

# **LA POLÍTICA SOCIAL Y EL NUEVO ROL DEL ESTADO<sup>1</sup>**

**Thais Maingón\***

*El trabajo que a continuación se presenta tiene como tema central la intervención del Estado en la sociedad a través de las políticas sociales en el marco del ajuste macroeconómico apoyado en concepciones de corte neoliberal.*

*En la primera parte de este ensayo se presenta un estado del arte acerca de la discusión teórica y conceptual actual sobre las políticas sociales. Se discuten los diferentes enfoques y análisis de la misma con*

*especial referencia a América Latina. En la segunda parte, se analiza la política social en relación a los cambios socioeconómicos apoyados en paradigmas neoliberales. En la tercera parte se discute la política social en relación al nuevo rol del Estado, y por último se incluyen proposiciones y recomendaciones para lo que podríamos llamar los procesos de formulación, diseño y evaluación de la política social de los noventa para América Latina.*

## **Introducción**

Es por todo mundo conocida la recesión económica profunda de los países latinoamericanos en la década de los ochenta que aparece como un resultado del aumento del servicio de la deuda externa. Sus características más resaltantes pueden ser enumeradas así: Deterioro de los términos de intercambio comercial; contracción de la inversión; altos índices de inflación; caída de la formación de capital; reducción del ahorro interno; aumento de las tasas de desempleo urbano y rural; deterioro de los servicios públicos; crecimiento de diversas formas de economía informal. Estos constituyen, entre otros, algunos de los graves síntomas de la llamada "crisis".

El impacto del deterioro de los términos de intercambio ha sido general, independientemente de la diversificación de las economías nacionales, porque

1 Este trabajo forma parte del proyecto-convenio COPRE-ILDIS Agenda Social de los 90's.

\* Sociólogo (Universidad Católica Andrés Bello) y Magister en Ciencias Sociales de la Educación (Stanford University, USA). Investigadora del CENDES. Caracas

sólo algunas, aquéllas caracterizadas por ser monoproductoras, debido a la naturaleza estratégica de su producción, fueron relativamente protegidas por el sistema económico mundial. Esto significa que ni siquiera aquellos países cuyas economías habían crecido tempranamente en el siglo, estuvieron a salvo de ver decrecer los precios de sus productos de exportación y de ver deteriorarse progresivamente los niveles y calidad de vida de su población.

La actuación de los grupos económicos más poderosos en dichos países estuvo orientada a la capitalización extra-nacional y los gobiernos no fueron capaces de tomar medidas que impidiesen la descapitalización de las economías, con las consecuencias inflacionarias que dicho proceso acarreo, en el marco de sucesivas devaluaciones de los signos monetarios nacionales. Agudizándose así la tensión entre la acumulación para la inversión y la distribución para el consumo del ingreso nacional, al tiempo que se agravan los mecanismos de distribución para el consumo del ingreso nacional, al tiempo que se agravan los mecanismos de distribución.

La baja en el crecimiento económico de muchos de nuestros países se expresó, entre otras cosas, por la generalización del desempleo<sup>2</sup> (cuya tendencia histórica estaba alrededor del 7% y subió al 10% en promedio) y por el desarrollo de la economía informal urbana y rural, hasta el punto que podríamos decir que bastante más de un tercio de la población económicamente activa estaría ubicada en este sector, el cual presenta una tendencia ascendente<sup>3</sup>. Es evidente la debilidad y la vulnerabilidad de las sociedades asentadas sobre esta base económica. Ello expresa, entre otras cosas, la incapacidad del Estado de operar como regulador de esta parte de la economía. El sector público a su vez bajó o por lo menos no siguió la tendencia histórica de generación masiva de empleo que gozaba en los años anteriores.

Las necesidades sociales y las demandas por su satisfacción, adquieren un carácter dramático y, al propio tiempo, "potencialmente subversivo" (conflicto activo como respuesta), enfrentando la incapacidad de los Estados para su satisfacción. Se habla aquí del "agotamiento del modelo de desarrollo"<sup>4</sup> y dentro

2 En Venezuela el desempleo urbano pasó de 6,6% a en 1980 a 14,3% en 1984 siendo ésta la cifra más alta registrada. En 1988 la tasa de desempleo se situó en 8,3%. Véase ECLAN: "The Dynamics of Social Deterioration in Latin America and The Caribbean in the 1980's". Costa Rica, 1989. Para América Latina las tasas de desempleo pasaron de 7,4% en 1980 a 10,0% en 1987. Véase SELA: Las Consecuencias Sociales y Políticas del Endeudamiento Externo de América Latina y el Caribe". Pág. 22.

3 SELA "Las Consecuencias Sociales y Políticas del Endeudamiento Externo de América Latina y el Caribe", Caracas, 1988.

4 Se entiende aquí por modelo a una abstracción en condiciones dadas, restricción de espacio y tiempo que explica y analiza cuantitativamente el comportamiento de variables económicas. Es decir, el conjunto de mecanismos y reglas que dirigen la acción en términos de grados de eficiencia, adaptabilidad y resultados.

de éste de una crisis en el modelo de acumulación vigente que afecta a la sociedad en forma diferenciada. Se entiende entonces que sólo mediante la contracción del papel del Estado y la liberalización de la economía podrían los países latinoamericanos superar la crisis. Se generan así las "recetas" tipo FMI-BID-BM dirigidas a pautar un nuevo tipo de relación entre el Estado y la economía y entre el Estado y la Sociedad,<sup>5</sup> que más bien podrían ser definidas como presiones por parte de estos organismos internacionales que condicionan cualquier tipo de ayuda dirigida al pago del servicio de la deuda.

Las diversas formas de "ajuste" o de "paquetes económicos" que los países ponen en marcha tienen profundas consecuencias, la mayoría de las veces, en el tejido económico social y teniendo un carácter coyuntural, se entrelazan con los intentos de cambios que se vienen generando en los distintos países, que tienen un carácter estructural, especialmente aquéllos relacionados con la reforma del Estado, conformándose como políticas nacionales.

Sin embargo, aunque común en sus lineamientos generales, cada uno de los países efectúa una suerte de adaptación de esas recetas. No necesariamente los resultados son idénticos, en términos del papel que le toca desempeñar al Estado. Cada país, de acuerdo a su historia y a sus características socio-culturales, ha puesto en marcha reformas y cambios que tienen que ver, no ya sólo con el tradicional papel que el Estado ha venido desempeñando, sino con el desarrollo de la capacidad de organización social y sus alcances están limitados por la presencia o no de luchas populares y de la resistencia que la población es capaz de presentar frente a las iniciativas neoliberalizantes<sup>6</sup>.

En este contexto, es importante señalar el papel asignado a los empresarios y a la economía privada. Sobre la base de la creencia en la vocación nacionalista y social del empresariado latinoamericano y en la esperanza de lograr un crecimiento "hacia adentro", se sigue manteniendo la ficción anterior del desarrollismo, dentro del marco de una tendencia hacia una concepción neoliberal de la economía: esto es, que el crecimiento económico fundado en la iniciativa privada sería capaz de generar empleo y, por tanto, mejores niveles de vida. No otra sería la razón por la que se privilegia la llamada "inversión productiva"

5 En este punto, sin embargo es interesante apuntar que existen diferencias de enfoque en cuanto a la orientación de las políticas entre las agencias internacionales. Por ejemplo, para la UNICEF, FNUD y PREALC el énfasis está puesto en la interrelación entre las políticas económicas y la política social. Proponen específicamente que estos ajustes comprendan políticas de ingreso y de empleo. Para el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo el ajuste macroeconómico y la política económica que se deriva de éste son determinantes para el resto de la sociedad, por lo tanto otorgan la política social tendrá un carácter claramente compensatorio y subsidiario.

6 En un estudio hecho sobre la privatización en América Latina (1990) se registró que en Venezuela la resistencia en contra de la privatización (en todas las áreas) ha sido una de las más fuertes y mejor organizadas de la región.

frente al "gasto social" del Estado, expresado a través de las políticas y programas sociales.

Pero, al lado de esto hay que entender que los actores sociales, aún dentro del aparato estatal, presentan características que tampoco se pueden generalizar. Por supuesto que es necesario entender que de acuerdo a su composición social, intereses y relaciones de poder que dentro de ellos existan, se darán negociaciones y transacciones que es necesario tener en cuenta para no caer en el error de interpretar unilinealmente el proceso de formulación de políticas sociales. No existe ninguna garantía de que el cambio formal en el rol de los sectores económicamente poderosos sea capaz de generar los beneficios esperados; podría pensarse razonablemente que los niveles de eficacia de su intervención estén dados por la relación costo/beneficio y no por una cierta conciencia de su misión social, sobre todo cuando los regímenes políticos no son capaces de garantizar la estabilidad social a largo plazo.

Dentro de la situación anteriormente señalada, se hace necesario la revisión y evaluación de lo que hasta ahora ha ocurrido en el terreno de las políticas sociales, más aún con el proceso de consolidación de las políticas de ajuste y el impacto que las políticas económicas nacionales así conformadas, tienen sobre los sectores sociales.

En el caso venezolano se presentan, específicamente, los siguientes rasgos: escaso crecimiento económico<sup>7</sup>, generalización de la corrupción administrativa, creciente inseguridad personal y movilizaciones sociales como rechazo a las medidas económicas del gobierno.

Después de experimentar un crecimiento de -1,2 % a 6,8 % del PIB entre 1984 y 1986, respectivamente, este crecimiento decae en 1987 hasta 1,7 %, para luego experimentar en 1991 un incremento del 9,2% que compensó la contracción de -8,6 de 1989<sup>8</sup>. Los niveles de inflación superaron el 80 % en 1989 y en 1991 la inflación llegó al 31%<sup>9</sup>. El año de 1992 cierra con una inflación muy cercana a la del año anterior (31,9%),<sup>10</sup> aunque se pensaba que era muy difícil una declinación de las cifras porque se conjugaron una serie de procesos que tuvieron que ver con un ajuste de precios hacia el alza de los componentes de la cesta básica, aumento de los precios de la electricidad, combustibles y servicios

7 Si bien la economía venezolana experimentó un crecimiento del 9,1% cuando se le sustrae el crecimiento de la población, el producto per-cápita presenta una tracción de un 2,5% en el trienio 1989-1991. Lo anterior nos dice que las medidas de ajustes profundizaron la desigualdad en la distribución del ingreso y ello se expresa principalmente en el profundo deterioro que experimenta el salario social. Véase Purroy, M.L., Espinas, R.: "Balance 1991. Perspectiva 1992", SIC: B-13,1992

8 Ibidem.

9 La inflación en 1990 fue de 36,5%

10 En diciembre de 1992 el Banco Central anunció ciertos ajustes en dos o tres meses lo que hizo que el porcentaje de inflación real fuese menor a la esperada (35%).

públicos. Todo ello como resultado del aumento de los costos de producción y del incremento de la demanda por largo tiempo no compensadas. Además de la puesta en práctica de la nueva Ley del Trabajo con todos los compromisos que ella acarrea. Estas cifras, relativamente bajas con respecto a los demás países de América Latina, significan para el modo de vida del venezolano un deterioro importante. En la actualidad, se estima que en Venezuela alrededor del 70 % de la población se encuentra en los niveles de pobreza, y el índice de pobreza crítica abarca 41 por ciento de la población<sup>11</sup>. Si a esto se añade el crecimiento del sector informal de la economía y el desempleo abierto, puede entenderse la potencialidad subversiva de esta situación y, por ende, la importancia capital que para la estrategia de crecimiento adoptada por el Estado, tienen las políticas sociales.

De allí que la construcción de dichas políticas ocurra en un contexto en el cual sea necesario considerar la participación directa de la población organizada. La institucionalización del proceso para la reforma del Estado mediante la creación y posterior actuación de la COPRE, puede entenderse, como el intento de formalizar dicha participación. Hasta ahora, las reformas producidas se expresan sólo a nivel jurídico-legal; nuevas leyes y disposiciones, las cuales llegan incluso a pautar la participación, han sido promulgadas en un intento por superar los niveles de deterioro de la legitimidad de la acción del Estado.

Pero al lado de esta aparente expresión de voluntad política de reforma, la gestión pública ha venido perdiendo credibilidad debido, sobre todo, a la generalización de la corrupción administrativa y al poco esfuerzo por parte del sistema judicial en encontrar a los culpables.

La incapacidad manifiesta en que el Estado se encuentra para hacer cumplir el ordenamiento legal, aún dentro de la propia esfera gubernamental, es uno de los síntomas más alarmantes de la pérdida de legitimidad del Estado. Nuevas formas de organización social, aunque incipientes, y la redefinición del rol de otras anteriormente existentes, expresan el descontento popular frente al deterioro de la calidad de la vida y a la impunidad del delito contra la cosa pública.

En este contexto, la formulación de políticas sociales se convierte en un proceso complejo y poco transparente no sólo por lo anteriormente señalado, sino porque la variedad de fuerzas y actores sociales intervinientes es mayor que

11 Según última información disponible. La CEPAL en un Documento titulado: "La magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", presenta cifras para algunos países de América Latina hasta 1986. Según este estudio en Venezuela para el año 1981 la población en situación de pobreza e indigencia (términos que se refieren a la pobreza y a la pobreza crítica respectivamente), era del 34% y para 1986 del 43.33%. Un documento de la FAO difundido en la Conferencia Regional realizada en el mes de octubre de 1992 en Montevideo reveló que el 41 por ciento de los habitantes de América Latina y el Caribe está por debajo de la línea de pobreza y que más de 60 millones viven con hambre crónica.

antes y representa una situación acerca de la cual se carece de experiencia histórica. El ejemplo más evidente se encuentra en el rol asignado a los sectores privados en el campo de lo social. Esta misma característica invade el terreno oficial a la hora de definir políticas.

Como puede verse, se trata de una situación compleja en la cual la definición de las políticas sociales reales, pareciera quedar tácitamente enunciada, mientras que a nivel declarativo se elaboran leyes y reglamentos que contradicen la práctica social y, en consecuencia, tienden a generar mayor confusión y a acentuar la crisis de credibilidad<sup>12</sup>. Así, de mantenerse la situación descrita, las políticas sociales, elaboradas como intento por atenuar el efecto de las políticas de ajuste, podrían actuar como mecanismos sancionadores de las diferencias sociales.

De aquí que la formulación de políticas sociales no puede ser un proceso que complemente a una política económica<sup>13</sup>; se trata de formas novedosas de intervención con la expresa intención de redistribuir el poder social y, por lo tanto, parcial y aparentemente en contradicción con el objetivo del crecimiento. Este aspecto, debe ser un prerrequisito a ser asumido por quienes tienen la responsabilidad de su diseño, ejecución y evaluación.

En la Venezuela actual, la forzosa coherencia entre el modelo de desarrollo y el de hegemonía, sustentó de la democracia tal y como existe hoy día, necesita de nuevas formas de reconocimiento, en función de superar la crisis de legitimidad, que no pueden seguir presentando contradicciones tales como las descritas, sobre todo porque en Venezuela se conoce la experiencia habida en los países del sur y se le teme. La construcción de políticas sociales representa en la sociedad venezolana actual, un problema que está por definirse. La inexperiencia histórica y el vacío teórico correspondiente requieren de la investigación de los procesos que genéricamente se han llamado de toma de decisiones cuyos fundamentos teóricos obedecen primordialmente a las experiencias europeas y norteamericanas.

12 Como en el caso de la privatización de los servicios de salud y los intentos para privatizar una parte de la educación.

13 En los últimos años se ha denunciado el rol excesivamente subsidiario de las políticas sociales frente a las políticas económicas. Las políticas sociales determinan fuertemente el bienestar social, la calidad de vida de los sectores menos privilegiados de la población; pero en la mayoría de los países de la región las consideraciones sobre política social ocupan un lugar secundario y dependen de las decisiones sobre la estrategia económica. Hasta ahora la política social solía limitarse a las decisiones sobre el suministro de servicios sociales y su imbricación con la política económica se limitaba a la paliación de los efectos sociales negativos de las políticas económicas mismas. Aún así esta función no fue cumplida. Véase: CEPAL "Políticas Sociales en una era de Crisis. Algunas experiencias Latinoamericanas. Junio, 1989".

Uno de los mecanismos de intervención del Estado Venezolano en la sociedad, lo constituye el gasto social. Este es el producto y a la vez la expresión de decisiones, tanto globales como sectoriales de diferentes tipos y características; a estas acciones, generalmente se les llama políticas estatales.

Las políticas estatales son de diferentes tipos, dependiendo, básicamente del área y sector de la sociedad hacia la cual va dirigida. Aquí nos interesa analizar la política social en su conjunto. (La política social aparece como una variada gama de opciones dirigidas particularmente a las áreas de salud, vivienda, seguridad social, educación y asistencia social).

El Estado en Venezuela, desde principios del siglo XX, asume la responsabilidad de actuar sobre los hechos y fenómenos que causan los problemas sociales y esta acción en específico se desarrolla a través de la definición y ejecución de políticas sociales.

La intervención del Estado en el campo social, a través de este mecanismo, en la década de los 80 se vio afectada como producto de los cambios, no solamente coyunturales sino también estructurales, (Cambios en la orientación de las políticas del Estado, jerarquización de los objetivos y metas, entre otros) que requerían modificaciones del gasto público como respuesta a los procesos de ajuste inscritos, principalmente en el marco de la renegociación de la deuda externa y que se tradujeron en políticas económicas nacionales. Asimismo, los resultados de estas modificaciones sobre el gasto público recaen, directa o indirectamente, en lo social y, básicamente, en los servicios que presta el Estado.

El Estado venezolano, igual que el resto de los Estados latinoamericanos, para enfrentar las restricciones económicas, desarrolla en esta área ciertas políticas, a manera de mecanismos de intervención dirigidos hacia: 1) la reducción de la presencia del Estado en el sector público y especialmente en la dotación de servicios sociales; 2) la disminución de los gastos de funcionamiento por la vía de la contención del aumento de los salarios con el mantenimiento de la cobertura en cuanto a la prestación de los servicios con su consecuente deterioro progresivo y 3) el manejo selectivo del gasto social dirigido hacia los grupos definidos como de mayor vulnerabilidad.<sup>14</sup>

En este sentido se discute la importancia de la política social, de su formulación y diseño, en el marco de las transformaciones globales que se están experimentando en el área económica y que obligatoriamente repercuten, inciden y redefinen las políticas sociales. El análisis de estos procesos puede proporcionar una visión acerca de las tendencias de las estrategias y políticas, así como también de las razones que las originan; conocimiento necesario para poder construir una proposición de agenda social para los próximos años en Venezuela.

14 Véase: Vanessa Curtaya y Hayde García: *Infancia y pobreza. Los efectos de la recesión en Venezuela*, 1988.

El estudio tiene como objetivos específicos discutir teórica y conceptualmente lo que se entiende por política social, analizar el papel del Estado en materia social en el contexto de los cambios macroeconómicos que se están desarrollando y por último, discutir cuál debería ser la política social del Estado en el marco de la instrumentación de un nuevo modelo económico apoyado en concepciones neoliberales que obligatoriamente conlleva a un ordenamiento social distinto al actual.

Siguiendo este orden de ideas, el contenido de este trabajo se desarrollará alrededor de dos ejes principales, que a la vez constituyen las ideas fuerza y que se sitúan en el contexto de cambios de orientación neoliberal en el que la acción del Estado está dirigida hacia la cesión de espacios sociales y económicos que lo conduce necesariamente a un proceso de auto exclusión:

- 1 La orientación de la intervención del Estado a través de las políticas sociales podría entenderse de dos formas. La primera, como un proceso dirigido a **satisfacer las necesidades sociales definidas como básicas de la mayoría de la población** y la segunda, como un proceso dirigido a **satisfacer las necesidades básicas de grupos o segmentos de la población previamente seleccionados y definidos como vulnerables**. Aquí, estamos en la presencia de dos presunciones: a) El Estado debe resolver los problemas de calidad de los servicios que presta y b) solventar los problemas de demanda sobre éstos, es decir definir que población deberá tener acceso a estos servicios.
- 2 La intervención del Estado en la sociedad a través de las políticas sociales en el marco del ajuste macroeconómico apoyado en concepciones neoliberales, podría ser el resultado del reconocimiento explícito por parte del Estado y de la sociedad de la necesidad de establecer y definir los límites de la intervención estatal en ciertas y determinadas áreas de la sociedad. Finalmente, en cuanto a esta relación las tendencias que se perciben en América Latina están dirigidas hacia la defensa de la eficiencia y hacia el sacrificio de la universalidad y solidaridad.<sup>15</sup>

En la primera parte del trabajo se recuperan algunos términos del debate contemporáneo acerca de la discusión teórica-conceptual sobre las políticas

15. Es importante mencionar que entre los cambios hechos a la Constitución Colombiana están consagrados tres principios con características de orientación de la política social: universalidad, solidaridad y eficiencia. De entre los cambios previstos en el Proyecto de Reforma Constitucional en Venezuela, lo correspondiente al área social es lo menos desarrollado ya que este proyecto de Reforma tiene una marcada orientación hacia las áreas políticas y económicas.

sociales, se presentan los diferentes enfoques y análisis de la misma con especial referencia a América Latina en el marco de los cambios sociales y económicos apoyados en concepciones neoliberales.

En la segunda parte se discute la política social y el nuevo rol del Estado y por último se incluyen proposiciones y recomendaciones para lo que podríamos llamar la agenda social de los noventa.

### ***1. Discusión teórica-conceptual sobre las políticas sociales***

En América Latina, el proceso de instrumentación de políticas públicas se hace relevante hacia finales de la década de los años 70. En un principio sólo se atendían, en teoría, los procesos de formulación y evaluación de las políticas. Los procesos de instrumentación de las mismas se introducen y comienzan a ser privilegiados desde el momento en que se constata que programas correctamente formulados y teóricamente aptos para darle solución a los problemas para los cuales fueron diseñados encuentran dificultades para su ejecución.

Hay un acuerdo general acerca de que la realidad latinoamericana exige la racionalización de los procesos de toma de decisiones en el sector público y más específicamente en el sector social, como uno de los medios para lograr la distribución de los recursos de una forma menos injusta, con el mínimo costo posible para los sectores de la sociedad más afectados por la crisis y las políticas macroeconómicas producto del llamado "ajuste".

De manera general, dicha racionalidad puede ser entendida como las distintas formas institucionales y reglas de juego que articulan los diversos sistemas de producción de bienes y servicios en función de cómo ellos inciden o repercuten en el logro de determinados objetivos (eficacia) optimizando los recursos disponibles (eficiencia).

La racionalización en el proceso de toma de decisiones de las políticas sociales, garantizaría un determinado nivel de control sobre los resultados de la decisión tomada. Para ello es necesario que los decisores dispongan de la mayor información posible, así como del conocimiento pertinente para lograr reducir la incertidumbre que aparece asociada a este tipo de procesos.

Dentro de este marco general, es importante señalar que la necesidad de efectuar una reestructuración en el modo de decidir está relacionado con las críticas que se le hacen al Estado de Bienestar, las cuales comenzaron en la década de los 70 pero que continúan en los 90. En su conjunto, estas críticas claman por un cambio radical de las estructuras estatales, sobre todo de aquéllas que se refieren al sector social (políticas y programas sociales). Específicamente, tales críticas están dirigidas a la búsqueda de eficacia y eficiencia en los procesos de formulación de políticas sociales.

En el contexto actual, el proceso de formulación de políticas sociales se convierte en un proceso complejo y poco transparente, principalmente por la variedad de actores y fuerzas sociales y políticas involucradas y también por la carencia de experiencia histórica al respecto. Por ello, la construcción de políticas sociales representa para los países de América Latina, un problema que está por definirse. El vacío teórico y por ende metodológico correspondiente requiere de investigación de los procesos que genéricamente se han denominado de toma de decisiones y cuyos fundamentos teóricos obedecen, primordialmente, a las experiencias europeas y norteamericanas.

Ante esta perspectiva, lo que a continuación se presenta, constituye la discusión teórica y conceptual sobre lo que se entiende por política social, proceso que se hace a través de la sistematización de algunas reflexiones a partir de la bibliografía seleccionada y analizada. Ello tiene como objetivo central identificar los diferentes enfoques y análisis sobre política social y discutir su papel en el marco de las tesis y proposiciones de carácter neoliberal que se construyen sobre la crítica al Estado de Bienestar. Todo ello se inscribe en el contexto del debate actual entre las corrientes de pensamiento de la relación Estado-sociedad que se apoyan, bien en concepciones neoliberales, o bien en aquéllas que defienden el Estado social de Bienestar.

La primera pregunta que debemos responder es qué se entiende por el término política (*policy*). Los diferentes autores están de acuerdo en que no hay término que haya sufrido más abusos en cuanto a su uso conceptual que el de *policy*. (Feldman, E.:1978; Hecló, H.:1972; Marshall, T.H.:1965; Titmuss, R.:1974, entre otros). El concepto se entiende de maneras diferentes según las disciplinas del conocimiento. Es así como para los economistas este término significa análisis racional y los científicos sociales lo entienden, más bien asociado y dependiente de los procesos políticos y, por tanto, con una racionalidad diferente a los procesos estrictamente económicos.

En general hay un acuerdo en que "lo político" o "la política" se refiere a los principios de acción de un gobierno. El concepto denota acción, procesos con significados. Titmuss (1974) entiende este concepto como acción orientada hacia fines y poblaciones específicos. Es también un acuerdo que la esencia de una política, en cuanto a su acción se refiere, es intentar cumplir con un determinado fin. Pero aún así, todavía el término guarda una cierta ambigüedad. Este debe ser capaz de incluir tanto la intención de la acción como los resultados de ella. Por lo tanto la política debería ser operacionalmente identificada, no a través de sus fines o metas sino a través de las acciones que afectan, de una u otra manera, el logro de esos fines.

Complementando lo anterior, podríamos decir que en estos términos política es un proceso que conduce a la toma de una decisión. Al respecto, Hecló (1972) señala que este término se autodefine, para este autor más bien es una

categoría analítica cuyos contenidos son establecidos por el investigador más que por los decisores (policy-makers). Una política puede ser considerada como un curso de acción u omisión, es decir, identificada más como un proceso que como una acción o decisión específica. Dos aspectos podemos delinear de estas consideraciones. El primero es que se podría considerar a la política como un espacio de decisión sociopolítica y segundo, si estamos de acuerdo con ello, entonces es fundamental considerar el tipo de racionalidad que este proceso involucra porque ella está directamente relacionada con la estructura del mismo.

Dryzek (1987) señala que los problemas sociales complejos demandan respuestas políticas racionales y argumenta que la racionalidad instrumental o técnica, aquella que es capaz de seleccionar buenos y adecuados medios para alcanzar determinados fines, muestra hoy en día incapacidad para enfrentar o resolver estos complejos problemas ya que carece de elementos para aprehender las interrelaciones que se dan entre los diferentes actores y fuerzas sociales. Propone como alternativa potencial la racionalidad comunicativa (Habermas) la cual está orientada hacia el entendimiento intersubjetivo en la búsqueda de soluciones y la generación de acción tomada en consenso está basada en el reconocimiento de que los diversos intereses son legítimos. Solamente de esta manera se pueden obtener decisiones estructuradas y apoyadas en la interacción cooperativa y no en el interés personal. De aquí que la resolución de los problemas será mucho más abarcante en cuanto a la población beneficiada.

Lo anterior tiene ciertas implicaciones y consecuencias para el análisis político. La primera de ellas concierne a la metodología de los diferentes tipos de análisis (Costo-beneficio, decisión-análisis, experimentación social, etc.) los cuales utilizan técnicas cargadas de racionalidad instrumental. Aquí, la racionalidad comunicativa sugiere que los análisis políticos se efectúen tomando en cuenta las condiciones y estructuras de la comunicación intersubjetiva. Estas condiciones pertenecen más al proceso político de la toma de decisión que al contenido mismo de la política tomada.

Segunda, muchas de las decisiones tienen implicaciones sutiles que conciernen a la racionalidad individual. Como la racionalidad comunicativa tiene sus raíces en la comunicación intersubjetiva no toma en cuenta la lógica de la selección individual. Pero esta situación podría cambiar de manera tal que la racionalidad individual admita las ventajas de la racionalidad comunicativa en situaciones complejas y las adopte para la resolución de los problemas que se presentan a ese nivel.

Finalmente, la mayoría de las veces los decisores o formuladores de políticas no utilizan una sola clase de racionalidad sino que son multiracionales. Es decir que en el proceso de toma de decisión política hay más de una racionalidad envuelta. Al respecto, Dunn (1981) señala diferentes tipos de racionalidad. La racionalidad técnica (busca soluciones efectivas a los problemas

planteados), la económica (tiene que ver con decisiones que demuestren capacidad para solucionar, eficientemente, los problemas), la social (está relacionada con decisiones con capacidad para mantener o mejorar las condiciones sociales de vida, o para promover mejoras a esas mismas condiciones). Por último están la racionalidad legal y la racionalidad substantiva (que manejan en su seno múltiples formas de racionalidad).

Los diferentes tipos de racionalidad están directamente vinculados con lo que se privilegia en la toma de decisión, si es la eficacia, la eficiencia, la legalidad o la equidad.

Entre otros, Hogwood y Gunn sintetizan seis diferentes usos del término **policy**, estos son: Como deseo general de la acción del Estado, como propósito, como una decisión del gobierno, como un programa, como modelo o teoría y como proceso.

Sintetizando y haciendo un esfuerzo por conceptualizar lo que se entiende por **policy** a partir de los datos anteriormente señalados podríamos decir que este término se refiere a procesos, tanto sociales, políticos como económicos, que conducen a la toma y ejecución de decisiones a través de las cuales se adoptan o se asignan valores, a una parte de o a toda la sociedad. Estas decisiones son realizadas por quien o quienes tienen la autoridad política para ello. Estas decisiones o **policies** pueden o no estar basadas en el consenso.

Generalmente, la puesta en marcha de estos procesos conduce, principalmente, a dos clases de productos políticos: unos referidos al **deber ser**, es decir a la definición de un futuro deseado. Estos son de contenido fundamentalmente ideológico y conforman la imagen objetivo pretendida para el conjunto de la sociedad. Así mismo, se le asigna determinados valores al sistema societal. Los otros, de carácter fundamentalmente normativo, tienen la intención de regular el funcionamiento y organización del sistema social con el fin expreso de conducirlo hacia la imagen objetivo de futuro deseado que se ha construido de sociedad y paralelamente a ello, disponer de las herramientas y procedimientos para solucionar, definitiva o circunstancialmente, los problemas que se presenten (como obstáculos hacia el alcance de la imagen objetivo). Son estos productos los que dan origen a las políticas propiamente dichas, ya que ellos se formulan para dar respuestas a problemas y demandas concretas. Estas decisiones son en definitiva los instrumentos básicos e inmediatos que orientan y conducen al sistema político.

A la anterior discusión conceptual se le agrega la discusión sobre los diferentes tipos de políticas. El interés aquí son las llamadas políticas públicas o estatales y de ellas, específicamente, las políticas sociales.

Por políticas públicas o estatales vamos a entender aquél proceso a través del cual una política es formulada e instrumentada por el Estado y cuyo impacto está dirigido a un segmento mayoritario de la población. En un sentido racional,

el término 'público' en una política se refiere al interés de una población afectada. (Manley, R.:1978)

Ozlak y O'Donnell (1984) conciben a la política estatal o pública como un conjunto de acciones y de omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que sea de interés para otros actores de la sociedad civil. El estudio y análisis de la direccionalidad y normativa de la intervención del Estado a través de las políticas públicas entendidas así, es importante porque contribuye a mejorar y profundizar el conocimiento sobre Estado.

Sin embargo, no hay una sola definición sobre lo que se entiende por política pública. Sobre este aspecto existe una gama muy amplia de modelos conceptuales. Thomas Dye (1981) identifica ocho modelos conceptuales para el análisis de las políticas públicas.

El modelo institucional, define a la política pública como un conjunto de procesos y estructuras formales-legales a través de las cuales se expresa la voluntad del Estado. El modelo político, las analiza como acciones e interacciones de los diferentes actores políticos. La teoría de los grupos, estudia a las políticas públicas como una resultante del equilibrio e interacción de los intereses diversos de los diferentes actores políticos. El modelo racionalista se concentra más bien en la búsqueda de la optimización y eficiencia de las acciones públicas. El incrementalismo privilegia, en las políticas públicas, la búsqueda de resultados menos que óptimos aunque satisfactorios; el valor central en esta concepción es que se mantengan las condiciones presentes. La teoría de los juegos, se centra alrededor de la idea de que las políticas públicas son estrategias racionales frente a oponentes que actúan igualmente en forma racional. A través de procesos como la negociación se trata de ganar o reducir las pérdidas en el logro de los objetivos que se persiguen. Por último, la teoría de los sistemas, estudia la política pública como una respuesta de una organización o institución política a las demandas de la sociedad.

De manera general, a las políticas públicas les concierne solventar o aminorar los problemas que se presentan en una sociedad y que los individuos por sí solos no podrían superar. La formulación de una política pública contiene los parámetros teóricos y de acción para la búsqueda de soluciones a los problemas y demandas planteadas. (Dryzek y Ripley:1988)

Pasemos a discutir conceptualmente lo que se entiende por **política social**. Este no es un término técnico y tampoco tiene un significado exacto. Es un término que tiene límites muy vagos y contenidos muy amplios. **En un sentido abierto** éste podría incluir todas aquellas políticas dirigidas a realizar algún cambio en las estructuras de una sociedad. En este sentido ningún tipo de política podría ser excluida o todas podrían serlo. La dificultad para definir a la política social se refiere, principalmente, a que ella está complejamente relacionada con todos los aspectos de la vida social. Por ello las políticas sociales

expresan la naturaleza y la estructura del sistema social. (Boulding:1967). Para Marshall (1965) política social es la política pública o del gobierno que tiene acción e impacto directo sobre el bienestar de los ciudadanos, proveyéndolos con servicios o ingresos. La especificidad de la política social con respecto a la política pública se la otorga el significado semántico que tiene la palabra social. Ella podría referirse o dirigirse a privilegiar los aspectos particularmente no económicos de las demandas de los grupos y sectores sociales.

Se podría argumentar, entonces, que **la política social forma parte de los mecanismos que regulan, construyen y mantienen el bienestar social de una población.** En términos generales, la política social es una política pública más, pero su especificidad está dada por los objetivos y significado de su acción, por un lado y por la direccionalidad de los mismos, por el otro.

**Una definición macro** de la política social la identificaría con el conjunto de todos los medios utilizados para alcanzar los objetivos considerados como sociales. Aquí la política económica sería parte de la política social. En cambio **una definición micro** reduciría al conjunto de medidas tomadas en los sectores sociales, con un criterio institucional y que intentan responder a las demandas de determinadas poblaciones objetivos. Aquí, las políticas sociales serían subsidiarias de las políticas económicas. (Franco y Palma:sf.)

Sin embargo, en cualquiera de los dos casos los objetivos y significados de la acción de las políticas sociales están dirigidos hacia la búsqueda del bienestar y mejoría o por lo menos mantener las condiciones generales de vida de la población y la direccionalidad tiene que ver con los valores y la orientación del sentido de las mismas. En este punto es necesario discutir a qué nos referimos cuando hablamos de los valores en la política social. Esto lo podríamos resumir de la siguiente manera: ningún gobierno moderno puede no responsabilizarse o deshacerse de asegurar, de una manera digna, las condiciones de vida de su población. La aceptación por parte del gobierno de esta responsabilidad para con sus ciudadanos implica que éste debe proveer los recursos necesarios, extender los servicios y hacerlos accesibles, a todo aquél que los necesite y su calidad debe satisfacer a todo aquel que los use.

La política social tiene que ver entonces, con la provisión de servicios sociales para la mayoría de los individuos de una sociedad y cuya adquisición en el mercado es selectiva. Una vez más, la política social está asociada con acciones dirigidas al beneficio, redistribución de bienes, por lo tanto en términos amplios, tiene que ver con objetivos tanto económicos como no económicos.

Bustelo señala (1989) que si bien de manera general se podría definir a la política social como el conjunto de acciones públicas o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad determinada, sin embargo aceptando que ambas son políticas públicas se pueden establecer diferencias entre la política económica y la social. La primera está centrada en

los procesos de acumulación, la segunda se preocupa por los procesos de distribución.

El problema de los valores también se refiere a los criterios normativos de equidad y eficiencia que están contenidos en el propio concepto de política social. Es pertinente aquí responder a la pregunta: ¿cómo se distribuyen los recursos para que los individuos satisfagan sus necesidades?. Ello es parte del criterio de eficiencia. Pareto define como criterio óptimo de eficiencia aquél que se logra cuando un sistema asigna recursos de tal manera que no existe otra forma de asignación mejor que pueda elevar la utilidad de un individuo en desmedro de otros. Por otro lado, tenemos el criterio de eficiencia de Kaldor-Hicks, el cual establece que se permiten redistribuciones que incrementen el bienestar de manera tal que quienes ganan de la distribución puedan compensar a quienes no ganan. (Ver entre otros, Jenkins-Smith, H.: 1990)

Una de las dimensiones más sobresalientes de las políticas sociales, a diferencia de las políticas económicas, es que las primeras se refieren mucho más claramente a un determinado proyecto de sociedad y las segundas poseen más bien un carácter instrumentalizador del futuro trazado para la colectividad. En un extremo se podría definir a la política social como la construcción programada de transformaciones que afectan la realidad global orientando a la sociedad hacia nuevos modelos de desarrollo. En el otro extremo estaría la consideración de la política social como el conjunto de políticas de los diversos sectores que normalmente se identifican con salud, educación, vivienda y seguridad social. De lo anterior se deduce que las diferentes concepciones de la política social se vinculan y están asociadas a particulares "estilos de desarrollo".

Las diferencias anotadas para referirse a un mismo concepto tienen que ver con qué es lo que se privilegia. La primera concepción de política social arriba señalada, está orientada hacia los objetivos generales establecidos para la sociedad y la segunda enfatiza en los medios y acciones para alcanzar los objetivos definidos. Por otro lado, este concepto tiene una dinámica propia que responde a los contextos socio-culturales e históricos de los países y por lo tanto, a las modificaciones que ha sufrido el concepto mismo de desarrollo.

En resumen, toda política social es una decisión política construida socialmente y por lo tanto es un resultado de la dinámica de procesos conflictivos o cooperativos entre las demandas de los distintos grupos y actores con diferentes intereses y valores acerca de lo que debe ser la sociedad. Si estamos de acuerdo que ello es así, la formulación de una política social debería ser analizada y estudiada desde y con la lógica del proceso político. (Fernández: 1987)

De la argumentación anterior se desprende que las políticas sociales están basadas en dos tipos de premisas. Unas de tipo valorativo, filosófico o moral que tienden a definir los objetivos a alcanzar. Las otras, de tipo fáctico, que señalan las formas de cómo alcanzar los objetivos establecidos y dicen si son o no factibles de lograr. Las políticas sociales se operacionalizan en programas, proyectos y

normativas. Sintetizando, los programas se refieren, principalmente, a la movilización de recursos para alcanzar objetivos claros y precisos que son cónsonos con la política social nacional y la coordinación de sus diferentes etapas debe ser permanente y continua. Los proyectos están diseñados para ser terminados en el corto o mediano plazo y están contenidos en los programas. Las normativas son otra forma de operacionalizar las políticas sociales y establecen, básicamente, lo que se debe o no se debe hacer. Generalmente, se refieren a leyes, reglamentos, dictámenes o resoluciones sancionadas o no como leyes. (Michelena:1988)

Como se señaló, la política social es también o forma parte de las políticas públicas. Ahora bien, ¿qué elementos diferencian a la política social de otras políticas públicas?

En cuanto a los diferentes tipos de política pública, Lowi (1964) define a las políticas públicas como intervenciones del Estado y éstas son principalmente de tres tipos: distributivas, redistributivas, regulatorias y constitutivas<sup>16</sup>. Las políticas regulatorias se diferencian de las políticas distributivas en que en el corto plazo, las decisiones regulatorias envuelven una selección directa de quiénes van a ser los beneficiados y quiénes no, con el impacto de una política determinada. Los efectos de las decisiones distributivas se van acumulando a lo largo de los sectores institucionales involucrados; por el contrario, los efectos de las políticas regulatorias se desagregan en los diferentes niveles de los sectores sociales. El impacto de las decisiones de carácter redistributivo es mucho más amplio que el de las decisiones regulatorias; las primeras toman en cuenta a la sociedad dividida en diferentes clases y sectores sociales; las segundas, entienden a la sociedad como un todo homogéneo.

Para otros (Gimaraes,R.:1990) las políticas pueden ser blandas o duras. Las políticas blandas se refieren a aquéllas que no tienen relación directa con el proceso productivo y se dirigen a la colectividad en su conjunto, o a parte de ella. Las políticas sociales pertenecen a la primera clasificación. La denominadas políticas duras son aquéllas que están relacionadas directamente con el proceso de producción de bienes y servicios así como también con el proceso de acumulación de capital.

En resumen, las políticas sociales tienen que ver con la función de distribución y redistribución servicios y recursos y las políticas económicas, con la de la producción de bienes y servicios.

En los países de América Latina la intervención social del Estado se efectúa, principalmente, a través de las políticas sociales de carácter redistributivo y regulatorio más que las de carácter distributivo.

16 Traducción del inglés constituent. Este término se refiere a las intervenciones estatales o públicas en leyes constitucionales, reformas a la Constitución Nacional, leyes electorales, de partidos políticos, propaganda electoral, etc.

Los impactos de una política social determinada deberían abarcar a toda la población que posea ciertas características definidas. En las políticas sociales se expresa una tensión entre el particularismo y el universalismo de los impactos o beneficios de la misma. En la práctica, el particularismo predomina sobre el universalismo. Es decir, que siempre ha habido la expresa necesidad de responder a qué sectores va dirigido la mayor cantidad de los recursos estatales, qué sectores son los beneficiados con el impacto de las políticas sociales porque éstas, como quedó definido anteriormente, tienen dos valores centrales, el de procurar bienestar y equidad en cuanto a la distribución de los recursos. (Rowem, H.:1975; Garretón, M.A.:1989; Isuani, E., Et Allii:1989)

Esta tensión, en los países latinoamericanos se ha ido diluyendo o desapareciendo a causa de la restricción de los recursos destinados al sector social producto de la crisis y las medidas del "ajuste".

Por universalismo se entiende que todos los ciudadanos que tengan ciertas condiciones y cumplan con ciertas características serán beneficiados con el impacto de determinada política social. La tensión entre el particularismo y universalismo se hace evidente en América Latina a partir de la década de los 80 como consecuencia de la crisis y se caracteriza por un aumento de la selectividad previamente existente, en el acceso a los beneficios de las políticas sociales. Esta característica, se presenta hoy como predominante y requiere, como requisito fundamental, introducir una cierta racionalidad en el proceso de formulación de políticas sociales, no solamente por la escasez de recursos a asignar sino, más específicamente, en cuanto a la redefinición del sujeto de las propias políticas sociales.

Ello significa que es indispensable manejar la información necesaria acerca de cómo se van a gastar los recursos, en qué y por quién. No sólo es indispensable mejorar y aumentar la eficacia en el uso y asignación de los recursos sino que también habría que establecer y fijar prioridades de asignación de recursos, para evaluar, controlar y formular programas y proyectos sociales. En el establecimiento de prioridades está también la asignación de recursos por diferentes sectores sociales. Finalmente, el problema en cuanto al particularismo como característica de las políticas sociales, no se deriva solamente, como se dijo arriba, de la carencia de recursos sino que también es consecuencia de la concepción que el sistema político tenga sobre lo que debe ser una política social. (Franco y Cohen:1990).

Haciendo una síntesis muy apretada se pueden establecer tipos de políticas sociales según formas de Estado y su relación con la sociedad. Partiendo de la idea general de que las políticas sociales en su sentido más amplio son formas de intervención del Estado en la sociedad civil, varios autores han tipificado estas intervenciones de acuerdo a las características del sistema político. (Bustelo e Isuani:1982; Bustelo, E.:1990) Es así como en una economía de mercado o en un sistema en donde se privilegia las concepciones de corte neoliberal, las

políticas sociales serán de carácter residual o asistencial. Las preocupaciones distributivas y redistributivas tendrían un papel marginal y de carácter distinto al de la producción.

En un sistema tecnocrático, la política social se presenta como una variable de ajuste de las políticas económicas. El Estado justifica su intervención demostrando que los gastos en el sector social son inversiones rentables y productivas. Esta apreciación surge a partir de la constatación de las imperfecciones del mercado como agente distributivo y se admite la intervención del Estado con la justificación de mejorar la eficiencia. El eje central de este modelo, al igual que el anterior, es la razón instrumental de la relación medio-fines y la relación costo beneficio ocupa un lugar predominante. Por último, el sistema distributivo, llamado también solidario, en el cual el Estado es el principal agente distribuidor. La preocupación es por la legitimación, maximizar los principios de equidad y de igualdad en cuanto a los procesos de distribución de bienes y servicios y en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas. El Estado, en este modelo juega un papel importante porque a través de las políticas sociales se podrían producir alteraciones significativas en el patrón vigente de la acumulación distribución.

## **2. Política Social y Neoliberalismo**

Difícilmente se puede ser original sobre esta relación. En este punto se intentará de un modo breve, discutir la instrumentación de las políticas sociales dentro de un marco caracterizado como neoliberal. De una primera revisión general de la literatura sobre el tema del neoliberalismo en América Latina, encontramos que ésta refiere directamente a presentar los antagonismos entre los aspectos de la seguridad colectiva del Estado y los aspectos liberales de la sociedad, esto es específicamente, la garantía de propiedad privada y las relaciones contractuales con el mercado en una economía capitalista.

Los principales autores de esta corriente caracterizan su posición como una continuación y desarrollo del liberalismo (Hayek, Friedman y Popper) y en sus opiniones la justifican por el fracaso de varias décadas de intervención estatal en todos los ámbitos de la sociedad, como también el no haber alcanzado los objetivos propuestos.

En los 80's el discurso dominante está dirigido hacia la crisis del Estado de Bienestar, este Estado viene sufriendo, a decir de Claus Offe, una sobrecarga de demandas y exigencias que cada día se le hace mas difícil satisfacer. Las funciones básicas del Estado capitalista del bienestar social (James O'Connor) de procurar las condiciones para la acumulación y para mantener la legitimación están hoy en día en conflicto. Estas funciones que siempre fueron contradictorias se encuentran en un abierto conflicto, que se intensifica como resultado del

impacto de la recesión económica y las características que ella adquiere en los países latinoamericanos.

Con ello subrayamos que América Latina se encuentra ante una crisis de la democracia, ya que ésta se construyó sobre las bases de la ideología liberal; es decir que esta democracia trató de combinar la protección y promoción y en algunos casos la creación del mercado, al mismo tiempo que trataba de promover la igualdad social y la participación política.

En este punto es imprescindible anotar una definición operativa sobre lo que se entiende por liberalismo. La mayoría de los autores están de acuerdo en que el liberalismo constituye una aproximación a las relaciones entre los seres humanos, en la cual se enfatiza el concepto de libertad. (Hidalgo Trujillo:1992) Según Hayek, el liberalismo es una doctrina que insiste en la necesidad de reducir al mínimo los poderes coercitivos del Estado para maximizar el objetivo político máspreciado: la libertad. Existen diferencias esenciales entre el liberalismo clásico y paradigma neoliberal. De lo que se trata en la práctica es de proteger la libertad individual de las restricciones e intervenciones del Estado. Se trata de crear dos esferas autónomas. Una gubernamental, de carácter público, dependiente directamente del Estado y la otra, individual, de carácter privado, regulada por el mercado. Conforme a ello, la responsabilidad del Estado debería ser sobre aquellos asuntos sobre los cuales el mercado no se puede encargar ni manejar.

Para Emeterio Gómez, el neoliberalismo al mismo tiempo que una concepción económica y política, es "esencialmente una filosofía social". Lo define como un sistema abierto basado en los siguientes principios de libertad: a) filosófico-básico, que se refiere a la promoción del bienestar social a través de la libertad individual. b) ético, que contiene la relación entre la libertad e igualdad de oportunidades; aunado a ello encontramos la responsabilidad individual. c) El derecho como fundamento del Estado y el rechazo a la direccionalidad del poder ejecutivo; es decir que el poder del Estado debe residir menos en la discrecionalidad del gobierno y más en los acuerdos constitucionales y en la igualdad de los hombres frente a la Ley. d) La democracia como condición *sine qua non*, ésta es un prerrequisito para la construcción de una sociedad liberal. Sólo la democracia puede garantizar la libertad, el Estado de Derecho y la igualdad de oportunidades para todos y f) La presencia de una economía de mercado, el cual es el fundamento más conocido del neoliberalismo. (E. Gómez:1989)

El paradigma del neoliberalismo, el cual está estructurado de un modo diferente del paradigma liberal clásico, se visualiza como independiente de todo sistema sociopolítico o socioeconómico, a los que al mismo tiempo trasciende. Para el neoliberalismo, el Estado de Bienestar Social entró en crisis debido su continua interferencia en el mercado y al no cumplimiento de las expectativas de las grandes mayorías. Se acusa al Estado Benefactor de ser ineficiente económicamente, antidemocrático socialmente y deslegitimador políticamente.

Ante estas críticas el neoliberalismo trata de construir una nueva legitimidad económica, social y política.

En la práctica, el neoliberalismo duda de la eficacia de la planificación, de las intervenciones directas del Estado, de las nacionalizaciones; sin embargo no es antiestatal. La tarea del Estado consiste en garantizar la iniciativa y libertad de las actividades económicas y, por lo tanto; en promover la competencia. El Estado debe intervenir, preferiblemente de manera indirecta, a través de estímulos, administrando la justicia, velando por el cumplimiento de los preceptos constitucionales y garantizando la libertad y la igualdad de oportunidades. El mercado, es la mano invisible que conduce a los individuos hacia los fines colectivos y constituye el ámbito en el cual se expresa la libertad. Además, es el único ordenamiento económico racional que regula las relaciones que se dan dentro de una sociedad y entre ésta y el Estado. Todo este reacomodo requiere de un Estado distinto del anterior, un Estado moderno, eficiente administrativamente. Con una concepción sobre lo público y lo privado diferente.

El neoliberalismo significa hoy en día para Latinoamérica una forma de organización social dirigida a reducir la intervención del Estado en todos los ámbitos. Una reorganización de las funciones estatales. Se busca minimizar las funciones sociales y reforzar las de carácter coercitivo. Ello debido a que las condiciones y estructuras de las economías periféricas impiden que se produzcan las tendencias al equilibrio inscritas en el paradigma. (Jorge Vergara: 1991)

Claramente lo anterior expresa una tendencia al desmantelamiento decidido del compromiso social del Estado de Bienestar. Ya la función del Estado no es vista como necesaria y se lo señala como el gran culpable de los mayores problemas que aquejan a los países latinoamericanos. La organización del mercado de acuerdo a los principios neoliberales, por contraposición o por ausencia de otra opción o paradigma, se presenta como la solución. El mercado es el lugar en donde se manifiesta la libertad de los individuos y el fin último del mercado es beneficiar a la sociedad en su conjunto.

Los supuestos básicos del neoliberalismo en relación al aspecto económico podrían ser resumidos en tres. El primero de ellos tiene que ver con la consideración de que la inflación es uno de los grandes males y conspira contra el desarrollo de la producción. La lucha contra ella es el objetivo fundamental de la política económica neoliberal y recomienda, como primer paso, restituir el equilibrio entre la oferta y la demanda deteriorado por la intervención Estatal. Ello presupone el establecimiento de políticas de austeridad fiscal y salarial y la fijación de programas de productividad en los cuales los trabajadores son considerados agentes individuales cuya remuneración dependerá del proceso productivo y del mercado. En segundo lugar, está la búsqueda de racionalización del gasto social del Estado. La insistencia es hacia la reducción del gasto social que se considera improductivo, es decir aquel gasto dirigido al desarrollo de las

políticas sociales en su conjunto. Por último, en el marco de las relaciones económicas internacionales también se aboga por reducir y hasta eliminar la intervención del Estado, dejando que sea el libre juego de las fuerzas del mercado internacional el que decida e intervenga. (Véase para más detalle: Antonia Martínez R.: 1991)

Los supuestos básicos del neoliberalismo parten de un diagnóstico que coloca al Estado como el principal responsable, al intervenir desmedidamente en la economía, al mismo tiempo que no atendía los aspectos sociales de los diferentes sectores. De acuerdo a lo anterior, el diseño e instrumentación de la política social deberá estar dirigido a complementar y compensar el ajuste macroeconómico

Como conclusión y particularmente a lo referente a la cuestión social, el neoliberalismo sostiene que la solución o la ausencia de problemas sociales dependen casi exclusivamente del mecanismo de mercado, ya que reconocer las bondades del mismo como instrumento que permite a cada individuo acceder libremente a éste y con ello lograr sus objetivos a la vez que satisface sus necesidades. Pero como apunta Emeterio Gómez, los problemas sociales que se derivan, básicamente de la desigual distribución del ingreso, como la pobreza en todas sus definiciones, requiere un tratamiento que tome en cuenta las restricciones que establecen la escasez, la rentabilidad y el funcionamiento de la economía en base al mercado. El libre juego de la oferta y de la demanda no garantiza una distribución más justa del ingreso, así como tampoco la eliminación de la pobreza; por eso se reconocen como importante los subsidios directos para los más pobres. Pero este mecanismo no deberá constituirse en el criterio fundamental para la distribución de la riqueza. A los actores políticos corresponde solucionar los problemas sociales de los más pobres sin que ello desestime la creación de riqueza y su rentabilidad.

Esta breve presentación del paradigma neoliberal y la puesta en práctica de algunos de sus supuestos, la mayoría de las veces como condicionantes y recomendaciones de los organismos internacionales, en casi todos los países de América Latina y en donde Venezuela no es la excepción, se da como un proceso paralelo a la crisis del Estado de Bienestar Social, el cual se encuentra fuertemente debilitado, principalmente por el déficit fiscal producido básicamente por el aumento del servicio de la deuda externa, contribuyendo así a que el neoliberalismo se presente como la única opción o salida para superar la crisis, iniciando lo que se ha llamado, la racionalización de la intervención del Estado en la sociedad en sus dos formas: la económica y la social.

Como ya se apuntó arriba, el modelo neoliberal privilegia al mercado sobre la regulación estatal y la planificación y se opone a los argumentos que defienden la propiedad pública. De allí se deriva la consideración de que los agentes económicos privados deben administrar mejor que los públicos y a la conclusión