



:: [portada](#) :: [Mundo](#) ::

01-03-2008

## La paradoja de la política social en América Latina

Fernando de la Cuadra  
Rebelión

[&nbsp;](#)

Probablemente la gran mayoría de las personas que acompañaron por la prensa la última Cumbre Iberoamericana realizada en Santiago de Chile en Noviembre del año pasado se quedó con la imagen transmitida *Urbi et Orbi* en la cual el Rey Juan Carlos le espetó un "¿Por qué no te callas?" al presidente de Venezuela Hugo Chávez. Lamentablemente lo que acabó soterrado tras este incidente, es que el objetivo central de la reunión era pensar colectivamente los caminos para emprender acciones integradas de lucha contra la pobreza y la inequidad, lo cual constituye una declaración de principios irreprochable en pos de sociedades más justas e inclusivas en la región.

Este propósito resulta aún más gravitante en la medida que en los últimos años han sido electos un número importante de coaliciones progresistas o de izquierda en el continente. [\[2\]](#) Sin perjuicio de las diversas tipologías que se pudieran elaborar para caracterizar los distintos gobiernos que asumieron recientemente en América Latina, podemos afirmar que un aspecto en común a casi todos ellos es su declarada prioridad en resolver la "problemática social" que aqueja sin distinción al conjunto de nuestras naciones. En efecto, el aumento de la protección social ha sido un tema prioritario en la agenda de las diversas administraciones, considerando precisamente esta "sensibilidad" de izquierda de un número importante de mandatarios, exceptuando en rigor, al presidente Alvaro Uribe que se autocalifica de conservador.



Aparte de declaraciones que poseen un fuerte impacto comunicacional, consignemos que como nunca el momento es propicio para generar expectativas positivas en torno a los esfuerzos que debieran desplegar los diversos gobiernos en el combate a la pobreza y la búsqueda de una mayor cohesión social.

Reforzando esta expectativa, en el reciente informe del Panorama Social de América Latina elaborado por la CEPAL (2007), se constata que en su gran mayoría los países han mantenido un volumen expresivo de recursos destinados a cubrir las necesidades sociales de la población. Según dicho organismo, la evolución reciente del gasto público social indica que “la tendencia a asignar mayores recursos públicos a las políticas sociales se detiene, pero no se revierte, lo que ofrece garantías de financiamiento, estabilidad y mayor legitimidad institucional a la política social.”

Los niveles de gasto público social aumentaron casi 10 % entre 2002/2003 y 2004/2005, alcanzando a 660 dólares per cápita. Hay, sin embargo, enormes diferencias entre países. El gasto por habitante es 15 veces mayor entre el país que más gasta (Argentina) y el que menos lo hace (Nicaragua). Doce de los veintiún países analizados gastan menos de 350 dólares per cápita anuales, seis gastan entre 550 y 870 dólares per cápita, y solo dos superan los 1000 dólares de gasto anual por persona.

Si bien las cifras proporcionadas por la Cepal permiten constatar un aumento del Gasto Social durante los últimos 15 años, ellas también permiten vislumbrar que la situación de pobreza e indigencia observada en casi todos los países no se ha modificado sustantivamente. Por tanto surge la pregunta, ¿si los gobiernos en general han aumentado sus gastos sociales, por qué los resultados en la superación de la pobreza son tan escasos y la distribución de los ingresos sigue siendo crecientemente desigual?

Se han formulado distintas respuestas a esta interrogante. Un primer argumento sostiene que existen determinantes estructurales que impiden que los esfuerzos realizados en términos de aumento del gasto social tengan un impacto significativo entre los sectores más desposeídos. Restricciones patrimoniales, educacionales, demográficas, ocupacionales y de remuneraciones son



levantadas como obstáculos para la obtención de resultados exitosos en los programas de superación de la pobreza y en el acceso a los servicios sociales. Además, los países no solamente deben lidiar con las diferencias de distribución de los ingresos expresivas de sus estructuras económicas, como que también la distribución del gasto social en salud, educación y seguridad social se realiza en forma desigual, favoreciendo a los grupos de mayores ingresos. En efecto, de acuerdo con algunas investigaciones la distribución de estos gastos no se ha hecho en forma progresiva (es decir, que es mayor el gasto entre los quintiles más pobres), con lo cual dicho aumento no ha redundado en beneficios directos a las familias más necesitadas [\[3\]](#)

En segundo lugar, se sustenta que estos esfuerzos continúan fuertemente supeditados al grado de desarrollo alcanzado y en muchos casos asociado a bajas cargas tributarias, lo que torna insuficiente el volumen de gasto público social en varios países de la región. Además, la mayoría de éstos sigue sin implementar políticas contracíclicas, lo que no permite generar una dinámica de compensación de riesgos sociales frente a situaciones de contracción en la actividad económica y merma la capacidad pública para mantener un sistema de protección social para la población más vulnerable.

Una tercera explicación afirma que las políticas sociales no han tenido la repercusión deseada debido al tipo de gestión tradicional y la aplicación concreta que se realiza del gasto social, colocando el énfasis en las metas de ejecución del presupuesto, la entrega de bienes y/o servicios a partir de parámetros cuantitativos (amplia cobertura), desestimando la importancia de determinar, en primer lugar, la cantidad y la calidad de los productos que debiera contemplar un programa social. Junto con ello, aspectos relativos a la ausencia o debilidad en la evaluación de impacto de las acciones y un monitoreo permanente del gasto, son considerados como un factor que compromete la efectividad de los programas. [\[4\]](#)

Sin menospreciar la validez de los motivos apuntados, nos inclinamos por una interpretación diferente de las anteriores. A nuestro entender, el problema crucial está en la ausencia del contenido político de la política social, es decir, lo que está en debate es una definición sobre cual es el *locus* de “lo político” en la construcción de respuestas a la problemática social y la lucha contra la pobreza y la exclusión. Este desconocimiento de la dimensión política concibe la solución de la cuestión social como un exclusivo problema técnico de oferta de bienes y servicios sociales a un grupo de “beneficiarios”. Por eso se habla en muchos casos de Gerencia Social, tratando de incorporar los criterios empresariales a la gestión de los programas sociales, como si el éxito de dichos programas dependiera de la eficacia y eficiencia en la asignación del gasto. Y los grupos “beneficiarios” aparecen como entes pasivos que deben ser objeto de la política, lo cual reduce en definitiva a los sectores más desposeídos a una condición de meros



receptáculos pasivos de los programas sociales.

¿Donde está la política en la política social?

Hace exactamente cincuenta años atrás Hannah Arendt nos advertía sobre los riesgos que conlleva la falta de distinción entre el espacio de lo social con el ámbito político. [\[5\]](#) Para esta autora, el origen de la confusión se encontraría en la traducción latina del concepto Aristotélico de *zoon politikon* como *animal sociale*, la cual incorpora una actividad propia del espacio laboral y familiar, que es por cierto diferente del espacio de la *polis* donde el hombre trata de los asuntos ajenos a lo estrictamente privado y familiar, para pasar a ocuparse con cuestiones que competen al conjunto de la comunidad que se congrega en torno a un territorio (ciudad-Estado).

En ese sentido, el propósito de la filósofa alemana es sobretodo definir una especificidad de lo político que lo diferencia en particular de “lo social”. En síntesis, la perspectiva arendtiana nos alerta sobre los peligros de mezclar las dos esferas, pues de ese modo lo privado/domestico puede irrumpir en la esfera de la política, estableciéndose un problemático acoplamiento entre ambas y generándose con ello un espacio de lo político-social que termina subordinando y pervirtiendo la política. [\[6\]](#) Lo anterior nos puede llevar a pensar erróneamente que los conflictos experimentados por las sociedades modernas, se extinguen con la simple solución de la cuestión social, abdicando de la dimensión política de todo el proceso.

Si los recursos de la política se extinguen en la solución de la problemática social y en programas de superación de la pobreza, la propia dimensión política asociada a este esfuerzo deja de tener sentido. La solución de lo social pasa a ser instrumental, una cuestión de método, agotándose en si misma y despreciando su carácter político. En otras palabras, la cuestión social transformada en el tema crucial, lleva el principio de la demanda mercantil a la esfera pública, lo transforma en instancia resolutoria bajo la forma consolidada de gerenciamiento social y práctica administrativa.



Con esta concepción instrumental de lo social, el ciudadano es percibido como un cliente de la política, despojándolo de su importante e imprescindible papel en la construcción del debate sobre los asuntos públicos. La dimensión política de la sociedad se confunde con la emergencia de la política social destinada a responder a los apelos de la ciudadanía, demandas que se encuentran circunscritas al ámbito de las carencias domésticas, privadas y familiares que enfrentan determinados grupos de la sociedad. De esta manera, la política es desplazada hacia otro ámbito (el de las necesidades económicas) satisfechas a través de la intervención social, siendo que su función como &quot;apertura del mundo y espacio de debate sobre cuestiones fundamentales, queda clausurada, convertida en mero asunto de gestión y gerencia, en la simple administración de las cosas.&quot; [\[7\]](#)

Adicionalmente, considerando la situación de los países del hemisferio es muy probable que esta desconfianza en la *praxis* política y el poco aprecio por la participación ciudadana tiene sus raíces en la experiencia &quot;traumática&quot; sufrida por casi todos ellos en el periodo de las dictaduras militares, lo cual ha llevado a que los diversos actores sociales y políticos se sientan inclinados a adoptar una postura más conciliadora y consensual respecto del futuro de las diversas sociedades y de las formas de resolver las disputas políticas. Lo anterior es particularmente válido en el caso chileno, donde finalmente se impuso una modalidad de conservadurismo sistémico, político y moral basado en el temor a cualquier forma de manifestación o expresión de descontento que amenace desbordar los marcos institucionales. Esta perspectiva que se retroalimenta en una visión mercantil y aséptica de la problemática social, se niega a reconocer que existe un campo legítimo de disputas y conflictos que son parte constitutiva del quehacer político. [\[8\]](#)

Entonces surge la interrogante respecto a si el paradigma positivista y gerencial del Estado que incorpora las prácticas de un mejor desempeño, además de ayudar a resolver los problemas sociales acumulados puede transformarse, simultáneamente, en un factor de legitimidad del conjunto del sistema político democrático de un país. Concedemos que a lo sumo puede ser una condición necesaria, pero no suficiente para adquirir tal legitimidad. Esta debe ser producto de un proceso bastante más amplio de inclusión de la ciudadanía en el ámbito de las deliberaciones y decisiones sobre los asuntos de interés público (*res-pública*) que afectan sus vidas y las de sus sociedades de destino.

Diversos estudios realizados en la región han demostrado que la participación de la comunidad en el diseño, gestión y evaluación de los programas sociales ha propiciado resultados muy superiores a los de aquellos programas que se han aplicado desde arriba, con un criterio jerárquico y burocrático.



Por lo mismo, aquello que irá a legitimar no sólo la política social implementada, sino que al conjunto de las instituciones democráticas es la posibilidad de que el conjunto de los ciudadanos participen en la construcción de un modelo inclusivo de democracia radical, es decir, en que todos los sectores se sientan partícipes y pertenecientes a una comunidad política en la que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones y en un contexto de pluralismo, tolerancia y libertad.

---

[1] Sociólogo, Miembro de la Red Universitaria de Investigadores sobre América Latina (RUPAL).

[2] Señalamos esto, sin entrar en el mérito de la discusión respecto a lo que significa ser en la actualidad socialista o de izquierda en el mundo y en América latina, lo cual daría asunto para otro artículo.

[3] Tal como lo demuestra el citado informe de la CEPAL o el estudio realizado por Julia Sant'Anna del Observatorio Político Sul-Americano, "Governos de esquerda e o gasto social na América do Sul", IUPERJ, Observador On-line, vol. 2, n° 2, feb. 2007.

[4] Algunos de estos factores son expuestos por Ernesto Cohen "Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina", en: Revista do Serviço Social, Brasília 56 (4): 403-417, oct-dic. 2005.

[5] Hannah Arendt, *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958.

[6] Marcos García de la Huerta, *Pensar la Política*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2003.

[7] Marcos García de la Huerta, *op. cit.*, p. 57.

[8] Ver Fernando de la Cuadra, *Conflicto social, democracia y participación en Chile. "Un análisis de la revolución de los pingüinos"*, en: Cuadernos de Realidades Sociales, Instituto de Sociología Aplicada de Madrid, Vol. 35, n° 69-70, 2007, pp. 239-267.