

## Las políticas sociales en los años noventa: nuevos retos para el trabajo de los grupos de derechos humanos

---

**Luis Carlos Arenas Monsalve**  
**Mauricio Sanabria F.**

Investigadores ILSA

---

■ *Para contribuir a la redefinición del contenido de los derechos humanos y a la reestructuración de las luchas en este campo, los autores plantean la reflexión sobre la relación entre políticas sociales y derechos humanos en el marco de la nueva fase de acumulación capitalista, "posfordista".*

*Señalando las insatisfacciones de los trabajadores desde el inicio mismo de la consolidación de las relaciones capitalistas -en la segunda mitad del siglo XIX-, el escrito avanza en la presentación del proceso que significó la concreción de una suerte de convenio entre el capital y el trabajo: "el pacto fordista", propio de un segundo momento del capitalismo y una de sus principales características. El "pacto" expresa, según los autores, las demandas de la clase trabajadora y los mecanismos del capital para garantizar la reproducción social.*

*En ese sentido, la políticas sociales del Estado de bienestar (modelo de Estado propio de este período del capitalismo) tienen a las organizaciones de los trabajadores como contraparte y sujeto social negociador de las reivindicaciones en la educación, la salud, la vivienda, la recreación, la pensión, etc., para "el conjunto de los asociados". Antes que derechos humanos económicos, sociales y culturales, esas demandas*

se expresan como derechos de los trabajadores y por ello no estaban en la agenda de la causa de los derechos humanos. Pero las cosas han cambiado y los autores reseñan la crisis-reestructuración, no sólo del Estado de bienestar sino del "régimen fordista" de acumulación y en última instancia de las relaciones capitalistas en general. La crisis-estructuración tiene varias dimensiones. La reproducción social es una de ellas, y el capital enfrenta la necesaria búsqueda de nuevos mecanismos para que cumplan ese propósito: ahora se confunden los espacios tradicionales de lucha por los derechos humanos y los de reproducción social.

Al centralismo que supuso el Estado de bienestar y el sindicato en la "negociación" de las medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población, le sucede la emergencia de "nuevos sujetos" que abanderan luchas "parciales". Las reivindicaciones de género, los derechos de la niñez, de los indígenas, etc., serían una muestra de los cambios en el marco de la sociedad civil. En concomitancia, el Estado arremete contra el centralismo. "Se descentraliza, se privatiza, se internacionaliza": hace un llamado a la iniciativa privada para garantizar tanto el proceso productivo como el reproductivo.

El derecho a la vivienda, a la educación, etc. abandonan el campo de los derechos laborales y se plantean en el terreno de los derechos humanos. Sin embargo, es necesario analizar el contenido de estos derechos y el sentido y alcance de las luchas desde esa causa, teniendo en cuenta las características y tendencias de las nuevas políticas sociales y, más allá, ubicando el nuevo escenario que plantean las relaciones sociales capitalistas. Este es el punto en que insisten los autores.

Al finalizar la lectura, parece quedar planteado un dilema: ¿El sentido de la actual lucha por los derechos económicos, sociales y culturales se corresponde con los nuevos mecanismos de reproducción social que requiere el capital? ¿O se abre la posibilidad, a partir del abandono de la centralidad del sujeto social, de estructurar luchas con un sentido transformador desde el espacio que "ganan las nuevas causas" en el nuevo contexto?

### **Social Policies in the Nineties:**

#### **New Challenges for Human Rights Groups**

- *With hopes of contributing to the redefinition of human rights and to the restructuralization of the struggles in this field, the authors reflect on the relation between social policies and human rights in the context of the new phase of capitalist accumulation: "post-fordism".*

*This paper considers the process that lead to an agreement between capital and work: "the fordist pact", which was one of the main characteristics of the second phase of capitalism. According to the authors, the "pact" expresses the demands of the working class and of the mechanisms of capital to guarantee social reproduction.*

*The counterparts of the social policies of the Welfare State are the workers' organizations and the elements for negotiation include education, health, housing, recreation, and pensions for the "associates". That is to say, before being economic, social, and cultural human rights, these demands were expressed as the rights of workers, and were not included within the human rights cause.*

*The restructuralization crisis has brought changes within the Welfare State, the fordist regimen, and within capitalist relations in general. It has affected social reproduction, causing capital to search for new mechanisms to fulfil this role. For this reason traditional spaces of human rights struggles and social reproduction begin to mix.*

*The Welfare State and union as the main negotiators (of measures destined to improve living conditions for the entire population) changes with the emergence of "new subjects" fighting for "partial" causes. Gender issues, children's and indigenous people's rights, are a sample of the changes within civil society. At the same time, the State rejects centrality, becoming decentralized, privatized and internationalized - it calls for private responsibility to guarantee productive as well as reproductive processes. As a consequence, the right to housing, to education, etc., leave the field of worker's rights and are taken up as human rights causes. However, we need to analyze the content of these rights and the meaning and the reach of the struggles, taking into account the characteristics and tendencies of the new social policies, and the influences of new capitalist social relationships.*

*The article leaves the readers to reflect on the following dilemma: Does the current fight for economic, social and cultural rights correspond to the new mechanisms of capitalist social reproduction? Or is it possible to structure struggles from the spaces that "new causes are winning" within an understanding of the new context?*

## 1. Introducción

Lo que sigue es una primera aproximación temática al objetivo de contribuir a redefinir el marco de las luchas por los derechos humanos en América Latina. El contenido, lejos de obedecer a un simple ejercicio académico, nace de una constatación de la realidad de los derechos humanos en América Latina y el Caribe: al penoso aumento de violaciones a los derechos civiles y políticos -ahora en el contexto de las democracias constitucionales- se le suma la agudización de la pobreza. No es difícil apreciar el aumento del desempleo y subempleo, la precarización o "flexibilización" de las relaciones laborales, la disminución del gasto social (históricamente insuficiente); situaciones, todas, que en conjunto se traducen en un aumento del empobrecimiento de las mayorías sociales de nuestros países, incluidas algunas capas "medias".

En la terminología de los derechos humanos, ese retroceso social no evidencia otra cosa que el desconocimiento y/o las violaciones a los derechos económicos y sociales como consecuencia de la aplicación de la política económica neoliberal.

Hemos ubicado el tema de "las políticas sociales" como ventana de entrada a la reflexión sobre derechos económicos y sociales, por tres apreciaciones fundamentales:

- i) En el período del régimen de acumulación consolidado en la segunda posguerra, que pasa a la historia como "régimen fordista", se caracterizó al Estado como de "bienestar" o "providencia" o "benefactor". Ese concepto de Estado asumió su materialidad en medidas e instituciones que tenían por objeto el bienestar y los servicios sociales. En última instancia, tenían como propósito el cumplimiento del proceso de reproducción social, mediado por la existencia de una relación salarial. En este orden de ideas, el desarrollo de la etapa fordista del capitalismo privilegió a las organizaciones de los trabajadores como "negociadores" de las políticas sociales (educación, salud, vivienda, recreación, pensiones).

De ahí que la formulación de esas demandas de la sociedad no se hicieran desde el contenido del discurso de los derechos humanos, y que los activistas de derechos humanos no abanderaran esas causas, al menos de manera parcial. A esto se debe adicionar el contexto de fuerte convulsión política que, en los años 70 y 80, bajo variadas manifestaciones (régimen militares, conflictos armados internos) golpeó a los pueblos de la región. De cierta manera, ese contexto condicionó el accionar de los grupos de derechos humanos, "obligándolos" a colocar todas sus energías en denunciar las violaciones a los derechos

civiles y políticos, y en buscar su defensa y protección. En otras palabras, la ausencia de regímenes democráticos hizo (y hace) necesaria la emergencia de la confrontación social desde el contenido de los derechos civiles y políticos.

- ii) El actual proceso de reestructuración capitalista, en un contexto en donde el mapa "democrático" de la región está casi completo, camina por el sendero de las privatizaciones, el desmonte del Estado benefactor (o lo que había de él) y el cambio de los conceptos del gasto fiscal y de la regulación estatal. Postula que el mercado es el mejor mecanismo para la asignación de recursos económicos y para la satisfacción de las necesidades de los individuos, noción que se hace extensiva al bienestar y los servicios sociales, porque al neoliberalismo le interesa abrir todas las actividades económicas rentables al capital privado, dentro de la necesidad de ampliar los espacios de acumulación y reducir, además, los gastos del Estado en ese campo. En este orden de ideas, la privatización de "la cuestión social" pasa por la necesidad política de "aniquilar" a la clase trabajadora y a sus organizaciones, el sindicato (ya de por sí en una aguda crisis), organización social que dentro del esquema del Estado de bienestar tenía la posibilidad de "negociar" colectivamente los beneficios sociales. Dentro del nuevo esquema ("el neoliberal") las negociaciones colectivas y solidarias se hacen cada vez menos viables.
- iii) Lo último nos permite avanzar sobre el tercer punto: al constatar el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría absoluta de nuestros pueblos -el retroceso social cada vez más acelerado-, además del debilitamiento del sujeto social que abanderó la causa de los derechos humanos económicos y sociales (aunque nunca se haya formulado desde ese espacio de confrontación social), el sindicato,<sup>1</sup> así como el desvanecimiento de la responsabilidad del Estado por lo social, nos interesa pensar el contenido que, en el contexto actual de profundas crisis-transformaciones del capitalismo, tendría la defensa de los derechos humanos económicos y sociales. Y más que eso, pensar en la "reestructuración" de la confrontación

---

1 Si bien la reflexión sobre las ventajas y desventajas producto de la centralidad de las luchas sociales en el movimiento obrero, resulta apasionante, su evaluación desborda los propósitos de este trabajo.

social colectiva, recogiendo los aportes y las experiencias de las confrontaciones "parciales", cuya emergencia, también, se constata en la región.

Aunque en etapa exploratoria, nuestras reflexiones se orientan hacia eso último: intentar contribuir a la redefinición del contenido de los derechos humanos económicos y sociales desde la comprensión de la lógica capitalista sobre las políticas sociales, y así, modestamente, contribuir en la reconversión de las luchas por los derechos humanos.

Una última advertencia. Al ser esta una primera aproximación -en cierta manera diferente, o, por lo menos, con poca literatura- frente al tema de los derechos humanos, mucho de lo escrito tiene conexiones poco rigurosas, y en algunos casos los vacíos se hacen evidentes.

## **2. Estado de bienestar, políticas sociales y reproducción social**

Por todos es sabido que la consolidación de las relaciones capitalistas en la segunda mitad del siglo XIX en Europa hizo que comenzara la emergencia de un nuevo sujeto social: la clase obrera, caracterizada por haber sido lentamente expropiada de los medios de producción, arrojada a las ciudades y/o al poblamiento de los Estados Unidos de América. Dado que dicha clase únicamente contaba para sobrevivir con su fuerza laboral, se vio envuelta en un ascendente proceso de salarización y de disciplinamiento en las primeras unidades fabriles que entonces se organizaron. Sin embargo, con ella comenzaron las luchas de este nuevo sujeto social que desde entonces se resistió a aceptar el capitalismo como la única forma posible de organización social.

Las penosas condiciones de vida de las primeras generaciones de obreros industriales fueron testigos de efervescentes movilizaciones revolucionarias de este nuevo sujeto social que comenzó a tejer sus propias formas organizativas alrededor de las organizaciones y partidos obreros. En estas primeras décadas de capitalismo industrial el capital se encontraba aún sin mecanismos para hacer frente a las luchas del naciente proletariado. Por esta razón, las primeras reacciones del capital fueron netamente defensivas: las medidas represivas caracterizaron el tratamiento de este nuevo fenómeno denominado desde entonces como la "cuestión social", que exigía de parte de aquel "capitalista colectivo ideal" (para utilizar la famosa expresión de Engels), el Estado, que desde entonces se asumía por encima de las clases para garantizar la existencia misma del modo de producción capitalista.

En este orden de ideas, desde finales del siglo XIX comienzan a aparecer en Europa las primeras medidas estatales tendientes a menguar la explotación de los trabajadores

por parte del capital. Igualmente afloraron innumerables organizaciones de ayuda mutua, en las que los obreros-artesanos buscaban solidariamente garantizar la reproducción de su clase, y de organizaciones de origen eclesial o de filantropía de algunos sectores de la burguesía, constituidas para cumplir el mismo fin.

Este proceso se vivió de manera similar, pero unas décadas después, en América Latina. En efecto, dado que en nuestro continente hasta la segunda década de este siglo se inicia un incipiente proceso de industrialización, comienzan a aparecer los primeros brotes radicales de descontento de la naciente clase obrera, al igual que las primeras organizaciones de trabajadores que llegan a liderar históricas luchas.

De esta manera, los años veinte ven cerrar una fase en la joven historia del capitalismo, en los países del centro y de la periferia, caracterizada por un tratamiento policivo de las reivindicaciones obreras, e "informal" de los mecanismos de reproducción social. Lo anterior, sumado a la gravísima depresión financiera internacional obligan a un viraje radical del papel del Estado en la economía y en la sociedad en general, comenzando con ello el predominio de los postulados keynesianos en detrimento de las ideas económicas liberales clásicas.

La nueva fase del capitalismo surgida en los años treinta ha sido denominada posteriormente como fordista y estuvo caracterizada por las siguientes medidas:

- a) Una expansión constante de la oferta y de la demanda, gracias a las innovaciones que Ford introdujo en la producción con la creación de la cadena de montaje, mecanización que junto a los anteriores aportes del taylorismo para el control del proceso de trabajo por parte de la dirección hizo que la producción se disparara, gracias a la producción en serie; y, de otro lado, la elevación de los salarios de los obreros permitió un consumo masivo que vino a corresponder perfectamente con la expansión productiva.
- b) Una fuerte participación del Estado en la conducción y regulación de la economía, que vino a crear las condiciones mínimas para el desarrollo del capital, como las inversiones en obras públicas que permitieron la creación de una infraestructura de servicios para el desarrollo del capital, lo mismo que la creación de una estructura estatal por ramas. Igualmente, el Estado también crea, entonces, algunas medidas para garantizar unas condiciones mínimas de reproducción de los trabajadores como clase. En especial de los trabajadores asalariados, pero que alcanzaron a permear todo el tejido social y permitie-

ron unos mecanismos de reproducción social con ciertos perfiles de universalidad.

- c) Un pacto entre el capital y el trabajo, "negociado" por el sindicalismo, que vino a canalizar las reivindicaciones de la clase obrera organizada y a desradicalizarla, a cambio de unas reglas predeterminadas para la negociación con el capital de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo y de un conjunto de mecanismos adicionales al salario que contribuían a mejorar las condiciones de reproducción social de los asalariados.

Si bien los mecanismos de este "pacto social" fordista se comenzaron a diseñar desde los años treinta, no fue sino hasta la segunda posguerra que comenzaron a profundizarse y a ser llevados a sus "extremos". Es lo que se ha dado en llamar la época del Estado interventor de bienestar, que obviamente vino a ser aplicado de una manera desigual en los países del centro y de la periferia y entre ellos mismos de acuerdo con el balance de la lucha de clases en cada país.<sup>2</sup>

Dentro de las tareas que debía liderar el Estado, la "gestión" de la fuerza de trabajo fue una de las más importan-

---

2 Así, por ejemplo, Laurell señala que "es posible distinguir, dentro de lo que genéricamente se ha denominado el 'Estado de bienestar' capitalista, varias formas de este Estado que se corresponden con políticas sociales con contenidos y efectos sociales diversos... estas características están determinadas por los procesos políticos, culturales e ideológicos particulares. El análisis de las políticas sociales, entonces, debe apartarse del criterio simple de magnitud del gasto social y ser histórico-procesales, lo que significa contemplar su proceso de constitución, los planteamientos subyacentes, su orientación-contenido y sus implicaciones para la relación de la fuerza política.", Cf. LAURELL, Asa Cristina (1992), "Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo", en: *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, Asa Cristina Laurell (coord.), Fundación Friedrich Ebert, México, pág 127. En el mismo sentido Germán Palacio ha señalado que lo importante "es menos el mote o calificativo que le otorguemos al Estado, que el reconocer las características del nuevo tipo de Estado que se consolida en la posguerra en América Latina. No sólo incrementa el gasto público sino que crea nuevos aparatos, ministerios de trabajo y seguridad social, cuerpos consultivos y asesores con participación obrera. Este tipo de Estado en América Latina, promovió un proceso de desarrollo industrial con un esquema conocido como de "sustitución de importaciones", Cf. PALACIO Germán (1989), "Servicios legales y relaciones capitalistas: un ensayo sobre los servicios jurídicos populares y la práctica legal crítica", en: *Revista El Otro Derecho* Nº 3, Bogotá, Temis-ILSA.



tes. Ella implicaba por lo menos las siguientes tareas:<sup>3</sup> a) La administración de "las circunstancias socio-culturales" que afectan el tránsito de la fuerza de trabajo, en relaciones salariales; b) La regulación de las relaciones salariales y de las formas de subsistencia por fuera del mercado de trabajo; c) La regulación cuantitativa de la oferta y la demanda del mercado de trabajo; d) "El manejo de la producción del consenso, especialmente de los trabajadores asalariados, a través de la implementación de mecanismos de concertación con los sindicatos".

Durante los años en que estuvo vigente el pacto fordista, los mecanismos de reproducción social se sustentaban en la combinación de la tríada, salario directo, salario indirecto y trabajo doméstico.<sup>4</sup> En ese sentido la clase obrera se pensaba exclusivamente en términos de clase obrera asalariada, excluyéndose de esta manera un enorme contingente social, que en esa medida era únicamente destinatario de un conjunto de políticas sectoriales, como el caso de las políticas agrarias para los trabajadores agrícolas.<sup>5</sup> En el mismo sentido, socialmente se consideraba trabajo sólo aquél que tuviera una remuneración salarial<sup>6</sup>.

El salario directo tenía un doble carácter. Por un lado el trabajador asalariado fabril que recibía su remuneración salarial y que negociaba con su empleador unas mejores condiciones de vida; por el otro lado, mediante el establecimiento por parte del Estado de salarios mínimos se señalaban a las pequeñas y medianas empresas unos límites para de esta manera garantizar la reproducción social. Este trabajador usualmente no tenía posibilidad de negociar de manera colectiva con su empleador y dependía en mayor medida del salario indirecto que pudiera brindarle el Estado de bienestar.

El salario indirecto estaba representado en el conjunto de "bienes públicos" que el Estado financiaba y que en la mayoría de los casos ofrecía como "universales", en salud, educación, vivienda, servicios públicos, acceso a la justicia, etc.

El trabajo doméstico: mediante el trabajo no remu-

---

3 *Ibid.*, pág. 59.

4 *Ibid.*

5 Cf. NOVOA, Edgar y RESTREPO, Darío (1994), "Globalización y Estado Nación. Las políticas sociales de la nueva era", mimeo, Bogotá.

6 Años más tarde las feministas fueron quienes más enfáticamente lucharon contra este estrecho entendimiento del trabajo, reivindicando de esta manera el trabajo doméstico de muchas mujeres, esenciales para la reproducción social dentro del esquema del Estado de bienestar.

nerado de las mujeres en el hogar se garantizaba el "mantenimiento" de esa fuerza de trabajo que iba a la fábrica, por ejemplo, a partir del arreglo del vestuario, curtido y desgastado en el lugar de trabajo, etc.

### **3. La crisis del Estado de bienestar**

Aunque ya a finales de la década del 60 se empieza a manifestar el agotamiento del modelo del Estado de bienestar, es en los años 70 que se hace evidente la crisis de esa forma de Estado. Que, en última instancia, es la crisis del patrón de acumulación hasta entonces dominante, "el fordista".<sup>7</sup>

La crisis económica mundial de finales de los setenta e inicios de los ochenta, inaugura el momento propicio para, ideológicamente, concentrar la responsabilidad de la crisis en el intervencionismo estatal en el proceso económico y sus políticas e instituciones de bienestar.

El pacto fordista entre capital y trabajadores tenía como base el equilibrio de la relación productividad-salarios y la relación salarios directos-salarios indirectos;<sup>8</sup> agotado ese equilibrio ("a favor de los trabajadores"), la rentabilidad del capital se ve lesionada. En efecto, el Estado de bienestar y sus políticas sociales basadas en (y para garantizar) las condiciones de reproducción de los asalariados, cultivan el terreno para nuevas demandas sociales (medio ambiente, calidad de vida ligada a los servicios sociales, igualdad de derechos para hombres y mujeres, reconocimiento y respeto por la diversidad étnica, etc.), que se separan del comportamiento de los ciclos económicos.<sup>9</sup>

Con el esquema del Estado benefactor, la tendencia era a responsabilizar al Estado por los asuntos de interés colectivo. Se "debían crear", entonces, instituciones especiali-

---

7 En palabras de Santos: La crisis del "Estado Providencia" se soporta básicamente en la crisis del régimen de acumulación consolidado en la posguerra, o "régimen fordista", como es conocido sobre todo en Europa, o la "estructura social de la acumulación", como es también conocido en América del Norte. Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa(1994), "Subjetividad, ciudadanía y emancipación", en: Revista *El Otro Derecho* N° 15, Bogotá, ILSA, 1994.

8 *Ibid.*

9 Laurell se refiere a la crisis de rentabilidad del capital de la siguiente manera: "Ocurre así (refiriéndose a la intervención del Estado y a sus políticas sociales) porque facilita la organización de grupos con intereses corporativos que formulan demandas incumplibles,... lo que tiende a incrementar la intervención estatal", *op. cit.*, pág. 134.

zadas, presupuestos fijos, hasta cierto punto, políticas específicas y personal para la implementación de las políticas.

Lo anterior es apenas una presentación descriptiva del aumento del déficit público, como una de las manifestaciones de la crisis del Estado bienestar, y una de las razones para exigir su "desvanecimiento".

Los actuales procesos de internacionalización de los mercados y la transnacionalización de la producción -dentro de un nuevo patrón de acumulación que tiene como horizonte el impulso de una nueva etapa de acumulación capitalista, que entre otras cosas implica un nuevo ciclo de concentración de capital en manos del gran capital internacional- evidencian la crisis de la regulación nacional, que soportó el nacimiento y desarrollo de la fase fordista de acumulación y la materialidad del Estado de bienestar (sus políticas, instituciones y servicios).

Al ser una regulación cuya espacialidad pertenecía al Estado-Nación, también se habla de la crisis de éste, como forma primordial del Estado capitalista: de un lado, frente a la globalización de la economía y las instituciones que se desarrollan con ella, empresas multinacionales, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial<sup>10</sup>. De otro lado, frente a los crecientes procesos de descentralización (regionalización en algunos países) de las funciones, las competencias y los recursos relacionados con las políticas sociales y la infraestructura física y comercial. En este nivel también hay un surgimiento de nuevas instituciones -privadas- que, como en el nivel de la globalización, juegan un papel muy importante en la "definición de las regulaciones". El paso por la legislación y la negociación del Estado-Nación es cada vez menos necesario.

La crisis del Estado de bienestar, propia del régimen fordista de acumulación, parece ubicar la crisis de los mecanismos y el contenido de reproducción social (o por lo menos la redefinición). Si en el fordismo los mecanismos para la reproducción social descansaban en la tríada: salarios directos, salarios indirectos (las políticas sociales -finalmente, el Estado de bienestar-) y trabajo doméstico, al entrar en crisis el modelo mismo de acumulación, plantea (como explícitamente se ha dicho) una nueva relación entre producción y reproducción social.

---

10 SANTOS, Boaventura de Sousa , *op. cit.*

**4. Las transformaciones del capitalismo y la necesaria búsqueda de nuevos mecanismos de reproducción social**

La crisis/reestructuración<sup>11</sup> que comenzó a evidenciar el capitalismo desde comienzos de los años setenta debe ser comprendida en tres dimensiones básicas:

**La dimensión de la crisis/reestructuración en la organización del proceso productivo:**

Expresada en, por lo menos, los siguientes factores:<sup>12</sup>

- i) *La dependencia excesiva de las máquinas y de la fuerza laboral:* El proceso productivo durante el fordismo dependió excesivamente de las máquinas, lo que le trajo gran rigidez a la estructura de producción; pero, igualmente, muchos elementos participantes en el proceso productivo fueron contaminados de dicha dependencia, como es el caso de la fuerza laboral, que se hizo imprescindible para la operación de las máquinas electromecánicas. Por esta razón, gracias a los aportes de la informática, la producción pudo romper la dependencia de la máquina y de la fuerza laboral al permitir que concepción y ejecución hicieran parte de la máquina informatizada o robotizada; pero, además, hizo posible que se combinara simultáneamente en el proceso productivo el trabajo manual intensivo con las formas más sofisticadas de tecnificación. De esta manera, la multifuncionalidad de la máquina hizo necesario trasladar dicha flexibilidad a la fuerza de trabajo, por eso vemos que las nuevas prácticas de empleo de la fuerza laboral están caracterizadas por la movilidad, la precariedad, la interinidad y la subcontratación.
- ii) *El aumento permanente en gastos de capital fijo:* Las máquinas que caracterizaron la producción fordista solían ser unifuncionales, al igual que su operación manual, de tal manera que difícilmente se podía variar y adecuar a los cambios en los mercados; dicha máquina solía servir para la fabricación de un producto estandarizado, al igual que la operación manual de la misma, que por lo general era llevada a cabo por el mismo trabajador durante toda la vida útil del obrero y de la máquina. Lo anterior implicaba

---

11 Entendemos por crisis/reestructuración el simultáneo proceso de transformación de unas formas de organización social que se agotan y de inmediato son recreadas por unas nuevas; en este sentido crisis/reestructuración lleva implícito un proceso de ruptura.

12 Cf ROJAS, Fernando (1987), "Tecnología de la información: ¿Una nueva estrategia capitalista de subordinación de los trabajadores?", en Revista *Cuadernos de Economía* N° 11, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

que cualquier variación en la producción requiriese de un permanente aumento de los gastos de inversión en capital fijo, lo que afectaba constantemente la rentabilidad del capital. En ese sentido, los aportes de la informática y de la programación de computadores han permitido hacer de sus elementos polivalentes o multifuncionales, que facilitan planes flexibles de producción que puedan acomodarse perfectamente a las variaciones en la demanda en un momento determinado.

- iii) *La aparición de "nuevos tiempos muertos" durante el proceso productivo:* Aunque el fordismo eliminó muchas "imperfecciones" que impedían el funcionamiento óptimo de las máquinas y de los hombres que las manejaban, reduciendo al mínimo los "tiempos muertos" de trabajo, es decir, los momentos en que los distintos elementos del proceso productivo no están "produciendo", la organización fordista del trabajo generó nuevos "tiempos muertos", como por ejemplo la inmovilización de grandes cantidades de materias primas en el curso del proceso productivo; igualmente, por la rígida parcelación del trabajo en labores de ejecución y de control o vigilancia. Aquí también los avances en las tecnologías informáticas y en las comunicaciones permitieron superar la rígida división entre tareas de ejecución y de control, al transformarlo en control electrónico e incluso en autocontrol por parte de los mismos trabajadores.
- iv) *La excesiva concentración espacial de la producción:* La estructura fordista había convertido a las fábricas en el lugar de producción por excelencia, lo que trajo una enorme rigidez a la actividad industrial que la condenó a una excesiva concentración espacial y, por tanto, poblacional, con todos los problemas que de allí se derivan. Las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones van a permitir, también, la flexibilidad de los procesos productivos al desmontarse la fábrica tradicional; sin embargo, es importante resaltar que la reestructuración actual no se apoya exclusivamente en las nuevas máquinas sino muy especialmente en la "transformación de las condiciones sociales" que las nuevas tecnologías permiten.<sup>13</sup> La aplicación

---

13 Por ello, debemos tener en cuenta que "... lo que importa no es constatar si en los países periféricos existe la misma tecnología que en los del centro, sino cómo la articulación entre unos y otros homogeniza las condiciones sociales y los compromete en una lógica común de acumulación a escala mundial que tiene similares implicaciones en el modo de explotación del trabajo". Cf. MONCAYO, Héctor-León (1992), "¿Vamos hacia el derrumbe de

de las nuevas tecnologías a los procesos productivos ha permitido una parcelación de la producción, una descentralización del proceso fabril en un complejo archipiélago de pequeñas unidades productivas que ejecutan tareas aparentemente inconexas pero que hacen parte de un proceso productivo mayor; es lo que se ha dado en llamar la "fábrica difusa".

La descentralización productiva le ha permitido al capital aprovechar las profundas diferencias salariales de una región a otra, y entre los países desarrollados y los subdesarrollados, de tal manera que ello ha servido para romper el poder de los sindicatos presionando por la disminución de los costos de la mano de obra y por el abandono de una legislación laboral y de seguridad social que se había creado durante el fordismo. De esta manera, el capital ha venido trasladando cada vez más los costos y riesgos de inversión de capital fijo (maquinaria y equipo) en la fuerza de trabajo, a la cual ha organizado en "microempresas" o "famiempresas", que realizan una parte del proceso productivo para una empresa más grande. Con ello el capital rompe también con la falsa parcelación de la clase obrera, entre un obrero masa que tenía en la fábrica su núcleo principal de trabajo y el resto de los trabajadores, derivando con ello en la constitución de un nuevo sujeto, el "obrero social"<sup>14</sup> que se encuentra diseminado por todo el tejido social pero que está subordinado a la articulación con otras fichas del "rompecabezas" productivo.

- v) *Las permanentes oposiciones al trabajo taylorizado*: La profundización de la parcelación de las tareas de ejecución y concepción provocó, en el largo plazo, un creciente malestar entre la mano de obra, expresada en ausentismo, sabotajes a la máquinas, etc. Sumado a la concentración de los obreros en la fábrica, facilitó la actuación organizada en contra del capital. Por ello, las nuevas tecnologías y las nuevas formas de organización de la producción han que-

---

la legislación laboral? Algunas hipótesis sobre la reestructuración del capitalismo en la periferia", en *El Otro Derecho* N° 12, Bogotá, ILSA.

- 14 Cf. NEGRI, Toni (1992), *Fin de siglo*, Barcelona, Paidós. Rojas habla de la "universalización de la clase obrera", por cuatro razones: i) Se barre con la antigua separación entre fuerza laboral activa y fuerza laboral de reserva; ii) se elimina la rígida separación entre el obrero empleado, el desempleado y el autoempleado; iii) se crean las condiciones para un dinámico proceso de movilidad laboral; iv) la estabilidad laboral se convierte en excepcional. Cf. ROJAS, Fernando, *op. cit.*

rido rescatar para el capital ese saber obrero permanentemente recreado; por ello hoy se habla de trabajo de grupo, se eliminan formalmente las jerarquías en la producción, etc.

### **La dimensión social de la crisis/reestructuración:**

- i) *La crisis de la expansión de la demanda:* Uno de los elementos esenciales de la estructura productiva fordista-keynesiana era la expansión constante de la demanda y ello incidía en el aumento permanente de los niveles salariales, que además se llevaba a cabo de manera colectiva por medio de sindicatos; de esta manera, las convenciones colectivas buscaban representar constantes y ascendentes conquistas de los trabajadores frente a las empresas, lo que evidentemente creó una rigidez de tal naturaleza que bloqueó gravemente la rentabilidad del capital. La reestructuración productiva ha renunciado a una expansión de la demanda; en su lugar lo que vemos es una estratificación de la misma, de tal manera que quienes tengan capacidad adquisitiva podrán adquirir lo que deseen, de buena calidad, y los que no tengan recursos quedarán sumergidos a rebuscar la manera de sobrevivir adquiriendo productos a bajo costo de muy mala calidad.
- ii) *La crisis de las políticas de pleno empleo:* La ampliación del fordismo a la vez que implicaba un aumento progresivo de la productividad, paralelamente debía implicar un mayor empleo; sin embargo, la estructura fabril desplazaba permanentemente el trabajo vivo por máquinas, lo que hacía cada vez más difícil asegurar una estructura suficiente de empleo basado en el salario directo, en especial en los países desarrollados, creando con ello un conjunto de población que no tiene ingresos monetarios de origen salarial que les permita su existencia. Hoy prácticamente todos los países han renunciado a una política de pleno empleo, en su lugar juegan a mantener un desempleo estructural que sea políticamente manejable y promueven el trabajo informal y por cuenta propia.
- iii) *La crisis fiscal del Estado de bienestar:* La estructura del régimen salarial iba acompañada de un crecimiento importante del Estado de bienestar, representando con ello una especie de salario indirecto que había ido en permanente aumento y que había adquirido cierta rigidez, dado que su estructura no dejaba de ser traumático para el capital al perjudicar su rentabilidad. La transformación de las políticas fiscales ha sido una de las características de la reestructuración, de la mano de los postulados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

iv) *La crisis de la distribución del espacio productivo:* La concentración industrial y poblacional trajo consecuencias negativas que afectaron los procesos de trabajo, haciéndoles perder fluidez y movilidad. Ahora la producción se ha extendido por toda la sociedad, llegando a ser el espacio de producción y de reproducción uno solo.

#### **La dimensión internacional de la crisis/reestructuración:**

- i) *La crisis económica de los Estados Unidos:* La crisis/reestructuración del capitalismo surgió de la mano de una crisis de hegemonía de los Estados Unidos, que ha hecho que surjan rivales económicos como el Japón y la Unión Europea.
- ii) *El crecimiento económico de los países de reciente industrialización:* La división internacional del trabajo resultante de la segunda guerra mundial se vio alterada significativamente a partir de los años setenta; los países llamados de reciente industrialización, como los del sudeste asiático, se han venido desplazando de la tradicional provisión de materias primas a la posición de exportadores de productos manufacturados.

Durante la época del Estado de bienestar las políticas sociales estaban dirigidas al sujeto social clase obrera asalariada; en ese sentido, las luchas por los derechos económicos, sociales y culturales eran luchas por los derechos de los trabajadores, de ahí el doble carácter de "evolución" de este tipo de derechos, pues, mediante los mecanismos de negociación capital-trabajo se buscaba un permanente aumento de los beneficios sociales a través de las convenciones colectivas de trabajo. De esa manera no se concibe como terreno de lucha de los activistas de derechos humanos sino exclusivamente de los trabajadores asalariados. Ahora se confunden los espacios tradicionales de lucha por los derechos humanos y los de reproducción social; con ello, los grupos de derechos humanos deben ampliar su acción porque ya no hay centralidad.

#### **. Características y tendencia de las nuevas políticas sociales**

Las políticas sociales, es decir, las medidas y servicios destinados al bienestar de determinada población<sup>15</sup> se han venido modificando profundamente en los últimos años; aunque ellas no obedecen a una sola estrategia que asegure la reproducción social en el capitalismo de hoy, es posible señalar algunas características de las actuales políticas sociales en América Latina.

---

15 Cf. Laurell, Ana Cristina, *op. cit.*, pág 127.



### **"Creación" de nuevos sujetos sociales o nuevos ciudadanos:**

Como hemos señalado anteriormente el sujeto social clase obrera asalariada ya no es el destinatario principal de las políticas sociales; ahora ante la emergencia del "obrero social", para utilizar la expresión de Toni Negri, caracterizado por su misma heterogeneidad, se requiere la construcción de este nuevo sujeto; no sólo basta identificarlo, el capital requiere cualificarlo para que asuma los nuevos retos que se le presentan. Por eso es que hay una proliferación de "nuevos sujetos": los indígenas, las mujeres, los niños, los "pobres", los "indigentes", los "habitantes de la calle", etc., y todos ellos reclaman o son proclamados como sujetos de derecho. Ya no hay pues centralidad en el sujeto social; ahora los obreros asalariados no son los únicos destinatarios de políticas públicas; es más, los obreros sindicalizados son hasta acusados de privilegiados, egoístas y culpables de la crisis social existente.

Obviamente que esta proliferación de sujetos también es el resultado de la proliferación de las luchas sociales de muchos de estos actores; tal es el caso de las ascendentes luchas de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos, de sus causas, por la construcción de una agenda propia. Igual se puede decir de las luchas indígenas en América Latina. Pero ello no basta para explicar la proliferación de "nuevos" sujetos sociales, se requirió que el nuevo Estado les diera su "bendición" para que pudieran ser aceptados como sujetos por parte de la sociedad y conseguir de esta manera su respeto; para ello, el Estado también ha venido buscando la manera de constituir unos nuevos canales de comunicación con estos "nuevos" sujetos.

### **Descentralizadas:**

Si algo caracteriza al capitalismo de hoy es la imposibilidad de validarse artificialmente; es decir, una inversión de capital requiere el retorno de su ganancia de manera inmediata; aquel capital que demore su validación es un capital improductivo y como tal se verá arrasado por la voraz competencia con otros capitales. De esta manera, el capital ha tenido que renunciar al desarrollo artificial de regiones atrasadas acudiendo a lo local para que desde allí se definan y se impulsen, si verdaderamente hay potencialidades, las prioridades de inversión y gasto; que las fuerzas del mercado local sean las que envíen las señales debidas para una eficiente intervención del Estado.

En este sentido, la descentralización no sólo es una estrategia política para hacer frente a la crisis de legitimidad del Estado, es una exigencia del capitalismo de hoy. Para ello ha

tenido que promover la participación local, apoyándose la mayoría de las veces en las organizaciones no gubernamentales<sup>16</sup>.

En este escenario la reproducción social será, o mejor, viene siendo también descentralizada, por dos caminos complementarios, la atención de parte de la célula local encargada de las nuevas provisiones sociales, o de las mismas comunidades, en colaboración con el capital privado.<sup>17</sup>.

### **Un nuevo perfil de la intervención directa del Estado en la reproducción social:**

Si bien, hoy día, el Estado no es el único responsable de la reproducción social, continúa teniendo un papel protagónico en la misma, que en todo caso es radicalmente distinto del rol al que nos habíamos acostumbrando. Esta nueva forma de intervención directa, estaría caracterizada, entre otros aspectos, por los siguientes:

- i) *La atención a la pobreza:* Dentro de las promesas incumplidas del Estado bienestar estaba la eliminación de la pobreza y/o del empobrecimiento;<sup>18</sup> el Estado neoliberal lo que ha venido buscando es administrar la pobreza, jerarquizando a la población pobre, entre indigentes, que serían los pobres absolutos, y los ubicados en la línea de pobreza, que serían los pobres relativos. A ellos se le sumaría la creciente población empobrecida, laboralmente con

---

16 Cf. ARELLANO-LOPEZ, Sonia y PETRAS, James (1994), "La ambigua ayuda de las ONG en Bolivia", en: Revista *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio, Caracas.

17 "Para enfrentar el nuevo enfoque de políticas sociales, es definitivamente reconocida la necesidad de cercanía territorial para la ejecución de programas sociales. Los entes territoriales reciben transferencias de recursos y competencias para la ejecución de las políticas de reproducción de la población." Cf. NOVOA, Edgar y RESTREPO, Darío, pág. 21.

18 Como lo ha señalado Salama, es importante la distinción entre la pobreza y el empobrecimiento; "en los países subdesarrollados es más importante el problema de la pobreza estructural y el de la desigualdad de ingresos. En los países desarrollados, en cambio, es más relevante el problema del empobrecimiento de ciertas capas de la población". Dicha distinción tiene una relación directa con el tipo de políticas que deben priorizarse; así, por ejemplo, para los países subdesarrollados debería prestarse especial atención a las políticas tributarias que busquen una mejor distribución de los ingresos, lo que evidentemente no sólo no se hace sino que se busca continuar profundizando en la eliminación de las disposiciones que le imponen tasas impositivas al capital y a la ganancia. Cf. SALAMA, Pierre, "Empobrecimiento y neoliberalismo en América Latina", en: *Signos* N° 2, abril 1994, Guadalajara.

poca calificación y que crecientemente vive de salarios mínimos y se ubica en especial en el sector servicios.

Si algo caracteriza a las nuevas políticas sociales es que ellas han sido diseñadas para centrar su atención en la luchar contra la pobreza absoluta, es especial, la de los grupos sociales que se vieron más duramente golpeados por los programas de ajuste estructural que se aplican en el continente desde los años ochenta. En ese sentido, la política de reproducción social del Estado ha venido buscando la constitución de una "red de seguridad social", para atender de una manera focalizada a los sectores más "vulnerables" entre los pobres, combinando diversos esquemas de atención, públicos y privados, y obligando a las personas que tienen medios económicos de pago, así sean mínimos, a cotizar dentro de los esquemas de mercado.<sup>19</sup> Para los pobres absolutos o indigentes, el Estado prepara incluso una asistencia social directa, no a través de instituciones sociales sino de la distribución de "subsidios" en dinero<sup>20</sup> o en espe-

---

19 Cf. ROJAS, Fernando (1994), "Informe sobre las políticas para la niñez en América Latina", Unicef, mimeo.

Para el caso colombiano resulta ilustrativo el documento constitutivo de la llamada Red de Solidaridad Social en que se señala: "Más de 12 millones de colombianos no logran acceder plenamente a los beneficios del crecimiento y de las políticas estatales por ser demasiado pobres, por estar demasiado alejados de la acción de los organismos del Gobierno y por estar afectados por factores estructurales que los separan de los procesos de movilidad social. Por esto, se requiere complementar la política social con una nueva forma de acción social directa *dirigida exclusivamente a estos colombianos*". Cf. Departamento Nacional de Planeación, "Red de Solidaridad Social", Documento CONPES 2722 -DNP: UDS-Misión Social, Bogotá, agosto 10 de 1994.

20 Como los señalados en la "Red de Solidaridad Social" en Colombia: "becas de sostenimiento" de capacitación para el trabajo a 123.000 jóvenes; "bono alimentario" para 140.000 niños pobres de áreas rurales; "bono escolar" para 150.000 niños a cargo de madres jefas de hogar en extrema pobreza (a \$50.000 anual por niño -US\$60-); "auxilio para ancianos indigentes", que busca "mejorar las condiciones de vida de 240.000 ancianos indigentes mayores de 65 años, o de 50 años si son indígenas o discapacitados (a \$38.000 mensuales por anciano -US\$ 45-); "subsidios directos a la demanda para la adquisición de una solución habitacional... Se otorgarán 500.000 subsidios que beneficiarán a más de 1 millón de familias en los centros urbanos que concentren los mayores problemas de informalidad y marginalidad"; "subsidio-beca estudiantil" para 9.000 jóvenes pobres "que les permitirá sufragar los costos de instrucción y práctica de actividades artísticas o deportivas en las cuales hayan demostrado

cie,<sup>21</sup> situaciones que rememoran las políticas asistenciales de comienzos de siglo.

- ii) *La política social debe ser cogestada y cofinanciada entre el sector público y el privado*: El discurso que predomina en materia de política social es que todos somos corresponsables de ella. En este sentido, se deben diseñar todo un serie de mecanismos que permitan que los diferentes actores sociales organizados puedan ser cogestores de la misma. De esta manera el papel de intervención del Estado se modifica: "El Estado se reserva el derecho de coordinación, control y vigilancia de los diferentes programas y proyectos sociales y, la potestad de financiar, cofinanciar y evaluar acciones con el apoyo de los diferentes actores, especialmente con la comunidad organizada y los diferentes programas de los organismos internacionales dedicados a la ayuda social".<sup>22</sup>.

Igualmente, la financiación de dichas políticas es tarea "de todos", porque "a todos" beneficia. "Todos ponen", es la máxima que predomina, para la empresa privada, para la comunidad, para el Estado.

- iii) *El gasto social debe ser concertado entre el sector público y el privado*: En la medida en que el gasto social es cofinanciado entre el sector público y el privado, la toma de decisiones sobre los destinatarios finales de las políticas deberá ser concertada por éstos, que incluye, obviamente, a las comunidades destinatarias de las políticas y para ello deberán crearse mecanismos de conciliación de prioridades entre las mismas, en parte porque las distintas entidades gubernamentales, en los distintos niveles

---

capacidades excepcionales". Cf. Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

- 21 Como los programas de asistencia alimentaria de la "Red de Solidaridad Social" en Colombia que busca aumentar la ración alimentaria de los 890.000 niños que hacen parte de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar. Cf. Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

- 22 Cf. ROJAS, Fernando, *op. cit.*, Novoa y Restrepo han señalado al respecto que "reconociendo al sector privado como un sujeto más, responsable también dentro del nuevo esquema de sistema social, el Estado debe ser un facilitador de su labor, vinculándolo directamente en la prestación de servicios públicos o sociales o abriéndole la posibilidad para que amplíe sus coberturas a sectores antes no integrados al mercado (sistemas de medicina prepagada, seguros de salud, fondos de pensiones, etc)." Cf. NOVOA, Edgar y RESTREPO, Darío, *op. cit.*

territoriales, entrarán a competir activamente por los recursos.<sup>23</sup>

**Se "resocializa" a los destinatarios de las políticas para que no actúen más como "beneficiarios" sino como "consumidores" de políticas sociales:**

Una de las críticas más recurrentes a las políticas sociales del Estado de bienestar es que su prestación era independiente de los niveles sociales de productividad, de tal manera que socialmente se creaba la conciencia de "derechos", que debían ser exigidos al Estado. Las nuevas políticas, por su parte, buscan que los destinatarios demuestren su necesidad, sean activos gestores de las mismas, escojan en el mercado quién puede proveer de una mejor manera los servicios requeridos, etc.<sup>24</sup>

**Desnacionalizadas:**

Estamos asistiendo a una tendencia de desnacionalización de las políticas sociales. En los últimos años las agencias internacionales de crédito han entrado a financiar en una importante proporción las políticas sociales de los países del Tercer Mundo que han adoptado programas de ajuste estructural. De esta manera, los créditos de los organismos internacionales han ido a financiar la mayor parte de los programas sociales, por medio de la creación de los Fondos de Inversión Social -FIS-, que desnaturalizan el compromiso redistributivo que han de

---

23 Como lo ha señalado Fernando Rojas: "El gasto social... no podrá ser más un gasto paternalista, canalizado por las instituciones del Estado benefactor y dirigido hacia un sujeto social minusválido; de ahora en adelante será un gasto que exija compromisos y retribuciones (v. gr., de las familias de marginados que llevan sus hijos a la calle), canalizado por instituciones capaces de realizar un targeting y un monitoreo específicos y dirigido a sujetos sociales peculiares, capaces de expresar su demanda y reclamar sus derechos". Cf. ROJAS, Fernando, *op. cit.*

24 "Se transfieren sumas crecientes de recursos directamente al usuario y no a las instituciones públicas encargadas de prestar los servicios. Es lo que se ha denominado como subsidio a la demanda. Varios efectos quieren lograrse. Que el receptor del subsidio escoja entre empresas privadas y públicas según su necesidad y conveniencia, para crearle una cultura de consumidor y no de asistido. Estimular la competencia entre empresas para que ellas aceleren los procesos de modernización y tengan un aliciente a las ampliaciones de la cobertura. Finalmente, dejar que el mercado, encarnado en la libre elección del consumidor, así sea este subsidio, decida la asignación de los recursos públicos." Cf. NOVOA, Edgar y RESTREPO, Darío, *op. cit.*

tener las políticas fiscales, al volver la política social dependiente del capital internacional<sup>25</sup> y al vaivén de sus intereses. De esta manera, la gestión doméstica de la reproducción social adquiere un rol supranacional y una mayor injerencia de la ayuda externa bilateral y multilateral.<sup>26</sup>

Lo anterior también puede apreciarse en los intentos de armonización por lo bajo de las políticas sociales en América del Norte a través de las disposiciones del North American Free Trade Agreement -NAFTA-, en especial a través de la presión general para que disminuya la tasa impositiva a las empresas, sobre todo en Canadá, que son las que permiten financiar las políticas sociales. De esta manera, las políticas sociales sufrirían un obligado recorte, como evidentemente viene sucediendo, al quedar desfinanciadas.

También bajo el NAFTA encontramos esta misma tendencia a través de presiones específicas para evitar la ampliación de las actuales políticas sociales públicas que puedan poner en peligro el acceso de empresas multinacionales de servicios sociales, por ejemplo en materia de salud; en este sentido, cuando un Estado firmante del NAFTA quiera establecer un monopolio sobre un servicio social deberá notificarlo previamente por escrito a las otras partes y en caso de expropiación deberá indemnizar de acuerdo con los valores del mercado. En el mismo sentido, los defensores del libre comercio argumentan que los capítulos del NAFTA relativos a compras del sector público, inversiones y comercio transfronterizo de servicios establecen protecciones indebidas contra la competencia porque instituyen que los programas sociales no serán considerados como barreras comerciales, por lo menos en el corto plazo.

---

25 La "Red de Solidaridad Social" en Colombia se financia en gran parte de un crédito con el BID. Cf. Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

26 Como muy bien lo ha señalado Karin Stahl: "El financiamiento (mayormente foráneo) de una política social selectiva, dirigida a los pobres como grupo meta, está también en contradicción con los objetivos de una redistribución nacional de los ingresos -extremadamente desiguales- en favor de los pobres. Cuando menos se puede decir que los FIS no contribuyen a una redistribución progresiva de la renta con miras a una distribución más equitativa a nivel nacional. Ellos más bien eximen de la necesidad de esa redistribución y compensan una política que ha hecho aumentar la concentración de los ingresos". Cf. STAHL, Karin (1994), "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en: Revista *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio, Caracas.

**f. Un nuevo papel para las organizaciones no gubernamentales de desarrollo:**

Los años setenta y comienzos de los ochenta en América Latina vieron surgir, a la par de las dictaduras militares que asolaron el continente, organizaciones no gubernamentales -ONG- que vinieron a ser un novedoso canal de participación política en estrecha interacción con las organizaciones sociales locales, lo que permitió que llegaran a convertirse en un espacio de lucha contra las políticas sociales y económicas de los gobiernos dictatoriales. Esta revaloración de lo local, de lo micro, de lo comunitario, por oposición a lo nacional, lo macro y lo burocrático, hizo que fueran identificadas como las organizaciones ideales para la canalización de los recursos de las instituciones internacionales de ayuda al desarrollo, incluso en un principio eludiendo las instituciones estatales para la canalización de dichos recursos.

Paralelamente a dicho proceso, en los años ochenta, con el retorno de la democracia formal, se inició, a todo lo largo de América Latina, un proceso de reforma del Estado que pretendió adecuarlo al proceso de reestructuración de las relaciones capitalistas, como lo hemos señalado anteriormente, que buscaron superar las limitaciones que evidenciaba la organización espacial de Estado, las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y en especial el trámite de nuevos conflictos sociales que desbordaban los tradicionales canales de regulación y que se expresaban, como sucedió en el caso colombiano, bajo la forma de heterogéneos movimientos cívicos. Dicho proceso se vendría a concretar en las políticas de descentralización que desde aquellos años se impulsan en la región.

Así pues, la vuelta a las iniciativas locales y comunitarias tenían un doble origen que la mayoría de las veces hizo que confluyeran en un solo esfuerzo por comprometer a las comunidades locales en la ejecución de políticas que eran delegadas desde lo nacional, derivando en la proliferación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo que con el paso de los días llegaron a convertirse en los principales ejecutores de las políticas sociales promovidas por las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo, lo mismo que los recursos destinados por las organizaciones multilaterales de crédito a dichos propósitos, y que reflejaban el retiro por parte del Estado del liderazgo en la prestación de servicios sociales, abandonando sus actividades de apoyo organizacional de las organizaciones de base.<sup>27</sup>

---

27 ARELLANO-López, Sonia y PETRAS, James, "La ambigua ayu-

El balance de las políticas de ajuste estructural durante los años ochenta en América Latina mostraron cómo la subordinación de la política social a las políticas económicas dio como resultado una acentuación de la pobreza y de un creciente malestar social, expresado en levantamientos populares como el que se vivió en Caracas, Venezuela, en 1989; de esta manera, el fundamentalismo neoliberal ha tenido que comenzar a buscar alternativas a la creciente desprotección social, desarrollándose así iniciativas como la creación de una red de seguridad (safety net) que proteja a los sectores más duramente golpeados por la restricción del gasto social y la reducción del Estado.

Las alternativas propuestas han venido apoyándose cada vez más en el creciente interés social por el trabajo voluntario en organizaciones comunitarias, en especial en los países desarrollados.<sup>28</sup> En los países subdesarrollados, por su parte, el aliado "natural" han sido las organizaciones no gubernamentales de ayuda al desarrollo, las cuales tuvieron múltiples orígenes, como la creciente ayuda internacional al desarrollo que se vio en los años ochenta, la búsqueda por parte de numerosos activistas y académicos de izquierda de formas de organización y acción distintas a los partidos políticos y, en algunos casos, hasta como una atractiva forma de empleo para los profesionales jóvenes, como sucedió especialmente en Perú y Bolivia.

Igualmente ha venido resurgiendo en los últimos años la preocupación cristiana por la responsabilidad social de las empresas y de los hombres de negocios. El resultado ha sido el renacimiento de viejas formas de asistencia social como las sociedades filantrópicas, de caridad y el voluntariado, instituciones todas que, junto a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, han venido a ser las encargadas de implementar las actuales políticas sociales.

#### **A manera de conclusión**

Como hemos señalado en los párrafos anteriores, hay un nuevo escenario de la reproducción social. Por otra parte se refleja un creciente interés por los derechos sociales, económicos y culturales en los grupos de derechos humanos. Lo primero, fruto de la derrota del movimiento obrero y lo segundo origi-

---

da de las ONG en Bolivia", en: *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio 1994, Caracas.

28 Cf. GAEBLER, Ted y OSBORNE, David, *La reinvencción del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1994. En especial el capítulo 2, titulado "Gobierno, propiedad de la comunidad. Mejor facultar que servir directamente".



nado en las luchas sociales de "nuevo tipo" bajo la denominación genérica de luchas por los derechos humanos. Evidentemente no son los mismos escenarios, los actores no son los mismos y no son iguales las aspiraciones, a pesar de que se superpongan en el tiempo. Uno de los retos de los grupos de derechos humanos con una perspectiva de transformación social sería el de cómo profundizar en la lucha por la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y de esa manera contribuir a trazar los límites al actual modelo económico neoliberal<sup>29</sup>, eludiendo los cantos de sirena que se emiten desde el Estado y que sólo buscan redefinir los mecanismos ideales de reproducción social para el capitalismo de hoy.

En este orden de ideas, incorporar los derechos económicos, sociales y culturales en la agenda de los luchadores por los derechos humanos no se puede limitar al "descubrimiento" y estudio de los contenidos e instancias jurídicas -nacionales e internacionales- (la que al parecer ha sido la opción dominante); resulta imprescindible una mirada a otros espacios que condicionan las posibilidades para la concreción de esos derechos: las políticas sociales sería uno de ellos.

La lucha por los derechos humanos, en un sentido integral, ahora como en el pasado, hay que darla en todos los terrenos posibles, pues la integralidad no se encuentra en la expresión jurídico-formal de los derechos.

## Bibliografía

Anguiano, María Eugenia y Ordóñez, Gerardo, "Pronasol en Baja California: negociación política y eficacia operativa", en: *El Cotidiano* N° 62, mayo-junio 1994, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México.

Arellano, Sonia y Petras, James, "La ambigua ayuda de las ONG en Bolivia", en: *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio 1994, Caracas, págs. 72-87.

Boltvinik, Julio, "Los organismos multinacionales frente a la pobreza", en: *Pobreza, ajuste y equidad*, Libardo Sarmiento (ed.), Consejería Presidencial para la Política Social, Bogotá, 1994.

Departamento Nacional de Planeación, "Red de solidaridad social". Documento CONPES 2722-DNP: UDS-Misión Social, Bogotá, agosto 10 de 1994.

---

29 Como lo ha señalado Víctor M. Moncayo: "... la vertiente de los derechos económicos, sociales y culturales impone volcarse sobre la totalidad de las contradicciones de la vida social; aplicarse a obtener la información suficiente; y emprender esfuerzos por el análisis crítico". Cf. MONCAYO, Víctor M. (1994), "La renovación de los derechos humanos y las perspectivas de la crítica social", en: *Pensamiento Jurídico*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pág. 160.

- Flórez, Margarita, "Organismos no gubernamentales y filantropía. El caso colombiano", mimeo, octubre 1994.
- Gaebler, Ted y Osborne, David, *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994.
- Garst, Rachel, "Fis y Fonapaz en Guatemala. ¿Una nueva relación ONG-Estado?" Coinde, Ciudad de Guatemala, 1993.
- Gough, Ian, *Economía Política del Estado del Bienestar*, Editorial Blume, Barcelona, 1986.
- Stahal, Karin, "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en: *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio 1994, Caracas, págs. 48-71.
- Laurel, Asa Cristina, "Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza", en: *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio 1994, Caracas, págs. 156-170.
- "Avanzar al pasado. La política social del neoliberalismo", en: *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1992, págs. 125-146.
- Molina, Carlos Gerardo, Henao Luz Martha y Polanía, Doris, "Una evaluación de la política social de la administración Gaviria", en: *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1994.
- Moncayo, Víctor Manuel, "La renovación de los derechos humanos y las perspectivas de la crítica social", en: *Pensamiento Jurídico*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994.
- Moncayo, Héctor-León, "¿Vamos hacia el derrumbe de la legislación laboral? Algunas hipótesis sobre la reestructuración del capitalismo en la periferia", en: *El Otro Derecho* N° 12, ILSA, Bogotá, 1992.
- Múnera, Leopoldo, "De los movimientos sociales al movimiento popular", en: *Historia Crítica* N° 7, Universidad de los Andes, Bogotá, 1993.
- Negri, Toni, *Fin de siglo*, Paidós, Barcelona, 1992.
- Novoa, Edgar y Restrepo Darío, "Globalización y Estado Nación. Las políticas sociales de la nueva era", mimeo, Bogotá, 1994.
- Palacio, Germán, "Servicios legales y relaciones capitalistas: un ensayo sobre los servicios jurídicos populares y la práctica legal crítica", en: *El Otro Derecho* N° 3, Temis-ILSA, Bogotá, 1989.
- Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación. "El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998", Bogotá, 1995.
- Rojas, Fernando, "Tecnología de la información: ¿Una nueva estrategia capitalista de subordinación de los trabajadores?", en: *Cuadernos de Economía* N° 11, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987.

- "Informe sobre las políticas para la niñez en América Latina", mimeo, Unicef, Bogotá, 1994.
- Sarmiento, Libardo, "Balance de la política social y programas electorales", en: *Revista Foro* N° 18, Bogotá, 1994.
- Salama, Pierre, "Empobrecimiento y neoliberalismo en América Latina", en: *Signos* N° 2, abril 1994, Guadalajara, págs. 37-44.
- Santos, Boaventura de Sousa, "Subjetividad, ciudadanía y emancipación", en: *El Otro Derecho* N° 15, ILSA, Bogotá, 1994.
- Thompson, Andrés, "Sin fines de lucro: Desarrollo social, empresarial y filantropía. La experiencia internacional". Separata *Boletín Informativo Techint* N° 272, octubre-diciembre 1992, Buenos Aires.
- Vos, Rob, "Identificación de la pobreza y política social y económica en América Latina", en: *Pobreza, ajuste y equidad*, Libardo Sarmiento (ed.), Consejería Presidencial para la Política Social, Bogotá, 1994.