

La política social en el marco del modelo neoliberal: una reflexión abierta al debate

*Francy Martínez**

Resumen

La política social, como generadora de bienestar en el ser humano, debe ser el fundamento de cualquier modelo económico, teniendo en cuenta que este su fin último. Es así como en este artículo, mediante un análisis crítico, se identifican los lineamientos conceptuales e históricos no solo del modelo neoliberal, sino de la política social, con el propósito de hacer una reflexión en relación a la forma en la que se implementan los modelos económicos como fin y no como medio para la generación de bienestar en el individuo, especialmente en América Latina. Esto ocasiona distorsiones que finalmente afectan a la población, su bienestar y la relación directa entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Al final se realizan unas recomendaciones para abrir el debate en beneficio de la población mediante el uso de dichos modelos.

Palabras clave: América Latina, bienestar, modelos económicos, neoliberalismo, política social

Abstract

Social policy, a means to generate human welfare, must be the core of any economic model, as it is its goal. This article analyses the conceptual and historical characteristics of the neoliberal model and social policy, aiming to reflect on the ways economic models are implemented as an end and not as a means to generate welfare, especially in Latin America. This causes distortions that affect the people, their wellbeing, and the relation between economic growth and social development. At the end, I present some recommendations to open the debate for the benefit of the people through the usage of said models.

Keywords: Economic Models, Latin America, Neoliberalism, Social Policy, Welfare.

* Economista, especialista en Derecho Privado Económico y Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora e investigadora de la Universidad de San Buenaventura.



Introducción

Abordar el tema de la política social en la actualidad se ha convertido en un reto para los diferentes investigadores, puesto que esta adquiere distintas formas no solo a nivel conceptual, sino también teórico, así como por su disímil implementación por parte de los gobiernos en todo el mundo. Sin embargo, esta cuestión es fundamental para cualquier territorio, gobierno y población, a pesar de las diferencias sociales, culturales y políticas existentes, ya que se basa en el deber del Estado de dar respuesta a las necesidades básicas del ser humano. Por esta razón, la política social se ha abordado desde los diferentes modelos económicos y teorías a través de la historia, lo que ha promovido la generación de políticas diversas al respecto, desde las más paternalistas, hasta las que se refieren al individuo como único responsable de su vida¹.

En ese contexto, el modelo existente, el neoliberalismo, también ha presentado su propia forma de actuar en cuanto a política social se refiere. Este se destaca por dejar en manos del mercado las funciones del Estado, respaldado en su eficiencia y en contraposición a los ineficientes resultados de un Estado paternalista en otros momentos de la historia.

Este modelo, a pesar de estar basado en la teoría neoclásica, que se destaca por considerar al

individuo un ser egoísta racional, además de un habitual asistencialismo en lo tocante a la política social, el neoliberalismo se diferencia del pensamiento neoclásico, en tanto que en este último “el individuo ciudadano en lo social tenía una relación política frente al Estado sujeta a un esquema de derechos y deberes” (Giraldo, 2016, p. 25); mientras que en el neoliberalismo “esa relación es de carácter mercantil y está mediada por intereses egoístas que condicionan la actuación del ciudadano cliente consumidor” (Giraldo, 2016, p. 25).

El neoliberalismo, o nuevo liberalismo, propone una amplia liberalización de la economía y de los mercados, la disminución del gasto público y la mínima intervención del Estado, entre otros principios. Tiene sus orígenes en Friedrich von Hayek² y Milton Friedman, quienes presentaban diversas críticas al *New Deal*³ y al Keynesianismo, ya que, según estos autores, el intervencionismo propiciado por Keynes podría llevar a un futuro socialismo y a la servidumbre del pueblo, puesto que la planificación desde el Estado limitaba las libertades del individuo (Martínez, 2018). De esta manera, Milton Friedman reaparece en el escenario en los años 70, como mentor de los llamados *Chicago Boys*⁴, quienes, bajo el gobierno de Augusto Pinochet, implementaron políticas económicas neoliberales en Chile por primera vez, seguidos por los gobiernos de Margaret

1 Esto en concordancia con los postulados de Thomas Hobbes, filósofo y autor de *Leviatán* (1651), quien dice que el primer postulado del ser humano es el amor por sí mismo, por lo que controla su egoísmo. Sin embargo, Adam Smith (impulsor de la economía moderna), en su teoría de los sentimientos morales, afirma que el sujeto avanza en cumplimiento de sus fines.

2 Hayek escribe su libro, *The road to Serfdom* (1944) (Camino de la servidumbre), en el que evidencia, según el autor, los peligros de la intervención del Estado y propone los principios fundamentales del neoliberalismo.

3 *New Deal*: este fue el nombre que se le dio a la política intervencionista del gobierno de Franklin D. Roosevelt entre 1933 y 1937, con la cual pretendía luchar contra los efectos de la Gran depresión en Estados Unidos, y así dar apoyo a la población en condiciones de pobreza, reformar los mercados financieros y redinamizar la economía de los EEUU, desde el Estado.

4 Estos fueron 25 estudiantes chilenos, economistas neoliberales educados en la Universidad de Chicago, bajo la tutela de Milton Friedman y Arnold Harberger, quienes, al volver a su país de origen (Chile), implementaron estas políticas económicas durante la dictadura del general Augusto Pinochet



Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos.

El modelo neoliberal en los países de América Latina, cada uno con sus propias características y temporalidades, se implementó durante los años 80 y 90, mediante la ejecución de las recomendaciones del Consenso de Washington⁵, lo cual generó una serie de falencias importantes en la lucha contra la pobreza y en la ampliación de brechas sociales que impiden de alguna manera el desarrollo social.

Y aunque este modelo se fundamenta en el desarrollo bajo la premisa de la libertad de los individuos, esta no se ha generado, tal y como lo afirma Amartya Sen (2000), puesto que “el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos” (p. 19), ya que dicha libertad ha sido limitada por el mercado, en tanto que no ofrece las mismas condiciones para todos, lo que se muestra en especial en el principio de exclusión, convirtiendo así dicha libertad en una utopía.

Ahora bien, este modelo se abre camino en América Latina durante las dos últimas décadas del siglo xx. Estos fueron tiempos de crisis, caracterizados por ajustes y reformas económicas y sociales, no solo producto del cambio de modelo, sino también por la llegada de la globalización sin orientaciones claras. Para algunos, aquello fue una oportunidad inmediata de crecimiento y desarrollo; para otros, fue causa de crisis y pérdida de estabilidad política y económica (Martínez, 2018). Por esta razón, desde el gobierno de los Estados Unidos, se realizaron una serie

de recomendaciones, a través del Consenso de Washington, en beneficio de los países en vía de desarrollo, para mejorar su economía, con el fin de que aquellos pudiesen realizar los pagos pendientes, originados por la deuda externa.

La política social en el marco de este modelo ha sido un tema de debate, en cuanto a los resultados e impactos generados en la región, por lo que es importante realizar estudios y análisis sobre este tema, ya que, finalmente, la dinámica económica a nivel mundial debe generarse en torno a la satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo. Como lo define Amartya Sen (2000):

El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización. El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de [las] que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas, así como los derechos políticos y humanos. (p. 19)

Es por esto que, aunque se generen diferentes modelos económicos en pro del crecimiento, lo que en teoría podría ser adecuado, es importante tener en cuenta que eso debe ser un medio para el desarrollo social y no el fin mismo de la economía, ya que cuando se implementa de esa

5 El Consenso de Washington, conformado por el Fondo Monetario Internacional, FMI, el Banco Mundial, BM y el Tesoro de los Estados Unidos, es un conjunto de medidas económicas de corte neoliberal (10 principios) que se implementaron a partir de los años 80, para hacer frente a la crisis de deuda latinoamericana. Estos principios son: 1. Disciplina fiscal; 2. Reordenación de las prioridades del gasto público; 3. Reforma tributaria; 4. Liberalización de las tasas de interés para que fuesen establecidas por el mercado; 5. Tipo de cambio libre regulado por el mercado; 6. Liberalización del comercio; 7. Liberalización de la inversión extranjera; 8. Privatización; 9. Desregulación y 10. Derechos de propiedad

manera, se pone en peligro al individuo, sus derechos y libertades.

Por lo anterior, para entender un poco más el tema de política social, es necesario hacer un

Política social

Una primera interpretación de la política social la hace Donzelot (1984), citado por Giraldo (2016), para quien la génesis de esta “se originó en occidente en la contradicción entre los ideales republicanos de la revolución liberal y la realidad social” (p. 8), durante el siglo XVII. Sin embargo, afirma que no fue sino hasta el siglo XIX que lo social apareció como un asunto de política pública (Martínez, 2018).

Es así como algunos historiadores refieren el origen de la política social al naciente Estado moderno y la evolución del capitalismo primitivo en la que, en sus orígenes, lo social era una simple preocupación específica por todas aquellas personas inmersas en la pobreza, basada especialmente en el asistencialismo y la filantropía, con la iglesia a la cabeza, la cual se alejaba de las políticas de gobierno, como una situación residual de los acontecimientos económicos y políticos del momento.

De esta manera, se relacionan dos hechos históricos que marcan el nacimiento de estas políticas diferenciadoras. El primero de ellos se dio con la reina Isabel I de Inglaterra y las leyes de los pobres (*Poor Laws*), quien abordó la política social de manera diferente al simple asistencialismo.

breve acercamiento histórico y conceptual, antes de formar una reflexión o análisis en referencia, ya que existen marcadas diferencias entre algunos autores, además de las problemáticas planteadas al respecto.

El segundo tuvo lugar, de la misma manera, con Federico II en Prusia en el mismo siglo, lo que dio origen a la política social (Herrera y Castón, 2003).

Posteriormente, Gustav Schmoller, a finales del siglo XIX propone una serie de reglas para la asistencia y protección del trabajador contratado, seguida por Otto Von Bismark, durante los años 80, quien desarrolla el modelo bismarckiano, en el que se aborda el tema de la seguridad social, implementado las instituciones del Estado a las caritativas, lo que dio lugar a la primera ruptura con las instituciones de beneficencia.

Basado en esto, el autor William Henry Beveridge crea los planes avanzados en beneficio de los trabajadores, mediante el Plan Beveridge⁶. Según dicho plan, las políticas sociales deben ser “guiadas por el Estado social-democrático, entendido este como el compromiso entre capitalismo - mercado y democracia - gobierno político” (Herrera y Castón, 2003, p. 22), en el que, además de al Estado, se le asigna responsabilidad a la empresa por los temas sociales de los trabajadores.

6 El Plan Beveridge contiene dos partes: la primera el plan de seguridad social y la segunda es un informe para el desarrollo de una política de pleno empleo.



Finalmente, Harol Wilensky⁷ aparece en escena con el Estado de bienestar (*Welfare State*). Este modelo consiste en “el conjunto de garantías y de las intervenciones elaboradas por el Estado para asegurar algunos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación a todo ciudadano como derecho social y no como caridad” (Wilensky, 1985, citado en Herrera y Gastón, 2003, p. 22)

Ahora bien, después de este recorrido histórico, se hace un acercamiento conceptual a la política social, teniendo en cuenta que esta no presenta una definición específica que permita unificar diferentes criterios académicos y filosóficos. Sin embargo, en términos generales se pueden encontrar algunos puntos comunes entre diversos autores. Para empezar, se puede afirmar que esta se relaciona directamente con el bienestar de los individuos mediante las acciones del Estado (Martínez, 2018). Lo anterior se fundamenta en su origen etimológico, pues la palabra política se deriva del latín *politicus*, que significa ‘actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos’. Así mismo, la palabra social proviene del latín *socialis*, perteneciente o relativo a la sociedad (Real Academia Española, 2017, definición 1). En ese sentido se dice que las políticas sociales son aquellas acciones que se generan desde quienes rigen los asuntos públicos, las cuales propenden por el bienestar de una sociedad.

Algunas formas de definir la política social pueden ser las siguientes. En un sentido humanista, la política social suele ser entendida como “el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto

es el bienestar de la población” (Laurel, 1995, p. 177). De manera estratégica, se puede definir como una serie de estrategias que posibilitan de alguna manera la justicia social⁸. En tal sentido Solimano (1998) afirma que “la política social suele definirse como una estrategia contra la pobreza en que las consideraciones sobre la distribución del ingreso permanecen como un objetivo implícito (o incluso ambiguo) en la agenda de las instituciones y los gobiernos” (p. 32).

No obstante, para autores como Raczynski y Serrano (2005):

La política social no es solo la respuesta estatal frente a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad y bienestar sociales, es también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica. (p. 5)

Lo queda claro es que existen algunos componentes comunes entre los diferentes autores. Esto se explica teniendo en cuenta que la política social es una forma de corregir las incoherencias o distorsiones que se presentan entre los derechos jurídicos de los individuos y las realidades sociales desde el Estado o desde el mercado. Su objetivo es el bienestar de las personas, mediante la generación de estrategias que permitan lograr este fin, utilizando los instrumentos que este considere pertinente (Martínez, 2018).

Con lo anteriormente planteado, se puede intuir que la insatisfacción de las necesidades básicas humanas ha generado crisis sociales,

7 Harold Wilensky, sociólogo organizador estadounidense, nacido en 1923 y fallecido en 2011, escritor de diferentes libros, algunos enfocados en el Estado de bienestar y la igualdad, sindicalismo y de economía política.

8 La justicia social podría entenderse desde la teoría del contrato social, que defiende que los seres humanos acuerdan un contrato social implícito para vivir en sociedad, lo que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar la libertad de la que dispondrían en el estado de naturaleza. Sin embargo, también podría verse en un sentido más moderno, a partir del bienestar de los individuos y la atención a sus necesidades y capacidades más básicas. (Murillo y Reyes, 2011)

inconformismo de la población y levantamientos que ponen en jaque a gobiernos a nivel mundial. Por esto, algunos autores defienden la idea de que la política social nace como una forma de control social de la población, mediante la promoción del bienestar, basada en la premisa de estabilidad y paz (Herrera y Castón, 2003), en contradicción con lo mencionado al inicio del documento, en el que se expone que esto debe ser un instrumento para la solución a problemas sociales y no el fin.

En consecuencia, se podría deducir que el modelo económico actual, que encuentra su justificación en el crecimiento económico y cuya base es la libertad de mercado, la desregulación, las privatizaciones y el incentivo de la inversión extranjera directa entre otras características algunas veces podría estar en contravía con el desarrollo

humano y el bienestar del individuo. Cabe resaltar que este, en teoría, podría llegar a solucionar problemas sociales relevantes, pero que, en su implementación, ha generado distorsiones que han impedido su óptimo funcionamiento.

Lo anterior se puede evidenciar de manera estadística en el siguiente apartado, que corresponde al fundamento de este documento. Su propósito es solo realizar una reflexión y una apertura al debate acerca de la implementación de modelos económicos como fin, y no como medio. Dichos modelos, aunque eficientes en cuanto a crecimiento económico, no permiten el desarrollo del individuo mediante las libertades que se profesan, ya que sin tener las condiciones mínimas de desarrollo, las libertades solo son parte de diversos textos y documentos, alejados de una realidad dinámica y diferenciada a nivel global.

Una breve mirada desde la estadística

El modelo económico actual, el neoliberalismo, concibe el mercado como la mejor forma de administrar los recursos. Este modelo, además de buscar la eficiencia y eficacia de los servicios, permite mejorar su calidad mediante la existencia de diferentes competidores, lo que finalmente lleva a un equilibrio de precios en beneficio de los clientes (individuos) que, en comparación con la gestión del Estado⁹, sería la mejor manera de asignar los recursos y generar mayores beneficios en pro de la superación de temas sociales como la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, la realidad del mundo presente es muy diferente, ya que a pesar de generar un marco regulatorio y estándar que muestra el camino a seguir para toda la economía mundial especialmente la de América Latina, se han ampliado las brechas entre ricos y pobres, engordado las arcas de algunos grupos y los países menos desarrollados han mantenido una permanente dependencia de los económicamente más poderosos.

Es así que, en temas como la desigualdad en América Latina, medida a través del índice de Gini¹⁰, se evidencian grandes brechas entre ricos

9 En una competencia perfecta, lo cual elimina de la teoría las fallas de mercado.

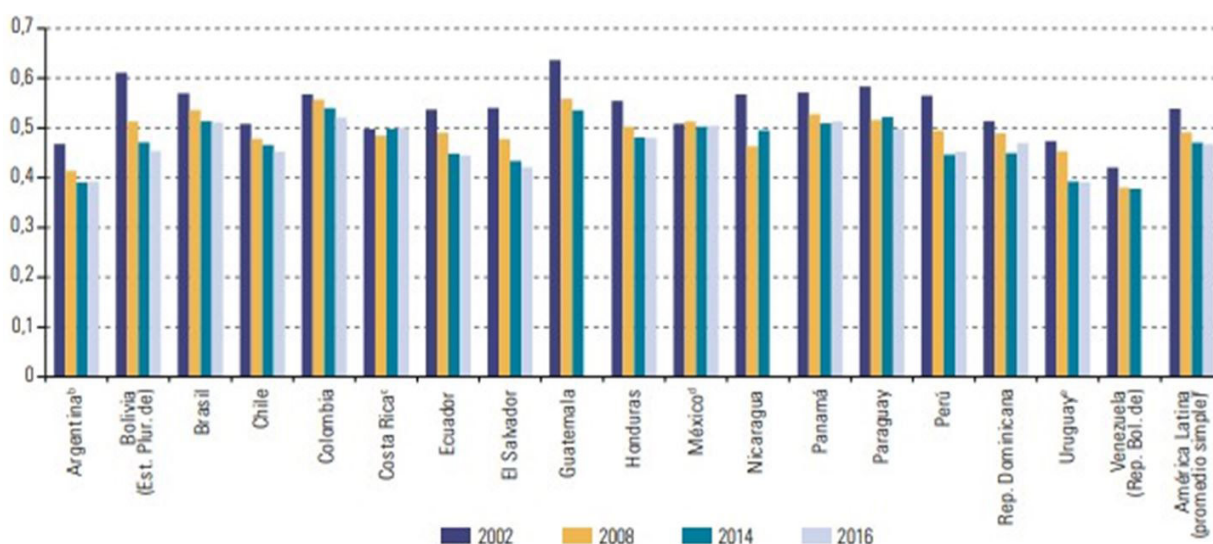
10 El coeficiente de Gini es una medida que permite evidenciar la desigualdad o la concentración del ingreso de la población que se toma de 0 a 1, donde 0 es la máxima igualdad y 1 es la máxima desigualdad.



y pobres. En promedio, este indicador es de 0,46¹¹ para el 2016, para el que Brasil, Colombia, México y Panamá son los que mayor índice de desigualdad presentan. Así mismo, mientras para Colombia y Brasil este indicador ha disminuido en los últimos años, para México y Panamá sigue en aumento. Cabe resaltar que, aunque en apariencia las brechas han disminuido a nivel general, estas no son generalizadas en cada uno de los países de la región.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia una disminución a nivel regional del 1,5% anual entre los años de 2002 y 2008; de un 0,7% entre el 2008 y el 2014; y del 0,4% entre el 2014 y el 2016, lo que indica una posible decadencia del modelo en cuanto al impacto social que ha presentado, (2016).

Figura 1. América Latina (18 países): Índice de GINI, 2002 – 2016.



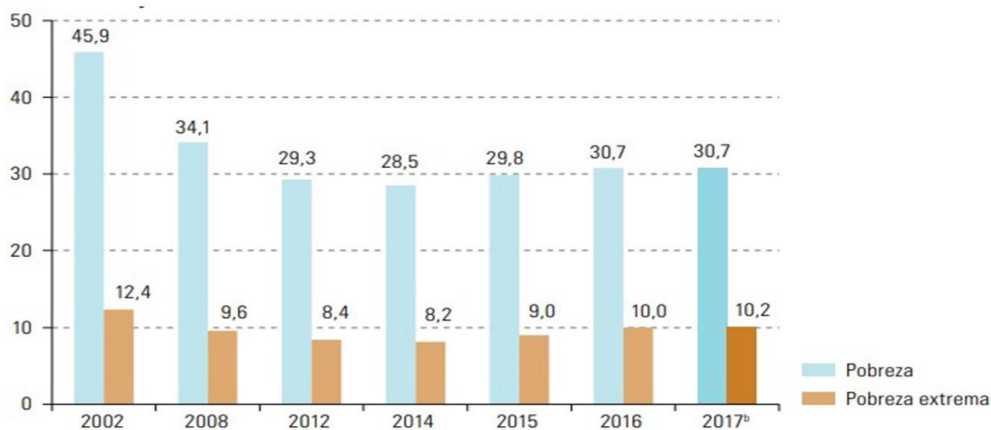
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL

De otro lado, al realizar un análisis de la pobreza en América Latina, se evidencia que esta se ha mantenido a pesar de las políticas generadas en el marco del neoliberalismo, puesto que, aunque entre el 2002 y el 2014 se presentó una prudente reducción de esta en la región (no en todos los países), durante el 2015 y el 2016 nuevamente

se incrementó. Para el 2017, habría cerca de 187 millones de personas en situación de pobreza y de 62 millones en pobreza extrema, en los países latinoamericanos, y esto sin hablar de la calidad de vida de los demás individuos en derechos sociales.

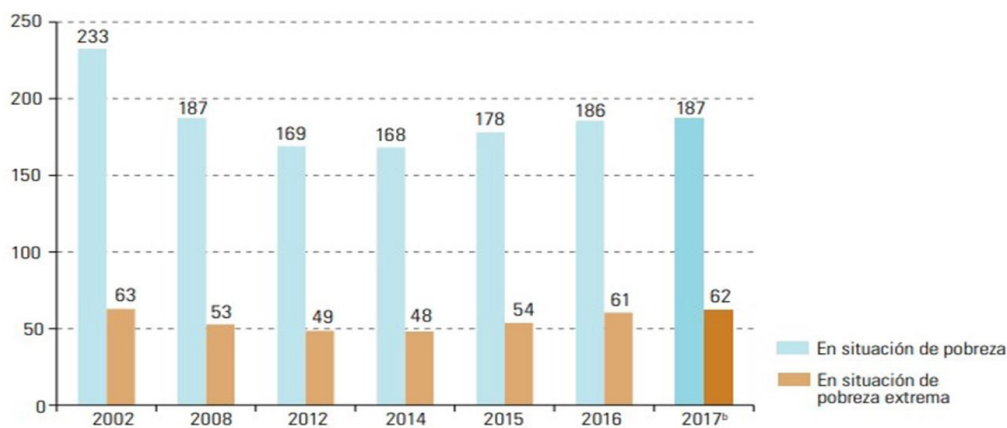
11 Promedio para 18 países sobre la base de información de 2016, excepto en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Chile (2015) y Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela (2014).

Figura 2. América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017 (Porcentaje).



Fuente: CEPAL (2016)

Figura 3. América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017 (Millones de personas).



Fuente: CEPAL (2016)

Reflexión final

Lo mencionado anteriormente podría responder de alguna manera a varios factores. El primero de ellos sería la debilidad del modelo frente a la gestión social, ya que, al dejar la responsabilidad de temas sociales en manos de privados, y solo al Estado lo que el mercado no puede cubrir de manera residual, hace que se justifique la necesidad de fortalecer el sector empresarial

hegemónico, basado en la necesidad de la eficiente asignación de recursos y a la estabilidad económica del país. Esto sigue generando acumulación de capital en ciertos grupos reducidos, ampliando la brecha entre ricos y pobres.

Lo anterior se ha evidenciado a través de la historia. Por ejemplo, en Colombia, durante los



años 90, cuando el sector financiero presentó una crisis, el gobierno socializó las pérdidas en pro de la estabilidad económica, mediante la inyección de liquidez con los recursos de todos los colombianos, pero sin afectar sus ganancias futuras, es decir, se privatizan las ganancias. Con esto, es importante tener claridad sobre el papel del Estado frente a las responsabilidades sociales que tiene y a las del mercado.

En segundo lugar, aunque el modelo en teoría podría llegar a ser interesante en tanto evita el Estado paternalista que en un momento existió y puso en jaque la economía y estabilidad de los países latinoamericanos, es necesario generar cambios que permitan que el modelo sea un medio y no un fin en sí mismo, pues al estar la sociedad al servicio del modelo, los diversos gobiernos de la región han pasado por alto los efectos negativos que ha presentado, especialmente a nivel social, sin olvidar por supuesto la sostenibilidad ambiental. Es por ello que nuevamente el Estado, a través de sus gobiernos, debe tener mayor independencia en la toma de decisiones, especialmente en lo que respecta al ámbito social. Aunque se desvíen un tanto de la línea estándar del neoliberalismo, podrían afectar el desarrollo de individuo en cada uno de los territorios.

En tercer lugar, es preciso tener en cuenta que el ser humano es cambiante e impredecible en algunos campos, lo cual no debe ser ajeno al modelo implementado, es decir, que éste debe ser igualmente dinámico. Lo anterior se explica teniendo en cuenta que una teoría estática impide tener una visión de la realidad tal y como se presenta, lo que evita de alguna manera la

generación de opciones y alternativas que conlleven a enfrentar de manera ágil y óptima los obstáculos que se puedan presentar en el proceso. Con ello se convierten las decisiones de gobierno en hechos mediáticos de corto plazo, sin un impacto duradero y sostenible.

Finalmente, es importante entender que el modelo es solo eso, un modelo, que, además de ser adoptado, debe ser adaptado a cada una de las situaciones y particularidades específicas de cada región, pues pensar que todos los territorios son iguales, y por ende el modelo único sería funcional de manera estándar, ya es un error en sí mismo. Como alternativa única y hegemónica, puede generar crisis económicas, políticas y sociales, como ya se ha observado, que derivarían en guerras internas, pobreza, pérdida de gobernabilidad y sobreexplotación de recursos naturales entre otras situaciones difíciles, en las que el ser humano es el único perdedor.

Para concluir, es importante evidenciar que todo lo planteado gira alrededor de la idea de que el ser humano y sus necesidades son el fin, no el medio. El modelo que se presente es el medio para generar alternativas que permitan el desarrollo social y, sin importar si es un modelo neoliberal, pos neoliberal o el nuevo socialismo del siglo XXI, lo importante es que cada uno sea implementado como una carta de navegación en un mundo globalizado, sin dejar de lado las particularidades de cada uno, ya que globalización no significa estandarización. Significa que ya somos todos en un mismo planeta con las diferencias que el ser humano, la geografía, el clima y los recursos entre otros factores presentan.

Referencias

- Giraldo, C. A. (2016). Política social contemporánea. Un paradigma en crisis. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Herrera, M., y Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- Laurel, A. (1993). La política social en la crisis: una alternativa para el sector salud. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104->
- Martínez, F. (2018). El cambio de política social en Ecuador: del neoliberalismo al gobierno de Rafael Correa 2007-2017. Tesis como requisito para la obtención del título de Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos. Bogotá.
- Murillo, J. y Castilla, R. (2011). Hacia un concepto de justicia social. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y cambio en la educación*, 9(4). 7-23.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2005). Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros. En P. Meller (ed.) *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema* (pp. 225-283). Santiago de Chile: Taurus-Aguilar,
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad* (10ma ed.). Colombia, Bogotá: Ed. Planeta.
- Solimano, A. (1998). Crecimiento, justicia distributiva y política social. *Revista CEPAL*, 65. 31-44 Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12108/1/065031044_es.pdf