

¿Qué protección social para cuál democracia? Dilemas de la inclusión social en América Latina

Sonia Fleury

Introducción

Es grande mi emoción de poder participar de la celebración de los 25 años de la Asociación Latino Americana de Medicina Social (ALAMES). Al fin y al cabo, son muchos años de sueños, luchas, emociones y afectos, debates, desilusiones y esperanzas. En este periodo, envejecimos y vimos a algunos de nuestros más queridos compañeros partir, algunos otros nos abandonaron, en ciertos momentos nos desanimamos, en otros fuimos incapaces de ir más allá de posiciones dogmáticas y asumir las necesidades de cambio, pero, después, nos reagrupamos y buscamos actualizarnos, incorporamos nuevos conocimientos y nuevos actores, construimos también nuevas estrategias.

Esta vitalidad se deriva de las propias opciones constitutivas del campo de la medicina social que ve la salud colectiva (en su traducción brasileña) como la articulación entre el orden biológico y el social, o sea, manifestaciones concretas e históricas de determinantes sociales que inciden sobre los seres vivos y sus relaciones entre sí. Lo que remite a la construcción de lo social como un campo que conjuga el saber y la intervención, las

disciplinas y las prácticas de transformación social.

Esta militancia característica dio origen a un movimiento social que desde sus inicios fue internacionalista y, en especial, latinoamericano. Factores coyunturales contribuyeron para ese carácter de movimiento supranacional, sea por la lucha común contra las dictaduras y la circulación de exilados, sea por la existencia de figuras carismáticas que nos aproximaron (Juan César, Giovanni Berlinguer, Mario Testa, Sergio Arouca, entre muchos otros). También es importante considerar la existencia de instituciones que permitieron la producción de ideas y apoyaron su difusión, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y, nacionalmente, por ejemplo, la Maestría en Medicina Social de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, la Maestría de Medicina Social de la Universidad Estatal de Río de Janeiro y la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Brasil. También fueron cruciales para el sustento de este movimiento los partidos clandestinos de izquierda, además de aquellas instituciones que fueron creadas como parte de la estrategia de consolidación de este campo de conocimiento y de prácticas políticas transformadoras, como en el caso brasileño el Centro Brasileño de Estudios de Salud (CEBES), la Asociación Brasileña de Posgrados en Salud Colectiva (ABRASCO) y, regionalmente, la propia ALAMES.

Sonia Fleury, Doctora en Ciencia Política, profesora titular de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación “Getulio Vargas”; ex-presidente del Centro Brasileño de Estudios en Salud.

Correo-e: Sonia.Fleury@fgv.br

Como parte de los procesos de transición y de construcción de democracias, asumimos los costos de gerenciar sistemas de salud inequitativos y excluyentes, buscando avanzar en la dirección de una esfera pública inclusiva y de un sistema integral y universal. Si esto generó tensiones en el interior del movimiento sanitario, que todavía hoy pueden ser sentidas, permitió, por otro lado, una acumulación de conocimientos y experiencias sobre el funcionamiento del sector público y sus relaciones con el mercado, además de los procesos administrativos y políticos involucrados en la formulación e implementación de las políticas sociales. Es esta acumulación que nos permite hoy plantear cuestiones que antes no divisábamos.

Ese trayecto que va del combate al Estado autoritario y excluyente a la ocupación de espacios y direcciones en el Estado de transición y la construcción de una democracia, todavía incompleta, requirió la revisión previa de la concepción del Estado con la cual trabajábamos. Esto implicó el abandono de la concepción marxista - funcionalista del Estado que comprendía las políticas públicas, exclusivamente y de manera maniqueísta, en el interior del binomio “legitimación *versus* acumulación” y su sustitución por la comprensión del estado como un campo estratégico de lucha.

Por otro lado, requirió también la traducción de la estrategia política de transformación en salud como un proyecto reformista. Esto significó la formulación de una propuesta de reforma que manteniendo los ideales de solidaridad y lucha contra la exclusión social como principios y directrices estratégicas, tuviera una traducción concreta en políticas públicas realizables en un contexto adverso. Se trataba de democratizar la salud, o sea, constitucionalizar el acceso universal como derecho de ciudadanía, aún con el predominio de la hegemonía neoliberal, la persistencia de una cultura política elitista y excluyente, además de contar con la enorme debilidad financiera de los Estados nacionales, de

cara a las prioridades de ajuste macroeconómico y del pago de los intereses de la deuda.

De críticos mordaces de las políticas y aparatos estatales generados en contextos autoritarios y excluyentes pasamos, muchas veces, a tener la difícil tarea de defender una estatalidad precaria ante los proyectos radicales de desmontaje de las políticas sociales en América Latina, en especial aquellas identificadas como oriundas de los periodos populistas que privilegiaran a grupos corporativos más organizados. Esto implicó un enorme esfuerzo de refinamiento de una visión estratégica¹ que permitiese hacer avanzar un proyecto reformador universalista a partir de un aparato estatal estratificado y excluyente, procurando impedir que la voracidad liberal redujera la política social a la focalización del área pública y el mercado privado de los bienes sociales en la clase media. No fue fácil enfrentar esta etapa, hubo que ver cómo algunos se adhirieron a la propuesta de privatización y focalización de las políticas sociales, mientras que otros terminaron por creer en la existencia de un Estado de Bienestar que cabría defender.

Por todas estas razones, creo que en este momento en que celebramos juntos los 25 años de la ALAMES y, de esta forma, reafirmamos nuestro compromiso con la lucha por la democratización de la salud en América Latina, es oportuna la reflexión sobre qué protección social se quiere defender para cual democracia. Es necesario entender la complejidad de este momento, en el cual el discurso neoliberal perdió fuerza en la región y en el mundo, aunque, paradójicamente, las políticas sociales de corte neoliberal continúan predominando hasta dentro de gobiernos que retoman el discurso socialista. Este desfase entre

¹ Este debate quedó bien documentado en la polémica que involucró a los autores Jaime Oliveira, Gastão Wagner y Sonia Fleury sobre la teoría, estrategia y tácticas de la reforma sanitaria a partir de la democracia progresiva de las políticas sociales. Ver al respecto: Fleury, S., Bahia, L y Amarante, P – Salud en Debate, fundamentos de la Reforma Sanitaria, Cebes, 2008.

discurso y prácticas se reproduce también en el área económica con el avance de los intereses del capital financiero globalizado sobre las economías emergentes de base productiva extremadamente frágil, la mayor parte de las veces, dependientes de la exportación de materias primas.

A pesar de que la existencia de gobiernos democráticos de carácter más popular sea vista como amenaza potencial a las tradicionales élites políticas, con perspectivas más redistributivas y reducción de la impunidad y de privilegios, todavía vivimos democracias de baja intensidad, como las caracterizó O'Donnell (2002), con áreas opacas en que el Estado no está presente en el territorio nacional y un elevado grado de inequidad y exclusión social. Las tentativas de revertir este cuadro en favor de políticas públicas más inclusivas y un aumento en la capacidad estatal de regulación del mercado y redistribución de la renta han sido vistas como amenazas a la frágil democracia institucional. Por otro lado, este esfuerzo de transformación y recuperación de la soberanía nacional no ha sido acompañado por una nueva articulación de las políticas económicas y sociales, generando un modelo de desarrollo inclusivo y sustentable que aumente la incorporación tecnológica y la capacidad de generación de empleo, sin amenazar con la destrucción ambiental.

La compatibilidad del Estado capitalista con la democracia y la radicalización de la democracia contra el capitalismo

El estado capitalista como instancia política que expresa la relación de dominación de clase, afirmada por la corriente marxista, y el Estado visto como institucionalidad, definida por Weber como aquello que opera la dominación legítima de carácter racional-legal con un cuadro administrativo burocrático, fueron durante muchos años tratados de forma polarizada y excluyente. La contribución de Poulantzas (1991) en su última obra titulada *El Estado, el poder, el socialismo* fue definitiva para reconciliar estas dos tradiciones

teóricas, al buscar evitar la reducción del aparato de Estado tanto al pacto de dominación y al poder estatal, en cuanto a politización del aparato institucional.

La concepción del marxismo contemporáneo sobre el Estado inicia con la ruptura que la obra de Gramsci introduce en la concepción hegeliana que diferencia Estado de sociedad civil, adoptada también, aunque de forma invertida, por Marx. Para Gramsci (1980) “el Estado es todo el conjunto de actividades teóricas y prácticas con las cuales la clase dirigente justifica y mantiene no solamente su dominación, sino que también el consenso activo de los gobernados”.

El Estado, más allá de sus funciones represivas de tutela de una sociedad de clases, ejerce un papel fundamental en su función pedagógica de construcción, consolidación y reproducción de la dirección cultural de la clase hegemónica, siendo la función de homogeneización ejercida por el derecho exactamente lo que le permite la creación de un conformismo social. El Estado ético o civilizatorio correspondería a la elevación de las masas, por medio de políticas públicas, al nivel cultural correspondiente al desarrollo de las fuerzas productivas. Por tanto, el Estado cumple un papel fundamental en la consolidación de los avances del proceso civilizatorio, a pesar de también tomar parte en la expansión de la hegemonía de clase.

La contribución de Gramsci sobre el predominio del Estado en las sociedades orientales, mientras que en las sociedades occidentales prepondera una sociedad civil adensada, lo llevó a vincular la cuestión del Estado con la estrategia de transición, estableciendo que la guerra de movimientos, el enfrentamiento frontal, sólo tendría éxito en sociedades donde el Estado predominase sobre la sociedad. Al contrario, la guerra de posición o de agotamiento, sería indicada para las sociedades civiles más complejas, donde se hace necesario conquistar la hegemonía antes de tomar el poder.

El rescate del Estado como un campo estratégico de luchas va a ser también enfatizado por Poulantzas (1991) al afirmar que las luchas políticas no son exteriores al Estado en tanto que estructura institucional, sino que, al contrario, se inscriben en este aparato, permitiendo así que venga a tener un papel orgánico en la lucha política, como unificador de la dominación. En esta concepción del Estado es posible percibirlo más allá de un conjunto de aparatos e instituciones, como campo y procesos estratégicos, donde se entrecruzan núcleos y redes de poder que, al mismo tiempo, se articulan y presentan contradicciones y jerarquías unos en relación a otros. De allí que la fragmentación constitutiva del Estado capitalista no pueda ser tomada como lo opuesto a la unidad política, sino como su condición de posibilidad, lo que asegura su autonomía relativa. El Estado, su política, sus formas, sus estructuras, traducen, por tanto, los intereses de la clase dominante no de modo mecánico, sino a través de una relación de fuerzas que hacen de él una expresión condensada de la lucha de clases en curso.

Sin embargo, al buscar incluir los intereses de las clases dominadas en los órganos de Estado hay que tomar en cuenta el concepto de Offe (1984:145) de **selectividad estructural estatal**, que explica la manera como las demandas populares, aún cuando sean admitidas en el aparato administrativo, son destituidas de su contenido político en los meandros de la burocracia, preservando de esta forma los límites del sistema de acumulación, aún cuando es necesario contemplar también los requisitos de la legitimación del poder.

La apropiación de estos conceptos teóricos para explicar, en nuestro caso, la realidad brasileña, generó un conjunto de estudios sobre políticas públicas que buscaban develar, mediante el análisis de los determinantes de la evolución de estas políticas, los mecanismos responsables de la construcción social de una estatalidad singular. Conocer las relaciones de fuerzas que se

materializaron en el proceso sociopolítico de construcción del Estado y, de esta forma, el sentido político de las políticas públicas, representó un enorme avance en la aproximación del pensamiento de las izquierdas en relación a la apropiación de la temática del Estado y de las políticas sectoriales. Permitió comprender cómo las luchas populares se podrían incorporar en la estructura del Estado, entendiéndolo de forma menos monolítica como la condensación material de un campo de fuerzas, aunque dotado de sentido y dirección política, dados por el pacto dominante. Al identificar las conquistas sociales en coyunturas democráticas donde fue posible alterar la correlación de fuerzas con mayor movilización social, aún con procesos de cooptación política de los liderazgos populares, posibilitó el avance en la discusión de la importancia de tomar en cuenta la institucionalidad estatal en la consolidación de los avances de las luchas de las clases populares.

En su última obra Poulantzas (1980) discute las relaciones entre el Estado, el poder y el socialismo, a partir de la necesidad de comprender la vía democrática para el socialismo y la construcción de un socialismo democrático, a partir de una transformación radical del Estado, articulando la ampliación y profundización de las instituciones de la democracia representativa y de las libertades (que fueron conquistas de las masas populares) con el desarrollo de formas de democracia directa de base y la proliferación de focos autogestores (1980:293).

El problema que se coloca es el de cómo implementar una vía democrática para un socialismo democrático –ya que se considera que las instituciones de la democracia son necesarias para la construcción de un socialismo democrático– cuyas luchas sean trabadas tanto fuera de, como en el campo estratégico del Estado, evitando los riesgos de un mero transformismo, o sea, de la continua y progresiva transformación estatal que termina preservando las condiciones actualizadas de la dominación.

En la medida en que se considera que la lucha estratégica por el poder atraviesa el Estado, será necesario realizarla en este espacio siempre con la necesidad de diferenciarla de la ocupación de posiciones en las cúpulas gubernamentales y también del reformismo progresivo, que no pasa de transformación estatal. Lo que identifica la lucha por el socialismo, aún en el interior del Estado, será su capacidad de realizar **rupturas reales en la relación de poder**, transfiriéndolo en dirección de las masas populares, lo que requiere su permanente articulación con las luchas de un amplio movimiento social por la transformación de la democracia representativa.

La viabilidad de esta vía y de los propios objetivos que comporta, la articulación de estos dos movimientos que buscan evitar el estatismo y el dilema de la social democracia, suponen el apoyo decisivo y continuo de un movimiento de masas basado en amplias alianzas populares. Si este movimiento bien conformado y activo –en contraste a la revolución pasiva– no existe, si la izquierda no consigue incitarlo, nada podrá impedir la social-democratización de la experiencia: los diversos programas, por más radicales que sean, no modifican casi nada el problema. Este amplio movimiento popular constituye una garantía ante la reacción del adversario, aunque no sea suficiente y deba siempre estar aliado a transformaciones radicales del Estado (Poulantzas, 1980:299).

En este sentido, es preciso alejarse de la reducción del ideal socialista a una perspectiva de gestión eficiente del capitalismo, de una social democracia, lo que sólo puede suceder con la comprensión de que el capitalismo no es un destino inevitable, sino una etapa en un proceso histórico contradictorio. Estas contradicciones se manifiestan de forma especial en el campo del desarrollo de la ciudadanía y de los derechos sociales y colectivos.

La introducción del concepto de ciudadanía como eje teórico y estratégico para explicar la evolución

de las políticas sociales se hace a partir de la constatación de que la expectativa de obediencia al Estado por la introyección del deber político no se funda ni exclusiva ni prioritariamente en el monopolio que éste detenta sobre la violencia, sino en su capacidad de organización del consenso y en la legitimidad alcanzada dentro de la sociedad. Las mediaciones necesarias para la construcción de la hegemonía son relevantes no sólo en la expansión de los intereses de la clase dominante, sino también en la propia ampliación del Estado, acabando por diluir el fundamento de la separación entre las esferas diferenciadas de la economía y de la política con la introducción de la esfera social.

El capitalismo tiene necesidad de crear al ciudadano en la medida en que es el referente jurídico y político del trabajador libre y capaz de vender su fuerza de trabajo; la ciudadanía es la abstracción necesaria a la constitución, fundamento y legitimidad del poder político. Ésta reconoce la autonomía y la libertad de los individuos, pero niega totalmente la existencia de actores colectivos, las clases sociales, con intereses contradictorios y antagónicos, siendo, por tanto, un elemento esencial para la construcción de la ideología liberal del Estado como representante de la voluntad colectiva. Por otro lado, la condición de ciudadanía tiene que ser vista como un avance en la lucha de las clases oprimidas al constituir una esfera pública con base en la noción de igualdad entre los ciudadanos, rompiendo con las concepciones autoritarias tradicionales que se fundamentan en las desigualdades y jerarquías sociales. Es en este sentido que se puede comprender el Estado moderno, garante de esta igualdad política, como "expresión de la dominación de una clase, pero también un momento de equilibrio jurídico y político, un momento de mediación" (Gruppi, 1980:31).

Algunas propuestas analíticas fueron planteadas para comprender la ciudadanía y el fundamento de

las políticas sociales, fuera de su marco original liberal (Fleury, 1994):

- la ciudadanía, hipótesis jurídico-política inscrita en la naturaleza del Estado capitalista, como una mediación necesaria, pero no suficiente, para explicar la génesis de las políticas sociales;
- la política social como gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo que encuentra en la dinámica de acumulación capitalista su condición de posibilidad y su límite;
- las políticas sociales participan en la reproducción social y construcción de la hegemonía como una red especial de micropoderes;
- la materialización de una correlación de fuerza en un aparato político-administrativo-prestador de servicios dependerá del funcionamiento de esta institucionalidad organizacional;
- el desarrollo de las políticas sociales es histórico y manifiesta en su transcurso los movimientos de la contradicción entre producción socializada y apropiación privada, aunque se haya alterado de forma irreversible la separación entre las esferas de la economía y de la política.

Así como la democracia formal, con su institucionalidad, la ciudadanía es una hipótesis o posibilidad jurídica que no garantiza su concretización histórica, ambas son posibilidades porque permiten la compatibilización entre democracia y capitalismo, con el estatus igualitario de la ciudadanía siendo reconocido en la esfera política en franca contradicción con las discontinuidades económicas entre las clases. Por tanto, el Estado ampliado, aquél que al incorporar las demandas sociales se transforma más allá de mero aparato fiscal y coercitivo, es fruto de una construcción histórica impulsada por las luchas en una correlación de fuerzas transformadora.

Según Wood (1995:184):

... en la democracia capitalista, la separación entre la condición cívica y la posición de clase opera en ambas direcciones: la posición socioeconómica no determina el derecho a la ciudadanía –y es eso lo democrático de la

democracia capitalista–, no obstante, como el poder del capitalismo para apropiarse del trabajo excedente de los trabajadores no depende de condición jurídica o civil privilegiada, la igualdad civil no afecta directamente ni modifica la desigualdad de clase –y es eso que limita la democracia en el capitalismo.

En este sentido, la superación de la compatibilidad entre capitalismo y democracia teniendo como ámbito de mediación la ciudadanía, pasa por la posibilidad de radicalización de la democracia a partir de la ruptura provocada por la constitución de nuevos sujetos políticos. En otras palabras, se trata de superar la visión de la ciudadanía como espacio de reserva de un conjunto de derechos, para rescatarla como imaginario jurídico-político igualitario, lo que inaugura un campo de luchas por la actualización de los derechos sociales y permite la disputa por su contenido, que va desde la normalización burocrática hasta la construcción de identidades emancipatorias. En este sentido, la cuestión democrática pasa a ser la construcción de nuevos sujetos y su articulación con los movimientos sociales, aunque este proceso se dé, fundamentalmente, a partir de las demandas ciudadanas no cumplidas por el Estado en las democracias capitalistas.

Mientras tanto, el camino de articulación de esta doble vía de luchas dentro y fuera del Estado no es fácil, pues debe encontrar la capacidad de fortalecer, desarrollar y coordinar los centros de resistencia difusa sea dentro o fuera del aparato institucional del Estado. La tesis foucauliana de que “donde hay poder hay resistencia” llevó a Laclau y Mofe (2001) a indagar sobre la existencia de variadas formas de resistencia y en cuáles casos éstas asumirían un carácter político. A partir de la crítica al componente jacobino del marxismo “*el cual postula un elemento fundacional de ruptura y un espacio único en el cual lo político es constituido*”, los autores afirman su rechazo a un punto privilegiado de ruptura y admiten la pluralidad e indeterminación de lo social. La política no puede ser localizada a

un nivel dado de lo social, pues su tema es la propia articulación de las relaciones de antagonismo, lo que lleva a Laclau y Mofe (2001:154) a la formulación de la tesis de que “el antagonismo sólo puede emerger de la subversión de la posición subordinada del sujeto”. En este sentido, afirman que el papel de los movimientos sociales es el de rearticular por medio del imaginario democrático las relaciones de subordinación como relaciones de opresión, evitando que éstas sean estabilizadas como subordinación, y también denunciar la subordinación ocurrida cuando los derechos adquiridos son negados en la práctica.

La pregunta que permanece es acerca de la naturaleza de este sujeto capaz de aportar un proyecto emancipatorio. Aspectos de la modernización, como la división social del trabajo, la creciente especialización funcional, la profundización de la democracia que permite la construcción de nuevas identidades y la polarización de nuevos conflictos, además del poder de los medios de comunicación masiva, van a incidir profundamente en los procesos de subjetivación, transmutando la substitución del sujeto clasista unitario por una fragmentación de subjetividades, en un espacio político polifónico inevitablemente más plural e indeterminado.

La radicalización de la democracia sólo puede ser llevada a cabo a partir de la perspectiva de constitución de nuevos sujetos políticos que subviertan su posición subordinada. La ruptura es, pues, la propia subjetivación, siempre y cuando sea capaz de tematizar la opresión. La constitución del sujeto debe ser vista dentro de la perspectiva de una acción que afirma su libertad y conciencia dentro de un marco que no le fue dado elegir. Es en el interior de esta tensión entre determinación social y afirmación de la libertad individual y grupal que buscamos encontrar el lugar de la constitución de los sujetos (Fleury, 2009).

Este proceso, fundado en la dinámica de la vida social, no puede prescindir del Estado como un

campo estratégico de luchas. Sin embargo, no se está proponiendo que la mediación social democrata de la ciudadanía sea capaz de abrir el camino de un proceso emancipatorio. O sea, no se pueden construir subjetividades de forma administrativa, ni desconocer el hecho de que las luchas populares pueden llegar a ocupar ciertas posiciones en el Estado, lo que no implica romper la selectividad estructural de las políticas públicas.

La ciudadanía ha encontrado un obstáculo para expandir la democracia más allá de la esfera política. Sólo recientemente, por ejemplo, el ámbito de las relaciones familiares pasó a subordinarse a los derechos de ciudadanía mientras las relaciones en el interior de la producción capitalista sólo escasamente se someten al derecho laboral, sin alcanzar a ampliar la democracia en los procesos de gestión y participación en el ámbito de la empresa.

Boaventura de Souza (1994) afirma que el principio de la subjetividad es mucho más amplio que el principio de la ciudadanía y si bien la ciudadanía enriquece la subjetividad y le abre otros horizontes de autorrealización al consistir en un conjunto universal de derechos y deberes, también choca con la diferencia entre subjetividad y autonomía que marcan la identidad del sujeto.

La reducción liberal de la ciudadanía a los componentes civil y político y de la democracia a su compatibilidad con el capitalismo desde la perspectiva del pluralismo político y de las instituciones que garantizan la constitucionalidad en la disputa y alternancia de poder ha sido una tendencia predominante en muchos teóricos actuales, de la clásica poliarquía de Dahl a los más recientes estudios de O'Donnell. Desde la perspectiva *socialdemócrata* se trata de combinar la institucionalidad política de la democracia con la subordinación de conflictos al primado de la justicia social, lo que implica avances substantivos de la dimensión social de la ciudadanía. En este sentido, el sujeto político representado por el movimiento de los trabajadores se torna un sujeto

activo apenas en cuanto al proceso de conciliación de la democracia con el capitalismo (Przeworski, 1989; Genro, 2008; Mészáros, 2006), en la medida en que opera dentro de los principios estructurales del sistema del capital y es legalmente constituido y regulado por el Estado. Según Mészáros (2006:91), esta es una perspectiva históricamente delimitada, pues “el desarrollo del Estado de Bienestar fue la última manifestación de esa lógica, que sólo se tornó viable en un número limitado de países”.

Por tanto, compatibilizar democracia y socialismo pasa por una radicalización del proceso de construcción autonómica por parte de los sujetos dominados –ahora hablamos de sujetos en plural– en una lucha que conjugue la universalidad de la ciudadanía con la singularidad de las identidades sociales. Aunque esta es una lucha política, no se puede ignorar su componente de transformación económica, pues impacta en la “reintegración de la ‘economía’ a la vida política de la comunidad, que se inicia por su subordinación a la autodeterminación democrática de los propios productores”, en palabras de Wood (2006:242)

Sin embargo, el camino para esa estrategia no es claro y no hay, hasta el momento, una formulación consistente en el campo de las izquierdas en relación a la construcción del socialismo incluso ante la perspectiva de crisis estructural del capitalismo y de hegemonía neoliberal.

Parte de esa estrategia está siendo vivida en campos específicos, como el de la salud y otras políticas sociales, o en la perspectiva más amplia de consolidación de nuevos bloques de poder de los gobiernos democráticos en América Latina. La posibilidad de expansión de la esfera pública y de construcción de un nuevo bloque de poder requiere y exige un nuevo modelo de democracia que va más allá de la profundización de la democracia representativa, en dirección a un modelo de democracia deliberativa y reconstrucción del Estado que permita la inclusión de los intereses excluidos hasta ahora, por medio de procesos de co-gestión social.

Nuestra tesis es que la construcción de la democracia en la región introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación (más allá de los derechos civiles, políticos, sociales y difusos), que corresponde a la demanda por una gestión deliberativa de las políticas públicas, en especial, de las políticas sociales (Fleury, 2003).

En este sentido, diferimos de quienes ven los derechos sociales exclusivamente como resultantes de la expansión de los derechos civiles y políticos y entendemos que en América Latina son las luchas por los derechos sociales las que estructuran las identidades de los sujetos políticos, transforman la institucionalidad estatal e introducen modalidades democráticas innovadoras, especialmente a nivel local.

La búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia que sea capaz de atender conjuntamente a los principios de reconocimiento, participación y redistribución (Fraser, 2001) marca el momento actual. Se trata de una articulación entre innovación social e innovación institucional, lo que permitiría la construcción de una nueva institucionalidad para la democracia, lo que implica el reconocimiento del otro, la inclusión de todos los ciudadanos en una comunidad política, la promoción de la participación activa y el combate a toda forma de exclusión. En fin, la democracia requiere el primado de un principio de justicia social, además de nuevos sujetos políticos y una nueva institucionalidad. El modelo deliberativo es una concepción sustantiva y no meramente de procedimientos de la democracia, abarcando valores como el igualitarismo y la justicia social. El proceso de toma de decisiones no es el de elegir entre alternativas, sino su generación, permitir la construcción de identidades colectivas y posibilitar mayor innovación social.

Las desigualdades socioeconómicas son resultado de una larga tradición de cultura política autoritaria y excluyente. La compatibilización

entre democracia y exclusión social es posible, siempre y cuando, restrinjamos la democracia a un régimen democrático, aún con elecciones periódicas e institucionalizadas, relativamente libres, para el acceso a las principales posiciones gubernamentales. Bajo esta concepción, los derechos de participación se identificarían con los mecanismos de representación. Sólo la radicalización de la democracia, con la inclusión de aquéllos que fueran alejados del poder dentro de un juego abierto e institucionalizado de negociación y/o deliberación, puede romper el círculo vicioso de la política, caracterizado por la alienación de la ciudadanía, ausencia de responsabilidad de los representantes y autoritarismo de la burocracia.

En este sentido, el modelo de la democracia deliberativa no abre mano del Estado, al contrario, reconoce la necesidad de radicalizar la transformación de su aparato institucional para permitir la inclusión de los intereses de los dominados en la agenda de las políticas públicas, en un proceso simultáneo de transformación de la institucionalidad y construcción de identidades colectivas.

La radicalización de la democracia por vía de la conjugación de la democracia representativa con la democracia deliberativa no está exenta ni de contradicciones ni de ilusiones. Las contradicciones existen porque nos proponemos desarrollar la lucha simultáneamente desde la ocupación de espacios institucionales y de la movilización de la sociedad civil.

No obstante, es preciso reconocer que la participación de los partidos obreros y populares en el parlamento es limitada por el dominio que el capital tiene sobre la esfera parlamentaria del poder y, cada vez más, por la articulación del dominio político y control de la comunicación. Por tanto, solamente a través de la conjugación de la representación parlamentaria y otras formas articuladas con el movimiento de la sociedad civil organizada, será posible aumentar su potencia.

Wood (2006:211) advierte sobre la mistificación de la noción de sociedad civil y de las formas participativas al afirmar que:

Para negar la lógica totalizante del capitalismo, no basta con sólo indicar la pluralidad de identidades y relaciones sociales. La relación de clase que constituye el capitalismo no es, en última instancia, solamente una identidad personal, ni tampoco un principio de estratificación o de desigualdad. No se trata sólo de un sistema específico de relaciones de poder, sino también de la relación constitutiva de un proceso social distinto, la dinámica de la acumulación y auto-expansión del capital.

Si bien es correcto denunciar las tentativas de disolver el dominio del capital en un conjunto inespecífico de luchas por identidades y relaciones de poder, también resulta cierto afirmar que es a través de estas luchas y de la construcción de identidades que se puede articular una propuesta colectiva de transformación social.

En sociedades como las latinoamericanas, en las cuales los trabajadores formales constituyen hoy en día grupos privilegiados por las políticas públicas, sin vínculos solidarios con otros sectores excluidos, sería ilusión esperar que la contestación a la dominación y explotación se hiciera, principal y fundamentalmente, como parte del conflicto capital versus trabajo. En el análisis crítico de Oliveira (2006:37) encontramos las bases materiales que fundamentan este proceso de corporativismo excluyente:

No sólo la devastación producida por la desregulación resultó en muy poca importancia a la estructura de clases en la nueva política. Hay una internalización de la reestructuración productiva que produce una nueva subjetividad, inculcando los valores de competencia, instaurando situaciones objetivas en los procesos de trabajo que corroen la percepción de clase proporcionada virtualmente por el precario fordismo periférico.

Si sumáramos a esta transformación en las bases materiales y en la subjetividad de la clase trabajadora la existencia de un enorme contingente de trabajadores informales que siempre fueron excluidos de los beneficios de las políticas sociales, percibimos que las posibilidades de democratización están intrínsecamente vinculadas a la inclusión de este último contingente de desheredados a la esfera pública de la ciudadanía. La apuesta regional a un modelo de democracia participativa se ancla en esta situación que terminó por dar lugar, a partir de los años 80s y 90s a la emergencia de demandas colectivas por su reconocimiento como sujetos, políticas distributivas y formas alternativas de co-gestión entre Estado y sociedad.

Sin embargo, las diferentes experiencias de participación en el control y co-gestión en política social están demostrado que no pueden ser tomadas como el camino inequívoco de la transformación, dadas sus limitaciones y fragilidades, tales como: la segmentación y fragmentación de la participación en diferentes ámbitos políticos con la consecuente especialización, dispersión y pérdida de potencia; las restricciones a la participación en cuestiones que afectan la dinámica económica y de reproducción del capital, limitando la participación a políticas sociales (Moroni, 2009); la apropiación de estos espacios de participación por grupos corporativos y prácticas clientelistas (Labra, 2009, Córtes, 2009); la inequidad en la participación (Yong, 2001, Fraser, 2001, Fedozzi, 2009), entre otros.

Aún así, muchos aspectos positivos son recogidos por estos mismos estudios y por otros autores, teniendo en cuenta que la participación social incide en la construcción simultánea de las identidades particulares y de la universalidad del reconocimiento de la alteridad, además de permitir prácticas sociales innovadoras (Avritzer, 2009) que introducen nuevas posibilidades de combate a la violación y negación de los derechos de

ciudadanía (Honneth, 2003). En otro momento afirmé que

... el problema central de gobernabilidad en América Latina está fundamentado en la convivencia paradójica entre un orden jurídico y político basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de riquezas y los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere de la construcción de un nuevo pacto de poder que contemple las transformaciones que se procesaron con el adensamiento reciente del tejido social y que sea capaz de incorporar plenamente, a aquéllos que hoy se encuentran excluidos. Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están determinadas por la reducción del poder del Estado y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, profundizando la disyuntiva entre economía/política, estado/nación (Fleury, 2003).

Los gobiernos democráticos que se instalaron en la región en los últimos 25 años han procurado enfrentarse a los desafíos de alcanzar niveles sostenibles de gobernabilidad buscando soluciones para los problemas de desigualdad y de exclusión social. Autores como Lanzaro (2008) y Roberts (2008) identifican como una novedad absoluta la existencia actual de gobiernos del tipo socialdemócrata que procuran mantener el compromiso entre capitalismo y democracia en busca de una nueva forma de desarrollo que combine progreso económico con cohesión social. Roberts, mientras tanto, apunta a la debilidad de estos gobiernos de carácter socialdemócrata para construir una alternativa integral al modelo de desarrollo neoliberal, pues mantienen políticas macroeconómicas ortodoxas, restringidos por la presión del mercado mundial, sin desarrollar políticas industriales y de negociación corporativa que caracterizaron la social democracia europea.

Lanzaro (2008:41) identifica como la característica central de los gobiernos socialdemócratas en América Latina lo que denomina como izquierda institucional, como la existencia de un partido de izquierda comprometido con la competencia electoral y con el régimen democrático republicano. Son los casos del Brasil, Chile y Uruguay. Según él, la onda de gobiernos de izquierda tendría otros matices, como los gobiernos populistas (Venezuela, Bolivia y Ecuador) y gobiernos nacional populares (Argentina y eventualmente Panamá).

Ambos autores coinciden en que tampoco todos los gobiernos de izquierda en la región llenan el requisito de institucionalidad necesario para la construcción de la socialdemocracia, ya que ésta incluiría el respeto a la democracia liberal y a las libertades individuales, junto con el compromiso con las elecciones competitivas, el pluralismo político y el compromiso con la ciudadanía social. Gobiernos de izquierda que emergieron de una fuerte reacción social contra el neoliberalismo, frecuentemente liderada por nuevos movimientos y sujetos sociales –indígenas, piqueteros y pobres urbanos– terminaron por generar gobiernos identificados por estos autores como populistas. Esto porque la legitimidad del gobernante prescinde de la institucionalidad democrática, ya que el sistema tradicional de partidos terminó siendo desacreditado y no fue substituido por otra organización partidaria.

La disyuntiva entre participación e institucionalización señalada por Dahl (1991) en el estudio del desarrollo de los sistemas políticos, una vez más se presenta en la región. La opción de priorizar la participación es descalificada por analistas políticos como populista y generadora de inestabilidad política, aún cuando se considera que dirige a la democracia en el sentido de la ampliación y profundización de su componente social. Y la opción por la institucionalización, aunque propicie mayor estabilidad, ha sido incapaz de romper con los intereses de los sectores que tradicionalmente dominaron las sociedades en los países latinoamericanos, generando

frustraciones entre los miembros más radicales de la coalición política. A pesar de las diferencias entre las dos opciones, se evidencia la ausencia, en ambos casos, de una articulación entre progreso económico y social, demostrando la fragilidad de las economías exportadoras de materias primas para generar un proyecto de desarrollo sustentable.

Ramírez (2009) considera la existencia en la región de cuatro escenarios políticos en los cuales se pueden analizar las diferentes maneras de enmarcar la cuestión social y la participación: el escenario neoliberal (por ejemplo, México y la mayor parte de los países centroamericanos); el escenario social-liberal (Brasil y Uruguay); el escenario (neo)desarrollista (Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia, Uruguay, por ejemplo) y el escenario de gobierno participativo o nuevo socialismo. En este último escenario, todavía emergente, encontramos la posibilidad del retorno estatal - también presente en el neodesarrollismo - ser conjugado con el protagonismo de la participación social de los sectores más desfavorecidos, con la construcción efectiva de un nuevo marco de poder social, que pautase las acciones tanto del Estado como del mercado.

Trujillo (2009) demuestra cómo la participación social fue valorizada por la nueva Constitución Ecuatoriana de 2008, la cual transita de ser comprendida como un derecho de las personas que pasa a ser institucionalizado en la iniciativa legislativa hasta el control sobre la democracia representativa, así como en el proceso definitorio de las políticas públicas. Más aún, establece, de forma innovadora la participación como el cuarto poder del Estado, al institucionalizar la función de transparencia y de control social.

Sin embargo, el desafío de incorporar la participación popular en un modelo de democracia que trascienda la democracia representativa no puede dejar de lado la cuestión de la ineficiencia del Estado y la ausencia de una perspectiva republicana en la acción de los gobiernos, aún los más progresistas.

Este contexto regional es, en casi todo, diferente de aquél que dio origen a los sistemas de protección social de tipo universal que se desarrollaron en los países europeos, siendo denominados *welfare states*. Considerando el contexto en que se sitúa América Latina, queda pendiente la cuestión sobre qué modelo de protección deberá ser reivindicado por los sectores progresistas.

La protección social como perspectiva de transformación del Estado y la sociedad

El desarrollo de los sistemas de protección social que caracterizaran el periodo del ciclo virtuoso del capitalismo organizado generó el Estado de Bienestar Social, o *welfare state*, que designa el conjunto de políticas desarrolladas en respuesta al proceso de modernización de las sociedades occidentales, consistiendo en intervenciones políticas en el funcionamiento de la economía y en la distribución social de oportunidades de vida que procuran promover la seguridad y la igualdad entre ciudadanos con el objetivo de fomentar la integración de las sociedades industriales altamente movilizadas.

El *welfare state* constituyó una respuesta a las crecientes demandas de seguridad socioeconómica en un contexto de cambios en la división del trabajo y desgaste de las funciones de seguridad en las familias y asociaciones debilitadas por la revolución industrial y la creciente diferenciación de las sociedades. También representaron respuestas a las crecientes demandas por igualdad socioeconómica surgidas durante el proceso de crecimiento de los estados nacionales y las democracias de masa con la expansión de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el *welfare state* es un mecanismo de integración por medio de la expansión de la ciudadanía vía derechos sociales, que neutraliza las características destructivas de la modernización y su esencia reside en la responsabilidad por la seguridad y por la igualdad de los ciudadanos.

Aunque los orígenes del Estado de Bienestar Social se encuentren en un proceso histórico común –que dio origen al Estado nacional, a la democracia de masas y al capitalismo industrial– el predominio de distintas culturas políticas, estructuras institucionales, estrategias de lucha y correlaciones de fuerza generó modelos de protección social distintos. Identificamos el **Modelo Asistencial** donde predomina el mercado y la protección social se dirige a grupos vulnerables focalizados en una situación de **ciudadanía invertida**, el **Modelo del Seguro Social** en el cual la ciudadanía es regulada por las condiciones de inserción en el mercado de trabajo y el **Modelo de Seguridad Social**, más propiamente identificado con el *welfare state*, por ser el único que desvincula la protección social de las contribuciones pretéritas y la asocia exclusivamente a la necesidad con base en principios de justicia social y estrategias solidarias que alcanzan para garantizar los derechos sociales a la **ciudadanía universal** (Fleury, 1994).

Este proceso histórico de conquista y expansión de los derechos sociales correspondió a una etapa del capitalismo de creciente absorción de mano de obra, alcanzó tasas inusitadas de innovación y obtención de ganancias en la producción industrial y permitió la construcción de la una institucionalidad estatal capaz de asegurar mecanismos distributivos efectivos que se transformaron en un sólido aliciente para la cohesión social. Desde el último cuarto del siglo XX hemos presenciado las tentativas de desmontaje de estos sistemas, el surgimiento de innovaciones y control de gasto y de mecanismos de acceso, así como resistencias de profesionales y usuarios al proceso radical de su destrucción.

La inexistencia de las condiciones que generaran el *welfare state* –homogeneidad y organización de la clase trabajadora, incorporación masiva al mercado laboral, valores solidarios, incremento del impuesto sobre lucros, etc.– se sumaron a aquellas contradicciones introducidas por el propio Estado de Bienestar, tales como el

consumismo, individualismo y desmovilización de la ciudadanía. Correspondientemente, el Consenso de Washington se tornó la ideología económica dominante, perpetrada a través de los organismos bilaterales o multilaterales de cooperación, mediante principios de reducción del estado, privilegiando al mercado y la subordinación de la política pública a los mecanismos macroeconómicos de ajuste; estos principios se vieron reflejados fuertemente en las directrices y modelos definidos para la protección social.

Fue en este contexto adverso que muchos de los países latinoamericanos iniciaron su proceso de transición democrática, después de experiencias autoritarias –populistas y/o dictatoriales– en las cuáles predominaron prácticas clientelistas e intereses corporativos, con la persistencia de una cultura política elitista y excluyente, además de enfrentarse con una situación económica fragilizada por las altas tasas de inflación y por la creciente carga de las deudas externa e interna.

El embate ideológico fue trabado a partir del decreto del fracaso del Estado de Bienestar Social, visto por sus críticos liberales como uno de los grandes responsables por la crisis del capitalismo, en la medida en que desestimula la competencia y el trabajo al asegurar protección garantizada “de la cuna a la sepultura”, como afirman Friedman y Friedman (1980). Por otro lado, los beneficios sociales son considerados dañinos para el equilibrio de las finanzas públicas, pues aumentan las responsabilidades del Estado, ampliando el gasto fiscal en las políticas sociales, cuyos costos son crecientes en función del aumento de la esperanza de vida, de los patrones de consumo, de la incorporación tecnológica.

Por supuesto que la crisis del *welfare* no puede ser adjudicada al liberalismo de los años 70s, sino a las contradicciones inherentes a la desmercantilización de la reproducción social en el interior de una economía capitalista (Offe,1984), lo que tuvo un efecto en la transformación del conflicto productivo en

redistributivo y terminó por ayudar, por su rigidez burocrática, a los mecanismos de crisis que servirían para corregir los rumbos del capitalismo. Sin el componente keynesiano relativo al crecimiento económico, el componente de seguridad social del *welfare* no sólo no se mantiene, sino que pasa a ser visto como causa de la crisis.

La transformación cultural operada en el periodo más reciente nos coloca frente a una sociedad cada vez más destituida de principios solidarios que cohesionen la organización social con base en relaciones pautadas por valores cívicos. Las relaciones sociales pasaron a ser definidas por la desconfianza, inseguridad y el miedo al otro (Rosanvallon, 2007; Lechner, 2007) en una sociedad marcada por el consumismo que genera, paradójicamente, soledad y violencia (Baudrillard, 2009). Castel (1995:768) anuncia que la contradicción que atraviesan los procesos de individualización en la sociedad actual la amenazan con una fragmentación ingobernable y una bipolarización entre aquellos individuos que sacan provecho de su independencia y tienen sus posiciones aseguradas y aquéllos que cargan su individualidad como una cruz.

En América Latina, el tema de la cohesión social ha sido fuertemente impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a partir de una revisión de su énfasis inicial en la modernización productiva como eje decisivo de articulación entre el crecimiento económico y la integración social. Según su dirigente Machinea (2007:23) el nuevo marco prolonga la vocación de la institución en la busca de sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social, dando ahora mayor énfasis a la mejoría de la competitividad y al fortalecimiento de la democracia política participativa e inclusiva. Considera, por otro lado, la protección social como un derecho básico de pertenencia a la sociedad y propone un pacto social de protección regido por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

Poniendo énfasis en la condición de ciudadanía como parte del desarrollo con derechos, la CEPAL (Sojo y Ulthoff, 2007:10) identifica la pobreza como una condición que va más allá del nivel socioeconómico y falta de acceso mínimo a la cobertura de las necesidades básicas, afirmando que ser pobre o excluido es, sobre todo, carencia de ciudadanía, condición preciadana, en la medida en que se niega la titularidad de derechos sociales y participación.

El énfasis de la propuesta cepalina está en la búsqueda de un pacto fiscal que haga viables las políticas de inclusión social. Por esa razón, a pesar de un discurso francamente favorable a la expansión de la ciudadanía, la propuesta termina por condicionar esta ampliación de la esfera pública a las condiciones pragmáticas derivadas del total de los recursos fiscales disponibles. De esta forma, la ciudadanía universal se coloca como una meta que debe ser alcanzada con medidas más bien tímidas de combate a la pobreza, que producirían una inclusión social progresiva.

Ya Sorj y Martuccelli (2008) critican la visión unilateral que está siendo dada a los aspectos redistributivos en la discusión de la cohesión social en la región. Estos autores reivindican la necesidad de comprender la naturaleza de la cohesión social, partiendo de contextos y condiciones de vida específicos, afirmando que los individuos:

inclusive (en condiciones) de pobreza y de limitadas oportunidades de vida, son productores de sentido y de estrategias y formas de solidaridad innovadoras, que no están inscritas a priori en la historia o en las estructuras sociales, aunque, obviamente, sean influenciadas por ellas (Sorj y Martuccelli 2008:2).

La prioridad que han asumido las políticas de combate a la pobreza, implementadas por los gobiernos democráticos en América Latina, han tenido éxito relativo al retirar a millones de personas de la condición de indigencia en las dos

últimas décadas. No obstante, este diseño de política social en la región ha tenido menor éxito en la reducción de las desigualdades que persisten y todavía siguen representando una seria dificultad en la construcción de la ciudadanía. Para esto sería necesario asegurar, por un lado, derechos sociales libres de condicionalidades y, por el otro, una inserción productiva que permita a los individuos, familias y comunidades, condiciones para trascender el umbral de autonomía y romper su dependencia a las transferencias gubernamentales.

De todas maneras, representa un cambio significativo en el patrón de protección social regional, ya que en América Latina la cuestión social fue asociada históricamente a y delimitada por la reivindicación de un *estatus* sociopolítico para el trabajo urbano, generando políticas de seguro social que no se destinaban a los grupos más pobres, como los trabajadores rurales, domésticos y autónomos.

La creciente incorporación de la temática de la pobreza y su centralidad en la agenda política en las dos últimas décadas, mientras tanto, no debe eludir la cuestión social en que está colocada, en cuanto al cuestionamiento de la posibilidad de preservación del orden y autoridad institucional - la gobernabilidad- y la preservación de la organización social. La individualización de la pobreza y su tratamiento de forma económica (líneas y mapas) o cultural (características y valores) separan este fenómeno tanto de las condiciones de producción como de las condiciones institucionales de protección social. Paralelamente a la individualización de la pobreza, asistimos a la individualización del riesgo (Procacci, 1999), a través de las reformas de los sistemas de políticas sociales de base colectiva en dirección a una visión individualizada, que trae implícita la asociación entre contribución y beneficio.

La sinergia entre políticas de combate a la pobreza y la matriz liberal de la individualización de riesgos ha sido poco discutida entre nosotros y merece ser analizada críticamente. Aún

considerando los avances en tecnologías sociales dentro del campo asistencial, es necesario tener en cuenta que éstos refuerzan la alienación en relación a los determinantes sociales de la situación de pobreza y no favorecen la organización social de los beneficiarios, además de reforzar concepciones tradicionales sobre la familia y la mujer (Arriagada y Mathivet, 2007).

La inexistencia de perspectivas concretas de modificación sostenible de las condiciones de producción de la pobreza, como situación indispensable para el desarrollo material y político de nuestras sociedades, denuncia la ausencia de articulación de las políticas distributivas con un proyecto de desarrollo económico y de preservación ambiental que pueda generar condiciones de absorción en la condición productiva, si no de los beneficiarios actuales, al menos para sus dependientes. No hay perspectivas que articulen las políticas económicas, sociales y ambientales, lo que se ha traducido a una tensión constante entre los ministerios responsables por la estabilización monetaria en relación a las demandas distributivas y conservacionistas promovidas por los ministerios sociales y ambientales.

Este tipo de inclusión que se está produciendo vía políticas de transferencia y combate a la pobreza no trasciende la matriz asistencial, siendo incapaz de garantizar una inserción autónoma en la esfera política y económica que les asegure estabilidad a los beneficiarios. Sin garantizar derechos de ciudadanía y sin asegurar un modelo de desarrollo económico que absorba esa mano de obra, se crean condiciones de dependencia personal y política hacia los gobernantes, promoviendo la ciudadanía invertida y, finalmente, fragilizando las instituciones democráticas que funcionan bajo la directriz del derecho.

No hay duda de que la transposición de la línea de pobreza por un gran contingente poblacional tendrá efectos sociales importantes, desorganizando las identidades tradicionales y

generando nuevas identidades sociales. Calderón y Lechner (1998) muestran que esa diferenciación presenta efectos contradictorios, pues si bien da lugar a un proceso de disgregación y atomización de las identidades colectivas que fundamentaban el orden tradicional, permitiendo, así, un juego más democrático y pluralista, al mismo tiempo, disuelve estas identidades colectivas en tribus cohesionadas más por compartir emociones fugaces que por lazos duraderos, y concluyen: “los actores sociales se multiplican en la medida en que se debilitan” (Calderón y Lechner, 1998:18).

Analizando las paradojas de la modernización reciente de Chile, Lechner (2000) encuentra que los notables éxitos de este proceso conviven con un sentimiento difuso de malestar que se expresa en sentimientos de inseguridad e incertidumbre. A pesar de que los indicadores económicos y de desarrollo social presentaron un resultado positivo, el autor encuentra en su sondeo de opinión la presencia marcada de la inseguridad, traducida como miedo a la exclusión, miedo al otro y miedo a la falta de sentido. El miedo a la exclusión pasa por la incapacidad del mercado para satisfacer las demandas de reconocimiento e integración simbólica anteriormente asegurados por el Estado de Bienestar. El miedo al otro es la expresión de la percepción del otro como un extraño y potencial agresor, ya que las estrategias de retracción individual y familiar no se muestran capaces de substituir la sociabilidad. La falta de un horizonte temporal dificulta encontrar un sentido de orden y la vida social aparece como un proceso caótico, aumentando las sensaciones de soledad y aislamiento.

Las razones para la agudización de este proceso se encuentran en la transformación de la relación Estado y sociedad perpetrada por medio de una Reforma del Estado, que al priorizar las relaciones de mercado alteró la capacidad reguladora estatal, que dejó de ejercer su papel de garante de la comunidad.

Es por intermedio de un 'otro generalizado' un imaginario y una experiencia de 'sociedad' que la persona afirma su autonomía individual. La persona se sabe y se siente partícipe de una comunidad, a la vez que es reconocida por ella en sus derechos y responsabilidades. ¿Cual es la forma colectiva que permite respetar y desplegar las diferencias individuales? No basta la mera sumatoria de individualidades (Lechner, 2007:10)

La inexistencia de perspectivas concretas de un cambio radical en las condiciones de producción de la pobreza, como condición indispensable para el desarrollo material y político de nuestras sociedades, denuncia la existencia subyacente de algo más profundo que realmente se constituye en un indicador de los límites de la cohesión en nuestras sociedades. Es la situación de violencia que experimentamos en estos días, especialmente en las grandes ciudades, generando un sentimiento generalizado de inseguridad y miedo que puede ser tomado como la condición actual de emergencia de la cuestión social, requiriendo estrategias de políticas públicas que puedan responder a esta situación crítica y asegurar posibilidades de recreación de la cohesión social. Por tanto, es imprescindible rescatar el estrecho vínculo entre seguridad ciudadana y seguridad social, afirmando como lo hizo Castel (1995:769) que **no hay cohesión sin protección social.**

Después del auge de las reformas de los sistemas de protección social que tuvieron lugar como respuesta a dos fenómenos estructurales que afectaron a la región en el último cuarto del siglo pasado –el derrocamiento de las dictaduras militares y la crisis económica– parece haber ocurrido un reacomodo con énfasis en la focalización y combate a la pobreza. Las reformas sociales del final del siglo XX en la región, tienen como objetivo predilecto la ampliación de la cobertura y la transformación de los sistemas estratificados de protección social heredados del período de la industrialización substitutiva. Los

sistemas de salud y asistencia sufrieron grandes modificaciones, con distintas orientaciones en función del *timing* de las reformas en relación al predominio de los fenómenos de la democratización y/o de la hiperinflación.

En el caso de Chile, los cambios comenzaron con la introducción de un nuevo paradigma, dentro del cual el Estado creaba un sistema dual, transfiriendo al mercado la parte de la población que pudiese pagar por un seguro de salud o pensiones. El Estado seguiría siendo responsable por la población más pobre, generando así un modelo segmentado, individualista y perverso de política social. En el caso de Brasil, durante el auge del proceso de democratización fue estructurado un sistema universal y de cobertura integral de salud que pretendió redefinir el pacto federativo por medio de una descentralización pactada y generar innovadoras formas de participación social. La autoexclusión de las capas medias del sistema público, que sufrió serios problemas de financiamiento, fue en parte promovida por subsidios gubernamentales. Ambos sistemas, público y privado, debieran estar separados, siendo el sector privado suplementario y opcional, pero muchos flujos permiten que el privado se beneficie de los recursos públicos, invirtiendo la lógica de solidaridad propuesta en el diseño original. En Colombia un modelo de seguro denominado pluralismo estructurado, pretendió articular público y privado en una red con funciones definidas, siendo de la competencia del Estado definir el sistema y de la seguridad social su financiamiento, mientras que el aseguramiento y la prestación de servicios deberían obedecer una lógica competitiva de mercado. Las consecuencias de la adopción del modelo de seguro impactaron negativamente a la salud pública y tuvieron repercusiones dañinas también para la red de servicios (Fleury, 2001).

Las opciones de universalizar la cobertura por la vía del sistema público, la vía del mercado o aún por medio de un seguro social, representaron un verdadero laboratorio de políticas de protección

social. Después de algunos años, estos esfuerzos que generaron modelos de reforma paradigmáticos, tendieron a ser frenados. Muchos factores contribuyeron para esta reducción en la capacidad de innovación y hasta de politización de la protección social en la región. Entre estos encontramos la desmovilización de la sociedad civil, la resistencia de poderosos actores al cambio, la reapropiación de las políticas innovadoras por las élites corporativas, profesionales y empresariales y también la difusión ideológica de un modelo individualista de protección social. Sin embargo, a pesar de la reducción del empeño inicial en la reformulación de los sistemas universales de protección social, estas experiencias siguen vigentes, así que se buscan soluciones para enfrentarse a las dificultades y generar un sistema de protección social con calidad y justicia social.

Más recientemente, originada en el Banco Interamericano de Desarrollo, surgió la propuesta denominada Universalismo Básico (Molina, 2006), que está basada en el mismo pragmatismo de la CEPAL, ya anunciado en la discusión sobre cohesión social, pues la propuesta actual se define por restringirse a los márgenes fiscales de cada país, de acuerdo a su nivel de desarrollo, para garantizar así su viabilidad. Por tanto, en la proporción en que permitieren los recursos fiscales en cada país, serán implementadas medidas de cobertura de un conjunto de prestaciones esenciales que deben ser universales y alcanzar a toda la población que responda a los criterios definidos.

Buscando utilizar la focalización como un instrumento para asegurar la igualdad de oportunidades para todos, la propuesta plantea estar generando cohesión social. Por otro lado, pretende ser renovadora al conjugar las llamadas viejas prestaciones –refiriéndose a las políticas universales de educación, salud y seguridad social, aún cuando nunca hayan sido universalizadas– con las nuevas prestaciones, que se refieren a transferencias condicionadas. La articulación se

daría a partir de la definición, en cada país, de las prestaciones esenciales, condicionada por los límites financieros y por el modelo de desarrollo.

Sin discutir las razones que llevan a las enormes restricciones financieras que reducen la capacidad de los estados nacionales en la región de ampliar la cobertura, y sin discutir lo que se entiende por prestaciones esenciales, la propuesta no alcanza a trascender el paradigma liberal de protección social, reviviendo, con un maquillaje conceptual más sofisticado, medidas e instrumentos tan ineficaces como el cofinanciamiento, la focalización y la subordinación de las políticas sociales a la lógica hegemónica de pago de la deuda e inversiones y subsidios que favorecen a la acumulación.

Minteguiaga (2009:63) analiza las bases conceptuales del Universalismo Básico (UB) y concluye:

... La caracterización de la universalidad como “básica” cercena la posibilidad de resolver lo que supuestamente es la nueva cuestión social del UB, la cohesión social. Esto es así porque si bien intenta dar tratamiento a las brechas existentes para el cumplimiento de cierta meta, no toma en cuenta la historia de las distancias sociales ni su lógica de producción y reproducción... La elección de la “igualdad de oportunidades” – unida a la base de información (lo básico)– como pauta distributiva, tampoco produce la integración social que se propone. Su planteamiento de igualdad de derechos esenciales, en el marco de un recorte de la universalidad, lo que produce en el mejor de los casos es una nueva modalidad de la focalización, la de los derechos esenciales.

Ante este cuadro empobrecido de discusión de la protección social, se vuelve imprescindible recolocar el tema de las políticas universales y del modelo de protección social en la agenda política regional. La institucionalidad que requiere la protección social en este contexto implica

alteraciones estructurantes en la dinámica social y política, siendo puntos centrales de esta agenda (Fleury, 2009):

- a- La desvinculación de los beneficios de la condición de inserción en el mercado de trabajo y su exclusiva vinculación a los derechos sociales de ciudadanía;
- b- El fortalecimiento de los sistemas de políticas universales en sistemas no segmentados por fracturas sociales y regionales, capaces de traducir las nociones igualitarias que consolidan la ciudadanía;
- c- La inserción de los programas de discriminación positiva en el interior de los sistemas universales, en contraste con permitir que éstos reproduzcan las discriminaciones mientras reducen las desigualdades;
- d- El rompimiento definitivo con la discriminación de las mujeres y la falta de reconocimiento de su trabajo en las agendas de beneficios y pautas de la protección social;
- e- La construcción de mecanismos de participación y deliberación social que permitan el ejercicio de una ciudadanía activa, y que no sean exclusivos de las áreas de políticas sociales, pasando a incorporar también transformaciones en los procesos decisivos de las áreas de planeación y economía;
- f- La existencia de políticas públicas de protección social que aseguren servicios y beneficios exigibles, dentro de las expectativas conocidas y patrones de calidad públicamente definidos;
- g- El fortalecimiento institucional de los mecanismos de formulación de políticas, entrega de servicios y coordinación de la protección social, que impacten en las políticas de recursos humanos, salarios, carreras por organizaciones prestigiadas, técnicamente competentes y resistentes al uso meramente político partidario;
- h- La construcción de mecanismos efectivos y sostenibles de financiamiento de las políticas sociales que no estén subordinados a la volatilidad de la dinámica de acumulación de capital y que

estructuren de forma irreversible la primacía de lo social sobre los intereses particulares;

i- La construcción de un pacto fiscal que establezca una estructura tributaria basada en principios progresistas y de justicia social, transparencia y efectividad;

La construcción de modelos de protección social que rompan los límites disciplinarios y organizacionales y que funcionen como redes de protección definidos a partir de los territorios y necesidades de los usuarios, repensando la gestión de las ciudades procurando construir vínculos entre ciudad y ciudadanía;

k- La eliminación de los múltiples flujos que canalizan los recursos sociales hacia los proveedores privados de servicios de protección social y hacen al sistema público perversamente complementario al sector privado.

l- Es imprescindible la creación de mecanismos efectivos de regulación de las prácticas empresariales privadas en el campo de la protección social, subordinándolas al papel de garantes de bienes de relevancia pública.

m- Dar prioridad a las políticas que buscan la difusión de prácticas materiales y simbólicas de una cultura de solidaridad que permitan sustentar programas sociales colectivos que respeten las diferencias y fortalezcan la construcción de sujetos autónomos, en un proceso relacional de construcción de la sociedad.

Referencias

ARRIAGADA, Irma; MATHIVET, Charlotte. Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. Serie Políticas sociales no. 134. Santiago do Chile: Cepal, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Associativismo e participação na saúde; uma análise da questão na região nordeste do Brasil in Fleury, Sonia e Lenaura Lobato – Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

BAUDRILLARD, Jean. La société de consommation. Paris: Editions Denoel, 2009

CALDERÓN, Fernando e LECHNER, Norbert. Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia. La paz: Plural, 1998.

- CAMPOS, Gastão W. A Reforma Sanitária Necessária. In Fleury, S, Bahia, L e Amarante, P. Saúde em Debate – Fundamentos da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2008.
- CAMPOS, Gastão W. O Debate Necessário à construção de uma Teoria sobre a Reforma Sanitária. In Fleury, S, Bahia, L e Amarante, P. – Saúde em Debate – Fundamentos da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2008
- CASTEL, Robert. Les métamorphoses de La question social. Paris: Gallimard, 1995
- CÓRTEZ, Soraya M. V. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade in Fleury, Sonia e Lenaura Lobato – Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009
- DAHL, Robert A. La Democracia y SUS Críticos. México: Paidós, 1991.
- FEDOZZI, Luciano J. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação In Fleury, Sonia e Lenaura Lobato (organizadoras) Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.
- FLEURY, Sonia. - Coesão e Seguridade social in Lobato, Lenaura VC e Fleury, Sonia – Seguridade Social, Cidadania e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. b
- _____. “Legitimidad, Estado y Cultura Política” in Calderón, F. (Coord) - ¿ Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells, Vol II, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- _____. A Análise Necessária da Reforma Sanitária In Fleury, S, Bahia, L e Amarante, P. – Saúde em Debate – Fundamentos da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2008.
- _____. Dual, Universal or Plural? Health Care Models and Issues in Latin America: Chile, Brazil and Colombia in Caros Molina Health.2001.
- _____. Estados sem Cidadãos – seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994
- _____. La Expansión de La ciudadanía in AAVV, Inclusión social y Nuevas Ciudadanías. Bogotá: Pontificia Universidad Católica, 2003.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista in Souza, Jessé (org) Democracia hoje – Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Editora UnB. 2001
- _____. “Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation”. 2001. www.wissensgesellschaft.org
- FRIEDMAN, Milton & rose. Liberdade de Escolher – O novo liberalismo Econômico. Rio de Janeiro: Record, 1980
- GENRO, Tarso, COCCO, Giuseppe, CÁRCOVA, Carlos María, GUIMARÃES, Juarez. O Mundo Real – Socialismo na era pós-liberal. Porto Alegre: L&PM Editores, 2008
- GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Editora. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel. Porto Alegre: P.A.L. & PM, 1980
- HONNETH, Axel Luta por reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003
- LABRA, Maria Eliana. Política Nacional de Participação na Saúde: entre a utopia democrática do controle social e a práxis predatória do clientelismo empresarial in Fleury, Sonia; Lobato, Lenaura. Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.
- LACLAU; MOUFFE. Hegemony and Radical Democracy in Hegemony and Socialist Strategy. London: Verso, 2001
- LANZARO, Jorge. La socialdemocracia criolla. In Nueva sociedad, no. 217, Septiembre Octubre, pp 40-58, Buenos Aires, 2008.
- LECHNER, Norbert. Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social in Revista Instituciones y Desarrollo no. 7 pág. 7-34. IIG, Barcelona, 2007.
- MACHINEA, José Luis. El financiamiento de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina in Ana Sojo y Andrac Uthoff (editores). Cohesión social en américa latina y el caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- MÉSZÁROS, István. O Século XXI – socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- MINTEGUIAGA, Analía M. De La focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo básico in Lobato, Lenaura VC e Fleury, Sonia – Seguridade Social, Cidadania e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009
- MOLINA, Carlos G. Universalismo básico- Una nueva política social para América Latina. Banco

- Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: Editorial Planeta, 2006.
- MORONI, Jose Antonio. O direito á Participação no governo Lula in Fleury, Sonia e Lobato, Lenaura. Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009
- O' DONNELL, Guillermo. "Notes on the State of Democracy in Latin America". UNDP, 2002.
- OFFE, Claus. A democracia Partidária Competitiva e o "Welfare State" Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização in Offe, Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Francisco. O momento Lênin in Novo Estudos n. 75, julho, Cebrap. São Paulo, 2006.
- POULANTAZAS, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981
- PREZEWSKI, Adam. Capitalismo e Social-Democracia.. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1989.
- PROCACCI, Giovanna. "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar" in Soledad García y Steven Lukes (comps.) - Ciudadanía, justicia social, identidad y participación, Madrid: siglo XXI, 1999.
- RAMIREZ, Franklin G. Sociedad Civil, participación y democracia en el nuevo contexto político latinoamericano in Fleury, Sonia e Lenaura Lobato – Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009
- ROBERTS, Kenneth M. ¿es posible una socialdemocracia en América Latina? In Nueva sociedad, no. 217, Septiembre Octubre, pp 86-98. Buenos Aires, 2008.
- ROSANVALLON, Pierre. La contrademocracia- La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2007
- SANTOS, Boaventura de souza – Pela Mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade. Porto: Edições Afrontamento, 1994
- SOJO, Ana; UTHOFF, Andrac (editores). Cohesión social en América latina y el caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- SORJ, Bernardo; MARTUCCELLI, Danilo. O desafio latino-americano – coesão social e democracia . São Paulo: Instituto FHC, 2008.
- TRUJILLO, Jorge León. La nueva Constitución del Ecuador, 2008: su proceso de definición y los cambios institucionales. In Lizandra Serafim y José Antonio Moroni (org.) Sociedad Civil y Nuevas Institucionalidades Democráticas en América Latina: Dilemas y Perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009.
- WOOD, Ellen M. Democracia contra Capitalismo – a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003
- YOUNG, Marion I. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa in Souza, Jessé (org) Democracia hoje – Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Editora UnB, 2001



Medicina Social
Salud Para Todos