

## La política social como objeto teórico de análisis académico

Manuel Castillo Ochoa

### RESUMEN

*El artículo analiza la evolución del concepto de política social desde sus orígenes a comienzos del siglo XX, como acciones de carácter privado, caritativo y cristiano, hasta fines de los años noventa, en los que las políticas sociales consideran como objeto distinto de su quehacer la calidad de vida en las diferentes esferas de realización personal (salud, trabajo, vivienda, alimentación) y participación institucional; modernamente, además, deja de ser un instrumento de intervención de las políticas públicas para convertirse en un objeto de intervención académica universitaria.*

Estudiando el tema de las políticas sociales en el Perú no podemos dejar de observar la especial relación que han tenido las mismas al formar parte de las políticas públicas y de las estrategias de desarrollo seguidas; asimismo, la especial configuración que han tomado los objetos mismos de intervención de las políticas sociales, es decir, los problemas sociales.

El objeto básico de análisis son los problemas sociales, su seguimiento, investigación, tratamiento y elaboración de propuestas de políticas sociales. Pero en la medida que la relación entre ambas no está exenta de características particulares y vicisitudes específicas, se hace necesario contextualizar esa relación como paso previo fundamental para esclarecer la naturaleza de las políticas sociales como objeto de análisis teórico.

Esta operación previa al análisis de las políticas sociales se hace necesaria por varias razones; en primer lugar, porque hasta hace poco tiempo las políticas sociales fueron tratadas principalmente como instrumento de intervención de las políticas públicas y no como objetos de intervención académica universitaria. Si bien se realizan diversos análisis sobre las políticas sociales desde mediados de los años setenta e incluso institutos y centros

de investigación —el CIDE en Buenos Aires, dirigido en su momento por Rolando Franco, o el CELATS en el caso del Perú— dedicaron gran parte de sus actividades a estudiar con detenimiento esas políticas, el resultado de los análisis formaba parte de las políticas públicas. Este enfoque reduccionista conllevaba a analizarlas con instrumentos conceptuales y operativos que no se regían por los estrictos enfoques académicos.

En segundo lugar, el mismo hecho de que su tratamiento teórico se enmarcara bajo el enfoque de políticas públicas no permitió que el análisis de las políticas sociales generara un debate que incluyera otros temas de amplitud como el género, la ciudadanía, la división de los espacios públicos y privados, la infancia protagónica, etc. Asimismo, no permitió que el tema se relacionara con los debates académicos contemporáneos más relevantes como el de la razón sustantiva versus la razón instrumental, la modernidad y la postmodernidad, el comunitarismo y el individualismo, la intersubjetividad y el neopragmatismo, entre otros.

Se puede inferir que el análisis de las políticas sociales estaba “en espera” de ser tratado con una nueva envoltura, con nuevas perspectivas y enfoques que le dieran un mayor desarrollo y vinculación con otras temáticas sociales. En pocas palabras, contextualizarla en nuevas dimensiones de análisis. Es decir, si las políticas sociales se convertían en un tema del quehacer académico universitario permitirían “desestatalizar” su tratamiento y convertirla en un objeto de análisis teórico, justamente académico universitario.

Esta nueva contextualización tiene que relacionarse, fundamentalmente, con los cambios sociales, las alteraciones de época, los cambios en las modalidades y estilos de desarrollo estatal, las sensibilidades y percepciones que el conjunto de la sociedad tiene sobre los problemas sociales; ésa es la causa de la propia constitución de las políticas sociales que como objeto autónomo, sistemático, de conocimiento e investigación ha pasado por súbitas y profundas transformaciones<sup>1</sup>.

Por esa razón dar cuenta sobre la constitución de la política social como un objeto autónomo de conocimiento académico universitario en un nivel

---

<sup>1</sup> Se puede afirmar a grandes rasgos que las fases por las que ha pasado en las sociedades modernas el tratamiento de los problemas sociales, en especial hacia los más menesterosos, son las siguientes: Fase tradicional precstatal, en la cual el motivo central de la acción era la sensibilidad social-cristiana hacia el prójimo, recordemos que las primeras beneficencias surgieron con ese criterio. Fase estatal, bajo la acción de la expansión del gasto social del presupuesto público. Fase de reconversión estatal, tal como se observa en la actualidad. En este artículo haremos hincapié en las dos últimas.

teórico<sup>2</sup> y, por consiguiente, al nivel de un tratamiento sistemático y específico que dé cuenta de sus propias regularidades, evaluaciones, seguimientos e incluso su propia institucionalidad académica, debe tener como referencia las diferentes fases coyunturales por las que las políticas sociales han pasado.

Sin embargo, del seguimiento de este proceso puede colegirse como hipótesis inicial que todavía no se logra la demarcación precisa que pueda considerarse fundadora de su autonomía como un tratamiento específico y evaluable del gasto de energía y tiempo a la espera de resultados positivos<sup>3</sup>.

Esta hipótesis inicial logra acogida a partir de la evaluación de los diseños de políticas sociales que se han efectuado en el Perú<sup>4</sup>. Un seguimiento con cierto detenimiento permite inferir que la política social ha sido concebida como actividad derivada de dos órdenes mayores: por la actuación del Estado y por los límites que la propia estructura condicionante del sistema social impone.

En la primera constatación, la transmisión entre Estado y políticas sociales se produce a través del análisis del presupuesto público. De acuerdo con esto se señala que del presupuesto público dependerá en última instancia la solución o no de los problemas sociales. De esa forma, se deja sin objeto propio de constitución específica el estudio de los problemas sociales. Al derivarse la efectividad o no de las políticas sociales de gasto público se evapora el objeto mismo de su quehacer, más allá de funciones derivadas de la aplicación presupuestal<sup>5</sup>.

En la segunda constatación, al concebir los problemas sociales como derivados de un sistema económico y, más aún, producidos genéticamente por el mismo, la solución queda también sin quehacer específico. En esta

---

<sup>2</sup> Debemos hacer constancia que en la medida que este trabajo reflexiona sobre los marcos de análisis de las políticas sociales, vamos a realizar algunas observaciones cercanas al debate epistemológico de la "demarcación científica" de un objeto de constitución propia.

<sup>3</sup> Puede inferirse, por consiguiente, que si bien existe la política social ésta se desarrolla más bien como técnica social, antes que reflexión de conocimiento teórico-científico.

<sup>4</sup> Las diversas definiciones de las políticas sociales generalmente se relacionan con las políticas que el Estado atiende en salud, educación, vivienda, para los sectores poblacionales más desposeídos y que no tienen acceso a la misma. Sin embargo, posteriormente se adicionaría el sector trabajo, en lo que se refiere al empleo. Con la incidencia de la pobreza a partir de los programas de ajuste, se incluiría también a la misma.

<sup>5</sup> Esta entrada puede considerarse típica del pensamiento crítico populista latinoamericano. La expansión del gasto social como solución de la problemática social se convertiría, por eso, en una de las constantes de los populismos en América Latina.

percepción, la instancia final que da resultados positivos o no de las políticas sociales no residía en su accionar con eficacia sino en el cambio estructural que debe de producirse en el sistema donde se instala la sociedad en su conjunto<sup>6</sup>.

Si por la visión Estado-presupuesto las políticas sociales son concebidas como aplicación de tareas sumamente específicas y dependientes del gasto público, por el lado del sistema-estructura las políticas sociales son concebidas como correas de transmisión suavizadoras de una problemática que la trasunta y termina haciéndola inoperante.

Llegado a este punto es necesario realizar una aclaración. La constatación de las dos disyuntivas no significa el menoscabo de la importancia del factor presupuesto y las distorsiones del sistema económico, más aún, en una realidad como la nuestra en donde el peso de esos factores es sustancialmente importante<sup>7</sup>.

Pero aun teniendo en cuenta estas dos disyuntivas en la que se encuentra actualmente la problemática de las políticas sociales, las mismas existen y se convierten en objetos de reflexión y acción pública ante diversos agentes, constituyéndose paulatinamente en objetos de análisis académico. Aun cuando inicialmente aparecieron en el ámbito de las ONG y de promotoras, al margen del quehacer académico universitario y sólo como espacio para funcionarios públicos, su terca persistencia las ha conducido a ser foco de atención académica.

Es por eso que para obtener las fuentes de derivación de las políticas sociales de niveles mayores donde se encontraría la constitución de su propia particularidad, no puede dejar de contemplarse la variable histórica ni las modalidades que a través de ella han tenido en la configuración estatal<sup>8</sup>. Es decir, el análisis de las políticas sociales no puede dejar de tratarse si no se introducen dos tipos de variables básicas que se encuentran irreductiblemente unidas: por un lado, el derrotero histórico que han seguido como expresión de la particular configuración que el Estado ha tenido en la sociedad y, por

---

<sup>6</sup> Clave fundamental del pensamiento crítico de izquierda latinoamericano.

<sup>7</sup> Recordemos que si el gasto social como porcentaje del gasto público llegó en el Perú entre 1980-81 a 21%, entre 1990-93 se redujo a 15%. Y sólo Chile, de los países de la región, aumentó entre 1990-93 el gasto social como porcentaje del gasto público pasando de 61% a 63%. Véase CEPAL, 1994.

<sup>8</sup> En el Perú la intervención estatal en las políticas sociales, de manera sistemática pero aún en ciernes, puede ser señalada a partir del gobierno de Benavides (1933-1939). Con él comenzó el Seguro Obrero y se instalaron las primeras postas de sanidad pública. La atención de la Beneficencia empezó a ser más ordenada, presupuestal y logísticamente, por parte del Estado. Un segundo salto se daría con el gobierno de Odría (1948-1956), sobre todo en su segunda fase.

el otro, las modalidades con que el Estado en su conjunto ha pretendido atacar los problemas que las políticas sociales debían de solucionar.

Haciendo el seguimiento del sistema de acción estatal sobre la problemática social, podremos dar cuenta de cómo es que se ha ido configurando el campo específico de la política social, sus avances, pero también sus limitaciones.

## **DESIGUALDAD, JUSTICIA CARITATIVA Y ADMINISTRACIÓN SOCIAL**

La política social en el Perú, tal como es conocida en lo específico del término, y, más aún, entendida como extensión de lo público y como una secularización de la acción estatal sobre la sociedad, no existió hasta el período previo a las grandes movilizaciones y a la irrupción de las masas en la escena nacional hacia la década del veinte.

Los antecedentes más cercanos del origen de las políticas públicas que toman atención a la problemática social, se desarrollan a principios de siglo y se basan en la acción de organismos privados herederos de las órdenes religiosas. Estas congregaciones dedicarían parte de su acción social no sólo a las funciones propiamente religiosas sino que parte de su accionar comprendería la extensión de sus actividades hacia obras de ayuda cristiana. Pero debe entenderse que si bien la racionalización de las mismas puede ser contemplada como extensión de caridad cristiana hacia el prójimo, esta conceptualización sólo puede realizarse desde una mirada laica y secularizada. En ese sentido, se visibilizaba como parte constitutiva y no sólo en complementariedad de su accionar, de un humanismo comprensivo y naturalmente cristiano.

Estas acciones de compromiso cristiano, a su vez, no podrían ser entendidas a cabalidad si es que no nos hacemos partícipes del imaginario social, de las tipificaciones y clasificaciones, así como de las reciprocidades en las lecturas de la interacción social, con la cual mutuamente daban sentido a su existencia social los contingentes sociales de principios de siglo. Sólo bajo ese ánimo clasificatorio de las tipologías sociales es que se puede entender que la problemática social no pasara tanto por el Estado como por la acción cristiana. Esta acción cristiana podría ser racionalizada ahora como una acción social que saliendo desde lo privado se introduce en lo público cumpliendo la función de correa de transmisión ordenadora de la sociedad. Pero, probablemente, el sentido de esa acción no era entendido así por los miembros de la sociedad de principios de siglo.

Se puede afirmar, por eso, que la problemática social encontraba el contenido de su accionar en el concepto de justicia caritativa. De esa forma el humanismo cristiano y su discurso de amor al prójimo terminaban

convirtiéndose en un tipo de justicia social; pero, precisamente por ello, lo más importante de ese tipo de justicia no se encontraba tanto en lo explícito de sus acciones sino en lo implicante y latente de las mismas.

Es que más allá de las obras de caridad cristiana que se realizaron en el período previo a la crisis de los años veinte —obras que lograron presencia importante en la sociedad nacional como hospitales, orfanatos, hospicios, comedores para menesterosos, escuelas, colegios, universidades, proliferación de casas quintas, etc.— y, en especial, a la intervención estatal en la década del treinta, es necesario interpretarlas por la filosofía del sentido común que expresaban.

En su origen se encontraba, y es lo que nos interesa destacar, una concepción de la desigualdad social producida por una fuerza heterónoma, ajena y externa a la acción social que las personas desarrollaban en la sociedad. Las bases de explicación de la desigualdad social se encontraban en el destino y el fatalismo y, por consiguiente, compatibilizaban con las acciones de la reciprocidad cristiana como mecanismo que pudiera compensar esas situaciones producidas de forma extrasocial.

Si hacemos una clasificación sociológica, podríamos aplicar el enfoque que realiza Castoriadis para clasificar a las sociedades. Según su propuesta, existen dos tipos de sociedades: las autónomas, que se rigen por la autoconstrucción y la autoproducción de sus propias instituciones, y las sociedades heterónomas, que atribuyen su transcurrir, la constitución de su ordenamiento y sus principales características a fuerzas externas y ajenas a ella. A las primeras, en un sentido extensivo, podríamos denominar modernas y a las segundas tradicionales, premodernas. La sociedad peruana de principios de siglo, denominada como aristocrática u oligárquica, mostraba al nivel del sentido común colectivo y mayoritario un orden social y las causas de la desigualdad social como provenientes de fuentes ajenas a la propia sociedad.

No está por demás repetir que este sentido común se adecuaba y calzaba, con una concepción de la problemática social y de acción "política" referente a ella, a una concepción del ejercicio de lo social como justicia caritativa y cristiana. A su vez, el tratamiento y operatividad de la "acción social" —que en lo estricto del término es mucho más adecuado denominarla de esta forma que llamarla, para ese momento, "política social"— era todavía mínima, parcializada y local.

Tal como señala Claus Offe, habrá que esperar que se produzcan "grandes presiones sociales" para que pueda cambiarse el tratamiento de la política social y, complementariamente, concebirlas de otra manera. En el Perú se veía el nacimiento de una nueva concepción de las políticas sociales en la década del veinte bajo la forma de movilizaciones en pro de reivindicaciones económicas y políticas.

La desigualdad social ya no sería observada ni interpretada como una sobrenaturalización de fuerzas ajenas al quehacer social e individual sino como producida por la sociedad, por sus actores y sus clases dirigentes.

La pobreza, de esa forma, empezaría a ser concebida bajo la metáfora de "los vasos comunicantes": la situación del prójimo menesteroso es debida al privilegio de las clases enriquecidas, y viceversa. Así, las políticas sociales dejarán de ser acciones privadas, caritativas y locales para pasar a ser concebidas como públicas y nacionales, pero para ello se tendría que pasar del concepto de justicia caritativa al de justicia redistributiva.

## **JUSTICIA REDISTRIBUTIVA, UNIVERSALIDAD Y ESTADO DE BIENESTAR POPULISTA**

La aparición del keynesianismo cambió abruptamente la intervención del Estado en la economía. Con estos supuestos teóricos el Estado debía intervenir en la economía; sin embargo, esa intervención no fue lineal ni directa. Según Theda Skocpol (1995) el momento postkeynesiano derivó en dos formas de intervención estatal.

Una de ellas se cristalizaría en la intervención socialdemócrata que daría lugar al Estado de bienestar europeo, consolidado después de la segunda guerra mundial. La otra, sólo tomaría en cuenta la intervención estatal por el lado de la intermediación financiera y de esa forma acompañaría la consolidación postcrisis de la economía de libre mercado<sup>9</sup>. Sin embargo, de ambas intervenciones es plausible rescatar la ampliación del gasto fiscal en aspectos sociales.

En las economías socialdemócratas la intervención ampliada del Estado en salud, vivienda y educación daría origen a lo que se denomina la "extensa red social"<sup>10</sup>; en las economías liberales la intervención en salud y educación tendría menor incidencia en el gasto y mayormente se compensaría con lo que se denomina "el impuesto negativo"<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Estamos resumiendo en este párrafo los planteamientos de T. Skocpol. Si bien el trabajo de la autora hace énfasis en el papel sostenido del Estado en el momento en que lo escribió, y por eso su apreciación del keynesianismo, en los actuales momentos muchas de sus tesis tendrían que ser redefinidas.

<sup>10</sup> Es decir, el sistema de seguridad social, atención gratuita en salud, educación, vivienda; pago a cesantes, desocupados, migrantes, etc. Recordemos que hasta inicios de la década del noventa Alemania, por ejemplo, era el país que más "pagaba" por seguro de desempleo, es decir, a desocupados.

<sup>11</sup> Los economistas liberales denominan "impuesto negativo" a los cobros que hace el Estado para transferirlos a pagos "directos" para desempleados y desocupados. El economista liberal Friedman llegaba a argumentar que es

En América Latina y en el caso del Perú, si bien la intervención estatal tendría como sus primeros apologistas a la generación de los años treinta, sería fundamentalmente bajo el marco del pensamiento de Raúl Presbisch cuando las reformas estructurales, la planificación estatal y la intervención económica adquirirían carta de ciudadanía aceptada consensualmente<sup>12</sup>.

A este proceso, en líneas generales, se le puede considerar populismo y aun cuando el término contiene varias dimensiones de significado retenemos una para los fines de este artículo<sup>13</sup>. Por populismo se puede concebir una acción estatal destinada a conseguir la modernización vía industrialización, por un lado, y la redistribución vía transferencias estatales de presupuesto público, por la otra, como forma de compensación social.

Es necesario distinguir que lo que cruza las acciones de transferencia estatal para efectuar la redistribución es una concepción inclusiva de la sociedad. Bajo estas premisas de inclusión la redistribución debe funcionar como un compensador de los desequilibrios sociales que el propio proceso de modernización va produciendo. Es de suponer que la culminación del proceso debe cristalizar en una nación integrada e industrializada.

Se puede establecer, por consiguiente, que la mecánica del gasto social obedece a un principio de "justicia redistributiva" mediante la cual se logra la inclusión, la compensación ante los desequilibrios sociales y la participación social. Pero para que la justicia redistributiva funcione óptimamente, debe de poseer una propiedad específica: su carácter de universalidad<sup>14</sup>.

---

mejor el impuesto negativo que se podía implementar incluso mediante bonos canjeables por liquidez (dinero efectivo), que implementar programas masivos de vivienda, salud, educación. Pero hay que reconocer que mayormente los economistas liberales están de acuerdo en una intervención estatal gratuita y sostenida en educación hasta la adolescencia, con la finalidad de que todos tengan "oportunidad" de información de calidad. Posteriormente podrían competir en iguales condiciones en el mercado.

<sup>12</sup> Los trabajos de Raúl Presbisch son vastos y sumamente conocidos, han tenido una amplia divulgación en la vida académica y en la opinión pública de América Latina, en el caso peruano en particular. Por eso no mencionamos específicamente ninguno de sus textos, pero sí a la editorial que ha publicado sus obras completas: Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>13</sup> Sobre el populismo se han escrito infinidad de libros en la sociología de América Latina y mundial. Un trabajo reciente que permite dar nuevas pistas sobre el mismo, y que incorpora la acepción que aquí tomamos, puede verse en el trabajo de Martucelli y Swampa (1992).

<sup>14</sup> El concepto de "justicia redistributiva" así como el que veremos posteriormente de "justicia conmutativa" han sido tomados de los trabajos de filosofía de Rawls y Walzer. Para el caso véase la cita que aparece en el trabajo de Draibe (1994).

Es por eso que la universalidad del gasto social, la idea de una inclusión de las mayorías bajo el Estado populista, se convierte en una de las características básicas distintivas del marco teórico de las políticas sociales en ese momento.

Pero si bien la universalidad es el rasgo distintivo de las políticas sociales, ésta se ve limitada por la propia particularidad del Estado populista. A medida que su política de transferencias se va ejecutando, en lugar de disminuir las presiones de la sociedad se van exacerbando de manera tal que termina desbordado por las mismas. Y lo más sintomático, no puede cumplir a cabalidad con ninguno de los actores a los cuales deseaba servir.

El resultado es mayormente conocido. La ineficiencia y el derroche de recursos se hacen expeditivos. Como afirman Pwezzorski y Limongi (1995), la curva de preferencia del gasto social de la burocracia populista se asienta sobre un exceso de gasto que en lugar de disminuir aumenta el conflicto social<sup>15</sup>.

En cuanto a la política social, acontece que en lugar de la integración y la homogeneización que eran los objetivos populistas, el resultado final es de una mayor segmentación y fragmentación social, así como el aumento de la heterogeneidad social. Pero es también claro que estos resultados no se deben a un ineficiente manejo fiscal del gasto público, sino a las propias contradicciones sociales que el propio modelo de industrialización sustitutiva va mostrando en su aplicación.

La implementación de la política social y la conducción del proceso por el Estado populista van a mostrar una proliferación burocrática en la ejecución de los programas sociales. La "variabilidad" institucional y la mala reasignación de recursos se convierten en aspectos cotidianos en la implementación de estas políticas<sup>16</sup>.

Si bien los resultados del proceso son claros, es necesario indicar que estos no se dan de una sola vez ni en un solo momento. En la fase inicial y en la fase media del ciclo populista, las políticas sociales logran ciertos

---

<sup>15</sup> Pwezzorski y Limongi (1994) trazan las curvas de preferencia de los gobiernos autócratas, demócratas y burócratas (populistas) a partir de dos ejes: el ingreso público (impuestos) y el gasto público. El resultado que obtienen es que mientras el autócrata utiliza los ingresos públicos sin gasto social, el burócrata despilfarra los ingresos públicos en gastos onerosos. El óptimo sería el demócrata. En aquél la curva de preferencia entre el gasto y el ingreso forma una curva de tendencia positiva (1 mayor o igual a 0) hacia la derecha.

<sup>16</sup> Véase el trabajo de la CEPAL "Las políticas sociales en América Latina", Anónimo, Buenos Aires, 1995. Al evaluar las políticas sociales en América Latina se hace hincapié en la "dispersión" institucional, como uno de los obstáculos para realizar una correcta asignación de recursos en las políticas sociales.

resultados que son avances positivos en comparación al pasado oligárquico tradicional. Es en la fase terminal del ciclo populista donde se evidencian los límites de la universalidad y los resultados negativos a los que ha conducido su aplicación.

Sin embargo, aun en contraposición de las políticas estatistas populistas, bajo este período también se pueden encontrar señales positivas para enfrentar la problemática social y ampliar el campo de irradiación de las políticas sociales. Nos referimos al espacio que se crea con la red de las ONGs que se establecen en el ámbito privado, pero atienden zonas del espacio público desprotegido.

En lo que se refiere al marco de análisis de las políticas sociales, aun cuando las mismas aparecen bajo el marco de análisis del universalismo, al someterse las mismas de manera casi inescrutable a las disposiciones del Estado termina por desvirtuar sus propias propuestas.

## **AJUSTE ESTRUCTURAL, JUSTICIA CONMUTATIVA Y SELECTIVIDAD**

El ajuste estructural, aun siendo internacional, se eleva precisamente sobre el desastre económico y social populista. No aquel de la fase inicial ni intermedia sino el de la fase terminal. Pero el ajuste estructural y su estabilización ortodoxa no constituyen el único aspecto distintivo del proceso que se abre en los años noventa. Si algo debemos rescatar es que también el ajuste estructural y la estabilización pasan por fases diferentes.

El gran tránsito del ajuste implica un cambio profundo en la lógica y la dinámica del papel del Estado y su relación con el mercado<sup>17</sup>. Ahora es el segundo el que se privilegia, se consolida y se alimenta. En ese sentido el ajuste estructural retoma cuatro basamentos teóricos de donde se nutren sus propuestas. El pensamiento clásico liberal económico —redefinido a partir de los trabajos de la elección racional enfocados como deconstrucción de lo público tradicional y el enfoque del *public choice* de Buchanan y Tullock—, la propuesta de las coaliciones de poder y sus presiones de Mancur Olson, los costos de transacción tal como fueron formulados por Ronald Coase y la corriente del neoinstitucionalismo bajo la égida de David North.

Si nos atenemos a una entrada por fases podemos inferir que en la primera fase se inscriben el pensamiento liberal, la propuesta de Olson y, en

---

<sup>17</sup> Este tema ha sido ampliamente trabajado en la literatura sociológica latinoamericana. Véanse los trabajos de Tironi (1992) y Lechner (1995). Asimismo, véase nuestro trabajo acerca del tránsito estatal que el ajuste implica, pero relacionando el tema con la actuación de los grupos de interés. Castillo (1995).

parte, los costos de transacción de Coasse. Es la fase dura del ajuste que señala Nain (1993). En la segunda fase se incorporarían con mayor fuerza las propuestas institucionalistas de North. Por eso, la primera fase puede denominarse como la del *public choice* ortodoxo, mientras que la segunda se inclina por una institucionalidad más pragmática.

En lo que a las políticas sociales se refiere cambia fundamentalmente la manera como venían encarándose bajo la lógica populista. La reducción del gasto fiscal afecta sobremanera la expansión del gasto social y su compresión pasa por apostar a la selectividad antes que a la universalidad.

A su vez, la lógica populista de la justicia redistributiva cambia por una lógica basada en la "justicia conmutativa". Es decir, la aplicación de la política social para aminorar los costos sociales que el propio modelo de ajuste produce, no se plantea alterar el producto final social —como era de esperarse bajo la justicia redistributiva con el populismo—. Asumiendo la diferenciación entre "ganadores" y "perdedores" como una manera de expresión de los intercambios sociales en el mercado, pretende sencillamente focalizar selectivamente a los perdedores y mediante programas de política social llevar a cabo líneas de actividades de emergencia social<sup>18</sup>.

En este caso, la "justicia conmutativa" no pretende la inclusión sino que puede dejar sin variación la exclusión social. Lo que sí realiza es un intercambio —principio de conmutatividad— de atención entre los "perdedores". Un programa selectivo y focalizado se puede dirigir en un momento determinado a un núcleo específico de pobladores para luego cambiarlo por otro. De esa forma también se van cambiando otras características de la política social. La amplitud —cobertura— se cambia por la intensidad y las transferencias públicas se tienden a cambiar por la privatización.

De ahí que la selectividad y la focalización se conviertan en características fundamentales y en marco referencial de las políticas sociales en esta fase estatal. Bajo ella se desarrollan los programas de emergencia social y los programas de compensación social; asimismo, los programas de transferencia hacia la privatización de gastos sociales.

---

<sup>18</sup> Es necesario recalcar esta nueva "estratificación social" que el ajuste impone. La diferenciación social ya no es observada como se conceptuó bajo el paradigma productivista de los 70, como producto de la inclusión en un lugar determinado de la estructura social o como fuerza de trabajo que otorga su plusvalía o dueño de los medios de producción que se apropia de la misma. Ahora es la lógica de la competencia la que determina la inclusión en la estructura social, como ganadores o perdedores en la misma. De esa forma la responsabilidad se individualiza, la estructura se neutraliza y las diferenciaciones colectivas se diluyen en opciones individuales. El retorno del "yo" individualizado redefine marcos sociológicos anteriores. Para el caso, véase Sole (1992).

Si bien es cierto que en la primera fase se lograron algunos avances con este planteamiento —la autonomía de la esfera estatal frente a las presiones privadas en la confección de presupuestos y gastos sociales, los programas de emergencia y focalización social—, lo que queda es un tremendo costo social no absorbido ni por la sociedad ni por el Estado, ante lo cual se evidencia cada vez más la inoperancia de este planteamiento para la efectividad de políticas públicas.

Es por eso que cuando se ingresa a la fase postestabilización y se busca la reconstitución institucional, como una salida sostenida de largo plazo, se avizora un espíritu más pragmático ante los problemas sociales<sup>19</sup>. En pocas palabras, las políticas sociales se nutren de cierta dosis de mayor pragmatismo, o, lo que en otros términos significa, menos ortodoxia en los gastos públicos del Estado.

Es de suponer entonces que de la aplicación de las políticas sociales para enfrentar los problemas sociales, bajo la concepción de la justicia conmutativa, se vaya pasando paulatinamente a una suerte de neoredistribucionismo. Ciertamente, en América Latina este tránsito está dado, pero sus grados varían de país a país.

## LA POLÍTICA SOCIAL A FINES DE LOS NOVENTA

A finales de los años noventa, la nueva problemática social coloca como elementos fundamentales de la agenda de las políticas sociales un nuevo panorama. Mercado, reconversión y consumo tienden a convertirse en los nuevos objetos de atención.

En ese sentido, la formación de ciudadanías efectivas y no restringidas, ampliadas y no disminuidas, se constituye en nuevo objeto de atención de las políticas sociales. El proceso de democratización, obviamente, cruza tales temáticas. Por eso, la política social procesa el ensanchamiento del universo temático que ella abarca. La política social ingresa a los temas de participación ciudadana y analiza los problemas sociales como problemática del consumidor de bienes públicos (Lechner, 1995).

Se constituye en una tarea fundamental para la constitución de la política social como objeto de conocimiento científico y sistemático romper con los dos reduccionismos y las dos disyunciones a las que hacíamos alusión

<sup>19</sup> El término postestabilización no supone la superación definitiva de los desarreglos macroeconómicos. Supone que la crisis macroeconómica en sus manifestaciones más notorias —hiperinflación, desinversión, crisis de la balanza de pagos, altos índices riesgo-país, etc.— cambia de problemas como los de institucionalidad, reforma del Estado, desarrollo sostenible. Para el caso véase Castillo y Quispe, *Proyecto de investigación*, 1995.

inicialmente. La política social debe de analizarse como un sistema teórico con sus propios presupuestos, principios y teorizaciones que vayan más allá del reduccionismo. Sólo de esa forma se abrirá un espacio propio de constitución y reflexión sistemática.

Pero, qué significa un tratamiento de la política social como objeto relativamente autónomo de constitución de investigación y política pública? La respuesta está dada, en parte, en los ítems anteriores. Sistematicemos ahora los mismos con la finalidad de dar respuesta a nuestra pregunta. En primer lugar, se trata de autonomizarlo de las dos disyunciones en las que se encontraba. Debemos establecer que las políticas sociales no son sólo problemas derivados de la ejecución de los presupuestos públicos, ni tampoco anomalías producidas por sistemas distorsionantes en sí mismos del bien público.

En segundo lugar, se trata de autonomizarlo de la presión temporal a la que se ve sujeto. Es decir, muchos enfoques plantean que las políticas sociales se han convertido en objeto de discusión pública en tanto las políticas neoliberales han afectado mayormente a los contingentes poblacionales nacionales. La constitución y ensanchamiento de grandes rangos de la pobreza crítica en la población, produce la idea de que la causa de la misma está estrictamente relacionada con los programas de ajuste y estabilización estructural.

Si bien no se puede negar, por un lado, la existencia de una relación bastante estrecha entre los programas de ajuste estructural y el ensanchamiento del rango de pobreza crítica y, por otro lado, la desatención de los condicionantes mínimos de la calidad de vida por reducción de presupuestos y pago de deuda pública; tampoco se puede deducir que las políticas sociales sólo son un producto temporal de la aplicación de los programas de ajuste<sup>20</sup>.

Las políticas sociales son, en ese sentido, parte esencial de las políticas públicas en las actuales sociedades contemporáneas y el objeto de su constitución si bien se relaciona con el gasto presupuestal su foco de interés no se agota en ello. Tampoco su resolución final se agota sólo en los cambios sistémicos, aun cuando los mismos puedan ayudar efectivamente en la mejora de las políticas sociales.

---

<sup>20</sup> Tal como se puede observar, los programas de ajuste y reforma estructural separaron en la aplicación práctica de sus propuestas la política económica de la política social. Paradójicamente esto le da un espacio a la política social para convertirse en un objeto de análisis autónomo y objeto de reflexión sistemática. Pero lo real es que esta separación no puede seguir manteniéndose, pues lo económico y social se hallan sólidamente unidos. La llegada a esta separación obviamente tiene que ver con la crisis de la economía política y la relevancia que toma la economía como matematización cuantificable. La solución a la separación pasaría por redefinir, nuevamente, el espacio de la economía y la sociología.

Como parte fundamental de la vida pública las políticas sociales atañen al estricto objeto de su constitución, cristalización, consolidación y permanencia de la formación de ciudadanías efectivas. Con niveles de calidad de vida en diferentes esferas de realización personal (salud, trabajo, vivienda, alimentación), así como de participación institucional.

Pero también las políticas sociales ingresan en otras esferas de la vida cotidiana, ya no sólo pública sino incluso privada, ya que consideran la calidad de vida como objeto distintivo de su quehacer. Recordemos, en esa perspectiva, que desde los años ochenta la problemática de las políticas sociales ha sido integrada a la discusión sobre la búsqueda de alternativas de desarrollo que superen los estrechos marcos financieros y tecnológicos. Así la problemática de las políticas sociales se ha visto cruzada por tres enfoques distintivos a lo largo de las dos últimas décadas.

En primer lugar fueron cruzadas por el enfoque de las necesidades básicas. Los aportes de Amartya Sen (1999) lograron impactar la temática del desarrollo introduciendo la idea de que si el mismo no introducía el punto de vista de las necesidades básicas satisfechas e insatisfechas sus propuestas se deslizaban hacia una concepción tecnocrática que podía conducir al crecimiento pero no al desarrollo y menos a la inclusión de las mayorías. El enfoque de las necesidades básicas conducía a una reinterpretación del desarrollo que se alejaba de la concepción financiera y tecnológica del mismo para conducirnos hacia una visión más amplia de la potencialidad humana enraizada en cubrir sus necesidades básicas como base de sus posibilidades.

En segundo lugar, y a partir de lo anterior, la problemática de las políticas sociales fue cruzada con la idea del desarrollo integral y, por consiguiente, con la idea de que lograr el desarrollo humano pasaba por introducir niveles de calidad de vida universales y proclives a ser medidos. En base a los trabajos de Max Neff se logró introducir en organismos internacionales como las Naciones Unidas y desde ahí hacia su difusión mundial, el índice de calidad humana como base de una convivencia planetaria solidaria y, precisamente, humana. Lo relevante de la introducción de estos enfoques sobre la problemática de las políticas sociales era que ellas permitían redefinir las clásicas perspectivas economicistas y tecnocráticas en la medición de los índices de necesidades insatisfechas y calidad de vida. Esta ampliación conducía a introducir en ellos aspectos como género, educación, participación, democracia. Indicadores cualitativos que junto a los cuantitativos permiten apreciar con mayor amplitud la problemática social.

El tercer avance sobre las políticas sociales como problemática social fue el enfoque del *self reliance* o lo que posteriormente se conocería, aunque ya de una manera sencilla y para efectos de divulgación, como empoderamiento y sostenibilidad. En realidad el enfoque del *self reliance* contiene una mayor

amplitud y abarca aspectos mucho más grandes e intensos que los conceptos de empoderamiento y sostenibilidad pueden dar a entender. El enfoque implica participación comunitaria, autogestión y autodecisión y si bien la solución de los problemas incluye el empoderamiento y la sostenibilidad, estos aspectos quedan como contenidos al interior de una perspectiva que redefine no sólo el tipo de desarrollo, los estilos del mismo, sino incluso la toma de decisiones desde lo comunal y colectivo

Hacia el final de los noventa y el inicio de un nuevo siglo muchas de estas temáticas han sido adoptadas como puntos básicos de las políticas sociales y muestran el gran abanico de intereses, perspectivas y temáticas que se abren ante ellas, sin embargo las políticas de ajuste y los enfoques monetarios de balanza de pagos que se afianzaron en el mundo como base del desarrollo de las políticas neoliberales promercado no pasaron inadvertidas. A partir de las reformas estructurales de mercado muchos de estos avances, en pensar modelos alternativos al desarrollo clásico occidental y la inclusión de políticas sociales en ellas, fueron retrocediendo dando lugar a nuevos conceptos como el de resiliencia que implica, antes que avances en imaginar nuevas alternativas de políticas sociales, situaciones de resistencia y defensa ante situaciones adversas.

Se puede observar, sin embargo, que después de diez años de experiencia neoliberal, el inicio del nuevo siglo muestra una creciente revitalización de aspectos como participación, comunitarismo, o lo que en conjunto se ha dado en llamar el "redescubrimiento" de la sociedad civil, para la problemática y ejecución de las políticas sociales. Es obvio que tal revitalización no implica una línea ascendente progresiva ni estar inmunizada a retrocesos defensivos en las políticas sociales.

En realidad las políticas sociales se pueden considerar como un puente intermedio entre lo público y lo privado, pues su efectividad no depende solamente de la acción estatal, sino incluso de la acción ciudadana; es decir, de la sociedad civil (Chomsky, 1997). Y en la medida que en las actuales circunstancias del desarrollo de las sociedades contemporáneas se están redefiniendo los ámbitos de lo público y lo privado, ensanchándose los espacios de intermediación y *tradeoff* entre ambas, la política social mantendrá vigencia en ese espacio nuevo y reciente<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> En realidad el debate de las sociedades postmodernas, en el lenguaje de la reciente futurología analítica, virtual o informatrónica, abre todo un espacio para discutir lo que la modernidad había separado en relación con las sociedades tradicionales. Como es conocido, la modernidad cortó en dos lo que en la tradicionalidad permanecía unido como naturaleza y sociedad, lo diurno y el sueño, lo individual y lo colectivo, la ciencia y la religión, lo sagrado y profano, lo público y lo privado, la sociedad civil y el Estado, la ciudad y el campo,

Si bien las políticas sociales se han hecho evidentes con las políticas de ajuste estructural, aun cuando existían desde antes tal como lo hemos reseñado, se puede señalar que su vigencia no será temporal y que, una vez constituida el objeto específico de su propia reflexión, superará las disyunciones actuales en las cuales actualmente se encuentra confundida.

La constitución de un espacio integrado y sistémico, con sus *inputs* y *outputs* delineados, sus subesferas de trabajo, sus flujos y la comunicación que entre ellos se establece, está esperando realizarse para que la política social pueda considerarse como objeto de conocimiento autónomo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AEDO, Cristina y Osvaldo LARRAÑAGA  
1993 "Políticas sociales I: Un marco conceptual para el análisis", *Análisis Económico*: Vol. 8: N° 2 (ILADE, Georgetown University, Estados Unidos.
- ANDERSON, Jenine  
1992 "La pobreza y la política de familia a la luz de la actuación de las ONGs", en *Las familias, las mujeres y los niños: estrategias de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe*, CIEDUR, Uruguay.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
1991 "La tarea acuciante del desarrollo", en *Informe sobre Desarrollo Mundial*, Estados Unidos.
- 2000 *Marco estratégico para la participación ciudadana en las actividades del BID*. Documento de trabajo, Lima.
- 2001 *La sociedad civil en el Perú, estudio y propuestas*, Documento de trabajo. Lima.
- 2001 *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*, Ediciones BID, Lima.

---

etc. Ahora a la luz de nuevas divisiones histórico-sociales, se plantea el retorno a unir lo anterior. Es ahí donde las políticas sociales, en un sentido amplio que va más allá de políticas asistenciales, cobran una inusitada fuerza como espacio de reflexión con el objetivo de tender puentes hacia una nueva humanización social. Por eso las políticas sociales pueden aparecer unidas a nuevas temáticas reflexivas postmodernas como ecología, minorías, etc. Su vitalidad y alcance recién comienzan.

- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos  
 1999 *Reforma de Estado para la ciudadanía*, Ediciones Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Buenos Aires.
- CASTORIADIS, Cornelius  
 1988 *La institución imaginaria de la sociedad*, Ediciones Cátedra, Madrid.
- CASTILLO O., Manuel  
 1995 "De la matriz Estado-céntrica a la matriz mercado-céntrica: régimen y empresarios en el Perú, 1990-1994", Separatas Pretexto, DESCO, Lima.
- CASTILLO O., Manuel y Andrés QUISPE  
 1995 "Reforma estructural y reconversión empresarial: conflictos y desafíos". Cuadernos DESCO N° 21, Lima.
- CEPAL  
 1995 *El debate actual de la política social en América Latina*, II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Venezuela.
- 1991 *Fundamentos de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CHOMSKY, Noam y Heinz DIETERICH  
 1997 *La sociedad global, educación, mercado y democracia*, Ediciones oficina de Publicaciones, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- CORTEZ, Rafael  
 2001 *El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil*, Ediciones CIUP, Lima.
- 1998 *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS*, Ediciones CIUP, Lima.
- DRAIBE, Sonia M.  
 1994 "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", en Revista *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 134. IDES, Buenos Aires.
- EVANS, Peter  
 1996 "El Estado como problema y como solución" en Revista *Desarrollo Económico*, N° 140. IDES, Buenos Aires.

- LECHNER, Norbert  
 1995 *Las transformaciones de la política*. North-South Center University, Miami.
- MANCUR, Olson  
 1968 *The logic of collective action*, Shookken books, New York
- MARTUCCELLI, Danilo y Maristella SVAMPA  
 1993 "La doble legitimidad del populismo", en revista *Proposiciones*, N° 22, SUR, Santiago de Chile.
- NAIM, Moisés  
 1995 "Latin America's Journey to the market", ICEG, San Francisco.
- NORTH, Douglas  
 1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PWEZZORSKI, Adam y Fernando LIMONGI  
 1994 "Regímenes políticos y crecimiento económico", en Revista *Desarrollo Económico*, N° 134. IDES, Buenos Aires.
- SEN, Amartya y D. WOLFENSON  
 1999 *Informe sobre desarrollo humano*, Ediciones Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- SKOCOPOL. Theda  
 1990 "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Política, teoría y métodos*, Edelberto Torres (compilador), EDUCA, Costa Rica.
- SOLE, Carlota  
 1987 *Ensayos de teoría sociológica: Modernización y postmodernidad*, Paraninfo, Madrid.
- TIRONI, Eugenio  
 1990 "Crisis, desintegración y modernización", en Revista *Proposiciones* N° 18, SUR, Santiago de Chile.
- URRUNAGA, Roberto *et al*  
 2001 *Fundamentos de Economía Pública*, Ediciones CIUP, Lima.

VELARDE, Julio y Martha RODRÍGUEZ

2001 *Efectos de la crisis financiera internacional en la economía peruana 1997-1998*, Ediciones CIUP, Lima.

VILA, Carlos

1996 "Políticas sociales en América Latina" (Compilación). Ediciones Nueva Sociedad, Caracas.