

## **La destitución de lo social: Estado, gobierno y políticas sociales**

*Anete Brito Leal Ivo*

### **Introducción**

AL FINAL DEL SIGLO XX, LAS SOCIEDADES SE CONFRONTAN con dificultades innumerables que se presentan como “crisis”: la zanja que creció entre gobernantes y sociedades; el déficit de eficacia del Estado; la inoperancia simbólica de la política; el aumento de la pobreza y del desempleo. Finalmente, la crisis de legitimidad aparece como la mayor crisis de nuestro tiempo, ya que corroe las bases de la cohesión social.

Una evidencia clara de ese proceso está en el diagnóstico de que cuanto más las democracias se afirman como el valor moral, más aumenta el descrédito en la política y en los gobernantes, expresando una crisis de legitimidad (Putnam, 1996 [1994]).

Lo que se entiende, sin embargo, como crisis es menos la complejidad de esos cambios y quizá más la falta de horizontes y sentidos que permitan comprender las tensiones que se ahondaron entre las instituciones, la construcción de las prácticas de la vida cotidiana y las representaciones capaces de construir posibles horizontes y conexiones entre lo económico, lo político y lo social; en otros términos, las mediaciones orgánicamente articuladas y estructurantes de la sociedad.

Gorz (1988:13), al intentar explicar y entender los cambios en la estructura del trabajo en las sociedades contemporáneas, intuyó que la modernización produjo sus propios mitos que no resisten la crítica racional. Para él, lo que los “posmodernos” toman como el fin de la modernidad y la crisis de la Razón, en realidad constituye la crisis de los contenidos irracionales y casi dogmáticos sobre los cuales se construyó esta racionalización selectiva y parcial en torno al proceso de industrialización como matriz universal, capaz

de proyectar el futuro en una perspectiva generalizada de crecimiento y de progreso material, la cual actualmente ya no se sustenta. Mientras nosotros no nos desvinculemos de esa visión, seremos incapaces de dar sentido a las mutaciones en curso, las cuales mantienen paradójicas relaciones con las creencias pasadas. Asumir esta apertura crítica, no significa recaer en la asunción de nuevas estructuras de representación, también míticas, del mercado como mediador posible para lo social. Más bien, significa pensar las posibilidades reales de la transición a partir de la historicidad de los actores sociales, en la nueva fase de la acumulación globalizada.

En los países latinoamericanos, la transición democrática, en las décadas de 1980 y 1990, alteró, en tiempos y ritmos variados, las usuales relaciones entre el Estado y la sociedad. Por un lado, la movilización de la sociedad agrandó el espacio público, creando nuevas reglas de convivencia y arenas públicas por las cuales la sociedad canalizó sus demandas, y estableció principios jurídicos que posibilitaron una nueva matriz civilizadora, institucionalizada en las nuevas Constituciones de la década de 1980.<sup>1</sup> Por el otro, la integración de las economías nacionales en el contexto de la acumulación globalizada, especialmente a partir de la década de 1990, afectó la construcción de una democracia asentada en una sociabilidad real, empeorando la crisis interna, como crisis de gobernabilidad, cuando los intereses sociales ya no se constituyen o no consiguen ser procesados por el Estado. En otros términos, los Estados nacionales enfrentan, hoy en día, dificultades para gobernar en sintonía con las principales tendencias y expectativas de la sociedad, sobre todo frente al desafío de erradicar las históricas desigualdades sociales.<sup>2</sup>

En la magnitud de esta crisis, se observa:

- i)* el agotamiento del pacto corporativo que legitimó el poder político del Estado desarrollista;
- ii)* una nueva configuración de fuerzas sociales internas y externas, con nuevos actores sociales y políticos (nacionales e internacionales), que se organizan y expresan sus demandas fuera del pacto corporativo; y
- iii)* la incapacidad de respuestas a las demandas políticas y sociales por parte de un Estado cada vez más apegado a una legitimidad otorgada por el mercado.

<sup>1</sup> En el caso de Brasil la constitución de 1988.

<sup>2</sup> Noción de gobernabilidad definida por Oliveira (1995) y Fleury (1998). Trabajé la noción de gobernabilidad determinada por el agotamiento del pacto corporativo y por la incapacidad de respuesta a las demandas políticas.

Así, la tensión fundamental de esas sociedades, sobre todo en el contexto actual, se localiza en la paradoja de una inversión entre el régimen político democrático, recientemente conquistado, que tiende a *incluir* políticamente y a ampliar la ciudadanía, y la dinámica de una economía que históricamente produjo las mayores tasas de desigualdades socio-económicas, y que tiende hoy a profundizar masivamente la *exclusión* y negar la ciudadanía inscrita en reglas y derechos sociales conquistados.

Esta ambivalencia funda uno de los principales dilemas de la gobernabilidad en América Latina, especialmente en Brasil, país con una de las más elevadas tasas de desigualdades. El dilema es mantener el orden jurídico y político basado en el principio de la igualdad básica entre los ciudadanos en un contexto de ampliación de los derechos políticos, con restricciones de los derechos sociales y el ahondamiento de las desigualdades en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos.

En el eje de la solución a este dilema, se observa una reconversión del tratamiento de la “cuestión social”, que pasa de una dimensión de política redistributiva, teóricamente productora de justicia social, a un enfoque sobre sus efectos, por lo que se opta por tratar dicha cuestión en términos de medidas mitigadoras, sectorializadas y focalizadas de la pobreza, en el seno de un modelo excluyente.

Exactamente en el contexto de los ajustes neoliberales, cuando se observa una política de austeridad y reducción del empleo, involucrando incluso la desregulación de los derechos sociales, aparece como paradójica la afirmación de un acuerdo generalizado en torno del compromiso del Estado en la erradicación de la pobreza, especialmente promovido por las agencias multilaterales, tanto en términos de su tratamiento económico, como político y social.

¿Qué relación guarda la definición de esta agenda de erradicación de la pobreza con la cuestión de la gobernabilidad? ¿Qué fuerzas y sentidos aseguran el mencionado acuerdo? ¿A través de qué mecanismos y arenas operan? ¿Qué efectos producen en la ciudadanía? Este artículo pretende aclarar estas interrogantes a partir de cuatro dimensiones específicas:

- i) entender la crisis de gobernabilidad como crisis de racionalidad mediante la cual opera la reconversión del planteamiento de la “cuestión social” en el ámbito de las sociedades pos-fordistas;
- ii) caracterizar los factores estructurales y coyunturales que singularizan la crisis de gobernabilidad en el ámbito de las sociedades nacionales de los latinoamericanos, especialmente el empeoramiento del cuadro de deterioro de las condiciones sociales;

- iii) identificar la pluralidad de sentidos inscritos en lo que se denomina crisis del gobernabilidad; y
- iv) analizar la naturaleza del “nuevo social” centrada en cuestión de la pobreza.

### El proceso de reconversión del planteamiento de la cuestión social

En el fondo de estas problemáticas se encuentra un proceso de transición que involucra la redefinición del “nuevo social” emergente en las sociedades post-industriales, observándose los dilemas y las reversiones históricas al que fue sometido a través de la modernización del Estado, en el contexto de la sociedad industrial, y, más recientemente, los cambios resultantes de la reestructuración productiva y de la globalización de la economía.<sup>3</sup>

En el plano histórico, lo “social” se constituyó como registro propio de la modernidad, que produjo, al final del siglo XVIII e inicios del XIX, una imagen histórica autoprodutora de sí misma, centrada y estructurada en torno al *trabajo*. A partir de ese lugar central de los individuos en el mundo del trabajo, ellos estructuraban sus vínculos sociales y su lugar social y construían su identidad y su sentido de pertenencia.

Esa estructura orientaba la vida política y social, organizando formas clásicas de solidaridad en torno al trabajo, y canalizaba las demandas a través de la fuerza organizada de los trabajadores. La formación del sistema de representación política basado en las relaciones impersonales de poder y mediado por el sistema jurídico fue la respuesta de esta tensión entre el trabajo y el capital, en la emergencia del Estado burgués.

Esa centralidad del trabajo en la organización de las sociedades contemporáneas se vincula, por consiguiente, con la capacidad del movimiento obrero de integrar y articular intereses más amplios de la sociedad, y, por otro lado, con la capacidad del Estado para regular y administrar el conflicto de los intereses divergentes.

Al final del siglo XIX, académicos como Dürkheim<sup>4</sup> y políticos republicanos examinaron la cuestión de la cohesión social en torno a la comprensión de la solidaridad, entendida como el vínculo problemático que asegura la complementariedad de los miembros de una sociedad, a pesar de la comple-

<sup>3</sup> A propósito de este proceso de transición véase Donzelot (1984); Castel (1995); Fitoussi y Rosanvallon (1996); Martuccelli (1992); Bobbio (1996).

<sup>4</sup> Me refiero más específicamente a la división de las sociedades basada en la solidaridad (Dürkheim, 1893).

jjidad creciente de su organización. En otros términos, al final de ese siglo, se generó un conocimiento y una práctica política capaz de ordenar y establecer las bases paradigmáticas de una gobernabilidad y de los vínculos de la cohesión social, en un cuadro de institucionalidad. Eso significó un proceso de auto reflexividad de la sociedad, implicando responsabilidades individuales y colectivas definidas claramente y no sólo buenas intenciones morales de carácter difuso.

En el ámbito institucional, el desarrollo de la economía fue revelando los límites de un sistema de regulación social simplemente gobernado por los principios de la “responsabilidad individual” y del contrato. El paso de los principios de la seguridad<sup>5</sup> al ámbito del contrato permitió una nueva mirada social, en la medida en que reconvirtió una noción restringida a la subjetividad de la responsabilidad individual hacia una noción objetiva del riesgo colectivo, por lo tanto referido a la responsabilidad pública. Según Ewald (1986), se transita pues de un régimen gobernado por el dispositivo de la responsabilidad individual y fundado en el derecho civil hacia un régimen de solidaridad asentado en un contrato social fundado en la noción de derecho social.

Donzelot (1984) muestra que, en el contexto de las luchas sociales, se instala una concepción de responsabilidad de la sociedad frente a la cuestión social que es acompañada de un movimiento legislativo, con lo que se asientan las bases del derecho social, a través de un conjunto de leyes relacionadas con las condiciones del trabajo y con la protección de los trabajadores que pierden la capacidad de uso de su fuerza de trabajo (enfermedades, invalidez, desempleo, vejez, accidentes...). Dicho de otro modo, con el derecho social se crearon las condiciones para la intervención creciente del Estado en la esfera de las relaciones privadas, en la empresa y en la familia, involucrándose en la prevención de peligros que amenazan la sociedad y consolidando el principio de una responsabilidad pública institucionalizada.

De la misma manera, en el contexto de la posguerra, la constitución del Estado de Bienestar Social y la estructuración de las políticas sociales, constituyeron la respuesta histórica para el dilema de la organización de los intereses privados en el contexto del interés público, en torno a una política de redistribución de la riqueza. Así, las mediaciones históricamente construidas por el Derecho, por la justicia y por las políticas sociales dieron como resultado una gobernabilidad generada por la lucha social de los trabajadores organizados (y de sus familias) contra la amenaza desenfrenada y desorganizadora del mercado.

<sup>5</sup> [En portugués *princípios securitários*, que se tradujeron por “principios de la seguridad”. Nota de la traductora.]

Como hemos visto, la tensión permanente entre la organización de la defensa de la sociedad (que contó con el apoyo de las clases trabajadoras) y la regulación de los mercados estructuraron a las sociedades modernas, teniendo en los Estados nacionales modernos la versión institucional de esa regulación.

¿Pero, qué entendemos por “social” y cómo se reconfigura en el contexto de las sociedades contemporáneas, especialmente las latinoamericanas?

La respuesta a esta cuestión es planteada por Lautier (1999). Según él, lo “social” no es un lugar,<sup>6</sup> sino un conjunto de mediaciones que se establece entre tres órdenes: el económico, el político y el doméstico.<sup>7</sup> Las definiciones que generalmente se refieren a lo social como lugar, denominan “social” todo lo que no es ni económico, ni político. O, en una visión más institucional, comprenden el conjunto de instituciones estatales y paraestatales responsables de las políticas de asistencia y de Bienestar Social.

En ese sentido, tanto el derecho social como las contribuciones sociales, las transferencias y la distribución de bienes y los servicios gratuitos son mediaciones jurídicas, monetarias y de servicios (públicos) que recubren todo un sistema de derechos y obligaciones entre los ciudadanos y el Estado. Esos derechos y obligaciones tienen un fuerte componente arbitrario y dependen del contexto cultural e histórico en que se inscriben.<sup>8</sup>

Para intentar explicar los cambios sufridos en las políticas sociales en América Latina al final de la década de 1980, Lautier (1999) revela factores que incidieron en la falta de claridad de los asuntos relativos a estas políticas al fin del siglo:

- i)* la vocación universalista de un sistema secundario de protección, pero de hecho restringido al pacto corporativista del Estado con los trabajadores asalariados; por consiguiente, es mucho menos redistributiva de lo que se pensaba;
- ii)* la pérdida del carácter residual del sistema de asistencia social que empieza a actuar de forma más abarcadora y según objetivos focalizados y descentralizados;

<sup>6</sup> El autor niega la existencia de lo social como un “lugar”, en la medida en que no existe definición topológica de lo social. Esta tesis es también defendida en el artículo de Lautier (1995).

<sup>7</sup> Según la dimensión atribuida por Thérét (1992).

<sup>8</sup> Lautier (1999), por ejemplo, refiriéndose a la educación dice: “existe toda una historia de la ciudadanía en Francia que permite explicar que la política de educación no sea considerada como política social, como lo es en Brasil. Además, en Brasil, dadas las condiciones de desigualdad y las luchas y resistencias populares para tener acceso a los bienes públicos y sociales, la prestación de servicios colectivos urbanos (como agua y drenaje) es considerada como dependiente también de la política social, mientras que en otros lugares integra las políticas urbanas”.

- iii) a través de una designación genérica de la “pobreza”, la política no sólo diluye diferencias importantes en el interior de las categorías objeto de las políticas de asistencia, sino también desconecta a los individuos del sistema productivo.<sup>9</sup>

Además, se disloca el centro de la política de una dimensión de la redistribución de la riqueza hacia el tratamiento compensatorio de sus efectos (la miseria). O sea, se desvincula el tema de la pobreza de sus determinantes estructurales y se separa a los individuos sometidos a esta condición de sus posiciones en el sistema productivo (como proyecto o como pérdida). Por consiguiente, quedan desvinculados del sistema de derechos sociales, constituyéndose la asistencia social como un atributo individual para aquéllos que “moralmente” tienen derecho o potencialidad para desarrollarse. Se procede así a una despolitización de la cuestión social a través de la tecnificación de la política. Ésta se transforma, por lo tanto, en medidas técnicas capaces de distinguir, contar y atribuir beneficios a los posibles beneficiarios de ese nuevo sistema.

Así, la lógica anterior, vigente en las economías asentadas en el modelo fordista, se dirigía hacia la integración por el trabajo, a través de un proceso de acumulación creciente del valor y de la riqueza. Suponía valores éticos de solidaridad en la administración del conflicto y de la explotación de la fuerza de trabajo, tanto en el ámbito de las clases trabajadoras, como en el ámbito de la formación de un pacto social más amplio, institucionalizado en las estructuras mediadoras y representativas de los intereses colectivos corporativos (sindicatos, partidos, políticas sociales y de asistencia, ejecutadas por las agencias gubernamentales, especialmente centralizadas).

Por lo tanto, implicaba incentivos y compromisos que consideraba proyectos colectivos, forjadores de cierta coherencia social. Antes, el punto era saber cómo un actor social, subordinado y dependiente, podría transformarse en sujeto social integral.

Hoy, la desestructuración de estas formas clásicas de solidaridad (trabajo, sindicato, nación, políticas sociales y de asistencia) expresa fracturas de los vínculos sociales entre individuo, trabajo y comunidad, reforzando anomias, compromisos personalistas y “egoístas”, con enormes dificultades de recomposición social.<sup>10</sup> Se pasa, así, del “sujeto del trabajo” “al sujeto de consumo”, restringiéndose la dimensión ampliada de la ciudadanía a la integración

<sup>9</sup> Según Lautier (1999:19 y 20).

<sup>10</sup> [En el texto en portugués se usa “*costura social*” que *ipsis literis* correspondería al acto de coser en español. Nota de la traductora.]

de los pobres al mercado. Se altera pues el *ethos* del conflicto y del contrato social. Este proceso involucra innumerables contradicciones.

En *primer lugar*, cuanto más se impone la lógica impersonal del contrato mercantil en la escala *global*, más se observa una mayor flexibilización de las relaciones laborales (terciarización), que se autonomizan en un padrón de dependencia<sup>11</sup> en el ámbito de lo *local*.

En *segundo lugar*, la dinámica de la economía ahonda la tensión de una doble temporalidad: aquella propia a la competencia de los mercados (de gran intensidad) y aquella vinculada a la creación de las condiciones extra-económicas<sup>12</sup> que implican la constitución de conocimiento, acuerdos y confianza entre los actores.<sup>13</sup>

En *tercer lugar* —y ésta es la gran paradoja en las sociedades en desarrollo, como América Latina—, la gran mayoría de los individuos se encuentra fuera de las condiciones de competitividad del mercado, sin posibilidades inmediatas de integración a este nuevo padrón de solidaridad ni de formación de esas competencias, lo que coloca a estas sociedades periféricas en temporalidades desfavorables, fuera también de la perspectiva de la propia lógica de capacitación para la competencia. La recuperación de esos *déficits* de competencia en el plano de la sociedad requiere acumulación de experiencia de largo plazo.<sup>14</sup>

### **Despolitización de las relaciones entre la sociedad y el Estado: el tratamiento de la gobernabilidad y de lo social en el contexto de los ajustes**

Este apartado busca discutir los diagnósticos vigentes, sus elementos, su historicidad, en la comprensión de la crisis de gobernabilidad. El objetivo es ubicar el dilema de la racionalidad entre la acumulación y la legitimidad,<sup>15</sup> en el contexto contemporáneo, regresando hacia el campo polisémico que involucra

<sup>11</sup> Esta matriz, no obstante, no significó mejoría de las condiciones laborales, sino al contrario mayor autonomización e intensidad en el uso del trabajo y precarización. Por lo tanto, significó más bien la pérdida de calidad de las relaciones de trabajo en el caso de Brasil. Véase a este propósito Druck (1999); Borges y Franco (1999).

<sup>12</sup> Como por ejemplo educación, salud y formación cultural, etcétera.

<sup>13</sup> Véase Santos (1996) y Veltz (1996).

<sup>14</sup> [El apartado con los datos sobre el impacto de los cambios producidos en América Latina en el contexto de los ajustes estructurales de la década de 1990, fue suprimido y se encuentra en el texto original de Ivo (2004), por lo cual sugerimos consultarlo. La dirección de la revista.]

<sup>15</sup> Según J. Habermas cuando formula la crisis de la racionalidad.

desde las operaciones coercitivas de ajustes —que desapropian las ganancias de la democracia, restringiendo la política a la administración—, hasta la formación de consensos compartidos de naturaleza más amplia, mediados por la política, que involucra la negociación continua de los intereses divergentes, pluralismo, participación de la sociedad civil y universalización de procedimientos en la construcción del interés público. Además, intenta cuestionar, en el caso de las sociedades periféricas como las latinoamericanas: ¿cómo hacer compatibles las tendencias restrictivas de la economía globalizada —siguiendo el ejemplo de aquellas relativas a la exclusión de los trabajadores del mundo del trabajo y de los derechos sociales, y al avance de la pobreza— con la formación de la democratización?<sup>16</sup>

Efectivamente, el paradigma de la gobernabilidad contiene, en esencia, tesis explicativas cargadas de valoraciones negativas, que articulan el cuadro problemático de la acumulación, de la legitimidad y de la autoridad, como factores de la *ingobernabilidad*, de un presente difícil y de un futuro de incertidumbres.

Así, algunos autores (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1986 [1983]; Achard y Flores, 1997; Salazar, 1998; McCarney, Halfani y Rodríguez, 1995) reconocen que es una noción llena de implicaciones negativas y pesimistas, la mayor parte de las veces con connotación conservadora. Son múltiples las interpretaciones que, en el contexto actual, acabarán por interferir en el proceso de democratización, de manera coercitiva, a través de la operacionalización de los ajustes institucionales, dentro del imperativo de una legitimidad monetaria (la estabilidad de la moneda).

### Gobernabilidad desde la perspectiva de la regulación neoliberal

El punto de partida del diagnóstico contemporáneo sobre la gobernabilidad es un documento producido por Huntington, Crozier y Watanuki en 1975, (Huntington, Crozier y Watanuki, 1975), para la Comisión Trilateral, y en el cual argumentan la incontrolable crisis fiscal en los centros del capitalismo avanzado y sugieren medidas muy restrictivas a la operacionalización del sistema democrático. Reproduzco a continuación la síntesis presentada a partir de Achard y Flores (1997). Según estos autores, el Informe de la Comisión Trilateral identifica un conjunto de cuatro factores fundamentales

<sup>16</sup> Ésta es una de las preguntas formuladas por Achard y Flores (1997) y respondida por un conjunto de entrevistas a especialistas y políticos latinoamericanos.

que estarían interfiriendo en los gobiernos y generando crisis de gobernabilidad:

- i)* Deterioro de la autoridad, dada la vitalidad de la democracia (exceso de democracia). Desde esta perspectiva, se considera que el Estado de Bienestar difundió una ideología igualitaria que, por no lograrse, acaba por deslegitimar la autoridad pública. En rigor, se trata ahora de sostener la incompatibilidad entre el keynesianismo y la democracia.
- iii)* La carga excesiva del gobierno. Esta tesis considera que la disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales produce un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, determinando una parálisis de los gobiernos por sobrecarga de demandas. La satisfacción de esas demandas genera tendencias inflacionarias de la economía.
- iii)* La intensificación de la competencia política, generando desagregación de intereses. El peso asumido por la administración en la mediación de los conflictos provoca una burocratización de la vida pública que, a su vez, genera la “disolución del consenso”.
- iv)* El provincianismo nacionalista en la política externa, debido a las presiones ejercidas por las sociedades con respecto a sus necesidades internas. Los argumentos incluidos en esta tesis involucran la consideración de factores de naturaleza política (crisis de la autoridad) y económica (crisis fiscal). La búsqueda de soluciones se hace a nivel político institucional.

Por consiguiente, estas tesis contradicen la tradición de las luchas de formación del Estado democrático e implican la despolitización de los procesos y su reconversión en problemas de gestión vaciada de sujetos. Finalmente, el último argumento que procede, concluye que la sintonía entre el Estado y las demandas de los ciudadanos equivaldría, supuestamente, a un “adelgazamiento” de los Estados que conviven atados a estas tensiones, o sea, al cumplimiento de una agenda interna.

*La visión economicista: análisis de la gobernabilidad a partir de factores de la acumulación*

En el centro de estos factores que interfieren en la gobernabilidad de las sociedades contemporáneas existe una tesis economicista, que ubica la pérdida gradual de la legitimidad por parte del Estado en los factores económicos de base inflacionaria y fiscal. Estarían articuladas ahí las tesis de la sobrecarga de demandas y de la crisis fiscal.

Las soluciones a estos problemas presentan recetas de índole neoliberal, que involucran:

- i) una reducción sustancial de las actividades del gobierno;
- ii) una reducción de las expectativas de los grupos sociales;
- iii) aumento de los recursos a disposición del Estado.

El núcleo de esta tesis considera que el Estado, con sus aparatos ideológicos y administrativos, no sólo se transformó en una referencia principal de las actividades políticas de los ciudadanos y grupos, sino también su intervención creciente incidió sobre las fuentes de legitimidad: los ciudadanos, habituados a un crecimiento constante desde finales de los años cincuenta a los años setenta, empezaron a enfrentar una inversión de este proceso, imponiendo presiones constantes y generando un desequilibrio cada vez mayor entre entradas y salidas. Ese equilibrio que acabó por expresarse en una crisis inflacionaria no consiguió, sin embargo, reducir el descontento de la sociedad.

La crisis de este sistema, como lo explícita Salazar (1998), hizo imperativa la distensión de esta tendencia concentradora del sistema, mediante una operación histórica de gran escala para permitir la reformulación o actualización de las lógicas globales. El tono imperativo del cambio no podría manifestarse a través de los mecanismos libres de los mercados, sino que suponía, como en efecto se hizo, una intervención autoritaria del Estado. Sólo éste podría revertir el proceso de concentración y retomar la desconcentración, que significó descentralización del Estado, flexibilización de las grandes empresas y focalización de las políticas.

La ola devolutiva aparece, entonces, como la dispersión calculada, estratégica y multidireccional de los poderes centrales acumulados, operando el flujo que alimenta el proceso de globalización. Ese proceso implica la devolución y descentralización del poder, procediéndose a una transición perversa y, por consiguiente, paradójica, ya que se procesa a través de una reconversión de las luchas democráticas (demandas por mayor participación ciudadana) en la intervención autoritaria del Estado (desconcentración de la acción del Estado por la descentralización y flexibilización de las políticas).

#### *La consideración de los factores de naturaleza política*

Las tesis de inspiración política se refieren a los problemas de *crisis de autoridad* o *crisis de democracia* como “dificultadoras” de la organización del consenso. Según esta tesis, la vitalidad de la democracia que se manifestó con

el crecimiento de la participación política sobre todo en los años ochenta en América Latina, habría generado problemas de gobernabilidad de la democracia en los años noventa, como supuestamente evidencia la reducción de la confianza en las autoridades del gobierno. La disminución de la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno y la caída de la credibilidad en los gobernantes provocaría una disminución de la capacidad para enfrentar problemas, estableciéndose, entonces, un círculo vicioso.

En América Latina, la ruptura de modelos político-culturales fundados frecuentemente en el paternalismo y en el autoritarismo se habría expresado en un “consenso sin finalidad”, ya que los resultados inscritos en el cambio del régimen democrático no se expresaron en la mejoría efectiva de las condiciones de vida.

Frente a la crisis de autoridad, las soluciones buscadas, de modo general, han involucrado diversas formas de devolución “hacia el lado”, o sea devolución de poderes al mercado, privatizaciones y devolución de poder hacia abajo, como la municipalización, énfasis en las políticas de desarrollo local, participación social de la población, reforzadas, en el plano internacional, en las decisiones de las Cumbres Mundiales, que encaminaron el disciplinamiento “de leyes globales” sobre pobreza en la década de 1990.

#### Los ciclos de reconversión y lucha entre la democracia y la hegemonía del mercado

Las soluciones encontradas para los asuntos económicos de *déficits* de demandas y crisis fiscal fueron reconducidas por la Comisión Trilateral hacia el sistema político-institucional, a través de las reformas que se constituyen, en verdad, en ciclos de la reconversión y tratamiento del conflicto social.

La *primera* (fines de los años setenta y principios de los ochenta), implicó la transición de los regímenes autoritarios vigentes en América Latina hacia la implantación de los regímenes democráticos con la divulgación y aceptación de los valores democráticos de igualdad, individualismo, derechos sociales e individuales, fuerte competitividad electoral, alta participación política, a través del re-establecimiento de las libertades democráticas y del Estado de derecho, expresados en las Asambleas Constituyentes.

La *segunda*, típica de los años ochenta y noventa, se hizo con base en una nueva institucionalidad democrática en esos países, e implicó la reconversión de los principios democráticos en *ajustes fiscales y la estabilización monetaria*, privatizaciones e implantación sucesiva de los mecanismos regulatorios de desconcentración, a través de los procesos de reforma del Esta-

do. El periodo de la transición democrática (1985-1988) se caracterizó por un proceso de trámite devolutivo, en el sentido de reconversión de las estructuras autoritarias y centralizadoras en estructuras más flexibles descentralizadas. Proceso lleno de contradicciones, contiene no obstante un germen de esperanza en el refuerzo a las potencialidades de la sociedad civil. La competencia de ese proceso se dio por la fuerza de la sociedad civil organizada. Sin embargo, la desapropiación de estas conquistas por el proceso de ajuste de los años noventa revela un periodo particularmente crítico en la confrontación de dos proyectos: uno interno de construcción de una democracia real, construido por la capacidad de los actores sociales en participar en la agenda pública nacional; y otro externo, en el ámbito de la determinación de los actores internacionales (Comisiones multilaterales), bajo la hegemonía del mercado y de la legitimidad otorgada por la estabilidad monetaria, que restringe la democracia a la operacionalización de ajustes y gestión institucional, organizada en torno a los principios normativos y morales de las “prácticas óptimas” a través de la lucha en contra de la corrupción, eficacia técnica y ajustes monetarios.

La *tercera* se expresa en el contrapunto a los efectos perversos de la reestructuración productiva y ajustes del Estado, definiéndose en el propio sistema como la *política de integración social*, volcada particularmente hacia la *superación de la pobreza*, como sustitución de los dispositivos del Estado social.

#### La política de integración social a través de la lucha contra la pobreza

La política para enfrentar la pobreza aparece, por consiguiente, en ese contexto de los ajustes, como una política de sustitución del planteamiento de la cuestión social en términos redistributivos.

Tales políticas se viabilizan a través de dispositivos generales de descentralización de las políticas públicas y de la participación política como condición del consenso. Se realiza a través de la focalización de las acciones, de un proceso de diferenciación interna entre los “aptos e inaptos” a ser beneficiados, más allá de los incentivos a las alianzas entre agentes públicos y sociales, ampliando la responsabilidad de la cuestión social vista como una cuestión de poder público hacia una cuestión de la sociedad y de los propios pobres.

Acompañando esas nuevas pautas, la tendencia reciente de la protección social en América Latina asume, así, un carácter híbrido y problemático. En este proceso se observan como tendencias:

- i) la restricción de la protección del núcleo de base de los trabajadores asalariados, sea debido a las privatizaciones o al proceso de exterioriza-

- ción jurídica del trabajo (mediante la terciarización del proceso productivo);
- ii) multiplicación de los regímenes de protecciones particulares de las empresas o el paso de los regímenes de jubilación por capitalización;
  - iii) doble movimiento de los regímenes de asistencia:
    - a) La lógica de la asistencia focalizada y recortada para seguimientos específicos de la población en condiciones de extrema pobreza (formulada por el Banco Mundial y referida a limitar la ayuda a los pobres “buenos”, aquéllos que tienen verdaderamente necesidad de ayuda). Para ello, se desarrollan técnicas que buscan eliminar los “falsos” pobres, dentro de los objetivos normativos y morales de la *boa governança* (Banco Mundial, 1997a).<sup>17</sup>
    - b) La lógica de la asistencia populista que no se refiere a la identificación de los que deben recibir la asistencia, sino que representa una relación social de arriba hacia abajo, es decir del líder y del Estado con el pueblo.<sup>18</sup>

En este proceso, se observa la reconversión de una legitimidad que, aunque incompleta, se localizaba en una sustentación del Estado “social”, hacia una legitimidad que se apoya en el mercado y en los atributos individuales y morales.

Pero los vínculos que se establecen entre el Estado, la democracia y la política social siempre son ambivalentes, por las siguientes razones:

- i) mientras la universalización y la homogeneización de los derechos no se alcanzan o no se concluyen, estas políticas aparecen restringidas a un compromiso corporativista del núcleo estable de los trabajadores asalariados y empleados del Estado;
- ii) el carácter focalizado y la coexistencia y los sistemas públicos y de asistencia privados pueden conducir a una segmentación socio-económica entre los integrados y los no-integrados al sistema de la seguridad;
- iii) además, al posibilitarse el profundizamiento del clientelismo, se pueden crear nuevas formas de dependencia política de carácter antidemocrático, que aparecen, entonces, como operaciones políticas puramente asistencialistas o de carácter filantrópico; o un asistencialismo populista, que puede fundar un neo-clientelismo, o, aun, conducir a políticas de índole sumamente represivo.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> En la forma divulgada por el Banco Mundial, en términos de “*best practices*”. En la versión en español (Banco Mundial, 1997b: 146, cuadro 7.4) se traduce como “prácticas óptimas”.

<sup>18</sup> Véase Lautier (1999: 34 y 35).

<sup>19</sup> Según Lautier (1999).

Esta ambivalencia, inherente al proceso gradual de extensión de las políticas sociales, funda uno de los principales dilemas de gobernabilidad de América Latina, aquel que intenta compatibilizar la cuestión de la igualdad política y la diferenciación socio-económica.

En el ámbito del planteamiento de la cuestión "social", se retira el carácter universalista de los derechos, sobre todo aquellos relativos a la seguridad, privilegiando una política que se orienta gradualmente hacia una evaluación de los atributos personales (los más capaces, los realmente pobres, los más pobres entre el pobres) y atributos morales (aquellos que "deben" recibir la asistencia). Por otro lado, el carácter fragmentado de la incorporación de diferentes segmentos de las clases trabajadoras al sistema (basado en un sistema de derechos, restringido a la capa asalariada) generó una reconversión perversa de beneficios-obligaciones en privilegios. Hoy, lo que es el deber de protección del Estado (para todos) se reconvierte, supuestamente y de una forma perversa, en individuos-perversos-inmorales al sistema, responsables de la miseria de los otros.

Los límites de esta política están basados en el nivel de desarrollo de cada comunidad y país (reconociendo, por consiguiente, la desigualdad en el tratamiento y segmentándose, así, la política) y la noción de responsabilidad moral y ética de erradicación de la pobreza se reconvierte en la adecuación y ajuste de la distribución de los beneficios según las cuentas y gastos públicos nacionales. Así, se tecnifica la cuestión social que pasa a constituirse en programas subordinados a los gastos públicos y sociales, o sea, deviene dependiente de la solución a la crisis fiscal, de los flujos de capital para el pago de la deuda, en un cuadro de reducción de los gastos sociales (comparados con los niveles de las décadas anteriores).

En otros términos, por medio de una operación de reconversión simbólica, se disloca el problema de la insuficiencia y fragilidad de la acción del Estado en materia de asistencia y ampliación más universal de los beneficios, y se reduce a la responsabilidad individual. Sectores de la clase media (los asalariados del sector público y privado) son, al mismo tiempo, víctimas y bandidos de un sistema inconcluso. Las bases de ese razonamiento son los cálculos matemáticos de la contribución/beneficio, de la perspectiva individual, así como la asignación de los gastos sociales en el ámbito del presupuesto nacional y no el papel y la responsabilidad social y pública del Estado. Así, la cuestión social pasa a ser una cuestión técnica presupuestaria y metodológica de identificación y control de los más pobres. Con esto, se diluye la comprensión de los determinantes estructurales de la crisis y se toman los efectos por las causas.

Además, si estas acciones implican el reconocimiento implícito (pero nunca admitido) de los efectos perversos del propio ajuste y de ese ciclo de

la acumulación, su alcance es limitado y contiene una estrategia que desorganiza el modelo redistributivo del sistema. Por un lado, tales acciones se instauran como fenómenos-efectos que son, al mismo tiempo causas a ser atacadas. Se desvinculan, así, de las condiciones estructurales e históricas que las produjeron y pasan a ser vistas como causas de las fracturas sociales. Siguiendo esta lógica, el objetivo de la política es evitar la anomia y la violencia de los pobres "malos". Por otro lado, las mencionadas acciones estimulan a individuos y grupos que presentan condiciones de integración y autosustentación, a transformarse en ciudadanos consumidores de los bienes del mercado. El Estado, y sobretudo los gobiernos locales, pasan de productores de justicia social (a través de la redistribución) a gestores de la asistencia a la pobreza.

En el ámbito del control de las demandas y de la crisis, la solución tiene carácter controversial y, al mismo tiempo, estratégico: busca aligerar el sistema político del exceso de demandas, que corroen la capacidad de gobierno y de la autoridad, a través de la idea de una menor marginación de algunos grupos, de manera que se consiga una autolimitación mayor por parte de todos. En otras palabras, significa la orientación de la pobreza a través de la intensificación de la participación política. Esta perspectiva implica un proceso de diferenciación y focalización de políticas (cada organización social exige disparidad de poder e intervención diferentes). Y, finalmente, implica también la descentralización de políticas: la gobernabilidad depende de la medida de la eficacia en los hábitos subnacionales, regionales, locales, funcionales, etcétera.

El centro de esta estrategia consiste, por consiguiente, en individualizar terrenos inmediatamente operativos. La mayor crítica a esta política recae sobre los riesgos de la despolitización, burocratización excesiva y atomización de lo social, con pérdida de los referentes de universalidad y ruptura del orden de Derechos para todos; en suma, implica la expropiación lenta del proceso de democratización. Pero ese proceso contiene, en un mismo campo, su reverso, expresado en el potencial de explosión de las minorías.

### **Las nuevas solidaridades: la formación de un espacio público agrandado**

Dentro de este cuadro de paradojas e incertidumbres, se impone pensar la cuestión social en las sociedades capitalistas desarrolladas de hoy, en términos de política de la inserción, dado el reflujo de las políticas de la integración por el trabajo, como propone Castel (1995) y como se viene implantando en varios países, con el conjunto de políticas de ingresos mínimos. En el caso de las sociedades periféricas, el cuadro es todavía más serio, porque el proce-

so de integración política todavía está en curso como resultado de un largo proceso de lucha política por la redemocratización de los países periféricos, el acceso de las clases populares al trabajo y los Derechos de la ciudadanía. Así, la nueva exclusión estructural profundiza los indicadores históricos de la desigualdad y pobreza.

Pero, si lo "social", en la modernidad, permitió una visión integradora y totalizadora de la historia, es verdad también que esta dimensión estructurante restringía la percepción y la comprensión de otras formas autónomas y específicas de lo social (la lucha feminista, la lucha estudiantil, los movimientos de naturaleza étnica y cultural, las luchas urbanas por la vivienda, el movimiento activista ecológico, entre otros) más vinculadas a la dimensión de la reproducción social. Así, a través de las luchas y prácticas de las capas populares, más allá de las contradicciones que se desarrollan en el ámbito fabril, se elabora una reconceptuación de lo social, pero ya no restringida a la relación territorializada y al lugar preciso de las relaciones de la producción que estructuran a la sociedad en su conjunto. Los actores sociales inventaron nuevas luchas, introduciendo una concepción más amplia de lo social, que va más allá de la visión circunscrita al lugar de las clases sociales.

Lo "social", al desdoblarse más allá del papel central de la clase trabajadora, se abrió a nuevas expresiones y demandas políticas de base identitaria y cultural, alimentando la desestructuración de las formas clásicas de solidaridad, estructuradas entorno del Estado y del trabajo, afectando las formas clásicas de cohesión social. Esta inestabilidad institucional es acompañada del reflujo de identidades sociales (de clase), en beneficio de otras formas de identidad y pertenencia cada vez más inscritas en caracteres culturales y naturales (etnia, género, edad, ambiente), moviendo o entrecruzando, por consiguiente, el lugar del conflicto entre producción y reproducción social. Las reivindicaciones y aspiraciones, antes agregadas y canalizadas por las organizaciones sindicales y en el ámbito de la sociedad fabril, se transformaron, en la década de 1980, en las apelaciones directas al Estado, conducidas por los diferentes y múltiples agentes de los movimientos sociales.<sup>20</sup>

Este cuadro conflictual de representaciones, también en el plano conceptual o del conocimiento, gana visibilidad e importancia como objeto epistemológico, problematizando nuevas situaciones.

Así, se reafirma, en las democracias emergentes, una nueva cultura política asentada en una nueva idea de solidaridad como ideología de base, capaz de movilizar un conjunto de agentes políticos y sociales y de legitimar su

<sup>20</sup> Véase a propósito una amplia bibliografía nacional e internacional sobre los nuevos movimientos sociales en Gohn (1997).

acción política. Se conforma una matriz organizada en forma de redes, reconociendo la extrema multiplicidad y pluralidad de las relaciones que se estructuran a través de nexos de sentido y de significados a partir del compromiso moral y ético de lucha contra las desigualdades.

Este principio estructurante de la nueva solidaridad amplía la base de determinación y comprensión de lo social, antes localizada en las relaciones salariales, hacia una nueva regulación que avanza sobre las condiciones de la reproducción en las dimensiones de los arreglos sociales de la familia y de la comunidad, en la obtención de consensos parciales y resultados específicos. Este desplazamiento, no obstante, contiene, él mismo, un nuevo conflicto, en la medida en que conjunta fuerzas de varios sentidos: aquellas generadas por los movimientos sociales autónomos por el acceso a los derechos de las minorías y otras más tradicionales (públicas y privadas), dirigidas hacia una regulación de la ciudadanía con base en la asistencia a los pobres (carácter filantrópico) y realizadas en el ámbito de lo local y de lo comunitario, o segmentada según los objetivos específicos (la política de asistencia focalizada).

La acción colectiva, antes centrada en los conflictos del trabajo, parece remitirse a una lógica reivindicativa de los derechos sociales, dirigida fundamentalmente a las instituciones públicas y, sobre todo, a los gobiernos locales. De la misma manera, las acciones sociales pasan a ser comandadas por un conjunto de asociaciones y organismos no gubernamentales (ONG), agrupados genéricamente en el tercer sector,<sup>21</sup> indicando que la política ya no es privilegio exclusivo de la esfera gubernamental del poder público, sino es, también, co-responsabilidad de los agentes de la sociedad civil.

Un consenso de esta naturaleza que reafirma la solidaridad como un eje estratégico y moral de las acciones sociales, implica reconocer, inversamente, carencias de este valor en el patrón de las mediaciones existentes entre lo económico, lo político y lo social (orden familiar, en especial), con ambigüedades y paradojas que favorecen el avance de fracturas del tejido social, la expansión de la vulnerabilidad y la fragilidad de los lazos o vínculos sociales, expresados en la ampliación de la precariedad del trabajo, en el aumento del desempleo, la indigencia y la violencia, que amenazan la sociabilidad real y la cohesión social.

Supone, también, el reconocimiento inequívoco de la insuficiencia de las políticas públicas y de la crisis del sistema de Bienestar Social, estructurado con base en la relación salarial.

<sup>21</sup> Landim (1999:64) considera Tercer Sector un término descriptivo sin densidad conceptual y neutral que tiende a integrar de forma abarcadora y poco diferenciada, el conjunto de organizaciones e instituciones que sustituyen o complementan el Estado en el enfrentamiento de cuestiones sociales.

Es cierto que las condiciones-límite de la indigencia en Brasil<sup>22</sup> movilizaron amplios sectores de la sociedad —empresas, partidos políticos, asociaciones profesionales y privadas, de índole filantrópica y/o humanitaria, religiosa—, apoyados por organismos internacionales y articulados en redes, para el compromiso y promoción de acciones de emergencia y socorro a diferentes sectores de la población sometidos a situación de riesgo, indigencia y flagelación: jóvenes y niños viviendo en las calles, ancianos, desempleados, sin-tierra y sin-techo, familias golpeadas por la sequía y el hambre. Esos grupos se encuentran fuera de los circuitos oficiales de beneficio de la protección social, algunos privados del convivir familiar y comunitario. A través de estas acciones ciudadanas, la sociedad amplía el espacio público, creando, efectivamente, arenas en que se negocia y decide sobre las condiciones de integración y de derechos sociales.

Más allá del movimiento político de masas en el contexto de la redemocratización brasileña (el Movimiento Nacional de las “Diretas Já”, por las elecciones directas para la Presidencia de la República en Brasil, 1984), una de las mayores arenas públicas de la movilización en Brasil, generada en 1990, fue la Campaña nacional “Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida”, en el combate a la pobreza, liderada por Betinho, entonces presidente del IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), articulando la esfera pública y privada a través de las acciones de alianzas y solidaridad por la ciudadanía, extensivas a todo territorio nacional, o sea, 10 años después del proceso de apertura política y democrática en Brasil.

Por otro lado, las prácticas rapaces que tradicionalmente regularon la distribución de los beneficios sociales en Brasil, como en otros países de América Latina, orientadas por la vigencia de privilegios, corrupción y clientelismo, han sido cuestionadas en el desarrollo de las sociedades democráticas, a través de un sinnúmero de acciones de movilizaciones de masas y mediadas por el Congreso Nacional. Me refiero particularmente, al movimiento por el *Impeachment*<sup>23</sup> del Presidente de la República de Brasil —Fernando Collor— en 1992 y las subsecuentes Comisiones Parlamentarias de Averigua-

<sup>22</sup> Información divulgada por la *Gazeta mercantil* (abril de 1997), apoyada en datos de la CEPAL, indica que, entre 1993 y 1995, 13 millones de personas atravesaron la línea de pobreza en Brasil. Rocha (1996), analizando los índices de pobreza para apenas las seis mayores metrópolis brasileñas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo y Porto Alegre) presenta un total de 11 327 255 personas en condición de pobreza como insuficiencia de ingreso en Brasil con datos de enero de 1996.

<sup>23</sup> [Se trata de un mecanismo legal que fue utilizado para inhabilitar o incapacitar el ejercicio del presidente de la república por pérdida de legitimidad debido a la corrupción. Nota de la traductora.]

ciones —CPI—<sup>24</sup> especialmente dedicadas a averiguar las irregularidades y escándalos de corrupción en el ámbito del Presupuesto Nacional.

Estas acciones ciudadanas de solidaridad y de construcción de un espacio público democrático brasileño, que contaron con una acción efectiva de la prensa nacional, acabaron por sedimentar la construcción de mecanismos institucionales de control y transparencia de las acciones públicas (*accountability*), por los cuales es posible ejercer mayor control sobre el poder público por parte de la sociedad. De la perspectiva de lo social, estas arenas forjaron una autoconciencia cívica sobre la necesidad imperiosa de reformular el modelo tradicional de asistencia del Estado y de una acción ampliada de responsabilidad social hacia la pobreza. En esta línea, guardando las diferencias de carácter político e ideológico, se formó un consenso amplio de apoyo al enfrentamiento de las condiciones de la pobreza y la exclusión social. Aún reconociendo la urgencia de estas intervenciones, los diferentes actores están formando una visión crítica que impone distinguir el alcance y límites de estas intervenciones.

La formación de un sistema dual, de protección y asistencia, crea irracionalidades y falta de coordinación del sistema; el uso político inconsecuente (clientelismo, centralización y falta de transparencia) genera desorden en la asignación de los beneficios e ineficacia. La definición de la asistencia a los más necesitados se restringe a aquellos que no tienen ninguna oportunidad de integrarse a los circuitos productivos ni a la redistribución contractual (*Ley Brasileira de Assistência*, diciembre, 1993). Por este mecanismo, se crea la división de los más pobres entre los pobres, y se sedimenta un universo de “excluidos” de la protección social.<sup>25</sup>

Lautier (1999), muestra que la mencionada Ley mezcla los principios objetivos (de poder de los activos preexistentes en la forma de tierra, competencia, residencia, etc.) con datos subjetivos (de espíritu de emprendimiento, de deseo de superar las condiciones de la pobreza) para operar la selección de los que son “dignos” de ser ayudados. Se excluyen de los argumentos algunas “necesidades” de los pobres, las más evidentes de carácter distributivo, como por ejemplo la Reforma Agraria. Se crea, como ya se mencionó, la categoría de los “excluidos de la asistencia social” que, de hecho, conforman la gran mayoría de la “población que se puede ayudar”, los *no man's land*, asalariados precarios que perdieron el derecho al seguro social; los no asalariados

<sup>24</sup> [En portugués Comissões Parlamentares de Inquérito. Se trata de comisiones de parlamentarios que investigan y analizan casos precisos que le fueron encomendados, varios de ellos ligados a la corrupción. Nota de la traductora.]

<sup>25</sup> Los que están en “*no man's land*”, siguiendo a Lautier (1999).

(trabajadores autónomos e inestables de servicios y comercio), incapaces de demostrar potencial productivo; los calificados inactivos que no son dignos de integrar los focos asistenciales: porque no son muy pobres; no son muy ancianos; son sospechosos de delincuencia, son los “falsos pobres”.

Los mecanismos de focalización tienden a excluir categorías de asistencia social sin que se pueda hablar de exclusión, toda vez que se mantienen articulados con los mecanismos de afiliación (por el trabajo informal; por los vínculos familiares y de vecindad).

Por lo tanto, en la base de la reconstrucción de un nuevo contrato social en el contexto contemporáneo, la construcción de la solidaridad se expresa en varias y fragmentadas dimensiones, no siempre conciliables: una *dimensión institucional* que se orienta fundamentalmente hacia la aplicación de los derechos y distribución de bienes y servicios públicos, a través de la instauración de mecanismos reguladores restrictivos y focalizados, más próximos de las instancias oficiales del gobierno y del legislativo; una *dimensión ciudadana* que involucra la acción de sujetos políticos colectivos asentada en la acción reivindicativa, en la identidad de valores base y en la organización de intereses comunes; y la *dimensión concertada* entre agentes públicos y diferentes sectores de la sociedad civil en la construcción de arenas públicas de negociación y organización de intereses divergentes o en la acción compartida alrededor de intereses comunes, con la formación de un espacio público ampliado.

El conjunto de estas acciones ha sido apoyado y regulado (también en direcciones diferentes) por agencias internacionales de desarrollo y de solidaridad. En la base de estas diferencias, se encuentra un *nuevo conflicto* que se organiza en el *propio campo de la democracia*, del crecimiento y del desarrollo pretendido, que determina el sentido de esas prácticas democráticas e instaura mecanismos de gobernabilidad resultantes de la democracia real, como procedimientos y formas de mediación entre el gobierno y sociedad, dependientes del tipo de sociedad y de la naturaleza del proyecto democrático que se quiere.

Esto invita a pensar en dos modelos distintos y competitivos de democracia y gobernabilidad: *i)* aquel más orientado de forma exclusiva hacia los mecanismos formales de formación del consenso por el voto (voluntad unitaria) y por los mecanismos de representación institucional, concepción que insiste en la formación del espacio público como instancia de procedimientos universalistas y de concertación entre los agentes públicos y privados, y que en su versión más contemporánea se expresa por medidas y controles de dispositivos del llamado ajuste estructural y reforma del Estado; *ii)* y aquél de naturaleza más sociológica, que divulga la formación de la democracia

como sociabilidad real,<sup>26</sup> construida por los propios actores, cuya versión práctica es la explosión centrípeta de las minorías, la formación ampliada de espacios públicos, la innovación de los modelos de administración compartida de las políticas. Oliveira (1995:69) muestra que, en Brasil, la expresión más grande de esa concepción de democracia, asentada en el poder social, fueron los movimientos sindicales, la *câmara setorial automotiva*,<sup>27</sup> las acciones solidarias contra el hambre, y hoy el Movimiento de Trabajadores Sin Tierra —MST—, iniciativas en diferentes niveles y segmentos de la población y que resultaron en fomento de la ciudadanía, por la capacidad de esos actores de ser autónomos, no sólo constituyéndose como interlocutores de la burguesía o del Estado, sino también como definidores de políticas.

Hay pues un conflicto que se constituye en el propio proyecto de democracia, cuya comprensión supone entender, cuáles son sus sujetos, cuáles son sus horizontes de futuro posible, en el campo abierto donde se confrontan diferentes fuerzas sociales.

El consenso sobre la crisis ha implicado, entonces, la construcción de alternativas de una acción política y social posible, a través del desarrollo de acciones solidarias y democráticas entre el sector público y los sectores de la sociedad civil. Por este mecanismo, se observa un desplazamiento de la responsabilidad social del Estado hacia órganos particulares y locales, los cuales, sin poder de decisión en cuanto a la definición de las políticas sociales de carácter global, pasan a ser simples gestores de esas políticas, responsables tanto de sus problemas, como de los posibles éxitos.

La filosofía intrínseca de estas políticas supone, como punto de partida, una visión ampliada de la política y del poder, más allá de las autoridades públicas, en la agregación de energías originarias de formas asociativas y cooperativas con amplios sectores de la sociedad local. Mejor dicho, lo que opera es menos una visión ampliada de la política y más su transformación, a través de la ampliación de las responsabilidades de administración de las mismas. El punto estratégico de capacitación y el éxito de este nuevo modelo de gestión supone, por lo tanto, competencias pre-existentes de naturaleza social y cultural, sociedades organizadas con cierto grado de cohesión y base identitaria que estimulan la innovación, demandan aprendizaje y cooperación,

<sup>26</sup> Conforme Betinho (1987).

<sup>27</sup> [Esta expresión se deja en portugués por la imposibilidad de encontrar una traducción adecuada. Las *câmaras setoriais* son una especie de foros promovidos por el gobierno, donde los distintos sectores (trabajadores, empresarios, gobierno) discuten los problemas específicos de su sector y buscan llegar a determinados acuerdos que posibiliten la reestructuración y el crecimiento económico, con generación de empleo y recuperación salarial. Nota de la traductora.]

negociación y consensos. Por consiguiente, se sitúa en la base societaria<sup>28</sup> de los grupos comprometidos, dependiendo de la matriz de cohesión existente y del “sentido cívico”<sup>29</sup> de cada sociedad.

La eficacia de estos principios normativos y estrategias institucionales está condicionada, evidentemente, por las relaciones políticas históricamente sedimentadas en el ámbito de la sociedad local y de la capacidad de organización y presión de los actores sociales y culturales allí involucrados. Depende, también, de la manera específica de cómo las élites económicas locales han estado implementando el proceso de desarrollo local.<sup>30</sup> El modelo de cooperación y coordinación entre actores sociales y políticos en el desarrollo de competencias garantizarían así, el Estado eficiente.

Esta nueva matriz de ordenamiento del Estado y de la sociedad civil ha generado el desarrollo de categorías intermedias<sup>31</sup> que tratan de dar cuenta de esas transformaciones, a ejemplo de la noción de *local governance*.<sup>32</sup>

Estas categorías analíticas y estratégicas, de carácter intermedio, más flexibles, buscan aprehender las nuevas formas organización e intersección del tejido social en sus relaciones diversificadas con la gestión de la democracia, el fortalecimiento de la ciudadanía y el combate a la pobreza.<sup>33</sup>

La aplicación de estos nuevos arreglos, sin embargo, no siempre resultó en políticas redistributivas, ni en el ejercicio de la equidad social. Su ejercicio tampoco ha favorecido la autonomía de los órganos locales o comunita-

<sup>28</sup> Ivo (1997), en el estudio sobre algunas políticas públicas locales, apunta esta nueva tendencia.

<sup>29</sup> Putnam (1996) [1994] desarrolla esta tesis en su estudio sobre el desempeño institucional para varias comunidades de Italia. Del mismo modo instituciones reguladoras han indicado la importancia de reforzar la participación política y social de las comunidades locales como condición de superación del desafío de la pobreza.

<sup>30</sup> Según Ivo (1999) [1997].

<sup>31</sup> Como pluralismo, o *governance*.

<sup>32</sup> Conforme Le Galès (1995:57-59).

<sup>33</sup> Esfuerzo significativo en la crítica a este nuevo concepto fue hecho por la red de investigadores *Global Urban Research Initiative*, coordinado por Richard Stren, del *Center for Urban and Community Studies* de la *University of Toronto*, apoyada por el *Urban Poverty Program* de la *Ford Foundation*. En Brasil, la coordinación de la red quedó ubicada en el IUPERJ, cuya coordinadora fue Licia Valladares, quien también actuó como Senior Consultant y por Renato Boschi (1996-1997). La investigación sobre Salvador fue dirigida por Anete Brito Leal Ivo, en el Centro de Recursos Humanos de la UFBA (Universidad Federal de Bahía) y contó con la colaboración de diversos investigadores para los estudios sectoriales: Paulo Fábio Dantas Neto, Élvia Miriam C. Fadul, Florence Heber, Inaiá Maria M. de Carvalho. Resultaron de este esfuerzo un sinnúmero de publicaciones que ayudan al esclarecimiento del concepto *governanza urbana*. Se indica especialmente: McCarney, Halfani y Rodríguez (1998) [1995], Rodríguez y Winchester (1997) y la revisión realizada sobre la literatura pertinente en Brasil de Coelho y Diniz (1996) y Melo (1996). Véase también Valladares y Coelho (1995).

rios, acabando por constituirse, muchas veces, en nuevas formas de segregación de la pobreza,<sup>34</sup> profundizando prácticas predatorias<sup>35</sup> como el clientelismo, el caciquismo, el fundamentalismo, o, a veces, reconvirtiendo estas acciones a favor de intereses particularistas de grupos económicos locales o extra locales, sin la universalización de las reglas democráticas.

En el plan estructural de las políticas sociales las alternativas se han encauzado a partir de políticas transversales de inserción que contemplan, al mismo tiempo, la formación del ingreso y la inserción en las redes sociales de asistencia, de servicios públicos y de protección por proximidad, en términos de familia, de las redes vecinales y de las asociaciones comunitarias, como las políticas de renta mínima, las cuales actuarían supuestamente en el ámbito de la resocialización y de la integración social. En la base de estas políticas generadoras de ingreso y de la integración social, se encuentra un diagnóstico de la nueva cuestión social que analiza el proceso de vulnerabilidad social, entendida por la conjugación de precarización del trabajo y fragilidad de los soportes relacionales.<sup>36</sup>

La cuestión es que la aplicación local de esta política supone municipios con capacidad institucional de administración y generación de ingresos no siempre compatible con la realidad institucional preexistente en la red de municipios brasileños. Lavinás (1998), en un estudio sobre la capacidad de los municipios brasileños de absorber esta política, demuestra que sólo 5% de ellos tienen condiciones de implementar plenamente políticas de renta mínima, debido a su pobreza económica, resultante de insuficiencias en la recaudación de impuestos y en el aparato institucional local.

### Algunos comentarios críticos finales

Estos razonamientos y diagnósticos sobre el Estado, al centrarse en una idea de “gobernabilidad como estado de equilibrio”, reconvierten la historicidad de los actores sociales y de los ciudadanos, de valores positivos en valores negativos, en la medida en que, según aquel argumento, las luchas y las conquistas significan exceso de demandas que comprometerían el equilibrio del sistema.

Sin ignorar los efectos que las luchas sociales tienen sobre la complejidad de los sistemas de gobierno, el “exceso de demandas” no sería sino el resul-

<sup>34</sup> Véanse los estudios de Schapira (1997) [1996] para Argentina y de Preteceille y Ribeiro (1999) para Brasil y Francia.

<sup>35</sup> Véase texto D'Arc (1997).

<sup>36</sup> Véase a propósito, Gorz (1988), Donzelot (1984) y Castel (1995).

tado de un proceso de luchas sociales ampliadas que rebasaron los muros de las fábricas y el propio Estado. En este sentido, significa el reconocimiento de carencias en cuanto a la calidad de vida de los ciudadanos y el mejoramiento de la democracia (en las sociedades de democracias consolidadas). En otras palabras, significa, en verdad, demandas por más democracia. Allí se encuentra nuestra segunda consideración.

De hecho, las tesis sobre la gobernabilidad de la Comisión Trilateral y las salidas propuestas en términos del desarrollo endógeno de “capital social e incentivo al sentido cívico” tienen por referencia la realidad de las sociedades desarrolladas, con la tradición liberal republicana. Así, la crítica en términos de “mucho democracia” como factor de ingobernabilidad se refiere a un proceso de luchas sociales, urbanas y rurales, que se desarrollan especialmente en América Latina. Las soluciones, sin embargo, tienen por base una historia republicana de desarrollo local en sociedades desarrolladas, con amplia tradición de compromiso individual, práctica de asociativismo y refuerzo de las estructuras organizativas locales como fuerzas de energía para una sociedad que se autonomice del Estado.

En América Latina, la cuestión es más compleja y tiene contornos históricos y culturales diversos. No se puede hablar de crisis de democracia por el exceso de la misma, sino de un proceso de construcción democrática apenas comenzado. Según Archard y Flores (1997), no se trata de una sobredemanda que pone en peligro la democracia, sino de una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que pone mucho más dramático el cuadro de las demandas y carencias por satisfacer. Por otro lado, implica resolver las cuestiones de la democracia interna desde una posición más frágil que la de otros países, en el contexto de polarización de su inserción internacional. Además, la crisis fiscal, en esos países latino-americanos, involucra un Estado que ha desempeñado un papel diferente del Estado Bienestar (construcción liberal que, por sí misma, define la autonomía de los interlocutores del Estado). En América Latina, hay referentes frecuentes a un Estado nacional y popular de vocación *movimentalista* que busca integrar a todos los actores a través de un discurso unánime y politizador de la sociedad. Por consiguiente, se trata de “crisis” de gobernabilidad para Estados diferentes, puesto que expresan tradiciones republicanas, vacíos y carencias de grandeza y naturaleza diversa. Existe, así, como afirma Archard y Flores (1998) “*un plus de ingobernabilidad*” que es necesario enfrentar en razón de la condición de las desigualdades y del histórico proceso del “subdesarrollo”.

Recibido y revisado: mayo, 2003

Traducción del portugués al español por Vânia Salles

Correspondencia: Universidade Federal da Bahia, Centro de Recursos Humanos/Rua Caetano Moura, 99-1º subsolo-Prédio do SMURB/Federação/40210-340/Salvador, BA/Brasil/Tel.: (71) 2457636, Ext: 224/Fax: (71) 2455363/correio electrónico: anetivo@ufba.br

### Bibliografia

- Achard, Diego y M. Flores (orgs.) (1997), *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (1997a), *O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, Washington (versión en português).
- (1997b), *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington.
- Betinho, Herbert José de Souza (1987), *Construir a utopia. (Proposta de democracia)*, Petrópolis, Vozes/IBASE (Coleção Fazer).
- Bobbio, N. (1996), *Droite et Gauche. Essai sur une distinction politique*, Paris, Editions du Seuil-Essais.
- Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino (1986) [1983], *Dicionário de política*, 2a. ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- Borges, Ângela y Ângela Franco (1999), “Economía informal da RMS: verdades e mitos”, *Bahia Análise & Dados*, vol. 9, núm. 3, pp. 68-89.
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Coelho, M. y E. Diniz (1995), *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, IUPERJ, Projeto GURI (Mimeo.).
- D’Arc, H. R. (1997), “O ‘Basismo’ acabou? Análise sobre a participação comunitária no Brasil (1970-1990)”, *Caderno CRH*, núms. 26/27, pp. 235-254.
- Donzelot, J. (1984), *L’Invention du social*, Paris, Fayard.
- Druck, Ma. da Graça (1999), *Terceirização: (des)fordizando a fábrica. Um estudo do complexo petroquímico*, Salvador, EDUFBA/São Paulo, Boitempo Editorial (Coleção mundo do Trabalho).
- Dürkheim, E. (1893), *De la division du travail social: étude sur l’organisation des sociétés supérieures*, Paris, F. Alean.
- Ewald, François (1986), *L’état providence*, Paris, Grasset.
- Fitoussi, J. y P. Rosanvallon (1996), *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Editions du Seuil-Essais.
- Fleury, Sônia (1998), “Política social, exclusão e equidade na América Latina nos anos 90”, *Nueva Sociedad*, núm. 156, pp. 72-94.
- Gohn, Maria da Glória (1997), *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*, São Paulo, Ed. Loyola.
- Gorz, André (1988), *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*, Paris, Editions Galilée.

- Huntington, S. P., M. Crozier y J. Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- Ivo, Anete Brito Leal (2004), "A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado", *São Paulo em perspectiva*, vol. 18, núm. 2, pp. 57-67.
- Ivo, Anete B. L. et al. (1999) [1997], *O poder da cidade. Limites da governança urbana*, Salvador, EDUFBA.
- (1997), *Governabilidade e Governança Urbana-Salvador 1993/1996*, Salvador-Bahía, CRH/UFBFA-IUPERJ/Universidad de Toronto.
- Landim, Leilah (1999), "Notas em torno do Terceiro Setor e outras expressões estratégicas", *O Social em Questão*, vol. 3, núm. 4, pp. 61-98.
- Lautier, Bruno (1999), "Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours", *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 30, pp. 19-44.
- (1995), "Les malheureux sont les puissants de la terre... (Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine)", *Revue Tiers Monde*, vol. 36, núm. 142, pp. 383-409.
- Lavinias, Lena (1998), "Políticas sociais descentralizadas: limites dos Programas de renda Mínima e Bolsa Escola", en *Encontro Nacional da ANPOCS*, núm. 22, Ca-xambu-MG, Cópia Xerox.
- Le Galès, Patrick (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, núm. 1, pp. 57-94.
- Martuccelli, Danilo (1992), "La question du social", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 39, núm. 93, pp. 367-387.
- McCarney, P., M. Halfani y A. Rodríguez (1998) [1995], "Hacia una definición de 'gobernanza'", *Proposiciones*, núm. 28, pp. 118-155.
- Melo, M. A. (1996), "'Governance' e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal", *Revista de Serviço Público*, vol. 47, núm. 120, pp. 67-82.
- Oliveira, Francisco (1995), "Quem tem medo da Governabilidade?", *Novos Estudos*, núm. 41, pp. 61-71.
- Preteceille, E. y L. C. Q. Ribeiro (1999), "Tendências da segregação e social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, núm. 40, pp. 143-162.
- Putnam, Robert (1996) [1994], *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*, Río de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Rocha, S. (1996), "Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real", *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 13, núm. 2, pp. 117-133.
- Rodríguez, A. y L. Winchester (1997), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Santiago de Chile, Ed. Sur.
- Salazar, G. (1998), "De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos trans-liberales)", *Proposiciones*, núm. 28, pp. 156-183.
- Santos, Milton (1996), *A natureza do espaço*, São Paulo, HUCITEC.
- Schapira, M. F. (1997) [1996], "As políticas de luta contra a pobreza na periferia de Buenos Aires, 1984-1994", *Caderno CRH*, núms. 26-27, pp. 41-73.

- Thérct, B. (1992), *Régimes économiques et l'ordre politique*, Paris, PUF.
- Valladares, L. y M. Coelho (orgs.) (1995), *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Veltz, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'Economie d'archipel*, Paris, PUF.