

IZQUIERDA Y SOCIALISMO EN AMÉRICA LATINA



Jairo Estrada Álvarez
Compilador



LA CUESTIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL "NEOLIBERALISMO SOCIAL" Y EL "NEOASISTENCIALISMO DE IZQUIERDA"

Jairo Estrada Álvarez

Profesor del Departamento de Ciencia Política
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia

Después de décadas de desatención y de algunos acercamientos tenues a la problemática social, desde de la segunda mitad de la década de 1990, uno de los principales logros de la producción del discurso neoliberal consiste en la cooptación de la cuestión social. Ésta había sido, históricamente, patrimonio de la izquierda y, en gran medida, se había constituido en el fundamento de sus proyectos políticos. Dicha cooptación conlleva indudablemente, más que un cambio de sentido, una falsificación de lo que se había entendido por la cuestión social; y a eso contribuyen precisamente las nuevas condiciones de precarización de la existencia que ha producido el neoliberalismo.

El discurso neoliberal ha logrado desligar la cuestión social de las condiciones de producción y de apropiación, esto es de las relaciones de propiedad privada (capitalista), e incluso de la esfera de la distribución (y de la redistribución); desde su perspectiva de "nueva religión", la explica y muestra como un asunto del destino, que en todo caso es fraguado individualmente. Por ello, la emergencia de una política social neoliberal demandaría de sus beneficiarios el agradecimiento al Estado y a su institucionalidad personificada en los funcionarios públicos del más alto nivel, empezando por la cabeza del poder ejecutivo. La mutación del discurso frente a los ciudadanos –especialmente frente a los pobres– consiste en que ya no existe la responsabilidad de garantizarle a éstos unos derechos, sino de ofrecerle a los "más vulnerables" unos mínimos de asistencia para mitigar los riesgos a los que está sometida su existencia. Desde un nuevo discurso –falseado– del derecho se asiste de esa forma a uno de los más severos ataques contra lo que ha sido una concepción liberal social progresista de los derechos humanos y, particularmente, contra su carácter de universalidad e integralidad por una noción de "menor derecho".

Por otra parte, con la llegada de gobiernos alternativos o de izquierda en América Latina, parecieran haberse generado nuevas condiciones para darle otro tipo de salida a la cuestión social en el subcontinente, para dar respuesta a viejas aspiraciones de los sectores populares, que han vivido en condiciones de pobreza y miseria, sometidos a las más variadas formas de la dominación y la explotación capitalistas. Hasta el momento, no obstante, la política social de la mayoría de estos gobiernos no registra cambios sustanciales respecto de los entendimientos sobre lo social que se han instalado en América Latina durante los últimos lustros. Se aprecian sí, avances sociales, cambios de acento, pero no una redefinición sustancial o estructural. Tampoco, salvo contadas excepciones, se observa una intencionalidad política de hacerlo.

El presente ensayo busca un acercamiento preliminar a la comprensión actual de la cuestión social y la forma como proyectos político económicos pretenden darle respuesta

en América Latina. En desarrollo de ese propósito, el trabajo se ha dividido en cuatro partes. En la primera, se aborda el enfoque neoliberal de la cuestión social en el sentido de mostrar las razones y el proceso que conlleva a una incorporación de lo social en el discurso neoliberal; en la segunda, se muestran los rasgos de lo que aquí se ha denominado el "neoliberalismo social", examinando específicamente los componentes de la política social; en la tercera, se estudian las conceptualizaciones de la cuestión social en el campo de la izquierda y, de manera particular, se propone una caracterización para la tendencia predominante: el "neoasistencialismo de izquierda"; por último, en la cuarta parte, a manera de consideraciones finales, el trabajo advierte sobre la necesidad de una nueva concepción de la política social por parte de la izquierda, centrada en transformaciones estructurales de la sociedad.

NEOLIBERALISMO Y CUESTIÓN SOCIAL

¿Pero qué explica ese creciente interés del proyecto político económico neoliberal por lo social, después de la desatención anotada? Son varias las razones que constituyen el fundamento de una respuesta a esa pregunta:

1. En el terreno estrictamente económico resulta insostenible en el largo plazo un proyecto de acumulación que se sustente exclusivamente en una creciente polarización social, empobrezca aún más a los pobres, precarice tendencialmente las condiciones de vida de los sectores medios de la población, propicie una mayor desigualdad social, y concentre y centralice al mismo tiempo la propiedad, la riqueza y el ingreso producido socialmente. Si desde el punto de vista económico el neoliberalismo ha pretendido elevar la tasa de ganancia, suprimiendo –a través de diversas formas– las mediaciones políticas propias de las variantes keynesianas y de las socialdemocracias, la acumulación capitalista llevada al extremo, al castigar severamente las mismas condiciones de existencia del ser humano, puede terminar produciendo el efecto contrario. El capitalismo neoliberal necesita producir pobreza y desigualdad; pero esa producción enfrenta los límites propios de las condiciones de la autodestrucción. La pobreza y la desigualdad tienen que ser reguladas. El proyecto neoliberal también necesita producir un balance político entre los fondos de acumulación y los fondos de consumo; requiere la implantación de políticas sociales.

Pero no se trata solamente de eso. La lógica del proyecto neoliberal ha logrado convertir la cuestión social en un campo relativamente autónomo de acumulación, que se articula con otras modalidades de la acumulación. La clave analítica se encuentra en el incesante despliegue del capital ficticio, en los procesos de *financiarización*. La producción de una nueva espacialidad capitalista implica justamente que política social y procesos de acumulación van de la mano.

2. Desde el punto de vista político, se trata de la contención o neutralización de la conflictividad social y de clase desatada objetivamente por el proyecto de acumulación. Las formas neoliberales de acumulación provocan el surgimiento de nuevas demandas sociales y traen consigo el surgimiento de nuevos campos y nuevas formas de la lucha social. La política social es erigida en una suerte de catalizador (o desarticulador) de esas luchas.

Por otra parte, se encuentra en juego la legitimidad del proyecto político económico. El neoliberalismo necesita construir un sistema de lealtades en diversos campos de la vida social que, además de reproducirse de manera estable, se constituya en garante de la

supervivencia del proyecto político. La política social está concebida para la conformación de una base social que, además de tener una presencia latente de manera permanente, es activada y movilizada sobre todo al momento de la escenificación electoral de la democracia liberal, pero también en momentos de altas tensiones sociales o políticas, en la forma de una "movilización de la opinión". Por ello se orienta preferencialmente hacia los pobres.

3. En el ámbito sociocultural debe producirse una respuesta que cumpla una doble función. Por una parte, que permita comprender y justificar la propia condición del individuo como un resultado natural del desenvolvimiento social. En el "juego social" siempre habría ganadores o exitosos, y perdedores o fracasados; pero el juego admitiría que las cosas puedan cambiar. La movilidad social siempre sería posible y dependería en gran medida del esfuerzo, de la productividad y del rendimiento propios. Se trata igualmente de la producción de una subjetividad que asuma con agradecimiento y sumisión el sistema de beneficios sociales ofrecidos por el Estado y por el capitalismo privado; en ese sentido, se está en presencia de una sofisticada operación productora de dominación consentida; más bien, agradecida.

A partir de la consideración de la atención a la cuestión social y del entendimiento de la política social en términos de una necesidad ineludible del proyecto neoliberal en la actualidad -desde el punto de vista político, económico y sociocultural-, es de más fácil comprensión la metamorfosis neoliberal en este campo.

En efecto, como es de amplio conocimiento, las versiones neoliberales iniciales se caracterizaron por un enfoque en exceso economicista –en claves de ortodoxia neoclásica–, en el que la cuestión social no ocupaba prácticamente ningún lugar y a lo sumo se asumían las tareas sociales del Estado propuestas por el liberalismo clásico, en términos del reconocimiento de una cierta función subsidiaria de alguna política social. La cuestión de la distribución estaba resuelta en la medida en que cada factor de la producción era remunerado en función de su respectiva productividad marginal.

El neoliberalismo ortodoxo de Margaret Thatcher y Ronald Reagan emprendió una ofensiva sin precedentes contra las instituciones del bienestar por considerarlas estructuras parasitarias que subvertían principios genuinos de la organización social capitalista, tales como la libertad económica, la productividad y la (libre) competencia. A nivel internacional, los efectos de esa ofensiva fueron especialmente devastadores. En América Latina, después de la nefasta experiencia de las dictaduras de la década de 1970, fueron notorios –durante los años ochenta– los impactos sociales de los programas de ajuste del entonces llamado "neoliberalismo fondomonetarista". No por casualidad se acuñaría la caracterización de la década de 1980, como "la década perdida". La ortodoxia neoliberal pudo ser identificada con un proyecto político profundamente antisocial, que sólo tenía en mente el escalamiento brutal de la tasa de ganancia. En algunos análisis se señalaba incluso el retorno al "capitalismo salvaje".

Desde fines de la década de 1980 y a lo largo de buena parte de los años de 1990, los rediseños de la ortodoxia neoliberal condujeron a la formulación e implantación del programa político de reformas estructurales conocido como el "Consenso de Washington". Este decálogo no incorporaba preocupaciones de carácter social y mucho menos medidas de esas características; tenía sí, como en el caso de los programas de ajuste, grandes implicaciones sociales, dado el alcance estructural de las transformaciones neoliberales en curso. Al iniciar la década de los noventa, luego de sortear recurrentes tendencias a la crisis, el capitalismo neoliberal se había tornado más agresivo, pues aparecía como única

opción posible frente al derrumbe de los proyectos del "socialismo realmente existente" de la Unión Soviética y Europa Oriental, y la derrota, también, de los proyectos socialdemócratas de humanización del capitalismo. La cuestión social parecía no tener posibilidades políticas. La política social, si la había, se colocaba –en el mejor de los casos– en un segundo plano.

En el caso de América Latina la crisis de los proyectos político-económicos neoliberales se apreciaría en gran medida a partir de la segunda mitad de la década de los noventa; sus límites, así como la necesidad de superarlos, se mostrarían precisamente en esos años. Se produciría de manera gradual –al final de siglo anterior y en los primeros años del nuevo– la llegada de los gobiernos alternativos. En el contexto de la crisis neoliberal y las expectativas que desataban los nuevos gobiernos, la cuestión social adquiriría nuevamente un lugar central. Las elaboraciones de política social se colocarían al orden del día. Ésta no podía aparecer como una exclusividad de fuerzas políticas progresistas. Como ya se señaló, diversos eran los requerimientos para la formulación de una política social desde el campo del neoliberalismo. Esos requerimientos ya habían venido encontrando respuesta a lo largo de la década de los noventa.

El economicismo neoliberal fue superado, primero, con la incorporación al proyecto político del ya elaborado discurso neoinstitucional de Douglas North, quien llamaría la atención sobre la relación entre los diseños institucionales y el "desempeño económico"; y segundo, más recientemente y con mayor relevancia para una elaboración neoliberal de la cuestión social, con la inclusión revisada de algunas tesis de la filosofía política contemporánea, particularmente de las llamadas teorías (liberales) de la justicia. Aspectos del discurso liberal social serían capturados por el neoliberalismo e instrumentalizados en función de su proyecto político. Las nuevas construcciones neoliberales (neoclásicas) se harían a partir de John Rawls y Amartya Senn. Éste último sería convertido en el ícono de la nueva política social. Sus tesis serían adoptadas institucionalmente –como ya había ocurrido con las de North– por el Banco Mundial y otros organismos multilaterales. Este organismo ya había empezado a aparecer como crítico de las políticas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional. Algunos de sus ex funcionarios, como Joseph Stiglitz se habían convertido en la "vanguardia" de la intelectualidad crítica "desde dentro" del establecimiento neoliberal; es decir, sin producir una ruptura con los aspectos esenciales del discurso en torno a la fórmula política: democracia liberal más libre mercado.

Por otra parte, las nuevas construcciones neoliberales producirían una nueva semántica del discurso de los derechos humanos, que hasta entonces había servido de sustento a las elaboraciones socialdemócratas. La captura de este discurso y su falsificación se han extendido al campo de las políticas públicas. El neoliberalismo ha reelaborado la noción de derechos humanos: no sólo cuestiona (fácticamente) su universalidad, al abogar por la focalización, sino que los ha erigido en algunos casos en privilegio; o los pretende reducir al acceso o a la oportunidad.

La semántica neoliberal también comprende hoy conceptos como "pobreza", "equidad", "desigualdad", "políticas públicas bajo un enfoque integral de derechos", etcétera, y en ese sentido es expresiva del hecho de que la cuestión social y la política social ya no son un patrimonio de la izquierda, sino un campo en disputa.

Todo lo anterior nos permite aseverar que las construcciones neoliberales del presente se han hecho más complejas. El neoliberalismo de hoy, aunque mantiene el núcleo duro de su enfoque inicial, y en ese aspecto sigue siendo ortodoxo, ha sufrido una metamorfosis hacia una síntesis ecléctica de economía neoclásica, instituciones y teorías (liberales) de la

justicia, y en ese sentido es heterodoxo. En esa capacidad adaptativa se encuentran sus posibilidades actuales, las cuales le permiten sobrevivir incluso en algunos de los gobiernos alternativos de América Latina y relativizar de esa forma la idea de que un distintivo de la izquierda sería la política social.

EL "NEOLIBERALISMO SOCIAL"

Sobre el supuesto de que el neoliberalismo actual admite la cuestión social desde su particular entendimiento y responde a ella con medidas de política social, una definición inicial de esta política permite afirmar que ella posee un carácter dual que se expresa y desenvuelve en dos campos distintos, aunque, en todo caso, interrelacionados. Se trata de campos definidos en función de la inclusión o no de la población en el mercado, y en los que las "respuestas" de política social son diferentes. En efecto, por una parte se encuentra aquella parte de la población que –en razón de su contrato laboral o de una renta de trabajo relativamente estable y en un monto aceptable– está en condiciones de adquirir su acceso a los sistemas de aseguramiento social; por la otra, está aquella parte de la población, generalmente informal, con niveles precarios o inexistentes de rentas de trabajo, en condiciones de pobreza y de miseria, que depende exclusivamente de la oferta pública o de las modalidades de acceso a servicios sociales que sean suministrados por el Estado o por los particulares.

En el primer caso, como se verá, la política social está sujeta a las determinaciones del mercado; en el segundo, ésta se fundamentará en una regulación más activa del Estado en la forma de políticas de asistencia. La dualidad de campos de la política social no es estática. Siempre será posible el tránsito en uno u otro sentido, siendo en todo caso más probable el desplazamiento hacia condiciones de informalidad, dada la precarización del trabajo y la creciente flexibilidad del mercado de trabajo. En una aparente paradoja, por los rasgos de la tendencia de la acumulación, las políticas sociales neoliberales se ven obligadas –bajo determinadas condiciones– a promover las afiliaciones y permanencias en los componentes del sistema de protección social (salud y pensiones, principalmente), precisamente por las demandas de los procesos de *financiarización*.

"Neoliberalismo social" y mercado de trabajo

Veamos en qué consisten los principales componentes de dicha política. En primer lugar, se encuentra un segmento de la población para el que la cuestión social estaría resuelta en la medida en que se encuentra vinculado al mercado. Dicha vinculación ocurre principalmente a través del mercado de trabajo, lo cual posibilita en principio un sistema básico de aseguramiento en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales. Se trata de los sectores de trabajadores cuya incorporación al mercado se realiza a través de la contratación laboral (individual y colectiva). En algunos casos, según la dimensión del poder sindical, es posible una extensión del aseguramiento a campos que trascienden el sistema básico.

Por otra parte, dada la tendencia a la deslaborización del trabajo producida por las transformaciones neoliberales, los problemas relacionados con los mínimos de protección social se acentuaron y han obligado a los estrategas neoliberales –sin que ello represente una *relaborización* del trabajo– a imponer nuevas modalidades de inclusión en los sistemas

básicos de aseguramiento. El costo de dicha inclusión, que anteriormente era compartido o asumido completamente por el Estado o el capital privado, recae ahora de manera exclusiva sobre el trabajador, que ve menguado su ingreso de esa forma. Dicha inclusión, como ya se dijo, debe ser comprendida igualmente desde la perspectiva del rasgo *financiarizador* de la acumulación capitalista.

Si en la fase capitalista del consenso keynesiano el contrato de trabajo se constituía en una especie de pasaporte para acceder al aseguramiento social, en la actual fase neoliberal no es esa la circunstancia. Ello es posible en la medida en que el neoliberalismo logró extender la lógica mercantil de las diversas formas de aseguramiento de la propiedad a la reproducción de la fuerza de trabajo, creando de paso una nueva y muy lucrativa industria. Lo que hoy se llaman cotizaciones son, en sentido estricto, pagos de primas de riesgo, cuyo nivel de cobertura puede variar precisamente según el monto de la prima.

Esta extensión de la industria del aseguramiento reproduce de manera fiel los principios de la ortodoxia neoliberal, dado que se fundamenta en la estricta regla de mercado. El servicio que se recibe se encuentra en función de la prima de riesgo que se paga. La definición de un mínimo de servicios, demanda la definición de una prima mínima de riesgo para cubrir esos servicios. De ahí en adelante, mejor servicio implicará mayor prima. El acceso a mejores servicios aparece como un resultado natural de la respectiva productividad marginal. De esa forma, se terminan justificando las diferencias en la atención en salud o en los niveles de pensión (ésta tiende a depender de manera creciente del ahorro individual). En este sentido, la noción de derecho al aseguramiento para quienes están en el mercado es un "derecho de mínimos de protección". A partir de ahí, el mercado se encarga de producir las diversificaciones y estratificaciones correspondientes.

Una conceptualización del aseguramiento social de este tipo presupone una noción de política social que descarta el uso de la política económica con fines (re)distributivos. De hecho, un entendimiento de esas características sería considerado desde una perspectiva neoliberal como "populismo macroeconómico". Como se aprecia, el neoliberalismo ha logrado imponer un concepto de política social que "despolitiza" la conformación del balance acumulación-consumo y garantiza al capital unas condiciones relativamente duraderas para la obtención de unos niveles estables en la tasa de ganancia. Lo nuevo es la tendencia creciente a cargar la financiación del aseguramiento a los fondos de consumo. En ese aspecto, la "despolitización" que impone el mercado no es más que otra forma de constitución de la política.

La atención a la regla de mercado no implica en todo caso un concepto de autorregulación extrema. La política neoliberal admite hoy regulaciones puntuales en presencia de "fallas del mercado" o de "fallas del Estado".

Por otra parte, la emergencia de esa nueva industria del aseguramiento social extrapola la lógica capitalista a través de procesos que han dado en caracterizarse como de *financiarización*. En efecto, partes importantes de los fondos de consumo quedan subsumidas a la dinámica del capital ficticio, en la medida en que recursos provenientes de aportes al aseguramiento en salud o en pensiones y de cesantías entran a transarse en los mercados de capitales. De esa forma, la política social neoliberal no sólo se constituye en fuente de nuevas modalidades de acumulación, sino que extiende la misma noción de riesgo frente al cual no hay aseguramiento que valga: el riesgo de la volatilidad y la especulación financiera. Vaya (aparente) paradoja: ¡La nueva seguridad social que ha producido el neoliberalismo se fundamenta en la incertidumbre de los mercados de capitales!

La misma lógica del aseguramiento básico en salud, pensiones y riesgos profesionales y su *financiarización* se ha hecho extensiva a otros campos de la política social, como en el caso de la educación, la vivienda, la recreación y la cultura, entre otros. También en ellos se aprecia una redefinición de la responsabilidad estatal y una creciente financiación con cargo a los fondos de consumo. Las tareas del Estado en estos campos están orientadas, como se verá más adelante, a financiar y cofinanciar a través de una política de subsidios la demanda de sectores de la población en condiciones de pobreza. El mayor o menor disfrute del derecho se encuentra en función de la regla de mercado. La disposición de un mayor nivel de ingreso permite el acceso a servicios de mayor calidad. De nuevo acá se reproduce la diversificación y estratificación propia de la relación mercantil y una relativización del principio de universalidad del derecho.

La paradoja latinoamericana consiste en que el proyecto neoliberal produjo el desmonte gradual de las instituciones del bienestar, sin que se hubiere asistido históricamente a la construcción sistemática del Estado de bienestar. Con la excepción de las experiencias del populismo histórico –que representan el intento más serio de construcción de ciudadanía social en América Latina– y la solución de aspectos básicos de la cuestión social por parte de la revolución cubana, en nuestro subcontinente no se consolidó históricamente el proyecto político económico de construcción sistemática de Estados de bienestar. No significa ello que no se haya asistido al surgimiento y desarrollo de institucionales del bienestar, ampliando de esa forma el concepto de regulación social más allá de los aseguramientos en salud y pensiones. Dichas instituciones no lograron, en todo caso, consolidar los principios de universalidad y gratuidad del derecho, y muchos menos una cultura política a favor de su defensa. Por esa razón, su desmonte mediante la aplicación de las políticas neoliberales se ha facilitado.

"Neoliberalismo social" y políticas de asistencia

Con el propósito de justificar actuaciones en este "campo ampliado" de la regulación social, los enfoques heterodoxos neoliberales del Banco Mundial han elaborado el discurso del "Estado de bienestar fallido" y la necesaria respuesta sistémica a éste a través de la "gestión social del riesgo". Esta última adquiere el mayor significado para el segmento de población (generalmente mayoritario), por lo regular informal y en condiciones de pobreza y de miseria, que se encuentra por fuera del mercado. Frente a ellos, el "neoliberalismo social" ha propiciado dos respuestas: a) la "regularización forzada", cuando el nivel de ingreso supera mínimos de existencia y permite la autofinanciación del aseguramiento básico; b) las políticas de asistencia social, cuyo rasgo común se encuentra en el otorgamiento de rentas para mitigar los riesgos a que se ve abocada la existencia humana en la economía capitalista actual; por ello, tales rentas se orientan a los sectores de la población potencialmente "más vulnerables".

Las políticas de asistencia son justificadas por la heterodoxia neoliberal bien sea por "fallas del mercado" o por "fallas del Estado". La presencia de esas imperfecciones admitirían regulaciones con miras a neutralizar los eventuales impactos que ellas puedan generar. Las políticas de asistencia no representan en absoluto una solución neoliberal de la cuestión social; con ellas se pretende llevar la regulación de lo social a niveles sostenibles en términos políticos, económicos y socioculturales, como ya se señaló. Por ello, las políticas de asistencia no alcanzan una dimensión estructural. Aunque dicen tener como propósito

enfrentar los problemas de pobreza e incluso de desigualdad en la sociedad, estos problemas son concebidos como fenómenos autónomos. Ello explica porqué no existe consideración alguna sobre su relación con los problemas de concentración de la riqueza, de la propiedad y del ingreso, y porqué su solución no se aprecia vinculada a políticas de afectación de intereses en ese sentido, o aun de carácter redistributivo.

En la asistencia se expresa la relación Estado-súbdito, en lugar de aquella Estado-ciudadano; ella justifica la noción del "menor derecho", en lugar del "pleno derecho". En el mejor de los casos, admite la concepción del derecho, como un derecho de mínimos; derecho se identifica con acceso a servicios o con generación de condiciones para que haya "igualdad de oportunidades". En ese aspecto, la política de asistencia reproduce en otro ámbito la regla de mercado; pese a que se basa en el otorgamiento de subsidios, los rasgos que éstos asumen atienden el principio capitalista de asignación.

A través del otorgamiento de una serie de rentas (o subsidios) de diversa índole, que tienen el propósito de incentivar la demanda de los más pobres para vincularlos aunque sea de manera intermitente al mercado, el neoliberalismo ha encontrado una forma de articular las políticas de asistencia con los circuitos de la acumulación capitalista privada. Las diferentes asignaciones se constituyen en el "dinero de los pobres", el cual entra a circular en los circuitos de la producción y la distribución, en algunos casos incluso apenas en términos contables, como en el caso de los subsidios de vivienda.

Con el otorgamiento de estas variadas formas de renta, se ha ido conformando igualmente una especie de "renta básica neoliberal", con la que se ha pretendido dar otro tipo de respuesta a las demandas sociales y políticas a favor de una renta básica de ciudadanía, ligada exclusivamente a la existencia humana misma. A diferencia de ésta, que en sus diseños originales –según Philippe van Parijs– posee el carácter de universal e incondicional, el concepto de renta básica de la heterodoxia neoliberal es el de una renta focalizada y condicionada.

Con ese entendimiento de la renta básica, las asignaciones que propone el neoliberalismo con sus políticas de asistencia tienen una clara intencionalidad política, concebida en lógicas de legitimación. Se trata de construir un sistema de lealtades que sirva de soporte a los fundamentos del proyecto político económico. Ese sistema de lealtades no escapa de prácticas clientelistas para la reproducción del régimen político; más bien las propicia. Al mismo tiempo, está encausado a la producción de una subjetividad que puede terminar asumiendo una justificación de la pobreza y la desigualdad en términos de autoinculpación y considerando la conveniencia de mantenerse dentro de las cadenas de asignación condicionada y focalizada. En ese sentido, la asistencia se constituye en una forma del control y disciplinamiento social.

Tras la asistencia neoliberal se encuentra la construcción de un discurso y una política que, además de favorecer a los más pobres, tendría el propósito de contribuir a resolver los problemas de desigualdad social, los cuales no son comprendidos en términos socioeconómicos, sino explicados por razones étnicas y de género. En ese sentido, por ejemplo, el Banco Mundial enfoca sus prioridades hacia el otorgamiento de apoyos a las mujeres indígenas o afrodescendientes. De nuevo, la función política de la asistencia se expresa claramente: desvía la atención de lo que produce sustancialmente la pobreza y la desigualdad en una sociedad, esto es, de la concentración de la riqueza, la propiedad y el ingreso, y se constituye, así, en un instrumento de neutralización de demandas y luchas sociales.

Por otra parte, la política de asistencia conlleva un concepto de regulación social sobre el supuesto de la responsabilidad compartida. La cuestión social es asunto de todos; todos son responsables. Desde esa perspectiva, el Estado no es más que otro agente que cumple las funciones de facilitación para mitigar el riesgo o para enfrentar las contingencias que puede producir la vulnerabilidad. Pero la solución estructural le corresponde a cada uno y se encuentra en el mercado. El Estado no es más que el puente para acceder a él.

Esta noción de responsabilidad compartida se expresa en las mismas políticas de gestión de la asistencia social. En este aspecto se aprecia una tendencia fuerte a la delegación en organizaciones sociales de diversa índole. Con ello, además de reforzarse la idea de la corresponsabilidad, se fundamenta la necesidad de la cofinanciación y, sobre todo, se implanta una noción de "democratización" de la política social. Las comunidades –con el apoyo del Estado– "hacen" su propia política social.

Las políticas de asistencia tienen como soporte una verdadera operación de ingeniería social en la que su financiación se garantiza a través de una redistribución del ingreso por lo bajo. En efecto, las fuentes de financiación de los diferentes programas de asistencia provienen principalmente de los recursos extraídos a sectores medios y populares, dadas las estructuras de tributación basadas principalmente en los impuestos al consumo, las tasas y contribuciones, que no consideran las diferencias en rentas y patrimonio. Ello explica parcialmente porqué las políticas contra la pobreza se acompañan de la producción de más desigualdad social.

POLÍTICA SOCIAL Y "NEOASISTENCIALISMO DE IZQUIERDA"

Dadas las condiciones de existencia precaria o de miseria extrema de sectores importantes de la población latinoamericana, los requerimientos de política social adquieren un significado especial. Sin temor a exagerar, se podría aseverar que existe la obligación ética y política de producir resultados inmediatos. Como ya se ha dicho, el neoliberalismo ha sabido comprender ese "sentido de época" y ha diseñado y perfeccionado un concepto de política social. Por otra parte, se ha asistido a la emergencia de los llamados gobiernos alternativos, que han despertado toda suerte de expectativas y sobre todo que han alimentado la esperanza, entre otros aspectos, precisamente en el sentido de una solución de la cuestión social.

Debido a que la atención a la cuestión social y los requerimientos y las formulaciones de política social no le son entre tanto consustanciales a un proyecto político económico en particular, sino que en la actualidad se encuentran presentes en todo proyecto, la pregunta esencial se ha trasladado al campo de los entendimientos en torno a la cuestión social y a los alcances de la política social. En ese aspecto, surge la pregunta por lo que sería distintivo de una política social de izquierda; por la diferencia de ésta frente a lo que son los diseños neoliberales actuales de esa política. Y, tal vez, se podría hacer una pregunta más provocadora: ¿existe hoy una política social propia de la izquierda, especialmente de la izquierda que gobierna?

A mi juicio, una respuesta no es fácil. Esta se encuentra mediada por las mismas concepciones del significado de la izquierda (con todas sus consecuencias en términos de la acción política), los cuales están impregnados, sin lugar a duda alguna, por lo que ha sido la misma trayectoria histórica en sus corrientes principales: socialdemocracia y comunismo (sin descartar en todo caso los enfoques culturalistas posmodernos). De manera simplificada

y esquemática, se podría afirmar que se trata de lo que hoy se define como "centroizquierda" e "izquierda". En dichas corrientes, al igual que en el neoliberalismo, se han producido nuevas elaboraciones. El examen puntual de ellas escapa a los propósitos de este ensayo. No obstante, considero que el asunto sigue gravitando en torno a la pregunta sobre si un proyecto alternativo se plantea como *propósito estratégico* la humanización del capitalismo (también se habla del "socialismo democrático") o la transformación estructural de la sociedad, el socialismo/comunismo. Es comprensible, además, que en términos de proyecto y de acción política concretos se consideren situaciones intermedias.

En dependencia de la forma como se asuma el sentido del proyecto político económico, así mismo se está en presencia de diferentes entendimientos de la política social. Los proyectos políticos de la "centroizquierda", incluida la que gobierna, renunciaron hace rato a uno de los legados históricos de la socialdemocracia: la política social con fines redistributivos. Más bien optaron por lo que bien puede caracterizarse como un "neoasistencialismo de izquierda".

Las razones para ese giro se encuentran entre la convicción teórica y la conveniencia política. Dadas las pretensiones efectistas e inmediateistas de estos proyectos políticos, el pragmatismo a todo precio se constituye en una condición para "avanzar" (electoralmente), y llegar a posiciones de gobierno. Para ello, el requerimiento fundamental consiste en garantizar la tranquilidad que demandan los mercados de capitales nacionales e internacionales. De entrada, se está en presencia de proyectos políticos capturados por las prescripciones de política económica neoliberal, que se impusieron durante los últimos lustros en América Latina. Generalmente se trata de políticas que tienen como propósito garantizar una cierta concepción de "estabilidad macroeconómica" (control de la inflación, neutralización de la volatilidad cambiaria, generación de superávits fiscales o primarios), que se acompañan además del despliegue de dispositivos de protección a los derechos de propiedad y de la organización del conjunto de la actividad económica en lógicas mercantiles. Un rasgo esencial de esas políticas fue su constitucionalización y su incorporación en los sistemas de leyes, lo cual prefiguró igualmente marcos normativos institucionales. Por cierto, esta circunstancia se ha convertido adicionalmente en argumento de lo que ha dado en caracterizarse en el lenguaje de la izquierda como el "posibilismo".

Al asumirse las prescripciones de política económica, la política social aparece como algo complementario y subordinado a techos fiscales. Por ello es que no han sorprendido las continuidades de la política también en este campo. En algunos casos de gobiernos de "centroizquierda" se ha observado, incluso, la implantación de contrarreformas sociales que no se habían podido llevar a cabo durante los gobiernos neoliberales. La "centroizquierda" se decidió por el "neoasistencialismo", no como una estación de la política social –lo que pudiera ser comprensible, dada la urgencia de las demandas sociales–, sino como el eje de su política social. En ese aspecto, no hay diferencia sustancial respecto de la concepción de política social del neoliberalismo. Las diferencias se encuentran más bien en los acentos, en lo alcances de los programas o en el mismo nivel del gasto público.

Ello no significa que no se les deban reconocer "avances sociales" a algunos gobiernos de "centroizquierda". Particularmente deben destacarse los resultados en términos de reducción de la pobreza. La cuestión radica en que tales avances no pueden garantizar –estructuralmente– que se esté asistiendo realmente a una solución de la cuestión social. En sentido estricto, se trata de paliativos que pueden mejorar las condiciones de una existencia sujeta a precariedades extremas, pero que no pueden enfrentar –ni lo pretenden–

las causas que producen la desigualdad y la miseria en una sociedad. Ello explica por qué, en algunos casos, se producen sociedades menos pobres, pero más desiguales. En ese aspecto, el "neosocialismo de izquierda" no alcanza siquiera a asumir los rasgos propios de una política reformista, que debería abordar en todo caso el problema de la distribución/redistribución.

La ventaja de una política asistencialista consiste en que ella produce efectos favorables en el corto plazo, casi de manera inmediata. Para proyectos políticos cuyo horizonte se encuentra definido en función exclusiva de la dinámica electoral y de la democracia procedimental, tal situación resulta bastante atractiva. Las políticas asistencialistas se constituyen en "inversiones políticas" que pueden posibilitar el acceso y la permanencia en posiciones de gobierno.

A mi juicio, no obstante, en el largo plazo, son más elevados los costos que los dividendos políticos que producen las políticas asistencialistas. Son varias las razones que permiten hacer esta aseveración. En primer lugar, tales políticas no permiten establecer una clara demarcación sobre el entendimiento de lo social en los proyectos políticos, pues no parece existir una diferencia sustancial entre el "socialismo neoliberal" y el "socialismo de izquierda". Por ejemplo, hay lugares comunes entre los programas sociales de México y Colombia, y éstos son prácticamente idénticos a los de Brasil y Uruguay. En los cuatro casos se trata del otorgamiento de subsidios focalizados y condicionados a familias en condiciones de pobreza extrema. En segundo lugar, el socialismo contribuye a la neutralización de la acción social y popular colectiva, pues tiene como fundamento una concepción paternalista que conlleva tendencias corporativistas y una comprensión de la política como pago de favores. Es ese sentido, en tercer lugar, contribuye a una deformación de la cultura política, dado que estimula prácticas clientelistas y se distancia de una noción de cultura para la emancipación social.

La opción por un enfoque asistencialista de la política social de algunos gobiernos de izquierda, particularmente de la llamada "centroizquierda", se explica también por su concepción de la política macroeconómica. En efecto, como existe el temor frente a las críticas del campo de la derecha sobre la catalogación de la política social como "política populista", se ha optado por un concepto de política social que no riña con los preceptos de las políticas fiscales de estabilización. Por el lado de los ingresos del Estado, se trata de un enfoque que no demanda una redefinición de los criterios establecidos por el neoliberalismo para la financiación del Estado: estructuras de tributación basadas en la tributación indirecta, en tasas y contribuciones, que no atienden diferencias en renta y patrimonio de los ciudadanos. Por el lado del gasto, se trata de moverse dentro de los límites del techo fiscal del mismo, para no estimular el déficit fiscal. En suma, se ha optado por renunciar a una política macroeconómica con fines redistributivos que fue incluso uno de los baluartes de las políticas keynesianas y de los proyectos sociales de la socialdemocracia, como ya se señaló.

Esta renuncia es a todas luces cuestionable, debido a las implicaciones sociales que tienen políticas macroeconómicas que se trazan el propósito de producir superávit fiscales (o primarios) con el fin de garantizar el pago de la deuda pública. Tales políticas conllevan un concepto de financiación basado en una redistribución del ingreso de los sectores medios hacia abajo de la población. En efecto, se trata de financiar la política social con los mayores impuestos indirectos que pagan las capas medias (para los grandes capitalistas existen más bien estímulos tributarios para "estimular la inversión" y el "crecimiento

económico"). Lo cierto es que mientras en América Latina se ha institucionalizado un concepto de "ajuste fiscal", respetado por la centroizquierda (pese a las urgentes tareas sociales), en países capitalistas desarrollados, particularmente en la Unión Europea, se ha institucionalizado un nivel de déficit fiscal de 3 por ciento (a pesar del mayor nivel de respuesta social del sistema).

El argumento adicional para haber optado por el asistencialismo se encuentra en el hecho de que se está en presencia del concepto probablemente más barato de política social, pero con mayor rentabilidad política y de impacto social.

CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Las tendencias actuales del capitalismo y los nefastos efectos de las políticas sociales han puesto al orden del día la cuestión social en términos de definiciones sistémicas. Una política social de izquierda se debe inscribir dentro de propósitos de transformaciones estructurales tendientes a la superación de las condiciones que producen y reproducen la pobreza y la desigualdad en el capitalismo. En ese aspecto, en las condiciones actuales se debe trascender el asistencialismo como técnica de regulación social tendiente a mitigar el conflicto social y de clase y a sostenerlo en un nivel susceptible de ser manipulado políticamente, principalmente con fines electorales.

En desarrollo de ese propósito, se trata ante todo de instalar un concepto de política social, que no sea subsidiario de la política económica; en sentido estricto, de lo que se trata es de revertir la relación impuesta por el neoliberalismo, es decir, de desarrollar un concepto de política económica subordinado a los propósitos de la política social, que no pueden ser otros que aquellos encaminados a dar respuesta sistémica la cuestión social producida por el capitalismo. En este punto se encuentra pendiente una batalla intelectual y política, que pasa por superar los temores frente a lo que hoy son los estigmas neoliberales en torno a un manejo de la economía que se distancie del discurso dominante. Varias son las tareas en ese sentido:

1. Se trata de avanzar hacia la desmitificación de la política económica como una técnica de regulación neutra. La política económica es *política*; es otro campo de escenificación de las luchas por el poder; no es desinteresada; posee claramente contenidos de clase. Ello no significa el desconocimiento de normas y reglas propias de la ciencia económica.
2. Se trata de desmontar las tecnocracias neoliberales que han impuesto un pensamiento único tanto en las instituciones del Estado, como en todos los campos de la vida social. Esa tarea no es nada fácil si se considera en términos estructurales: desde una reforma curricular a fondo de los programas de economía en los centros de formación universitaria hasta cambios de personal en las diferentes instituciones, que tienen como supuesto la instalación de gobiernos alternativos con esa capacidad de decisión y con la voluntad política para hacerlo.

En el campo de la política económica son evidentes las debilidades de un discurso alternativo de izquierda. Como se ha visto, algunos proyectos se encuentran atrapados por las prescripciones neoliberales de política económica; otros, tienen una cierta nostalgia keynesiana y le apuestan a propósitos neodesarrollistas y de "capitalismo nacional" (cuando ya no hay lugar a él).

El debate en el campo de la izquierda no empieza de cero, en todo caso. Pasados varios lustros del derrumbe del "socialismo realmente existente", aún sigue pendiente un balance desapasionado, sin las cargas de la inmediatez, sobre cómo funcionaron dichas economías, los rasgos de su política económica y qué puede ser rescatable de esa experiencia. Ello adquiere mayor importancia si se considera que algunos de los llamados gobiernos alternativos han emprendido procesos de estatización de sectores de la actividad económica.

El eje de la política económica debe sustentarse en lo que a mi juicio sigue siendo el núcleo duro de una política alternativa en términos marxistas: La superación de la propiedad privada capitalista y la socialización de los medios de producción; concebida ésta en términos de proceso social, y aprendiendo de la experiencia histórica en el sentido de que socialización no puede ser identificada con la estatización ni reducida a ella. Se trata de lograr el control social y político sobre la economía, aspecto en el que la planificación ocupa un lugar central; aprendiendo también de la historia que la planificación no puede reducirse a la activación de dispositivos centralizados controlados burocráticamente.

La posición frente a la propiedad privada capitalista es de hecho el eje central de la política económica hoy. La preocupación central del neoliberalismo y de las "actualizaciones" neoinstitucionalistas ha estado en la protección de los derechos de propiedad. Desde esa perspectiva, tal protección debe ocurrir sin afectar la regla básica de asignación impuesta por el mercado: cada quien debe ser remunerado en función de su respectiva productividad. Si se hace necesario –como se ha visto– realizar políticas sociales, tal realización debe ocurrir sin afectar esa regla básica: sin cambios en la estructura de financiación del Estado es posible financiar una política de focalización del gasto, asistencialista, como se ha definido en este texto.

Desde una perspectiva alternativa de izquierda, el debate sobre la política social empieza por poner en el centro las políticas distributivas. Como se ha visto, la discusión ni siquiera se encuentra en la esfera de la distribución. En ese campo, hay importantes posibilidades de reforma, en el entendido de que cambios sustanciales en la distribución y redistribución del ingreso sólo son posibles con la afectación de intereses, esto es, mediante la transformación de las relaciones de propiedad. Adicionalmente se trata de redefinir las preguntas sobre quién y cómo se financia el Estado, y hacia dónde se destinan los recursos con los que éste se financia. La cuestión en torno a las finanzas del Estado ocupa un lugar central para darle salida a una política alternativa de izquierda en materia social. La modificación de la estructura de financiación impuesta por el neoliberalismo, en dirección a una estructura que atienda el principio de que "quienes más ingresos y patrimonio tienen, más impuestos deben pagar", es una condición inicial para avanzar hacia una comprensión redistributiva del ingreso producido socialmente. En igual sentido, la redefinición de la estructura del gasto a favor del gasto social se constituye en un aspecto del mayor interés para cualquier proyecto alternativo de izquierda.

Desde luego que ello debe acompañarse de la redefinición del marco jurídico-institucional impuesto por el neoliberalismo. Ya se había advertido justamente sobre la "constitucionalización" de la política económica del neoliberalismo. En ese aspecto, los procesos constituyentes o las reformas constitucionales que promueven algunos gobiernos alternativos adquieren un gran significado. La transformación de los marcos jurídico-institucionales presume el quiebre de los ordenamientos jurídicos (neoliberales) establecidos a través del "procedimiento democrático"; también la acción y la movilización social y popular dentro y fuera de las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- . Borón, Atilio (2007), "El mito del desarrollo capitalista nacional en la nueva coyuntura política de América Latina", en *Ensayos críticos*, No. 3.
- . Castel, Robert (1997.2004), *La metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- . De Ferranti, David, Perry, Guillermo, et. al. (2004), *Desigualdad en América Latina: ¿Ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- . Estrada Álvarez, Jairo (2004), *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Ediciones Aurora, Bogotá.
- . Garretón, Manuel Antonio (2006), "Modelos y liderazgos en América Latina", en *Nueva Sociedad*, No. 205.
- . Katz, Claudio (2007), "Socialismo o neodesarrolismo", en *Ensayos críticos*, no. 3.
- . Dubé, Sébastien (2006), "Los escollos de la ola izquierdista latinoamericana", en *Visages d'Amérique Latine*, No. 4, 2006.
- . Laclau, Ernesto (2006) "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana", en *Nueva Sociedad*, en Nueva sociedad, No. 205.
- . Lautier, Bruno (2005), "Las condiciones políticas para la universalización de la seguridad social en América Latina", "Memorias del seminario internacional: Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . Lo Vuolo, Rubén (2005), "La protección social en América Latina: los límites de la revisión ortodoxa y las propuestas alternativas", "Memorias del seminario internacional: Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social", Universidad Nacional de Colombia.
- . Moncayo, Víctor Manuel (2004), *El leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado el caso colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- . Raventós, Daniel, Noguera, José A. y Casassas, David (2002), "Catorce respuestas sobre la Renta Básica", *El Ciervo*, No. 610, enero.
- . Rodríguez, César/ Barret, Patrick/ Chávez, Daniel (2004) *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- . Rollinat, Robert (2005) "El Welfare State a prueba de la mundialización. Miradas cruzadas entre Europa y América Latina", "Memorias del seminario internacional: Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . Rosanvallon, Pierre (1995,2004) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- . Salama, Pierre (2005), "De la flexibilidad y la cohesión social pasando por las finanzas", "Memorias del seminario internacional: Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . Salama, Pierre, et. al. (2005) *Entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- . Stolowicz, Beatriz, (coordinadora) (2007), *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Ediciones Aurora, Bogotá.
- . Théret, Bruno (2005), "Sistemas de protección social y representación política. Una perspectiva comparativa y estructural" "Memorias del seminario internacional: Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . Van der Veen, Robert J y Van Parijs, Philippe (1988), "Una vía capitalista al comunismo", en *Zona Abierta*, enero-junio.
- . Van der Veen, Robert J y Van Parijs, Philippe (1988), "Subsidios universales frente al socialismo. Respuesta seis críticas", en *Zona Abierta*, enero-junio.