

ARTÍCULO

LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: NOTAS PARA SU EVALUACIÓN AL FINAL DEL MILENIO

Patricia Cortés C.¹

El diseño de políticas públicas corresponde a una conceptualización teórica, histórica, política e ideológica de la sociedad. En forma específica, la Política Social forma parte del paradigma vigente en las ciencias sociales y refleja las relaciones de poder y los intereses públicos y privados que priman en la sociedad. Por esto, las políticas públicas, y en particular las políticas sociales, son parte de la estrategia del modelo de desarrollo económico, social e histórico imperante. En una mirada tradicional, y de acuerdo con los objetivos que persiga, la Política Social se puede caracterizar en tres grupos. Uno, de la compensación social, orientado hacia las poblaciones afectadas por las transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales o tecnológicas de la sociedad. Otro, de inversión en capital humano que busca dotar a la población de las calificaciones necesarias para un mejor desempeño laboral. Un tercero, de integración social, orientado a superar la marginalidad que afecta a diferentes grupos sociales, bien sea por su condición económica, social, étnica o de género. Además, la Política Social puede ser de carácter universal, o sea dirigida a la totalidad de la población, o selectiva, cuando se orienta a sectores poblacionales focalizados de acuerdo con criterios específicos². Esta conceptualización de la Política Social aparece restringida al tema de la superación de la pobreza, limitando su acción al ámbito de la distribución del ingreso y dejando de lado la promoción de igualdad de oportunidades y la protección de los derechos humanos para la construcción de una sociedad más justa y digna. Pensar una redefinición de la Política Social exige su compromiso con la plena garantía universal, integral e inalienable de los derechos sociales, económicos y culturales como la meta mínima que la sociedad debe perseguir. Ya no se trata simplemente del problema de la superación de la pobreza como objetivo último de la Política Social, sino que ésta tiene que estar orientada a lograr que los derechos fundamentales sean una garantía para todos los ciudadanos libres e iguales. A continuación se presentan algunos elementos de evaluación de la Política Social vigente en América Latina. Se trata de indagar sobre las condiciones políticas y económicas que han

¹ Economista colombiana, Master en Estudios Sociales y Políticos de América Latina y Consultora de la CEPAL. Este artículo fue elaborado a partir de la tesis de grado de la autora "Hacia una nueva política social en América Latina: una perspectiva ética", Santiago, ILADES - Universidad Alberto Hurtado, 1999.

² CEPAL (1997). La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

determinado los diferentes paradigmas de Política Social vigentes durante el siglo XX, los grupos poblacionales hacia los cuales ésta ha estado dirigida y los intereses de poder que ha favorecido. Esta evaluación nos proporciona elementos de juicio sobre la pertinencia de la Política Social actual frente al ideario de una sociedad como espacio de justicia y dignidad humana.

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DEL MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA

Durante la fase del crecimiento hacia afuera, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios a cambio de productos manufacturados. El Estado patrimonialista, consolidado a partir de este modelo agrario exportador, se organizó como propiedad de las clases que concentraban el poder económico, con clientelas tradicionales y controlado por una fuerte autoridad central, y sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior.

En este modelo de desarrollo, la Política Social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. Las relaciones sociales obedecían a un modelo de autoridad paternal vertical con una alta jerarquización de la sociedad a la cabeza del patrón o capataz. Como lo señala Eduardo Bustelo, la relación de autoridad caudillo/patrón evoca una dimensión paternal-vertical relacionada al ámbito familiar y a la responsabilidad implícita de proteger a los súbditos a cambio de lealtad a quien ejerce la autoridad. Lo de caudillo/patrón está también asociado al carácter omnímodo y no sujeto a reglas con que se ejerce la autoridad. Esto implica que al caudillo se le tolera la transgresión, y como no hay mediaciones o reglas, se obedece y tributa a la

persona, aboliéndose la posibilidad del desarrollo de una legalidad basada en la titularidad de los derechos y obligaciones recíprocas.³

Bustelo concluye que la predominancia del estilo caudillo/patrón ha marcado las relaciones sociales en América Latina con la ausencia del concepto y ejercicio de derechos, lo que frecuentemente implica un estilo político donde se privilegia la acción colectiva directa y la fuerza (la organización, la marcha, la calle, la asamblea, etc.) por sobre marcos reguladores de conflicto y negociación individual o colectiva. El estilo de mando vertical autoritario marcó la prestación de políticas y las relaciones económico-sociales, concluyendo en diferentes formas de asociatividad no gubernamental.

Así, con la emergencia de los Estados nacionales y hasta los años treinta, los servicios sociales de calidad estuvieron destinados exclusivamente a las élites oligárquicas, constituidas por un conjunto limitado de personas que representaban o pertenecían a unas pocas familias que controlaban los principales recursos económicos y fuentes de poder estatal, así como monopolizaban las vías de acceso del Estado. El resto de la población, mayoritariamente pobre, veía atendidas sus necesidades por acciones filantrópicas de la oligarquía o por las políticas asistencialistas impulsadas principalmente por la Iglesia Católica.

³ Bustelo, E. (1995), El abrazo, Argentina (policopiado).

Este modelo de desarrollo de crecimiento «hacia afuera» se debilitó en los años treinta, principalmente por efecto de la crisis económica mundial que afectó gravemente a los países latinoamericanos, dado su carácter de dependientes en sus relaciones comerciales mundiales. Frente a esto, los países de la región fueron incapaces de manejar la crisis y sus oligarquías terminaron dividiéndose y combatiéndose las unas a las otras, agudizando de esta manera el fin de este modelo de desarrollo.

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

El dirigismo estatal y la sustitución de importaciones fueron los motores del crecimiento en América Latina desde la década de los años cuarenta hasta finales de la década de 1970.

En esta fase, el Estado asumió nuevos roles como regulador, interventor, planificador, empresario y promotor de la cuestión social, con el ánimo de fortalecer el nuevo modelo de desarrollo «hacia adentro», cuyo eje articulador se había desplazado del mercado externo (antes de la crisis) al interno. Dentro de las medidas más importantes que asumió el nuevo Estado se encuentra el establecimiento de aranceles para la competencia externa a favor de la industria nacional. De igual manera, se encargó de aquellas actividades no atractivas para el sector privado, tales como la construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.

En este contexto, la Política Social, explica Rolando Franco⁴, en su primer momento persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. De hecho, el surgimiento de nuevos actores sociales, como son los sindicatos de trabajadores, de organizaciones campesinas, de artesanos y pequeños comerciantes, generó una creciente presión social por la conquista de nuevos servicios sociales y de mejores condiciones en su calidad de vida.

En una fase posterior, cuando ya no se permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes, debido a sus altas exigencias tecnológicas, los países que pudieron sostenerse en el mercado internacional fueron aquellos con un mercado interno atractivo para las empresas multinacionales que contaban con la tecnología para la producción de bienes con mayores niveles de complejidad. En este contexto, explica Franco, se dio el espacio para la consolidación de una tríada de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal), que pudo profundizar el llamado capitalismo «asociado»⁵. En el resto de países se buscó la posibilidad de celebrar acuerdos de integración interregional, con el fin de lograr condiciones que favorecieran una mayor inversión extranjera en sus territorios.

Esta confluencia de intereses modernizadores, que buscaba fortalecer las economías nacionales a través de mejoras en la competitividad industrial de los países y el fortalecimiento del mercado interno para sus productos, junto con los

⁴ Franco, R. (1996), Los paradigmas de la Política Social en América Latina, Revista de la CEPAL, N° 58, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

⁵ Franco (1996). Op. Cit; citando a Cardoso, E.H. (1973), O modelo político brasileiro, São Paulo, Difusão Europeia do Livro.

intereses de la clase trabajadora organizada emergente, permitieron avanzar en un intento de consolidación de la equidad como base del Contrato Social imperante.

Así, desde los años cuarenta los Estados comenzaron a hacerse cargo de las políticas asistencialistas, llegando a su mayor actividad durante los años cincuenta y sesenta, en particular en lo referente a los servicios de educación y salud. Respecto a la primera, las metas de la Política Social tenían que ver principalmente con la reducción del analfabetismo en los adultos y en aumentar la cobertura del nivel de la educación escolar. En salud, la política se orientaba principalmente a garantizar la sobrevivencia infantil a través de campañas de vacunación, educación en salud, y el abastecimiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

El compromiso del Estado de garantizar condiciones de vida más equitativas y de mayor calidad fue el intento por consolidar lo que se conoció como el Estado de Bienestar, impulsado en América Latina desde los años treinta; no obstante, estos objetivos sociales, más que generar condiciones reales y sostenibles de equidad, se convirtieron en la base para alimentar muchos de los discursos populistas de los gobiernos de turno.

De hecho, en los años sesenta, el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades, que implicaron el deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitaron el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para profundizar el capitalismo.⁶

La crisis se manifestó en los enormes déficit fiscal de los Estados y en las explosiones sociales,

producto del rápido y desigual crecimiento demográfico y urbano, con demandas sociales crecientes sin respuesta, tanto en el ámbito de los servicios sociales como en el del empleo productivo y bien remunerado. Esta crisis se expresó por medio de grandes conflictos sociales, movimientos campesinos, paros cívicos y huelgas, reclamando la prestación adecuada de servicios públicos, alzas en los niveles de salarios y una mayor institucionalidad democrática.

Estas expresiones de inconformidad de la sociedad civil demostraron que la Política Social del modelo de sustitución de importaciones no fue suficiente para la superación del flagelo de la pobreza, debido a su carácter eminentemente sectorial y desintegrado, pero principalmente a una historia latinoamericana que se sustenta en la desigualdad social y en la deslegitimación de la propiedad.

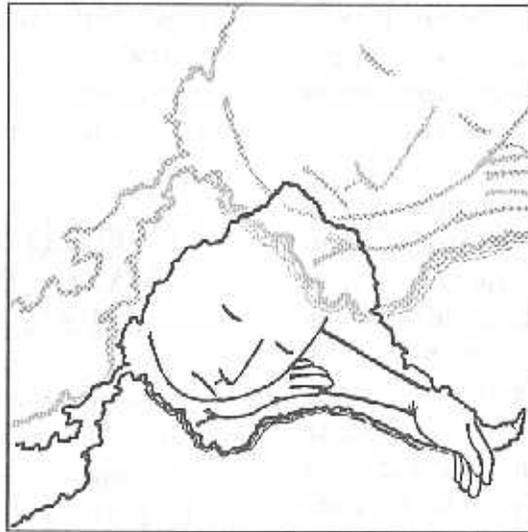
LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DEL MODELO DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Durante la década de los años ochenta, los países de América Latina sufrieron una profunda crisis económica, como consecuencia del aumento de los precios de la energía y la reestructuración del comercio internacional, además del deterioro creciente en los términos de intercambio, una fuerte contracción de los flujos netos de financiamiento del exterior y un alto endeudamiento externo. Además, la mayor parte de los países de la región presentaban severos desequilibrios estructurales en el mercado laboral, toda vez que el sistema productivo moderno no era capaz de generar puestos de trabajo al ritmo requerido por el aumento de la fuerza laboral.⁷

⁶ O'Donnell (1973), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.

⁷ Infante, R., *Los costos sociales del ajuste: Concepto, medición y áreas de política*, Deuda Social, Desafío de la Equidad, Santiago de Chile, PREALC.

Como resultado de esta crisis los países comenzaron a priorizar en su agenda pública programas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural que les obligaba a reducir el gasto público vía gasto social, y a supeditar el primero al desempeño de la política monetaria. Frente a esta enorme crisis fiscal y económica, Nef argumenta que el agudo conflicto social interno y su globalización en el marco de la guerra fría configuraron un nuevo modo transnacionalizado de acumulación y control social, con lo cual se refiere a un modelo de Estado represivo, sustentado en la llamada Doctrina de Seguridad Nacional. En el caso de los países de mayor desarrollo relativo, tales como Argentina, Brasil, Uruguay y Chile - explica el autor-, la represión adquirió ribetes institucionales en el llamado Estado burocrático autoritario. La función principal de este tipo de régimen fue contener la movilización y las demandas de los sectores populares, desmantelando los mecanismos creados en la era de la sustitución de importaciones con el populismo, incluida la democracia liberal. La represión se orientó a cambiar por la fuerza el Contrato Social implícito y el paquete de políticas públicas que sustentaban la vieja alianza social entre los sectores medios y sindicales. En este modelo, la continuación del liberalismo económico se sustentaba en la eliminación de la democracia económica y política.



En este contexto de liberalización con represión y militarización creciente es donde emerge el nuevo paradigma de Política Social de mercado, inspirado en el neoliberalismo militante de Von Hayek, Friedman, Harberger y Buchanan. La idea central de este modelo es que lo social es mejor servido por el mercado que por el Estado, y en consecuencia, la desregulación y la privatización pueden generar no sólo mayor eficiencia, sino una mayor libertad individual.⁸

El contenido y la forma que toma el Estado en este contexto implicó una reducción del tamaño del gobierno y de la función pública. De acuerdo con Nef, el paquete de políticas sustantivas que lo define es el ajuste estructural, pregonado por los grupos detentores del poder económico, sus intelectuales institucionales y sus organismos de legitimación internacional (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo).

En este marco, el funcionamiento irrestricto del mercado y el equilibrio macroeconómico son la preocupación principal, conducente no al desarrollo, sino a la reducción de la deuda externa, la creación de un «clima de confianza» entre los inversionistas y el sostenimiento de una buena reputación crediticia. Lo «social» constituye aquí una externalidad que puede encararse como un negocio

⁸ Nef, J. (1995), Los paradigmas emergentes en políticas sociales: una perspectiva para el análisis comparativo de políticas públicas, Revista Chilena de Administración Pública, N° 8, Santiago de Chile, Publicaciones 3M Ltda.

LA PRESTACIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS SOCIALES: ACTUACIÓN SOBRE LA OFERTA FRENTE LA ACTUACIÓN SOBRE LA DEMANDA	
<i>Actuación sobre la oferta</i>	<i>Actuación sobre la demanda</i>
Provisión pública de bienes y servicios sociales. En esta modalidad es una autoridad política la que decide qué proveer, quién va a producirlo y cómo se le financiará.	Provisión privada de bienes y servicios sociales en la que el consumidor decide lo que quiere, lo que compra y el proveedor que desea.
Los servicios públicos se prestan predominantemente de forma gratuita y universal, y son financiados por el presupuesto público.	Los servicios públicos se prestan por el sector privado y el apoyo estatal se da vía subsidios focalizados en aquellos grupos sociales con mayor vulnerabilidad económica.
Las modalidades utilizadas para ofertar los servicios públicos se derivan del marco institucional y normativo que regula las prestaciones y su financiamiento y de las características del proceso de producción y distribución.	Esta modalidad se encuentra sujeta a un marco regulatorio público. El carácter normativo de la administración pública imprime a su actuación principios de legalidad.
El que el Estado opte por la contratación del sector privado para la producción de bienes o servicios sociales, no elimina su responsabilidad en cuanto a la planificación, el financiamiento y la supervisión de la calidad del servicio, y asume los costos de transacción derivados de la contratación.	Debe existir competencia suficiente entre los proveedores u oferentes del servicio. Las preferencias de los usuarios deben ser diversas y estar justificadas; los usuarios deben estar suficientemente informados para elegir adecuadamente.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (1997), *Notas para el estudio del proceso de gestión pública en el campo de las Políticas Sociales*, Santiago, I.C/R. 1742.

lucrativo por parte del capital financiero nacional e internacional.⁹

La opción para la organización del Estado es la desregulación y la transferencia de la función social de los servicios más rentables hacia el sector privado: la administración de los fondos de pensiones, los servicios de atención de salud, la educación secundaria, técnica y superior. Dentro de este marco, se concibe lo social, explica Nef, como el instrumento más racional y eficiente para la distribución de bienes públicos, en contraste con el proceso político y sus

distorsiones demográficas y populistas. Cuando, por su naturaleza o baja rentabilidad, los servicios no son atractivos al inversionista privado, el recetario enfatiza el minimalismo estatal, la descentralización y la municipalización de las funciones.¹⁰

En este contexto, se pasó, de una lógica de oferta estatal de servicios sociales, a una centrada en la demanda que implica la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos financieros vía subsidios a los demandantes de tales servicios (ver cuadro 1).

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

Dentro de esta nueva lógica, la privatización de la seguridad social, la salud y la educación fueron las premisas consustanciales de una alianza elitista que excluía a los sectores populares y fragmentaba a los estratos medios. Sólo las Fuerzas Armadas, que fueron las encargadas de administrar la represión requerida para el reordenamiento social, escaparon a las virtudes del nuevo sistema de Políticas Sociales.¹¹

En este contexto, la focalización se convirtió en la esencia de la Política Social, por cuanto con ella sería posible concentrar los gastos destinados al alivio de la pobreza en las personas que más pueden beneficiarse de ellos. De este modo, las acciones de Política Social se centraron en los llamados fondos de inversión social, cuyo propósito general es obtener recursos para canalizarlos a programas y proyectos sociales específicos. Su función es de intermediación financiera, lo que supone la selección, el financiamiento y la fiscalización de los proyectos. Las fuentes de financiamiento son variadas: pueden provenir de los respectivos presupuestos nacionales (Chile, Colombia y México) o de fondos multilaterales (Ecuador), e incluso de operaciones de conversión de la deuda externa (Chile).¹²

De acuerdo con Ana Sojo (1992), el carácter de estos fondos sociales ha conducido a discusiones en torno a las orientaciones y alcances de la focalización. Dentro de los principales puntos del debate se encuentran: i) consideraciones de economía política según las cuales no sólo los pobres deben beneficiarse de la Política Social, ya que los cambios estructurales requieren coaliciones políticas más amplias, que pueden verse apuntaladas por una Política Social más general; ii) consideraciones de

viabilidad que postulan que ésta se limita a programas de carácter focalizado, ya que la mayoría de los programas selectivos se realizan en el marco de los servicios sociales básicos con los que tienen interrelaciones; iii) consideraciones según las cuales el énfasis en las políticas macro, sectoriales y focalizadas deben ser función de la profundidad y naturaleza específica de la pobreza de cada país; y iv) al evaluar algunas políticas universales se encuentra que ellas pueden resultar progresivas cuando su cobertura es efectiva y eliminan las desigualdades inherentes a los sistemas de financiamiento que tienen tales niveles.¹³

Como consecuencia general de los programas de crecimiento y ajuste estructural impulsados en América Latina, los indicadores sociales de los diferentes países se han revertido hasta los niveles alcanzados durante la década de los años setenta. De hecho, Salvador Arriola señala que durante las décadas de los años ochenta y la primera mitad de los años noventa, "América Latina y el Caribe han sufrido las consecuencias de procesos simultáneos y contradictorios en el ámbito social. Por una parte, se han deteriorado dramáticamente el nivel y calidad de vida de la población: ha crecido la pobreza en extensión y profundidad (se calcula que los pobres alcanzan, a mediados de la década de los noventa, la pasmosa cifra de entre 250 y 270 millones de personas); se han incrementado los índices de desempleo y subempleo (60% de la población económicamente activa tiene problemas de empleo, relativas a desocupación o a su carácter, esto es por ser de muy baja productividad y remuneración); los índices de salud, educación, nutrición infantil, etc., registran todos un retroceso con respecto a los trabajosamente alcanzados en décadas pasadas. Por otra parte, y contradictoriamente, los imperativos

¹¹ Net. J. Op. Cit.

¹² CEPAL (1997), La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, Santiago de Chile, Naciones Unidas LC/G. 1954/Rev. 1-P.

¹³ Sojo, Ana (1996), La política social en la encrucijada: ¿Opciones o disyuntivas?, Cuadernos de Políticas Sociales, No1, Unidad de Financiamiento Internacional, Siempro, Banco Mundial, Presidencia de Costa Rica, Secretaría de Desarrollo Social.

de la disciplina fiscal han obligado a reducir sustancialmente los recursos financieros que los gobiernos disponen para destinarlos a programas sociales que salgan al encuentro de las situaciones

protegían más de la vulnerabilidad o conducían más intensamente a la inversión en capital humano. Además, indica que creció el índice de niños de 6 a 14 años que cumplían con menos de tres años de

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1970-1990

a. Incidencia de la pobreza de hogares en términos porcentuales					b. Número de personas pobres (millones)				
	1970	1980	1986	1990		1970	1980	1986	1990
Áreas rurales	62	54	53	53	Áreas rurales	71	73	76	80
Áreas urbanas	26	25	30	34	Áreas urbanas	42	63	94	116
Total	40	35	37	39	Total	113	136	170	196

Fuente: CEPAL (1992)

señaladas¹⁴. Por estos motivos, los años ochenta merecieron el calificativo de "década perdida" en términos del desarrollo.

La situación ha sido tan crítica, que el Banco Mundial reconoce que la región latinoamericana se destaca por exhibir la más extrema polarización distributiva del mundo, lo que ha contribuido a segmentar la Sociedad Civil, socavar la representatividad de los actores sociales, cuestionar la legitimidad política del régimen democrático y profundizar la crisis de los estados nacionales.

En el mismo sentido, estudios de la CEPAL muestran un panorama adverso para los indicadores sociales de los años ochenta, argumentando que América Latina sufrió un empeoramiento generalizado de las condiciones de vida del ámbito familiar popular. La CEPAL pone de manifiesto que en la Región se dio una contracción muy fuerte de los servicios públicos, en especial aquellos que

escolaridad; en siete de los diez países analizados la desigualdad de logros educativos entre cuartiles de la población se agudizó durante la década, aunque los valores totales para la población no en todos los países presentaron la misma tendencia. En algunos casos se dieron mejoras relativas en la distribución a nivel intercuartílico que se contrapusieron a mayores diferencias urbano/rural, o coexistieron con agudas desigualdades hombre/mujer. La CEPAL verificó además un aumento del desempleo y un trasvase de actividades de menor productividad, acompañado por la incorporación de un número mayor de miembros de la unidad familiar al mercado (formal e informal) de trabajo.

La consecuencia fue, entonces, el deterioro de las condiciones de vida familiar, marcado por la restricción en el ingreso, y un rezago o falta de participación total en actividades educativas, migración y desintegración parcial de la unidad familiar, etc. Estos factores, según la CEPAL¹⁵,

¹⁴ Arriola, Salvador (1995), La cumbre Social y el SELA: Crecimiento económico con equidad social, en UNESCO (1995), Diálogo: Cumbre Social: en busca de la ética perdida, N°14, UNESCO, Caracas.

¹⁵ CEPAL (1997), La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, Santiago de Chile, Naciones Unidas LC/G. 1954/Rev. 1-P.

reforzaron los círculos viciosos para los pobres, y enfatizaron la desigualdad de oportunidades (Cuadro 2).

De acuerdo con Sam Morley, la pobreza y la distribución del ingreso han sido siempre el lado oscuro del desarrollo latinoamericano. Mientras el crecimiento de los años setenta fue favorable, la pobreza tendió a disminuir. Entre tanto, en los años ochenta el problema de la pobreza se agravó notablemente en la gran mayoría de países.¹⁶

De manera global, lo más cuestionable de esta propuesta neoliberal es el hecho de pensar desde una racionalidad económica el tema de la Política Social, trasladando la lógica de la empresa a los programas y objetivos sociales, donde lo que importa en última instancia es la ganancia como fin máximo del mercado, y no el ser humano como sujeto de derecho. Dentro de la ética utilitarista subyacente al neoliberalismo, la eficiencia es el fundamento de la utilidad, donde priman los intereses individuales relativos al saber, el tener y el poder, por encima de unos intereses colectivos comprometidos con la justicia y la equidad social.

La evidencia empírica demuestra la fragilidad de las políticas sociales de corte neoliberal y la incapacidad del mercado de ampliar sus beneficios hacia los grupos sociales más vulnerables. El escenario de los años ochenta, de cambios en el modelo de acumulación, se convirtió en el espacio para una mayor marginalidad de amplios sectores de la población. Este hecho condujo a una mayor dualidad y exclusión social, a sociedades aún más estratificadas y a un mayor deterioro del clima social.

En síntesis, a partir de esta nueva forma de conceptualización de lo social y de organización del

Estado, se gestó el paso a una nueva etapa del proceso de acumulación: el modelo de economía abierta, con el cual se asistió a una expansión significativa del interés individual como centro organizador de la conducta humana, la emergencia del mercado como poder supremo y del consumo masivo como fin de la sociedad. Para Eduardo Bustelo, la promoción constante y a gran escala, a través de los medios masivos de comunicación, de los valores relacionados con el interés individual, la primacía del ámbito privado, la importancia del consumo personal e inmediato y la desculpabilización del egoísmo, parecen haber debilitado seriamente los sistemas de solidaridad, así como los hábitos de cooperación y altruismo. Todo esto redundó en una pérdida de centralidad de los ideales colectivos acompañada por una enorme proliferación de organismos y formas asociativas cuyo eje agrupativo pasa por el interés particular, específico y realizable en lo más inmediato.¹⁷

Además, esta Política Social, dirigida básicamente a asegurar la inserción en el mercado de las poblaciones en condiciones desventajosas, deja de lado los temas relacionados con la profundización en la democracia real, la modernización de la justicia, la legitimación de la propiedad, el respeto a los diferentes pueblos étnicos, grupos sociales articulados a ideologías y religiones alternativas, la drogadicción, la apatía juvenil, el desempleo y el subempleo no articulado a los imperativos típicos del mercado, la corrupción, la marginalidad y exclusión social, la contaminación, la destrucción del medio ambiente, entre otros.

Mientras estos temas no formen parte de una discusión permanente en el diseño y ejecución de las políticas sociales, no será posible garantizar una base real para que la igualdad de oportunidades sea

¹⁶ Morley, S. (1992), *Structural adjustment and the determinants of poverty in Latin America*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁷ Bustelo, E. (1995), *El Abrazo*, Argentina (policopiado).

el principio fundador de un nuevo Contrato Social. No se trata de garantizar que los individuos se desarrollen como agentes del mercado, sea en un papel de productores o consumidores, sino como ciudadanos activos sujetos de los derechos humanos y partícipes en la discusión y definición de su propio proyecto de sociedad.

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL PERÍODO DE POST AJUSTE: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA UN NUEVO PARADIGMA?

Los muy cuestionados resultados arrojados por la Política Social del modelo de ajuste estructural, junto con la creciente expansión del aparato represivo, la corrupción y la mayor vulnerabilidad externa inducida por las políticas neoliberales, vienen haciendo manifiesta una crisis de dominación que se traduce en la incapacidad de los regímenes autoritarios de controlar la vida social aun por la fuerza. Así, pese a la represión interna y al apoyo condicional de las elites norteamericanas con la expansión de la deuda externa en la década de los años ochenta, la fórmula del ajuste estructural ha comenzado a desmoronarse, generando las condiciones para la llamada transición a la democracia.

Debido a las consecuencias de las políticas de ajuste estructural, y por la dinámica de globalización de los mercados, las naciones latinoamericanas se han preocupado más por elevar su capacidad productiva, por entrar en la lógica de la eficiencia y la eficacia, y menos por resolver los problemas estructurales de pobreza, desintegración social y desempleo. Así, algunas economías de la región han recuperado su estabilidad, razón por la cual el Fondo Monetario Internacional, el Banco

Mundial e inversionistas extranjeros han aumentado sus expectativas sobre un crecimiento estable y sostenido en la región. Muchos países han logrado una reestructuración y/o reducción substancial de la deuda externa, reformas económicas de alto alcance y reformas fiscales del sector financiero; algunos países han creado, supuestamente con base en estas reformas, un ambiente macroeconómico más estable y han recuperado un ritmo de crecimiento económico por encima del de la población. Estos resultados han incidido en el aumento de las inversiones privadas extranjeras.

Según Sam Morley, en los años noventa América Latina parece entrar en un período de recuperación y crecimiento renovado. Entre 1990 y 1996, el Producto Interno Bruto -PIB- per cápita aumentó en un 1,5% al año y se calificó a 1997 como el mejor año para la región en el último cuarto de siglo. El paradigma de desarrollo económico de la región se basó fundamentalmente en seis claves: la liberación comercial, la reforma del sector financiero, la reforma fiscal, la apertura de cuentas de capital, la privatización y la reforma del mercado laboral.

Como resultado de estas políticas, la incidencia de la pobreza (porcentaje bajo línea de pobreza) ha bajado en 13 de 17 países estudiados por el autor. No obstante, en varios casos la reducción de la incidencia de la pobreza es menor que el crecimiento de la población, por lo cual sólo 8 entre 17 casos muestran disminuciones en las cifras absolutas (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Paraguay y Perú), y en uno (Brasil) esta relación permanece constante. Para el autor, la mejoría de este indicador se debe principalmente al control de la inflación (Argentina y Perú) y a la reanudación del crecimiento más estable y más rápido en otros países (Chile, Colombia, Costa Rica y El Salvador)¹⁸. El citado

¹⁸ Morley, S. (1998), La pobreza en tiempos de recuperación económica y reformas en América Latina: 1985-1995, Morley, Ganuzo y Taylor, Política Macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, PNUD.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES
VULNERABLES A LA POBREZA Y DE LOS QUE CONCENTRAN CAPITAL
ECONÓMICO Y EDUCATIVO.

ZONAS URBANAS, 1994

(Porcentajes)

País	Hogares vulnerables a la pobreza					Hogares que concentran capital económico y educativo					
	Proporción respecto al total de hogares	Hogares con ingreso per cápita inferior al promedio	Rezago o abandono escolar entre jóvenes de 16 a 20 años de edad	Hogares con un ocupado o menos		Hogares con más de un ocupado		Proporción respecto al total de hogares	Hogares con ingreso per cápita superior al promedio	Rezago o abandono escolar entre jóvenes de 16 a 20 años de edad	Hogares en el quintil más alto de ingresos
				Pobres	No pobres	Pobres	No pobres				
Bolivia	26,2	99,5	62,4	91,1	8,9	62,2	34,8	12,7	62,4	28,6	55,4
Brasil /a	32,1	96,8	91,9	79,4	20,6	57,5	42,6	11	69,3	55,3	62,9
Chile /b	22,1	98,2	71,3	62,6	37,4	20,7	79,3	10,9	73,4	27	64,4
Colombia	33,2	99,3	74,8	84,9	15,1	58,2	41,8	9	75,6	34,9	68,3
Costa Rica	23,6	98,2	83,1	65,9	34,2	23,4	76,6	10,9	74,7	45,1	73,7
Honduras	44,8	83,5	86,9	96,7	3,3	89,5	10,5	7,9	82,2	54,5	59,6
Panamá	34	95,7	73,3	62,8	37,2	26,6	73,4	9,8	76,7	26,2	67,5
Paraguay	38,1	90,2	80,8	85,6	14,4	56,2	43,8	10,1	68,8	45,4	51,9
Uruguay	16,6	96,9	85,1	34,1	65,9	14,6	85,4	9,4	73,1	30,6	62,9
Venezuela	33,2	97,3	69,3	82,5	17,5	53,8	46,3				

Fuente: CEPAL (1998), Panorama Social de América Latina y el Caribe 1997, Santiago de Chile, Naciones Unidas. **Nota:** a/ cifras correspondientes a 1993 - b/ cifras correspondientes a 1996.

estudio enfatiza esta explicación, argumentando que la principal razón para la disminución de la pobreza en la región es la recuperación económica y no la distribución del ingreso.

En este mismo sentido, el Panorama Social de América Latina y El Caribe 1996, de la CEPAL,

señala que durante los años noventa se ha mantenido o acentuado la alta concentración del ingreso que caracteriza a la mayoría de los países de la región. Este rasgo coexiste con una también elevada concentración del capital educativo y el patrimonio físico y financiero y de las oportunidades en el mercado laboral. Según la CEPAL, la distribución

Cuadro 4 AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): GENERACIÓN DE EMPLEO EN LOS AÑOS NOVENTA, POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN/A (CRECIMIENTO ANUAL ACUMULADO)		
	Promedio ponderado	Mediana
Asalariados total (15)	2,4	3,3
· Asalariados privados (13)	2,5	3,3
· Asalariados públicos (13)	1,6	1,2
Trabajadores por cuenta propia (15)	2,6	3,9
Servicio doméstico (11)	2,6	2,8
Trabajadores no remunerados (15)	-0,6	-1,2
Otras categorías (15)	3,9	3,8
Total (15)	2,3	2,7

Fuente: Weller (1998), con base de datos oficiales de los países.

a/ Datos preliminares, tomados de las encuestas de hogares de los países.

del ingreso dominante en los países latinoamericanos determina que la región sea considerada, en el ámbito mundial, como una de las más rezagadas en términos de equidad. Por tanto, no basta reforzar el crecimiento económico y el empleo de la mano de obra, sino que además es necesario incorporar medidas referidas a otras dimensiones, como la educativa y la tributaria.

Además, en materia de pobreza la CEPAL sostiene que los avances logrados en la presente década no representan progresos en relación con los logros de más largo plazo, sino más bien una recuperación parcial de los índices relativos ya alcanzados por algunos países hacia fines de los años setenta. En la mayoría de países hubo un estancamiento o retrocesos que acrecentaron la incidencia de la pobreza, especialmente en las zonas urbanas¹⁹(Cuadro 3).

Más enfáticamente, otros estudios señalan que incluso con los recientes avances en el

crecimiento económico, registrados por varios mercados en América Latina desde 1990, las mejoras en los indicadores de pobreza de la región se explican en un 6% por este crecimiento en el mercado y no por mejoras relativas a la estructura de equidad. En los casos donde la estructura ha cambiado, ha sido para empeorar.²⁰

Respecto a la dinámica del mercado laboral, según un estudio realizado por Jürgen Weller para los países de América Latina, durante la década de los años noventa la evolución del empleo ha sido desfavorable en comparación con décadas anteriores a 1980, siendo el principal quiebre de tendencia la debilidad de la generación de empleo productivo en el sector manufacturero. El empleo nuevo se concentró casi exclusivamente en el sector terciario, en gran parte en actividades de baja productividad, por lo que no se pudo lograr el objetivo de combinar una fuerte generación de empleo con un incremento continuo de la productividad laboral media (Cuadro 4).

¹⁹ CEPAL (1994), Panorama social de América Latina y el Caribe 1993, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

²⁰ Helwege A., (1998) Poverty in Latin America: Back to the Abyss?, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Special Issue: Report on Neoliberal Restructuring, Vol. 37 N° 3.

Por otra parte, el que las naciones latinoamericanas hayan aprendido el manejo macroeconómico no es ninguna garantía de la competitividad de sus economías. De hecho, la participación de América Latina en el mercado mundial es mínima y todavía muy ligada a la exportación de los productos primarios. Además, los desarrollos científicos y tecnológicos, concentrados en los países con mayor grado de desarrollo, adicionan a los países latinoamericanos otra desventaja, puesto que éstos se encuentran en permanente situación de rezago (Cuadro 5).

Así, con el ánimo de concentrar cada vez una mayor competitividad, las naciones más desarrolladas entraron en una guerra sin límites por la adquisición de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos. A través de éstos, implementan nuevos conocimientos, técnicas, tecnologías, productos y necesidades, colocando día tras día en una mayor situación de desventaja a los países con menores capacidades innovadoras. Esta desventaja

se empeora, además, porque los países latinoamericanos tienen unos presupuestos tan reducidos, que la inversión destinada al desarrollo de la ciencia y la tecnología es absolutamente mínima frente a las exigencias del mercado globalizado.

Además, como las naciones de América Latina históricamente han explotado sus recursos naturales para participar en el mercado mundial como proveedoras de materias primas, hoy en día experimentan las consecuencias de un deterioro ambiental crónico. Este problema se vuelve más crítico aún, dado que las poblaciones de mayor pobreza y marginalidad son las que se encuentran habitando ecosistemas de mayor fragilidad. Precisamente por sus condiciones de vida, estas poblaciones fuerzan al máximo la capacidad productiva de los recursos naturales, pero sin la utilización de técnicas apropiadas y sin inversión para la recuperación de los mismos, produciendo problemas graves de erosión, sequía, contaminación,

Cuadro 5
PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL COMERCIO MUNDIAL
1960-1994 Y EN EL PRODUCTO INTERNO MUNDIAL 1997
(Porcentajes)

Comercio Mundial (1)					
EXPORTACIONES	1960	1970	1980	1990	1994
Mundo	100	100	100	100	100
Países desarrollados	65,9	70,9	62,6	71,7	69,4
América Latina y el Caribe	7,7	5,5	5,5	3,9	3,8
IMPORTACIONES					
Mundo	100	100	100	100	100
Países desarrollados	64,9	71,6	68,3	72,4	67,9
América Latina y el Caribe	7,3	5,5	5,9	3,3	4,8
PRODUCTO INTERNO BRUTO (2)					1997
Mundial					100
América Latina y el Caribe					6,4

Fuente: 1. CEPAL (1998) *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

2. Banco Mundial, *World development report 1998-1999*, Washington.

etc. Asimismo, el que las poblaciones más pobres sean marginadas a las regiones de mayor fragilidad ambiental, es un factor que empeora aún más sus condiciones de vida. La pobreza está condenada a habitar los ecosistemas más precarios, y éstos aumentan su precariedad por la presión de la pobreza que los habita. En síntesis, el deterioro ambiental aumenta la pobreza, y la pobreza aumenta el deterioro ambiental.

En este escenario de globalización de la economía y de mayores demandas sociales con una población pobre cada vez más urbana, articulada a los centros de producción y con mayor conciencia sobre sus derechos, un tema que resulta de absoluta importancia para lograr no sólo un clima de mayor confianza y legitimidad del modelo económico vigente, sino para los objetivos de gobernabilidad democrática, es el de la integración social. Ciertamente, en el discurso oficial este tema viene adquiriendo un mayor protagonismo, que se plasma en estrategias tendientes a aumentar la participación de la sociedad civil con el ánimo de fortalecer el tejido social de los países de la Región.

De hecho, en América Latina la participación ciudadana se plantea en la década de los años noventa, en medio de un proceso de modernización del Estado y de descentralización como la piedra angular para atender de manera eficiente la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Así, lo que se busca con el proceso de descentralización es redistribuir el poder estatal en otras instancias diferentes al nivel central, facilitando la participación activa de los ciudadanos y de sus organizaciones en la definición de acciones necesarias para mejorar su calidad de vida. Esto implica un avance gradual y sostenido en la transferencia de competencias, atribuciones y recursos desde el nivel central a los regionales y

locales, con el propósito de extender el ejercicio de los derechos ciudadanos.

En distintos sectores se mencionan algunas modalidades de participación ciudadana que van desde la información, consulta, incorporación en la toma de decisiones, asociación o negociación, delegación de parte de la gestión, hasta la transferencia total de la misma. Claramente, estos espacios tienen que ver con el propósito de modernización del Estado, donde la participación es parte de esta política. Así, en el actual contexto, la participación ciudadana tiene una dimensión política en las urnas electorales y una dimensión más vinculada a la gestión pública asociada a comprometer a los ciudadanos con sus propios procesos de desarrollo.

Sin embargo, detrás de esta apariencia, opera una lógica sistémica adaptativa que asegura que cada sujeto, cada acción y cada pensamiento sean instrumentales al fin de la competencia. Esta lógica tiene la capacidad de trascender todos los espacios del desarrollo humano, para que funcionen y se adecuen en función suya, entren a operar con los mismos códigos que el mercado impone y hagan parte del sistema y de los beneficios y costos que ello implica. Para aquellos sujetos y espacios del desarrollo humano que no cumplan la regla, la condena es represión, exclusión o marginalidad.

En el escenario actual, la participación, lejos de ser cuna de una perfecta ciudadanía con el pleno ejercicio de sus respectivos derechos y deberes, se convierte en un intento por controlar y limitar al máximo, en medio de una suerte de máscara democrática, el accionar político de las organizaciones. Esto es, la participación se convierte en un problema de gestión pública y no en un espacio para la definición del proyecto de sociedad o de un nuevo Contrato Social.

En este sentido, Jürgen Habermas²¹ argumenta que existe una multiplicidad de grupos anónimos y actores colectivos que influyen los unos en los otros, forjan coaliciones, controlan el acceso a los medios de comunicación y de producción, y aunque no sean fácilmente reconocibles, gracias a su poder social, determinan con carácter prioritario el marco que posibilita plantear y resolver cuestiones políticas. En este escenario, las corrientes comunicativas son difíciles de comprender y definen la forma de cultura política y compiten por aquello que Gramsci llamó la hegemonía cultural.

Esto se evidencia en el hecho de que la participación se convoca no en torno a la discusión sobre el proyecto de sociedad con el cual la ciudadanía está dispuesta a comprometerse, sino para que las organizaciones administren la solución de los males que el mercado genera. Esto es, claramente, una percepción vertical de la participación como instrumento del mercado.

Dentro de esta percepción, uno de los requerimientos para acceder a los servicios sociales o subsidios del Estado es la organización de la Sociedad Civil. El Estado negocia con las organizaciones como entes aislados y sin nada en común con los demás: cada una cuenta con sus demandas específicas, requerimientos singulares y población objetivo particular. El impacto que tienen estas organizaciones es importante en términos de sus objetivos específicos; no obstante su margen de acción, difícilmente puede trascender su propia cotidianidad hacia una discusión y participación en el proyecto de sociedad deseable.

Pero el problema es peor, pues al ser la participación el ámbito exclusivo de las organizaciones "legítimamente" constituidas, los

demás actores sociales, los demás sujetos pasan a ser meros individuos votantes (en el evento que ejerzan su derecho al voto), y pierden su ciudadanía, esto es, su posibilidad de participar activamente como sujetos de derecho en la discusión y consolidación de la sociedad que desean. A los sujetos no se les reconoce su calidad de perfectos interlocutores en un diálogo constructor de sociedad y se convierten en meros receptores u oyentes condicionados por el dominio de los medios de comunicación. Así, la ciudadanía se traduce en capacidad adquisitiva y la participación en adaptación a los estándares de consumo que impone el mercado a través de los medios de comunicación.

Dentro de esta lógica, se consolidan espacios de comunicación individual controlada por los imperativos del sistema. El debate en la plaza pública se sustituye por la atención personalizada o electrónica; y la voz, el contenido, la fuerza de la palabra se reducen a registros en el computador o a sonidos perdidos en el ciberespacio. Como bien lo plantea Jürgen Habermas²², "los medios de comunicación se adueñan por entero del lenguaje comunicativo cotidiano. Transmutan, por un lado, los contenidos auténticos de la cultura moderna en estereotipos neutralizados y aseptizados, e ideológicamente eficaces, de una cultura de masas que se limita a reduplicar lo existente. Por otro, integran la cultura, una vez limpia de todos sus momentos subversivos y trascendentes, en un sistema omnicompreensivo de controles sociales encasquetado a los individuos, que en parte refuerza y en parte sustituye a los debilitados controles internos".

En este panorama de instrumentalización de los diferentes ámbitos de la sociedad, la salida resulta particularmente compleja, por cuanto

²¹ Habermas, J., (1998), El nexo interno entre Estado de Derecho y Democracia, Revista Ensayo y Error, No 4, año 3, Santafé de Bogotá.

²² Habermas, J., (1987), Teoría de la Acción Comunicativa, Barcelona, Homo Sociologicus, Ediciones Península.

significa pasar de una concepción vertical a una concepción horizontal de la participación ciudadana. Desde esta perspectiva, el reto de la participación ciudadana, como un espacio para la integración social, es vincular crecientemente a los individuos, el Estado y el mercado en la discusión de su proyecto de sociedad y en la definición y compromiso con la definición de objetivos y metas que generen un «Bien Común» más solidario.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En el contexto de la globalización, los países de América Latina tienen dos grandes retos. Por una parte, como países tienen que desarrollar estrategias viables que les permitan ingresar y sobrevivir en los mercados mundiales en condiciones de equidad y competitividad. Por otra, tienen que resolver los graves problemas de marginación, pobreza, desempleo, exclusión, desintegración social y deterioro ambiental que se concentran en casi la mitad de su población. De no ser posible esto, tales problemas irán aumentando, potenciando condiciones de mayor riesgo para el bienestar de la humanidad.

El que en América Latina se hayan experimentado recetas del desarrollo pensadas desde una lógica del mercado y sin mayor éxito en términos de los indicadores sociales, evidencia un fracaso en las mismas. De hecho, tal como se presenta en este documento, los contenidos de las políticas sociales para la superación de la pobreza han variado a través del tiempo, teniendo resultados de relativas mejoras en unas épocas o en otras. Las políticas sociales que han tenido mayor éxito son aquellas socialmente aceptadas, que implican una relativamente pequeña inversión y cuentan con los desarrollos científicos y técnicos para su expansión. Contrariamente, las políticas más agresivas que se enfrentan a los presupuestos básicos del mercado,

esto es, minimización de los costos, maximización de la ganancia y prevalencia de la propiedad privada, han fracasado en su implementación. Así, las políticas de reforma y democratización al régimen de propiedad, la distribución equitativa del ingreso, la justicia y la solidaridad social no se han desarrollado en los países de la región, por cuanto éstas son una agresión directa a la lógica del mercado y a su principal aliado, el poder.

Desde la perspectiva de la modernidad, las sociedades latinoamericanas no han alcanzado los ideales de libertad, igualdad y fraternidad; las políticas sociales han resultado insuficientes para garantizar la dignidad y seguridad humanas, y, por tanto, se hace éticamente necesario redefinir, tanto sus contenidos como sus actores y sus líneas prioritarias de acción. No cabe duda de que los ideales de igualdad, libertad y fraternidad continúan en plena vigencia. La crisis está, entonces, en la manera como la sociedad ha intentado llevarlos a la acción o materialización concreta.

Una salida viable a esta crisis es posible a partir de un nuevo paradigma de Política Social, fundamentado en el tema de los derechos humanos y apartado de la lógica de la utilidad como fin último de la humanidad.

Así, la base para la concreción de un nuevo paradigma es que las sociedades latinoamericanas tienen que rescatar a los individuos como meros agentes del mercado y entregarles una plena ciudadanía. Esto implica propiciar espacios de diálogo y discusión para la consolidación de un nuevo Contrato Social. Se trata de pasar de una concepción vertical de la participación ciudadana, donde ésta se instrumentaliza como parte de la gestión pública de los gobiernos, a una concepción horizontal de participación, donde los sujetos definen, en un marco de democracia participativa, la razón de ser de su propia sociedad, y sus metas sociales, culturales, políticas y económicas.

Se espera que en la medida en que los individuos asuman su ciudadanía y, por tanto, participen activamente en imprimírle un sentido específico y auténtico a la sociedad a la cual pertenecen, y en la medida en que esta sociedad sea capaz de gestar las condiciones materiales que garanticen el pleno ejercicio de la ciudadanía, se estará consolidando una correspondencia de acciones que legitimen el proyecto democrático participativo.

Adicionalmente, la generación de condiciones materiales, éticamente fundamentadas, que garanticen la plena vigencia de los pueblos y sus respectivos ciudadanos como sujetos de derechos y deberes, debe partir por reconocer ampliamente que el «Bien Común» se fundamenta en los derechos humanos, cuya garantía tiene el carácter de condición mínima de la dignidad humana.

En este sentido, la evidencia empírica de una crisis profunda en las sociedades modernas ha llevado a la comunidad internacional a articularse en discusiones permanentes sobre el tipo de sociedad deseable no sólo para las generaciones presentes, sino también para garantizar un nivel de vida digno para las generaciones venideras.

El principal resultado de estas discusiones ha sido que el tema de las políticas sociales ha comenzado a abandonar su tendencia a concentrarse casi exclusivamente en lo relativo a la superación de la pobreza, abriendo espacio a los objetivos de un desarrollo integral y sostenible.

Sin embargo, este debate no es exclusivo de los años ochenta o noventa, sino que se ha ido estructurando históricamente, de acuerdo con las necesidades implícitas de cada momento, junto con las permanentes presiones de los grupos afectados por ellas, y cuyo principal resultado es, sin duda, la promulgación de los derechos humanos y su posterior desarrollo. La cuestión ahora es darle forma y contenidos a tales derechos, con el propósito de garantizar que América Latina logre constituirse en una sociedad digna para sus habitantes.

En efecto, en una perspectiva histórica, los derechos civiles y políticos, logros morales de la humanidad, datan de los siglos XVIII y XIX, respectivamente, e incluyen los derechos de libertad de expresión, de confesión, de movimiento y de un juicio justo, al igual que el derecho al voto y la representación en un gobierno elegido.

En un desarrollo posterior, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estableciendo en su artículo 22 que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"²⁵.

²⁵ En la misma declaración, en el artículo 23 se señala que toda persona tiene derecho a la libre elección de su trabajo y a condiciones equitativas y satisfactorias para su desempeño laboral. El artículo 25 afirma que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene igualmente derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. El artículo 26 se relaciona con el derecho a la educación que tiene toda persona, cuyo objeto será el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Para concretar aún más las determinaciones que se tomaron en 1948, el 16 de diciembre de 1966 se consagró el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (resolución 2200 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). En el preámbulo del Pacto se afirma que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables²⁴.

Los derechos sociales, económicos y culturales no se limitan ni permiten participar del poder, sino que se presentan como demandas o exigencias a las que se debe someter a la autoridad en la orientación y el contenido de las decisiones de gobierno. Esto, por cuanto se trata de derechos que responden a los valores de la igualdad y la solidaridad.

También aquí es muy importante el principio de la no discriminación. De hecho, la razón de ser de estos derechos, que incluyen el trabajo, la educación y la salud, es una razón igualitaria. Los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por su nacimiento o condición social.

El reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales se convierte, entonces, en un imperativo ético para el Estado. La garantía de los mismos es su función social primordial. Por tratarse de un desafío tan importante, que tiene que ver con los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos, tanto en su calidad de individuos como colectivos, es urgente que el Estado cuente con una Política Social coherente a dicha función, esto es, velar y comprometerse plenamente con la definición de los contenidos y la garantía de la óptima calidad de la vigencia de estos derechos.

Finalmente, la generación de las condiciones materiales, legales e institucionales, éticamente fundamentadas, que garanticen la plena vigencia de los pueblos y sus respectivos ciudadanos como sujetos de derecho, debe igualmente partir de reconocer que un nuevo paradigma de Política Social se fundamenta en los derechos humanos, cuya garantía tiene el carácter de condición mínima de la dignidad humana.

Esto implica, por supuesto, devolverle a cada individuo su ciudadanía, y a la sociedad su derecho a la utopía. Significa garantizarle a cada individuo, de manera universal e integral, el pleno ejercicio de sus derechos y la posibilidad de nuevas y creativas formas de participación tanto individuales como colectivas, donde el fin último sea la construcción colectiva de una sociedad éticamente aceptable, ambientalmente sostenible y culturalmente deseable. •

²⁴ Estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana y está estrechamente relacionada al bienestar de las personas como garantía fundamental para una igualdad de oportunidades en la vida civil y para ejercer tanto los derechos civiles como los políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIOLA, SALVADOR (1995), *La Cumbre Social y el SELA: Crecimiento económico con equidad social*, en UNESCO (1995), *Diálogo: Cumbre Social: en busca de la ética perdida*, N^o. 14, UNESCO, Caracas.
- BUSTELO, E. (1995), *El abrazo*, Argentina (policopiado).
- CEPAL (1997), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile, Naciones Unidas LC/G. 1954/Rev. 1-P.
- (1994), *Panorama social de América Latina y el Caribe 1993*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CORTÉS, P. (1999), "Hacia una nueva política social en América Latina: una perspectiva ética", Santiago, ILADES Universidad Alberto Hurtado, Tesis de Maestría, 1999.
- FRANCO, R. (1996), *Los paradigmas de la Política Social en América Latina*, Revista de la CEPAL, No. 58, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- HABERMAS, J., (1998), *El nexo interno entre Estado de Derecho y Democracia*, Revista Ensayo y Error, No. 4, año 3, Santafé de Bogotá.
- (1987), *Teoría de la Acción Comunicativa*, Barcelona, Homo Sociologicus, Ediciones Península.
- HELWEGE A., (1998) *Poverty in Latin America: Back to the Abyss?*, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Special Issue: Report on Neoliberal Restructuring, Vol. 37 No. 3.
- INFANTE, R., *Los costos sociales del ajuste: Concepto, medición y áreas de política*, *Deuda Social, Desafío de la Equidad*, Santiago de Chile, PREALC.
- MORLEY, S. (1992), *Structural adjustment and the determinants of poverty in Latin America*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1998), *La pobreza en tiempos de recuperación económica y reformas en América Latina: 1985-1995*, Morley, Garuza y Taylor, *Política Macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, PNUD.
- NEF, J. (1995), *Los paradigmas emergentes en políticas sociales: una perspectiva para el análisis comparativo de políticas públicas*, Revista Chilena de Administración Pública, No. 8, Santiago de Chile, Publicaciones 3M Ltda.
- O'DONNELL (1973), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.
- SOJO, ANA (1996), *La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas?*, *Cuadernos de Políticas Sociales*, No. 1, *Unidad de Financiamiento Internacional*, Siempre, Banco Mundial, Presidencia de Costa Rica, Secretaría de Desarrollo Social.
- WELLER, J. (1999), *Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes*, CEPAL, Serie Reformas Económicas No. 11, Santiago de Chile, Naciones Unidas.