



Portada: Fotos archivo diario HOY

# ÍCONOS

REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR

Nº 9. Abril, 2000

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores. No reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR  
RO. FERNANDO CARRIÓN

EDITOR ICONOS  
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS  
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

## CONSEJO EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER  
FERNANDO CARRIÓN  
MARIA FERNANDA ESPINOSA  
CORNELIO MARCHAN  
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR  
DISEÑO: K&T Editores Gráficos  
IMPRESION: Edimpres S.A.

**FLACSO ECUADOR**  
 Dirección: Av. Ulpiano Páez  
 118 y Patria  
 Teléfonos: 232-029  
 232-030 / 232-031 / 232-032  
 Fax: 566-139  
 E-Mail: fburbano@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

# INDICE

## COYUNTURA

Cuando todos saltan al vacío  
FELIPE BURBANO 4

Fuerza y límite de los símbolos  
n ODORa BUSTAMANTE 16

Lucha indígena y reforma neo-toerct  
DIEGO ItuRRALOE 22

Dororzocío: ¿camino o laberinto?  
DIEGO BORJA 32

## ACTUALIDAD



las paradojas de la multiculturalidad  
MARIA F. ESPINOSA  
TON SALMAN 42

Alternativas a la porrtica social neo-liberal  
JOSELUIS CORAGGIO 52

## DEMOCRACIA

y Sin embargo...se mueve  
ANDRES MEJIA 64



Veinte años de populismo y democracia  
CARLOS DE LA TORRE 80

Los partidos como orientaciones culturales  
FERNANDO BUSTAMANTE 88

El ciudadano y el cliente  
SIMON PACHANO 98

## ENSAYO



Nación y educación en el Ecuador de los años treinta y cuarenta  
EMANUELLE SINARDET 110

## LIBROS

• La descentralización  
• El animal público  
• El fin de los terncos  
• ucconoro de los sentimientos  
• cneor las fronteras 128

# ¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?

Resulta claro que la combinación de mercado libre, nuevas políticas sociales y espontaneísmo social, no resolverá los problemas de exclusión

José Luis Coraggio  
Universidad Nacional de General Sarmiento (\*)

**A**nte el agravamiento de la problemática social se comienzan a oír voces que hablan de una crisis del paradigma neoliberal. Nos parece más adecuado reconocer que está «vivito y coleando», y que prueba de ello es la dificultad para pensar alternativas a las políticas sociales hoy predominantes. Sin embargo, la cuestión social dista mucho de estar bajo control. Una característica dramática de la crisis de reproducción social por la que atravesamos es la incompatibilidad entre la libertad global de acumulación del capital y el derecho a una vida digna de los ciudadanos en cada lugar del mundo. Como insumo del capital, la población trabajadora resulta estructuralmente excedente en magnitudes masivas, generándose así una nueva cuestión social. La respuesta desde el poder son las nuevas políticas sociales, asistencialistas y focalizadas en mitigar la pobreza extrema. Más allá de las intenciones de los que las aplican y del alivio temporal que en efecto puedan producir, su función estructural es remendar la legitimidad maltrecha de un sistema que no brinda igualdad de logros ni de oportunidades.

## La supuesta crisis del paradigma neoliberal

Ante la imposibilidad de que la combinación de mercado libre, nuevas políticas sociales y el espontaneísmo social resuelvan la exclusión, se requieren políticas socioeconómicas integrales y sostenidas que coordinen las acciones del Estado con las de la sociedad. Surge una duda: ¿pueden pensarse e impulsarse políticas sociales participativas desde el centro estatal de una democracia delegativa que vería amenazada su propia reproducción? Si no puede esperarse de les elites políticas que ejercen el poder por delegación, ni de sus tecnocracias, que piensen e impulsen tales políticas, la transformación de la política social estará íntimamente asociada a la del sistema político en dirección a una democracia participativa y liberada del clientelismo. Existe entonces un fuerte condicionamiento de lo político sobre los alcances de la acción social considerada viable. Pero hay también un fuerte componente ideológico que obstaculiza que tales alternativas surjan desde la sociedad. Lo que llamamos «la cuestión social» no deja de ser una caracterización construida del núcleo fundamental de contradicciones de un siste-



ma social, caracterización que varía históricamente con la realidad pero también con las matrices cognitivas predominantes. Hoy el sentido común está marcado por la historia reciente de represión de las dictaduras, las experiencias renovadas de forma cotidiana del poder hegemónico, el bombardeo mediático del pensamiento único, la desilusión por el fin que tuvo el socialismo real y el miedo instalado ante la precariedad del trabajo y la inseguridad personal y social.

En el nivel del pensamiento más formalizado, se dan algunas coincidencias acerca de los datos de la realidad social que otorgan un grado de objetividad (intersubjetividad) a la descripción de varios fenómenos sociales recientes y sus tendencias empíricas: creciente empobrecimiento por ingresos -absoluto, pero sobre todo relativo- de la mayoría de la población; concentración masiva de la pobreza en las ciudades, con peso creciente de los «nuevos pobres»; exclusión de las posibilidades de obtener un trabajo asalariado en una magnitud comparable a las peores crisis coyun-

turales, pero ahora de manera prolongada y, para algunos, permanente; disolución de las formas de agregación que eran la base de actores colectivos propia del sistema industrialista e incluso de la esperanza en el papel de los nuevos movimientos sociales.

A esto se agregan acuerdos sobre algunas caracterizaciones más profundas y de tendencias estructurales que muestran la dificultad para realizar predicciones no catastrofistas: dado el carácter de la revolución tecno-organizativa del capital, se comienza a aceptar la imposibilidad de que la exclu-

sión se resuelva de manera generalizada por medio de la misma inversión capitalista; tendencias persistentes a la dualización, desintegración social y pérdida de expectativas de ascenso social para un amplio sector, creciente anomia y pérdida de condiciones de convivencia, en contextos de inseguridad generalizada; dificultad política creciente para revertir la polarización en la distribución de la riqueza y los ingresos; incapacidad financiera de los Estados para atender a la crisis social, por la crisis fiscal

Lo que llamamos 'la cuestión social' no deja de ser una caracterización construida del núcleo fundamental de contradicciones de un sistema social



derivada de la tenaza de la deuda externa y los nuevos arreglos impuestos por el ajuste estructural que desfinancian adicionalmente los sistemas de seguridad social; dificultades crecientes para asegurar la gobernabilidad en un sistema formalmente democrático; pérdida de credibilidad de los partidos políticos y del sistema de justicia. Todo parece conducir a una catástrofe. Y aun falta agregar un problema para el que no se avizora solución sin un fortalecimiento del Estado democrático y la construcción de una voluntad internacional para atacarlo: la proliferación de sistemas mafiosos ligados a megacorrupciones con recursos públicos o la economía delictiva (tráfico de blancas, drogas, armas, etc.) que en algunos países llegan a constituir Estados paralelos y en otros han penetrado los sistemas políticos, de justicia y seguridad. Pero la problematización de la realidad social no se agota en esas coincidencias sobre fenómenos observables y medibles o sobre algunas caracterizaciones del nivel más profundo de la sociedad, sino que incluye el imaginario sobre lo que puede o debe hacerse para modificar esa realidad. La epistemología nos ha demostrado que no hay prácticamente ningún dato ni predicción cuyo significado no sea una construcción. En lo referido a la caracterización de la «cuestión social» y su posible evolución, ésta depende no solo de los «datos de la realidad», sino de su interpretación y de las explicaciones que se construyen y proyectan en el discurso público, así como de las utopías sociales, valores, intereses, temores y esperanzas desde las cuales se interroga, juzga y percibe la realidad.

En particular, dependerá de las afirmaciones volitivas de orden político o científico acerca de lo que es posible cambiar a través de las llamadas políticas sociales. Esa proyección de lo posible guarda una relación ambigua con el cientificismo positivista, pues depende no solo de la observación y proyección de variables y de la explicación de los mecanismos que las determinan, sino de la existencia de programas verosímiles de acción y de la voluntad para efectivizarlos. Y no es fácil pensar programas de acción mientras se admita que cualquier intento de modificación estructural contrario al interés del capital financiero golondrina generará seguras corridas y represalias del mercado de capi-

tales de consecuencias impredecibles. A pesar de que ya se dieron situaciones comparables (los reajustes del Asia y del Brasil, por ejemplo) y se recompusieron sus economías, se sigue afirmando la imposibilidad de tocar ciertos parámetros del sistema económico sin caer en el caos.

### ¿Es posible pensar otra política social?

No ayuda en absoluto que el pensamiento mecanicista predomine sobre el dialéctico. El análisis de las contradicciones profundas y las leyes del cambio de un sistema social dan lugar a la proyección

mecánica de sus movimientos empíricamente verificables. A lo sumo se incorpora otro elemento de incertidumbre: la seguridad de que tarde o temprano devendrá alguna crisis socialmente dolorosa del sistema financiero global, sin predicción de las consecuencias que tendrá una vez recompuesto el capital global. Crisis sin fecha, deseada y temida a la vez. ¿Será tarea de intelectuales iluminados, redescubridores de la dialéctica, mostrar otras posibilidades y elaborar y ofrecer los programas de acción alternativa para hacerlas efectivas? Si los programas de acción van a ser democráticos, no

pueden ser meras construcciones técnicamente iluminadas que se disputan el voto del público pasivo o que se imponen de manera vertical, sino que deben avanzar junto con la constitución de sujetos sociopolíticos que participen dialógicamente en el diagnóstico y en la valoración de la realidad, desde la elaboración de sus propios intereses particulares como parte de un sistema interdependiente, de modo que asuman, como propios, los objetivos y medios del programa, así como sus eventuales logros y fracasos. Se trata entonces de una tarea política como de un programa de investigación.

Sin embargo, al emprender esta tarea de dar otro contenido a la democracia para encarar la cuestión social, es fundamental reconocer que se enfrentan obstáculos epistemológicos, tanto en la cerrada concepción de la verdad que tiene la *intelligentzia* guiada por la lógica instrumental, como en el sentido común que, en un campo de necesidades extremas y despliegues de poder inductores de un fuerte pragmatismo, ha incorporado introyecciones del mundo de la política y del mercado que, junto





con los efectos disuasores de la represión y la corrupción impunes, cumplen un papel como legitimadores del régimen socioeconómico. Obviamente, en esto juegan un rol las experiencias traumáticas recientemente sufridas (que por supuesto varían mucho entre sectores), pero también las sistematizaciones o interpretaciones que se generalizan a través del discurso público -construido o proyectado como información veraz por los medios de comunicación- sobre los aspectos problemáticos de dichas experiencias. Si para reencarnar la cuestión social se requieren acciones sinérgicas y perseverantes desde Estado y sociedad, dada la imposibilidad de planificar y ordenar instrumentalmente un campo complejo de acción con múltiples actores, lograr la deseada sinergia requiere que al menos exista un paradigma de acción sobre lo social que no solo se acepte discursivamente, sino que se encarne en las prácticas de dichos actores, públicos y privados, y en los discursos mediáticos. En todo caso, más allá de que haya o no propuestas pretendidamente paradigmáticas, lo real es que el espacio de prácticas no está vacío. Sea porque es asumido como propio, porque se introyecta de manera inadvertida o porque se actúa de manera reactiva ante sus manifestaciones, está vigente, implícita o explícitamente, un sistema de pensamiento que ha mostrado una tremenda eficacia para modificar la realidad apoyado en la noción de inevitabilidad del fin del Estado de bienestar: la concepción neoliberal de la política social.

Podemos ubicar muy fácil a sus principales intelectuales y organizaciones, a las capas de técnicos e intelectuales conversos que lo profesan abiertamente desde organismos internacionales, nacionales gubernamentales o no gubernamentales; podemos establecer los intereses concretos que ayuda a legitimar; podemos establecer los mantos de cientificidad que tejen un círculo de protección alrededor de sus propuestas ante otros intereses o ante la crítica social y política. Pero la eficacia de esta concepción no deviene de su validez teórica ni solo del poder que la sustenta sino de haber adquirido carácter paradigmático. Es decir, no porque se la proponga como tal, sino porque opera como visión subyacente organizadora de un sistema de prácticas, incluso las reactivas, que se encuadran dentro del campo problemático que ella define. El neoliberalismo no está

ahí afuera, ni es atributo del otro, sino que está incluso incorporado en las prácticas de agentes que pretenden contraponerse al poder neoconservador. Juega como argamasa ideológica que pretendo dar unidad a una sociedad que se fragmenta materialmente. De ahí su eficacia.

### **Obstáculos al pensamiento alternativo en política social**

La eficacia del programa neoliberal se debe en buena medida al poder que lo sustenta, al punto de imponerlo mediante amenazas, extorsiones y el ejercicio efectivo de presiones y represalias económicas y políticas. Pero se debe también a que ha logrado introyectar sus valores y criterios en el terreno democrático. Existe una confusión en el

campo de fuerzas de la política social con la consiguiente dificultad para plantear alternativas viables a la política social neoliberal. Un ejemplo dramático es el de una propuesta pretendidamente paradigmática como la del Desarrollo Humano. Uno de los problemas de los análisis del PNUD, que no escatima indicadores para mostrar las monstruosas consecuencias de la globalización del capital, es que no atina a plantear una política económica global, entre otras cosas porque es un organismo que

asesora a gobiernos, y no hay un gobierno global. Puede, y lo hace, mostrar cómo algunas de las nuevas instituciones de regulación económica a nivel global terminan negando sus propios principios justificadores y son instrumentadas en favor del capital y los Estados más poderosos. Pero esto es insuficiente. Los paradigmas necesitan fuerzas políticas o sociales que los sostengan. El paradigma neoliberal cuenta con fuerzas poderosas, pero además el campo del Desarrollo Humano está no solo fragmentado sino confundido. Admitiendo la diferencia entre organismos que controlan directa o indirectamente el acceso a recursos, como son el FMI, el BM o el BID, y agencias que aunque tienen otras agendas no tienen capacidad para incidir sobre los gobiernos, de todas formas hay que explicar por qué sus propuestas operativas en materia de política social terminan por acoplarse al BM como palanca de influencia y, al hacerlo, imperceptiblemente se mimetizan con su programa.

Así, a pesar de estar planteada por las agencias

**El neoliberalismo no está ahí afuera, ni es atributo del otro, sino que está incluso incorporado en las prácticas de agentes que pretenden contraponerse al poder neoconservador**

de la ONU con recursos y fuerza como para hacerla llegar a gobiernos y sociedades de todo el mundo, la propuesta del Desarrollo Humano puede terminar refuncionalizada, con sus términos y apogemas distintivos (capital humano, invertir en la gente, igualdad de oportunidades, equidad, participación) incorporados a la jerga neoliberal, concluyendo operativamente en políticas públicas coincidentes con las derivadas de ese modelo (p. ej., la prioridad a los mismos indicadores de educación y salud básicas, focalizadas y descentralizadas), o compartiendo el descubrimiento de nuevos actores para la política social (p. ej.: las ONGs y las organizaciones sociales autogestionarias).

Al incorporarse al discurso neoliberal, los términos son resignificados. Hay un principio que orienta ese discurso y da nuevo contenido a los mismos términos que constituyen el discurso de la democra-

cia: el principio del mercado total: el mercado como encuentro libre de los proyectos particulares se erige en la institución universal para resolver instrumentalmente todos los problemas de la diversidad de intereses de cualquier naturaleza que sean, que a su vez son reducidos a su dimensión económica en cuanto tales proyectos compiten por apropiarse medios escasos para realizar sus fines. En ese discurso, cuando el Estado introduce una lógica diversa en la resolución de esas contradicciones, la sociedad como un todo pierde porque se pierde la eficiencia, erigida asimismo en criterio universal. Por ello, el papel del Estado debe ser minimizado y limitado a intervenir supletoriamente en situaciones en que el mercado libre, la competencia de agentes privados no pueden aún operar bien según los criterios de la teoría neoclásica. Sin embargo, el neoconservadurismo no solo utiliza al Estado, sino que lo hace in-

### Tipología de ofertas de desarrollo

Término	Visión democrática	Visión neoliberal
<b>Desarrollo Humano</b>	Poner en marcha un proceso integral, autosostenido y sustentable, de desarrollo dinámico de las capacidades humanas de todos los ciudadanos, en una sociedad heterogénea pero integrada, sin excluidos, contrarrestando y limitando el desarrollo del capital global y restituyendo la soberanía a los pueblos.	«Invertir en la gente» concentrar el gasto en programas asistencialistas para incidir a nivel global sobre los indicadores de indigencia por nutrición, acceso a la educación y servicios de salud básicos, etc., de modo de mejorar los Índices de Desarrollo Humano.
<b>Participación</b>	Forma conjunta de gestión de lo público, donde el poder tecnocrático y político encuentra balances en el poder de las organizaciones sociales	Forma de reducir los costos de prestación de servicios a través del «cost-sharing», cuya prioridad y magnitud ya está definida por razones técnicas y políticas
<b>Descentralización</b>	Redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, económico, ideológico, cultural, etc., y generación de nuevos poderes desde la base de la sociedad, constituyendo una nueva base para refundar la democracia, superando sus formas delegativas.	Forma de gestión de la oferta de los recursos públicos cercanas a las demandas y situaciones particulares, condición para concitar la participación, focalizar y evitar distribuir recursos públicos entre quienes no responden a la definición oficial de pobreza o indigencia.
<b>Priorizar la pobreza</b>	Erradicar la pobreza absoluta y cerrar crecientemente la brecha de pobreza relativa, incorporando a los hoy pobres como sujetos con los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, evitando su segregación y estigmatización.	Focalizar los programas, identificando a los sectores más pobres como únicos destinatarios de los recursos sociales. Separarlos y segregarlos para una aplicación más eficiente de los programas, conduciendo a la institucionalización de la pobreza estructural.
<b>Básico</b>	Esencial, común para todos: acceso a bienes y servicios como derecho inalienable de la persona, ejercido efectivamente por todos los ciudadanos: derecho a una vida digna, educación de calidad a lo largo de la vida, énfasis en la salud primaria y acceso de todos a todos los servicios en igualdad de condiciones para evitar reforzar la estigmatización y segregación de los excluidos.	Paquete elemental diferenciado de servicios para la sobrevivencia (paquetes elementales de alimentos, refugio, salud, educación primaria...) focalizados en los indigentes y otras capas de pobreza extrema.



tervenir de modo activo para instaurar un sistema de mercado que conduce inevitablemente a la centralización del poder monopólico y que subordina la reproducción de la vida humana y de la naturaleza a la acumulación del capital privado. Y lo hace no mediante la consulta democrática a la ciudadanía consciente de las consecuencias de ese cambio de sistema, sino mediante traumáticos golpes de mano que impulsan la autorreforma del Estado y sus relaciones con la sociedad, justificados por una pretendida necesidad de las cosas. Y aquí constatamos la eficacia ideológica del paradigma neoliberal: la misma contraposición entre Estado y sociedad se diluye cuando los principios del mercado se introjectan en los mecanismos estatales, creando cuasimercados en las áreas de su competencia residual: la salud, la educación, la seguridad, la cultura, etc.

Otro principio del esquema neoliberal es celebrar y dejar operar a la competencia en el mercado, minimizando las regulaciones estatales. Sea concurrencial, oligopólica, o monopólica, la competencia es vista como la única garantía de que los beneficios del desarrollo tecnológico serán pasados a los consumidores y las ganancias tenderán a niveles normales, suficientes para la reproducción del capital. Esta afirmación ideológica, negada por la historia real del capitalismo, se afirma como principio de fe, a pesar de que la competencia libre siempre ha llevado al monopolio. Al admitir que la lógica del Estado debe apenas completar sin contradecir al mecanismo de mercado, la batalla ya está perdida, y sucesivas oleadas de privatización terminarán reduciendo al Estado a su mínima expresión. Se aceptará despolitizar las relaciones económicas,

## Tipología de ofertas de desarrollo

Término	Visión democrática	Visión neoliberal
<b>Autogestión</b>	Desarrollo de la autonomía, capacidad de diagnóstico y comprensión de la propia situación, capacidad para generar alternativas estratégicas y proyectos de acción para resolver los problemas, accediendo a recursos, públicos o privados.	Forma de gestión en que los carenciados, junto con voluntarios sociales, administran la distribución de los recursos públicos que les tocan inicialmente y se hacen crecientemente responsables de satisfacer sus propias carencias.
<b>Igualdad de oportunidades</b>	Asegurar las condiciones iniciales y de acompañamiento de toda persona, compensando las deficiencias -heredadas o sufridas por catástrofes naturales o sociales- de capital social y cultural, así como el acceso equitativo a recursos para que las oportunidades devengan posibilidades efectivas de desarrollo personal, comunitario y social a lo largo de su vida.	Proveer un paquete de servicios básicos para ubicarse con alguna probabilidad de competir en la línea de largada de un evento competitivo, sin más solidaridad adicional que el apoyo a quienes se destaquen o pasen pruebas meritocráticas (con base en los resultados o eventualmente en información genética) o a la caridad compensatoria.
<b>Política social</b>	Campo de la acción pública donde múltiples actores sociales, económicos y políticos plantean sus intereses, dirimen sus conflictos, deciden sobre el uso de los recursos públicos dentro de reglas democráticas, y atendiendo a criterios sistémicos y de solidaridad, definen políticas integrales que superen la necesidad del asistencialismo al promover un desarrollo integrador autosustentado.	Definida sectorialmente, con base en criterios de gobernabilidad, como política estatal con metas sociales fijas que deben lograrse al menor costo posible.
<b>Organismos no Gubernamentales (ONGs)</b>	Agentes históricos del campo popular, que florecieron sobre todo bajo las dictaduras militares, con una fuerte vocación por servir de manera altruista a los intereses de los sectores pobres, la defensa de los derechos humanos, la sustentabilidad del planeta, etc.	Representantes de la «sociedad civil» local o global. Formas autónomas de organización y administración de recursos, utilizadas para tercerizar los programas sociales por su bajo costo, flexibilidad y pequeño tamaño, conocedores y dispuestos a trabajar en los ghettos de pobres.
<b>Desplazamiento de la oferta a la demanda</b>	Atender a las demandas de la gente en lugar de sustituir su voluntad mediante ofertas definidas por delegación en el centro estatal. En el proceso, superar el esquema demanda-oferta, propiciando un espacio de definición estratégica del desarrollo conjunto, incluyendo las necesidades particulares priorizadas por consenso.	Cuando sea estrictamente necesario sustituir al mercado privado, subsidiar la demanda y no la oferta (vouchers, etc.) de modo que los ciudadanos devengan clientes de empresas proveedoras de servicios sociales y compitan por el mercado.

afirmando que la lucha de clases ha terminado y que la economía tiene una lógica objetiva que debe ser respetada. Solo restará gestionar los encuadres nacionales e internacionales para poder competir en el mercado libre, aunque se pierda y con ello se degrade la vida. Aceptar todo esto equivale a aceptar la derrota definitiva de una masa creciente de trabajadores precarizados o excluidos, y la pérdida de sus derechos como ciudadanos, derechos que quedan de hecho erradicados del sistema legal. Esta proclama promonopólica y antidemocrática es tan evidente que debería suscitar una reacción en extensión y calidad que, sin embargo, no advertimos. Una causa posible, que se suma a la fuerza económica y política que la sustenta, son los mecanismos ideológicos a los que ya nos referimos. Como en todo otro campo, la visión neoliberal estructura su propuesta de política pública en el campo social jerarquizando los conceptos desde un concepto que domina todo el sistema: la eficiencia. La eficiencia medida como obtención al mínimo costo posible -en términos de recursos públicos- de múltiples metas sociales que compiten entre sí. Su receta institucional es imitar al mercado. Aceptado ese encuadre, los conceptos democráticos adquieren un significado funcionalista: devienen formas de reducir los costos de prestación de servicios. La ambigüedad de significado de las palabras clave que se comparten formalmente refuerza los efectos de anomia entre los agentes descentralizados de las nuevas políticas sociales. La pérdida de sentido se acentúa ante la dificultad para reflexionar cuando la gravedad de las carencias que experimentan los pobres llevan a un activismo continuo, entrando en una sucesión sin fin de ciclos cortos de identificación-alivio de problemas. No parece quedar lugar para otra cosa que ser operador de los programas focalizados, con ocasionales intercambios superficiales de experiencias, con encuentros solidarios pero sin sistematización ni dedicación de las energías y voluntad que requiere el pensamiento estratégico.



### Lo que vendrá

Podemos anticipar que en general en América Latina la legitimidad de un sistema económico y político excluyente no podrá sostenerse dinámica-

mente con las políticas sociales neoliberales sin entrar en conflicto con la viabilidad de las restricciones macroeconómicas que exige el capital global. Sin embargo, es difícil advertir la crisis anunciada de un sistema de pensamiento y acción que hoy se siente con fuerza para dar otra vuelta de tuerca: en ausencia de propuestas alternativas sustentadas por poderes sociales y políticos significativos, dada la imposibilidad de seguir reduciendo el gasto social y a la vez mantener un mínimo de gobernabilidad, lo que cabe esperar ahora es una etapa de eficientización, de consolidación e integración de las estructu-

ras estatales de política social bajo el lema de la «gerencia social», de ahorro de costos mediante tercerizaciones adicionales (a empresas o a asociaciones sin fines de lucro), de convocatorias a la filantropía y al voluntariado, y de profundización o creación de otros cuasi-mercados en el campo social.

En presencia de gobiernos democráticos, estas «reformas de segunda generación» pueden incluir algo muy importante: la reducción significativa de los costos de la corrupción en la administración de los recursos. Sin embargo, mientras se mantenga la naturaleza clientelar del régimen político, será difícil para la clase política pensar alternativas a la versión neoliberal de la política social. Igualmente, mientras los gobiernos democráticos y el sentido común sigan asumiendo que las reglas globales de la economía neoliberal no pueden tocarse sin el riesgo de un caos financiero (usado para infundir temor, ocultando que un caos de la vida cotidiana ya existe), la cuestión social quedará sin resolver y el asistencialismo subsistirá como imperativo de la gobernabilidad. Movilizar voluntades para cambiar ese rumbo requiere reconocer que las tendencias negativas que pronostican una catástrofe para la vida en el planeta no son resultado de una actitud «pesimista», sino que son predicciones reales si no se actúa para evitarlo. Que aunque nadie se proponga llevar al mundo en esa dirección, ese es el efecto predecible del mercado global liberado de restricciones sociales y políticas. Que el pragmatismo sólo realimenta esas tendencias al desastre y que su reversión requiere la subordinación del mercado a la sociedad y la política democráticas.

Para reestructurar el campo cognitivo a fin de repensar la política social falta un eslabón que se ha



perdido por la eficacia del paradigma neoliberal: el derecho a pensar la posibilidad de incidir directamente sobre las estructuras económicas. Es preciso que los gobiernos democráticos sean capaces de convocar a la sociedad a examinar el rumbo de economías y sociedades para acordar, conjuntamente, una estrategia distinta. Anticipamos que las actuales políticas sociales, meras compensadoras de los efectos del proceso de mercado libre, deberán ser transformadas en políticas socioeconómicas cuyo objetivo sea facilitar y promover activamente -desde Estado y sociedad- otro desarrollo a partir de la economía popular. (1) El cumplimiento de los derechos humanos requiere el desarrollo de nuevas estructuras socioeconómicas con dinámica propia, basados en el trabajo, que sean por sí mismas equitativas y contrarrestantes de la reestructuración capitalista. Imaginar esas estructuras requerirá

superar, como principal obstáculo epistemológico, la aceptación de que lo social y lo económico son separables, y de que mientras lo social es aún materia de acción volitiva, lo económico no tiene responsables ni puede ser modificado. Por el contrario, habrá que «tocar la economía», no para volverla vulnerable e inestable, sino para corregir desde adentro las causas de la polarización y la exclusión social. Para poder hacerlo con responsabilidad será indispensable una cabal comprensión de los procesos que experimentamos a fin de siglo, pero también realizar una crítica profunda de las prácticas asistencialistas que hoy predominan, y democratizar la definición de la política económica, liberándola de la tecnocracia e involucrando a toda la ciudadanía de manera activa en el diseño y defensa de otra trayectoria de país.

## NOTAS

(\*) Este artículo apareció originalmente en la revista Nueva Sociedad # 164. Se reproduce con autorización del autor y de la revista.

1.- Una política «socioeconómica» parte del

reconocimiento de que los modelos económicos son representaciones muy parciales y abstractas de la economía real, y que los valores y otros rasgos culturales, así como la calidad de vida, incluidas las relaciones sociales y comunicativas, integran esa economía real.

## BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial: Combatir la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001, primer borrador, <<http://worldbank.org,punto 4.3>>, 1/1/1999.

Bodemer. Klaus, José Luis Coraggio y Alicia Ziccardi: «Las políticas sociales a comienzos del nuevo siglo», documento base, programa URB-AI Europa-América Latina. Red N° 5, Unión Europea, Intendencia Municipal de Montevideo, 4/1999.

Castel, Robert: Les metamorphoses de la question sociale (Une chronique du salariat), Fayard, París. 1995.

Coraggio, José Luis: Economía urbana, La perspectiva popular, Abya Yala, Quito, 1998; otros trabajos del autor pueden consultarse en

<<http://members.xoom.com/jlcoraggio/index.htm>>.

Coraggio, José Luis: Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad, Miño y Dávila. Madrid, 1999.

Hinkelammert, Franz J.: Determinismo, caos sujeto. El mapa del emperador, DEI, San José, 1996.

Kliksberg, Bernardo: Repensando el Estado para el desarrollo social. Más allá de convencionalismos y dogmas, Buenos Aires, s/f, mimeo.

Laurell Asa Cristina: «Para pensar una política social alternativa», en Carlos Vilas (coord.): Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas, Nueva Sociedad-UNAM, México, 1995.

PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 1998, Mundi Prensa, 1998.