

Revista de Políticas Sociales

Entrevista

Las democracias de transformación y las políticas sociales del posneoliberalismo en América Latina

Hace muchos años que Carlos Vilas alimenta con su producción las discusiones fundamentales sobre aquellos temas que muy recientemente Boaventura de Sousa Santos ha llamado la refundación del Estado en América Latina. En sus textos, Vilas despliega una poco común combinación entre un sólido conocimiento de la teoría política y una vasta experiencia de contacto directo y de gestión en varios países de nuestro continente en momentos clave de la historia reciente. Actualmente es director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús y presidente del Ente Regulador de Aguas y Saneamiento. Vilas accedió amablemente a mantener una charla abierta con la Revista de Políticas Sociales (RPS), que tuvo lugar el 2 de julio de 2013 en la sede del ERAS.

RPS: Estimado Carlos, gracias por recibirnos. Empezamos con una pregunta muy general: ¿América Latina está en una época de transformación?

CV: Claro, y si miramos esa transformación apuntando más allá de lo que tienen en común los distintos gobiernos progresistas, si miramos los regímenes políticos, podemos caracterizar éstos como democracias de transformación. Aquí el componente democrático se refiere a un conjunto de reglas y procedimientos, referidos a la participación de los ciudadanos en elecciones y a la renovación de cargos políticos, pero también a la conceptualización misma de la población como pueblo de ciudadanos, a la vigencia efectiva de derechos y deberes garantizados por un Estado legitimado por el origen del poder que él institucionaliza. Estos procesos se expresan, en algunos casos como Bolivia y Ecuador, en textos constitucionales elaborados y redactados en asambleas públicas elegidas mediante el voto, y finalmente coronan en la incorporación de los llamados “derechos de tercera generación”, que superan las

concepciones individualistas y liberales vigentes durante mucho tiempo. Además, en todos estos populismos latinoamericanos podemos ver una ampliación del papel del Estado en la regulación y orientación del proceso económico y del conflicto social, que incluyen una intervención activa en áreas hasta entonces consideradas exclusivas del mercado.

¿Estás hablando de nuevas formas de estatalidad?

Me estoy refiriendo a democracias orientadas a la transformación de las relaciones preexistentes de poder. ¿Cómo lo hacen? Reasignando o reorganizando recursos económicos e institucionales, materiales y simbólicos, incluida, claro está, una nueva construcción estatal. Puesto que el Estado es siempre expresión de una estructura de poder, cuando ésta cambia tarde o temprano cambia también su expresión institucional como Estado. Esto no ocurre sin conflictos. Si la política en tiempos normales se ajusta razonablemente al modelo teórico de la deliberación entre iguales –al estilo de lo imaginado por Hannah Arendt o Jürgen Habermas–, en estos tiempos de cambio se presenta en forma contundente como “pasión y lucha”, porque, como observó Max Weber, los iguales son ahora muchos más. En una situación como esta la conflictividad se potencia, obviamente, porque lo que está en juego es no solamente la administración de un esquema de poder o la introducción de algunas pequeñas modificaciones, sino el reemplazo de un esquema de poder establecido y su sustitución por otro.

¿Qué tipo de liderazgos emergen en estas situaciones?

En ausencia de instituciones que gocen de una amplia y consistente legitimidad, la política se personaliza todavía más: se personaliza en su dirigente máximo, se centra más en el líder, constituido como tal por la

acción colectiva y por ser ratificado en elecciones. Existen instancias organizativas, pero éstas se desempeñan básicamente como mecanismos de legitimación formal y de operacionalización de líneas de acción que “bajan” desde el líder. Muchos analistas han visto en esto la persistencia del caudillismo hispanoamericano. Pero a mí me parece que una fuerte gravitación del poder personalizado es un rasgo común a momentos fundacionales de un nuevo Estado o de un nuevo régimen político. Esto es así por la propia volatilidad de los procesos, porque aún no se ha consolidado una diferenciación entre ganadores y perdedores, y porque no se ha alcanzado todavía una estabilidad que permita alcanzar un funcionamiento pleno y normal de las instituciones y un prolijo cumplimiento de las normas.

¿Dirías que en momentos como éstos cambian las reglas, pero también el sentido del juego político?

¡Claro! Porque en estas sociedades fragmentadas por desigualdades económicas profundas, sociales, económicas, regionales, étnico-lingüísticas y de género, no alcanza con ponerse de acuerdo sobre “las reglas del juego”, como usualmente se dice. Tiene que existir también, y sobre todo, un acuerdo sobre cuál es el juego en el que estamos participando: ¿es la preservación de una concentración extraordinaria de recursos que grandes sectores de la ciudadanía consideran injusta (y ciertamente lo es)? ¿O el juego consiste en transformaciones sociales y políticas en consonancia con las aspiraciones de las mayorías? Cuando se elige esta segunda alternativa, no se trata de reformar el Estado, sino de crear un Estado a partir de una nueva constelación de relaciones de fuerzas que aún no están consolidadas. Vistas así las cosas, hablamos de un “populismo radical” que puede ser visto como una búsqueda de un trato justo y reparatorio para los sectores sociales que fueron obligados a hacerse cargo de los costos de la reestructuración capitalista en el pasado reciente. Ese trato justo y reparatorio va acompañado por la inserción de esas mayorías en un sistema de derechos ciudadanos y de bienestar, de reconocimiento de su dignidad y de sus aspiraciones.

¿En este contexto se inscribe la aparición de políticas sociales de nuevo cuño?

Sin dudas, porque países tales como Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y de alguna manera también Uruguay, nos permiten ver el surgimiento o la reactivación de actores sociales que asumieron un protagonismo. Las transformaciones –que mencionamos antes– en la organización institucional y en la configuración política de los estados permiten discernir el desarrollo de nuevos paradigmas de producción e implementación de políticas públicas en general, y de políticas sociales en particular, con nuevos objetivos e intereses que orientan las modalidades en curso de la articulación Estado-sociedad.

¿Qué rasgos ves en esa nueva generación de políticas sociales?

Aquí hay que diferenciar bien lo que es una cuestión técnica de lo que es asunto de política. Al cambiar los objetivos de la política social, es muy difícil que no cambien las herramientas en uso. En resumen: nuevos sistemas de poder institucionalizados en nuevas configuraciones estatales implican otros objetivos. En esta perspectiva, la política social del posneoliberalismo se presenta con dos rasgos fundamentales: primero, va más allá del combate a la pobreza, en particular más allá del combate a la pobreza extrema; segundo, asume la complejidad de la política social, su integralidad, y encara las causas del empobrecimiento y la vulnerabilidad social, y no solamente sus manifestaciones. Ir más allá de la lucha contra la pobreza significa darse cuenta de que las víctimas de las políticas neoliberales no se ubican exclusivamente en el mundo de la pobreza, sino que se extienden en la precarización de amplios sectores de las clases medias. En relación a los sectores pobres, la política social asume un perfil claramente resarcitorio, y en lo que respecta a los sectores medios debe adquirir una impronta claramente promocional que poco o nada tiene que ver con los dispositivos asistenciales tradicionales. En esto las políticas asistenciales tienen un enorme campo de acción, pero no son suficientes, porque la reducción de la pobreza reclama una intervención pública muy potente a través de la provisión de servicios, el diseño de programas especiales de educación y formación laboral, o de saneamiento ambiental, titulación de tierras, etcétera. Los programas de transferencia condicionada de ingresos como la AUH en Argentina, la

Bolsa Escuela-Bolsa Familia en Brasil, o el PANES de Uruguay, han tenido éxito en transferir ingresos a la par que los condicionan al cumplimiento de requisitos referidos a la infancia. Apuntan a cortar los mecanismos de transferencia intergeneracional de la pobreza.

¿Por dónde ves el camino que permite “ir más allá”?

Como dije, lejos de limitarse a la asistencia y a paliar los síntomas del deterioro social, una política social integral debería apuntar a superar o minimizar las causas generadoras de la problemática. Esto es: revertir los procesos de empobrecimiento y precarización, que suelen ser muy variados. Entonces, una política social integral coloca en primer plano la necesidad de repensar las causas estructurales, institucionales y culturales de la pobreza, pero también la naturaleza de la problemática social, marcando siempre la interdependencia entre la políticas sociales, la política económica y el régimen político. Porque podés estar seguro de que enfocar la pobreza como un efecto del empobrecimiento te lleva a reconocer en la pobreza el efecto de determinadas configuraciones institucionales y estructurales, de la implementación de una variedad de políticas y en particular de una estructura de poder político que se expresa a partir del Estado. Entonces, remarco la estrecha y dinámica vinculación de la política social con otros campos de producción e implementación de las políticas públicas –la política económica, el régimen tributario, el mercado de trabajo, las estrategias de acumulación y desarrollo–, con el Estado como estructura de dominación política y cooperación social, y no solamente como sistema o red de aparatos de gestión.

¿Cómo sintetizarías, entonces, la idea de una política social integral?

Primero, lo que denomino política social integral lo inscribo en los procesos de transformaciones políticas y económicas de cierta profundidad. Todavía me parece un exceso hablar de un nuevo paradigma, porque esto requeriría un asentamiento de las prácticas y los recursos que los dota de previsibilidad. Lo que veo en el panorama que nos brinda la política social y más en general las políticas públicas en esta parte del continente es un momento de búsquedas, innovaciones y resignificaciones donde lo que se consiguió fue más desde la política que desde las transformaciones estructurales, y lo que hay de trasformaciones estructurales, que a mi

juicio no es gran cosa, existe por intervención de la política. Así, la política se convierte en más importante que nunca porque estamos viviendo, todavía, las postrimerías de una crisis, empezando a superarla, pero sin aparatos o estructuras políticas que garanticen una continuidad institucional y objetiva.