus respectivos Estados se conjuga con la tendencia de los organismos multilaterales a limitar el marco conceptual y operativo de la política social. Esto es visible en la preeminencia dada a las acciones destinadas a atenuar la pobreza como mecanismo para viabilizar la ejecución de políticas de ajuste y estabilización económica.

4. La política social en Venezuela

El sistema de asistencia social venezolana experimenta una serie de cambios que en su mayoría están relacionados al fracaso del modelo económico rentista petrolero y a la aplicación de una estrategia económica de ajuste y estabilización como salida a la crisis que ha afectado la nación desde finales de la década de los ochenta y durante toda la década de los noventa. La política social que se aplicó en el período previo al ajuste ya acusaba serias deficiencias en su gestión y escasos éxitos en sus resultados, su carácter universal sirvió fundamentalmente como elemento legitimador del sistema político. De acuerdo a eso podríamos afirmar que en la etapa pre-ajuste:

El acceso universal a la política social y su contribución al ejercicio de ciudadanía y a la democratización de las relaciones Estado-sociedad se vio permanentemente interferido por la existencia en el aparato estatal de una práctica centralista, burocrática y clientelar, mientras que desde la sociedad civil la defensa de los derechos ciudadanos y la construcción de participación en la gestión social no avanzó más allá de la limitada y distorsionada acción de los partidos políticos y sus grupos de interés. Estos elementos configuraron una política social formalizada como universal pero socializada como una asistencia parcial reducida a los más necesitados, limitada en su práctica y resultados” (Gómez, 2000:156).

Para el caso de Venezuela existen decisiones políticas concretas que expresan la repercusión que tienen las transformaciones del sistema capitalista mundial. El énfasis otorgado a la aplicación de políticas macroeconómicas cuyos resultados determinarían el desarrollo de las políticas sociales, la disminución del gasto público y la injerencia cada vez mayor de los organismos financieros internacionales –a través de los programas sociales– en el desarrollo de la asistencia social que otrora era algo exclusivo del Estado, son algunos de los elementos que se relacionan de una u otra forma a estas transformaciones.

A partir del ajuste económico, uno de los cambios más resaltantes en la nueva realidad de la PS en Venezuela, es la redefinición de su enfoque, al pasar de una visión universal a otra focalizada y compensatoria. Sin embargo, la focalización hacia los sectores más pobres implicó también dejar de lado amplios grupos de la población –que sufren un notable desmejoramiento de sus condiciones de vida (la nueva pobreza)– para concentrarse tan sólo en los llamados sectores más vulnerables. La naturaleza compensatoria le impone un carácter tempo-

ral, cortoplacista e inmedatista a la política social. Esta se convierte en un mecanismo subsidiario con relación a las políticas económicas de ajuste y estabilización⁵.

Paradójicamente, la acción social del Estado se reduce, mientras la pobreza se generaliza y por ende aumenta la demanda de servicios sociales. La política social no puede satisfacer las crecientes expectativas en cuanto a su misión de contrarrestar los efectos negativos del ajuste estructural. La perspectiva del “Estado mínimo” (que subyace en el enfoque actual de la PS) se expresa en el ámbito social en la reducción de la acción estatal a la atención de las necesidades básicas con acciones paliativas. Para ello se ha adecuado también el concepto de pobreza, encontrándose distintas variantes, tales como “pobreza crítica”, “pobreza extrema”, “sectores con necesidades básicas insatisfechas”, etc., lo cual conlleva a un reforzamiento del proceso de exclusión y de desintegración social ya existente.

En este escenario, como ya lo hemos mencionado, en vez de política social predomina la idea de “programas sociales”, esta última noción se adecua a los cambios realizados en la naturaleza y objetivos de la PS. Por otra parte, no existen lineamientos y/o decisiones políticas articuladas a un proyecto de país, cuyas metas establezcan alcanzar los cambios que la realidad demanda en áreas estratégicas, tales como, educación, salud y nutrición –por sólo mencionar algunas en una visión de mediano y largo plazo dirigida a los sectores sociales que lo necesitan. Por el contrario, a medida que se fue aplicando la estrategia económica de ajuste y las agencias transnacionales en conjunto con los gobiernos nacionales promovieron el desarrollo de dichos programas, la estructura de asistencia social estatal tradicional se dismanteló para adecuarse a la orientación de la estrategia económica. Una de las consecuencias de esta situación es el abandono de áreas de atención y/o programas, cuya aplicación exige mejorar la eficacia social del Estado. En su lugar, se plantearon políticas que proponían una reestruc-

5 Aunque formalmente lo que podríamos llamar política social tradicional no desaparece, esta subordinación a la estrategia económica debilita y en algunos casos anula la acción de la p. s en la construcción de espacios de ciudadanía, al privilegiarse algunas orientaciones del modelo económico neoliberal, tales como: la reducción del gasto público, la lucha contra la inflación y el déficit fiscal; sin tomar en cuenta el desarrollo social.

turación de las unidades que anteriormente centralizaban la PS, la descentralización a las regiones de competencias anteriormente exclusivas del nivel central y paralelamente un proceso de privatización de los servicios sociales. Es decir, la reorganización, descentralización y privatización fueron pilares básicos de la orientación neoliberal para hacer más eficiente el desarrollo de la PS.

En tal sentido, la “Agenda Venezuela” –ejecutada bajo el gobierno de Rafael Caldera– constituyó un instrumento de política que sirvió de referencia para la realización de ciertos cambios que estuvieron en consonancia con la inserción de Venezuela en la dinámica de globalización. Cabe destacar que desde 1989 –momento en que se aplicó el llamado “paquete económico” de Carlos Andrés Pérez– y el período que sigue después con la Agenda de Caldera, la lógica de crecimiento y desarrollo instaurada en el país, fue la de las agencias financieras internacionales, a través de la aplicación de recetas neoliberales. Las políticas fiscales, monetarias, económicas y sociales que componían dicha Agenda fueron fiel expresión de la estrategia económica neoliberal. Es oportuno señalar que durante esa gestión, a pesar del gasto social destinado al desarrollo de los programas sociales de transferencia masiva de recursos hacia los más pobres, el índice de pobreza aumentó, y lo que es peor se incorporaron sectores medios a esa gran masa de “nuevos pobres” que vino a incrementar el volumen de pobreza estructural ya existente.

En 1999, a partir del ascenso al gobierno del Tnte. Coronel Hugo Chávez Frías, se maneja un discurso que en cierto modo exalta el estatismo y se muestra contrario a las propuestas neoliberales. En materia de política social –específicamente en los programas sociales que ya se venían ejecutando– se inicia un proceso de revisión que da lugar a la realización de algunas modificaciones, entre ellas podemos mencionar: la eliminación del llamado Subsidio Familiar –anteriormente denominado Beca Alimentaria, uno de los programas de transferencia que aunque nació con un carácter temporal se había mantenido vigente durante 9 años– la reestructuración de organismos y ministerios anteriormente responsables del manejo de la acción social estatal, la creación de dos nuevos organismos competentes en esta materia (el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el Fondo Único Social), y la activación del llamado Plan Bolívar 2000 bajo la conducción del sector militar.

El Fondo único Social (FUS) se convierte en el ente que de ahora en adelante concentra la responsabilidad de la gestión de los programas sociales, algunos pertenecientes a la pasada Agenda Venezuela (Hogares y Multihogares, Sumi-

nistro de Medicamentos, Atención Integral al Anciano, Dotación de Uniformes y Útiles Escolares, Empleo temporal, y Alimentario Escolar) y otros de carácter reciente. Cabe destacar que en el plano operativo, los cambios organizativos antes mencionados –al menos en el tiempo que va de gobierno– plantean un funcionamiento de la política social que tiende hacia la centralización de la toma de decisiones. De este modo, de una situación anterior (Agenda Venezuela) que se caracterizó más bien por la disgregación de organismos sociales, pareciera que hemos pasado al otro extremo, donde opera una centralización de carácter administrativo-financiero alrededor principalmente del FUS y del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Aunque no es el propósito de este ensayo, hacer una evaluación de la política social en este nuevo período gobierno, nos permitimos plantear algunas inquietudes que tienen que ver con la interrogante acerca de las perspectivas de esta política en el ámbito nacional. Podemos mencionar dos elementos que a nuestro juicio pueden tener gran incidencia en el desarrollo de la política social en el gobierno de Chávez: uno, la importancia que reviste la reforma del sistema político (asumido por los reformistas como la captura del poder), y dos, la inclusión y preponderancia del sector militar en el manejo de la administración pública. Ambas cuestiones han sesgado la acción gubernamental, limitando y hasta cierto punto neutralizando la política social. Esto pudiera explicar por que aún se observa incongruencia entre los principios y objetivos que orientan los nuevos organismos sociales (principalmente el FUS) y el modo como los mismos han venido funcionando⁶. Se mantiene latente el peligro de que las reformas políticas –tal como ha sucedido en el pasado–no trasciendan el marco formal, manteniéndose el rezago de la participación ciudadana en el desarrollo de la democracia y en la superación de la pobreza y exclusión social.

6 Al respecto, podemos mencionar que en el ámbito regional se siguen manifestando algunos de los clásicos “inconvenientes” en el funcionamiento del sistema de atención social venezolano: retrasos en el otorgamiento y entrega efectiva de los recursos financieros, falta de coordinación interinstitucional y lo que es peor la preeminencia de criterios políticos-partidistas en la gestión social.

Comentarios Finales

Es un hecho reconocido por algunos autores (Rosenau, 1995; Tomassini, 1996) las limitaciones que tienen los Estados para desarrollar políticas sociales y económicas autónomas para la protección de sus poblaciones, en una dinámica de cambios globales en la que el Estado ya no dispone de la misma capacidad para decidir y responder en forma satisfactoria las diversas demandas sociales.

Para el caso de América Latina es evidente la participación de actores no gubernamentales en el desarrollo de la política social, con un peso específico que tiende a distinguirse y a superar la clásica acción estatal. Por otra parte, las políticas públicas siguen manteniendo su importancia como instrumento canalizador de las reformas sociales. El análisis de estas transformaciones conlleva a una consideración de los efectos desiguales que tiene el proceso globalizador en esta región, donde tradicionalmente las relaciones con los países industrializados ha tenido un carácter asimétrico. Esta asimetría cobra una nueva dimensión si se quiere más dramática en un contexto globalizado y **posinternacional**. Y es que para este lado del continente las opciones siguen centradas alrededor del Estado y el mercado, estableciéndose una relación dicotómica entre ambos actores. Esta visión no se corresponde con la complejidad que guarda el escenario latinoamericano y el orden mundial en general. Aún cuando existe una tendencia al reforzamiento de las clásicas relaciones de dependencia e incluso a cerrarse más el estrecho margen de acción y decisión de los actores en el ámbito doméstico, la proliferación de actores no estatales y su decisiva influencia en el desarrollo de políticas públicas pueden convertirse en un elemento favorable. Esta posibilidad existe siempre y cuando su actuación no esté enmarcada en la lógica de reproducir los vicios que tanto se le han cuestionado al Estado o de seguir el paradigma neoliberal como la panacea para resolver los retos que el nuevo orden demanda.

Para América Latina y el Caribe la **inclusión afuera** no puede hacerse a costa de la **exclusión adentro**. La inserción más favorable sigue siendo aquella cuyo costo social no implique profundizar los niveles de pobreza y hacer menos viable el bienestar económico y social.

Desde diversas ópticas e intenciones existe coincidencia con relación a la necesidad de formular políticas eficaces contra la pobreza que garanticen el bienestar de la población en los países en desarrollo. Sin embargo, más allá de ese reconocimiento, que de distintos modos se expresa en el debate y en la agenda in-

ternacional, no parecen existir alternativas viables que superen la actuación del Estado y de las agencias transnacionales. Nos estamos refiriendo a la reducción de la política social a programas sociales de transferencia directa de recursos hacia los más pobres. Esta forma de atender la pobreza ha contribuido a una mayor desintegración social.

La estrategia proveniente de los países industrializados es la de condicionar el financiamiento al desarrollo a una participación ampliada y directa del sector privado y de las ONGs. Ante ello cobra mayor vigencia en la región latinoamericana la profundización de la integración, desde la perspectiva que lo plantean organismos como el SELA, es decir, que impere la lógica de la solidaridad para desarrollar un **“proyecto concertado de desarrollo regional”** (Vacchino, 1997) que permita negociar y gestionar favorablemente aspectos tales como, el comercio, la inversión, la inserción internacional, la deuda externa y la pobreza. La agenda latinoamericana debe converger en la unificación de estrategias comunes para abordar los nuevos y viejos temas.

Como respuesta a este proceso de globalización y a las estrategias de los países industrializados, América Latina y el Caribe tienen por delante el desafío de modificar las condiciones que los actores transnacionales le imponen como vía lograr una apertura de sus economías. Esta modificación no parte de un voluntarismo sino de la creación de mecanismos que permitan en forma unificada negociar con los nuevos actores en condiciones más favorables. No se está refiriendo una novedad, si nos atenemos a la propuestas y/o esquemas de integración ya existentes. No obstante, quizás lo fundamental en este caso es el carácter crucial que tiene esta discusión para América Latina, no es sólo un juego de poder, sino una cuestión de sobrevivencia.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. Programas Sociales y Modernización dominan préstamos del BID. Disponible en: <http://w.w.w.iadbl.org/prensa/1998/ep7898c.htm>
- BODEMER, Maus. (1998). “La globalización un concepto y sus problemas”. Revista **Nueva Sociedad**, N° 156: 55-69.
- CARDOZO, Elsa. (1998). “Las relaciones Internacionales y nuestros mapas superpuestos”. Papel de trabajo. Doctorado en Ciencias Sociales. FACES. UCV.

- Cordiplan (1996). **La Agenda Venezuela**, Caracas.
- CORONA, Leonel (1994). "Educación, ciencia y tecnología: un escenario alternativo". Revista **Comercio Exterior** N° 3 Vol. 44.
- CLACSO (1997). **Balance y perspectivas de las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe**. Relatoría Final. Buenos Aires: XVIII Asamblea General CLACSO.
- DRUCKER, Peter. (1994). **La sociedad postcapitalista**. Colombia: Editorial Norma.
- FERRER, Aldo (1998). "América Latina y la globalización". Universidad de Buenos Aires. Revista **Cepal**. Número Extraordinario, 1998. Edición electrónica.
- FISZBEIN, Ariel y CRAWFORD, S (1996). **Más allá de las Políticas Nacionales: Asociación para la disminución de la pobreza**. Disponible en: <http://w.w.worldbank.org/html/lat/español/summary/abcd/povspan.htm>
- FILGUEIRA, Carlos (1997). "Bienestar, Ciudadanía, Vulnerabilidad en Latinoamérica" en Andrés Pérez (Ed.), **Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones**. Caracas: Nueva Sociedad.
- GÓMEZ, Irey (2000). "¿Ajuste económico con desajuste social? Perspectivas de la política social venezolana en el marco de la globalización. Un análisis de los programas sociales de la Agenda Venezuela". Proyecto de tesis doctoral. Versión Preliminar. FACES, UCV. Caracas.
- HOROWITZ, Evelyn (1995). "Venezuela y la Economía Global: en búsqueda de un paradigma". Revista **Política Internacional** N° 37. Enero-Marzo de 1995.
- McGREW, Anthony (1992a) "Global Politics in a Transitional Era", en Me Grew, A. and Paul G. Lewis (Edits.) **Global Politics**, Cambridge: Polity Press.
- McGREW, Anthony (1992b). "Conceptualizing **Global Politics**". en Me Grew A. and Paul Lewis (Edits.), **Global Politics**, Cambridge: Polity Press.
- OFFE, Claus (1994). **Contradicciones en el Estado del Bienestar**. Madrid: Alianza Editorial.
- PÉREZ, Andrés (1997) (Ed.) "Estado, Soberanía y Políticas Públicas en América Latina". En **Globalización, ciudadanía y política social en América Latina**. Caracas: Nueva Sociedad.
- ROSENAU, James (1995). "Globalizador/Globalizante. Las Nuevas Dimensiones de la Seguridad", Revista **Diálogo y Seguridad** N° 2: 21-52.

- SELA (1991). "Políticas Sociales para América latina y el Caribe en la década de los años noventa", En: **Las políticas sociales aportes de nuevas perspectivas**, Serie de Documentos Clave, CLAD, Vol. 8, N° 2, Caracas.
- SELA (1991). **XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano**. Puerto España. Disponible: <http://w.w.w.lanic.utexas.edu/%7Esela/consejo/documentos/spcl23di8.htm>
- SELA (1994). "La relación de las instituciones de Bretton Woods con A.L." **Revista de Comercio Exterior** 10, México, Banco Nacional de Comercio.
- TOMASSINI, Luciano (1996). El proceso de Globalización. Sus impactos políticos. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina en la era de la globalización IAEAIJUSB, pp. 47-175.
- TOMASSINI, Luciano (1995). **Las relaciones Internacionales en un mundo posmoderno**. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- VACCHINO, Juan (1997). "Escenarios y desafíos de la integración latinoamericana". Ponencia presentada en el Seminario: **Los Estudios de las Relaciones Internacionales en las Américas. Reflexiones de fin de siglo**. Caracas: CEAP, FACES, UCV.