

Carlos Vilas (comp.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad, 1995.

Todo libro importante lo es por las preguntas que plantea, más que por las respuestas que ofrece.

FRANZ KAFKA

EN ALEMANIA, EL PARLAMENTO APROBÓ recientemente un drástico plan de austeridad que reduce la ayuda social a los trabajadores, recorta el pago de días no trabajados por enfermedad, facilita a las empresas el despido de trabajadores, eleva la edad de la jubilación y limita los subsidios a los mineros del carbón y a los granjeros, entre otros. En Francia, a pesar de las intensas protestas que paralizaron durante tres semanas al país durante 1995, el primer ministro Alain Juppe no ha renunciado a su propuesta de reformar el sistema de seguridad social y reducir los programas de asistencia que proporciona el gobierno. En Suecia, el país que ha contado con el más amplio y eficiente Estado benefactor, el empleo total es ya una historia del pasado. En Estados Unidos, a su vez, el gobierno ha abandonado la asistencia social mínima que proporcionaba para alimentos, vivienda y servicios médicos a las familias más pobres del país (9 millones de personas) y se prevén más recortes en el futuro para gastos de asistencia social.

Este violento ataque a las instituciones de protección social forma parte de una política económica de más amplio alcance, implantada desde principios de la década de los ochenta por los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan (y expandida rápidamente al resto del mundo) cuyos ejes fundamentales son: la reducción del déficit fiscal y su consecuente superávit económico, una política monetaria restrictiva, la apertura a los mercados externos, la desregulación de los sistemas financieros, el aliento a la libre competencia y la privatización de empresas y servicios estatales. A pesar de las diferentes modalidades que adoptó la política económica neoliberal en Inglaterra y en Estados Unidos, un objetivo común los unía (para poder enfrentar al coloso japonés): incrementar su propia competitividad interna a través de la liberación del mercado de toda intervención estatal con el fin de potenciar las inversiones productivas, aunque ello signifique dismantelar las redes de protección social conquistadas desde los años treinta con el fin de compensar las desigualdades generadas por los vaivenes del mercado. A lo anterior hay que agregar que la desintegración del bloque socialista a fines de los ochenta diluyó, asimismo, la necesidad del capitalismo de ofrecer concesiones económicas a los trabajadores para evitar que éstos fuesen seducidos por los ecos de la Revolución de 1917.

En el marco de un proceso de globalización mundial y bajo el impacto del surgimiento de nuevas tecnologías que reestructuran la faz del planeta, Europa Occidental visualiza su papel futuro ligado a su capacidad para realizar los acuerdos Maastricht, que exigen a cada país interesado la reducción del déficit fiscal como

[203]

condición ineludible para formar parte de la Comunidad Económica Europea. Por otra parte, para Estados Unidos es fundamental recuperar el carácter hegemónico de su dominación, perdido durante la década anterior, y para ello es imperativo reducir el desequilibrio del presupuesto federal. En ambos casos, el recorte de presupuesto para evitar el déficit gubernamental se realiza, sustancialmente, a través del desmantelamiento de los servicios que garantizaban salud, educación, jubilación, empleo, etc., a los sectores más desprotegidos de la población. Sin embargo, en la actualidad, y en un escenario caracterizado no sólo por el colapso de ramas productivas enteras, sino también por la destrucción de millones de puestos de trabajo y un creciente desempleo generalizado, estas políticas sociales regresivas están afectando no sólo a los grupos más vulnerables, sino también a sectores de clase media, ubicados ahora al borde de un cataclismo social.

Pero, si aun en estas condiciones, Europa Occidental destina 24% de su producto interno bruto al gasto social, América Latina destina sólo el 8%. Si Estados Unidos destina 5 500 dólares al año por alumno de escuela primaria, América Latina destina a este rubro sólo 120 dólares al año. Si en Europa Occidental, a pesar de que la economía crece a tasas anuales de 3% y sin embargo no se genera empleo, y si en Estados Unidos los beneficios del crecimiento y de la generación de empleos no se distribuyen equitativamente, América Latina ni crece ni genera empleos, y se acrecienta la desigualdad de la distribución del ingreso.

En nuestro continente, sujeto desde hace largas décadas a condiciones estructurales de atraso y miseria, la aplicación del modelo neoliberal se implantó de manera rápida y radical, en el marco de una creciente integración a una economía mundial cada vez más abierta, del paulatino agotamiento de los modelos de sustitución de importaciones y de acumulación de capital basada en la intervención del Estado. Ahora bien: ¿cómo se ha implantado la política económica del neoliberalismo en América Latina y cuál ha sido su contexto social, político, económico?

Éstas son las preguntas iniciales a las que responde el libro *Estado y políticas sociales después del ajuste*, compilado por Carlos Vilas. Pero las responde a partir de una *precisión conceptual clave destacada por el propio compilador*. Si bien el mercado aparece hoy en día como el paradigma absoluto del desarrollo, la libertad y la racionalidad —reemplazando incluso al gastado concepto de “historia”—, la intervención estatal sigue siendo relevante, directa o indirectamente. Pero se trata ahora de una nueva forma de intervención estatal, es decir, de nuevas modalidades de políticas públicas “que abandonan a su propia suerte a algunos y promueven a otros [...] Las grandes corporaciones transnacionales, las élites financieras, los actores mejor articulados a las nuevas líneas de dinamismo del mercado internacional” (p. 16). Entre tanto, los olvidados por el mercado aumentan las cifras de la pobreza absoluta y relativa en América Latina, nutren los contingentes de la economía informal, son las víctimas del desempleo y los depositarios de las nuevas políticas sociales orientadas a paliar la “pobreza extrema” generada por la exclusión económica y social.

Es a partir de las preguntas iniciales y de la precisión conceptual antes mencionada que se derivan las interrogantes esenciales del texto: ¿cómo se manifiestan en América Latina estas políticas sociales? ¿Cómo varían de país en país?

¿Cómo se expresan en el caso de actores específicos, como por ejemplo, el de las mujeres? ¿En qué se diferencian de las políticas sociales existentes con anterioridad? ¿Qué relación se da entre ellas y las transiciones democráticas de América Latina? ¿Cuáles son sus riesgos? ¿Existen contrarrespuestas? ¿Existen alternativas?

Estado y políticas sociales después del ajuste recorre diversas experiencias latinoamericanas. Pedro César Dutra Fonseca analiza el caso de Brasil, una de las economías más industrializadas y diversificadas del continente, donde el neoliberalismo penetró de manera relativamente tardía y coincidentemente con el régimen democrático. Roberto Laserna se aboca al estudio del impacto del neoliberalismo en Bolivia, una de las economías más atrasadas, pero una de las primeras en adoptar esta política económica. El caso chileno —modelo para toda América Latina— es analizado por Carolina Teltelboim, quien destaca que el neoliberalismo comienza con la dictadura del general Pinochet y continúa durante la transición democrática, y subraya, al mismo tiempo, su impacto sobre el sector salud. Agustín Haya de la Torre analiza la experiencia peruana, donde los efectos del nuevo modelo se suman a la pobreza anterior y se traducen en una creciente depauperación de la sociedad peruana. Carlos Sojo estudia a Costa Rica, país donde se produce una intersección entre el modelo económico estatista y el neoliberal, y tanto Sara Gordon como José Luis Calva se abocan al caso mexicano, analizando en detalle el Programa Nacional de Solidaridad y los costos sociales del neoliberalismo en México, respectivamente. Mención especial merece el artículo de Anna M. Fernández Poncela, dedicado a enfocar el impacto del neoliberalismo sobre el sector femenino de la población latinoamericana, sector vulnerable entre los vulnerables y quien paga, con mayor esfuerzo, los costos del recorte del gasto social. Finalmente, Asa Cristina Laurell analiza diferentes opciones alternativas de política social y el papel que el Estado jugaría en cada una de ellas.

A pesar de la diversidad de respuestas que ofrece cada uno de los artículos presentados en el libro, referidos a situaciones particulares específicas, pueden encontrarse algunos elementos comunes que recorren todos los ensayos.

Primero: no se da ninguna articulación entre las medidas económicas que constituyen el núcleo esencial del neoliberalismo y las políticas sociales implantadas para resarcir sus devastadores efectos. En otras palabras: para el Estado, la protección social se vuelve una variable “dependiente” de leyes macroeconómicas que asumen un carácter cuasi sagrado y que son totalmente ajenas a toda política redistributiva.

Segundo: el mercado no es compatible con la justicia social. Por el contrario, el mercado genera injusticia, alienta la exclusión, acrecienta las desigualdades sociales y afecta gravemente el derecho a la educación y al trabajo, aun cuando el respeto de estos derechos se haya proclamado formalmente.

Tercero: las políticas sociales implantadas a partir del modelo neoliberal están totalmente desvinculadas de cualquier proyecto de desarrollo social. Su objetivo último es “administrar la pobreza”, es decir, focalizar los escasos recursos existentes hacia sectores muy definidos (ubicados en los márgenes sociales y económicos) en un intento de paliar los efectos que causa la pobreza, pero sin buscar las causas que la engendran.

Cuarto: la crisis latinoamericana no puede resolverse dentro del actual esquema económico.

Según los últimos informes del Banco Mundial, hoy en día, uno de cada cinco habitantes de la Tierra vive en la miseria. En América Latina, 195 millones de personas se encuentran en la marginación; 1.5 millones de personas mueren anualmente por razones asociadas con la pobreza y la insalubridad; 3 000 niños mueren al año por desnutrición; la deserción infantil en la escuela primaria es cercana al 50%; la desigualdad con los países desarrollados se ha duplicado en tan solo 30 años. En nuestro continente, la pobreza y la exclusión amenazan romper el tejido social, con el agravante de que las instituciones políticas se encuentran en una profunda crisis de legitimidad.

Ante ello, son innumerables las preguntas que surgen. Las primeras son de contenido sustancialmente económico: si se recortan los costos de producción en forma de salarios y prestaciones de seguridad social: ¿cómo hacer crecer el mercado interno? ¿Quién comprará los productos? ¿Cómo reactivar el factor productivo de la economía si se debilita el poder adquisitivo?

El segundo orden de preguntas es, más bien, de índole política. ¿Cómo preservar la estabilidad política ante el riesgo que significa el recorte del gasto social? ¿Cómo defender la democracia si se aplican políticas sociales que no resuelven las necesidades humanas de supervivencia y dignidad? ¿Cómo seguir suponiendo que el mercado creará democracia, si se olvida que la democracia supone principios de igualdad reconocidos socialmente para compensar la desigualdad de nacimiento? ¿Hasta cuándo se podrá sostener la paz social, base de la democracia, si persiste la exclusión generada por las políticas sociales del neoliberalismo? ¿Cómo impulsar nuevamente, desde el Estado, una visión de interés colectivo que recupere los derechos sociales del conjunto de la sociedad? ¿Hará agua el neoliberalismo debido a sus elevados costos sociales? ¿Será posible aún dar prioridad al empleo, a las necesidades sociales y al mercado interno, antes de enfrentar una explosión social? ¿Se verán los procesos de exclusión reforzados por una política represiva ante las posibles amenazas a la gobernabilidad? Ante la parálisis de sindicatos y partidos, ¿podrán los actores sociales, entre los que se están gestando nuevas formas de cultura política, incidir en la reformulación de las políticas sociales?

Algunas de las respuestas a estas interrogantes pueden encontrarse en los ensayos de este libro. Otras, muchas más, surgen de los mismos. En todo caso, el valor fundamental de *Estado y políticas sociales después del ajuste*, compilado por Carlos Vilas, radica (como señalaba Kafka) más en las interrogantes que suscita que en las respuestas que ofrece.

Gilda Waldman M.