

Políticas Sociales en Democracia

Mónica Jiménez de Barros*

I. Introducción

23-30

Cuando me invitaron a reflexionar sobre este tema me surgieron de inmediato algunas interrogantes que quisiera compartir ¿Cómo influye o condiciona el sistema político a las políticas sociales? ¿En qué residen las diferencias entre una política social concebida y desarrollada en un régimen autoritario y uno democrático? ¿Es sólo el sistema político autoritario o democrático el que condiciona la política social o hay al interior de las democracias determinados tipos de estados de derecho donde se enfatizan los derechos sociales, económicos y culturales por sobre los derechos civiles y políticos?

Desarrollaré el tema a partir de estas interrogantes para terminar en lo posible precisando las características que debieran tener las políticas sociales en la realidad chilena que transita hacia la democracia.

II. La política

Cuando entramos en el plano de la acción, de lo concreto, entramos en el campo de lo determinado por las exigencias inmediatas del tiempo y del espacio. En otras palabras, en el plano de la coyuntura, del "aquí" y del "ahora", en el plano de lo particular y singular, el de la unicidad del acontecimiento.

En este campo nos encontramos con la ideología que nos orienta en relación a los fines y con la política que nos plantea la cuestión de los medios múltiples y alternativos. La política es la disciplina que nos entrega los criterios, fundados en varias escalas de prioridad, que nos permiten optar de manera racional frente a medios múltiples y alternativos¹.

Hemos dicho de manera racional, por lo tanto planificadamente, es decir reduciendo el número de alternativas que se presentan a la acción, a unas pocas compatibles con los medios disponibles al planificar², en consecuencia, se tiene una actitud racional que permite coordinar objetivos, prever hechos, proyectar tendencias, fijar metas y asignar en forma precisa medios en función de dichos objetivos.

* Asistente Social, Profesora investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Directora Ejecutiva de PARTICIPA.

1. Vekemans Roger, "Doctrina, Ideología y Política" Artículo DESAL. Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, 1966, Santiago, Chile.

2. Martner Gonzalo, "Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo XXI. Editores S.A. 1967, México.

Todo proceso de planificación, sea en un contexto político autocrático o democrático, debiera por lo tanto pasar por un momento de:

- a) definición de la política;
- b) preparación de planes,
- c) formulación de programas de trabajo y

d) confección de presupuestos. Hasta aquí queda claro que la definición de una política es el primer paso de un largo proceso metodológico de planificación, es un instrumento que nos sirve para organizar necesidades, recursos y espacios.

Sería muy pobre, en este contexto, referirse a la política solamente como un instrumento, de hecho es mucho más, ya que en la práctica, y sobre todo en democracia, desencadena un proceso social por medio del cual se influye en el comportamiento de todos los agentes y actores sociales.

Esta segunda dimensión del proceso, que va más allá de lo metodológico, es especialmente significativa si se cumplen algunos requisitos, especialmente los que dicen relación con la participación de los agentes sociales en el proceso de toma de decisiones y la capacidad para recoger en forma permanente las necesidades, intereses y aspiraciones de la población hacia los cuales se dirigen los beneficios de la decisión.

Surge aquí un elemento diferenciador entre una política concebida y realizada en autocracia y/o en democracia.

III. Las autocracias y las democracias

Chile se encuentra en proceso de transición desde un régimen político autocrático-autoritario, a un régimen político democrático.

En las autocracias, podemos distinguir, desde un punto de vista teórico, los regímenes autoritarios y los totalitarios.

Chile vivió desde 1973 un régimen autoritario, donde el poder estuvo concentrado en el ámbito político; donde fuimos gobernados por una persona no elegida; donde la acción política estuvo limitada a márgenes muy restringidos; donde la participación fue dirigida y regulada; donde el pluralismo ideológico fue limitado discrecionalmente desde el poder y donde los partidos políticos fueron tolerados en ciertos casos y limitados fuertemente en su accionar, teniendo un marco jurídico muy restringido.

Chile aspira a una democracia, desea vivirla no sólo como sistema de gobierno sino que también como estilo de vida y esto evidentemente influirá en las políticas económicas y sociales.

El fundamento de la democracia es el reconocimiento de la dignidad de la persona, con lo cual se afirma que cada ser humano es una unidad que se estructura en un ser corporal biológico, psíquico, racional y moral, cuyo comportamiento obedece a la realización de valores a los cuales adhiere cada persona. Estas características hacen que la persona sea libre y consciente de su libertad, que le otorga la capacidad de decidir y elegir. Por todo esto, cada persona es única e irrepetible pero igual en dignidad. Todos los seres humanos nacemos iguales y somos sujetos de los mismos derechos y deberes.

Junto a los valores de igualdad y libertad, la democracia se constituye a partir de ciertos principios que son inherentes a ella: a) Respeto, promoción y garantía de los derechos humanos y b) Autodeterminación del pueblo o soberanía popular.

Si en una sociedad o nación no se dan estos dos principios, simplemente no hay democracia.

El respeto y garantía de los derechos humanos es un principio ligado en forma esencial al concepto de democracia. Los derechos humanos constituyen el reconocimiento y concreción de los valores de libertad e igualdad.

Los derechos humanos representan también deberes de los ciudadanos en función del respeto de los derechos de los demás, lo que supone el ejercicio de virtudes cívicas que hacen posible preservar la civilización democrática, tales como la moderación, la solaridad, la autodisciplina, la laboriosidad o esfuerzo en el estudio y trabajo, la honestidad, la frugalidad, la tolerancia, el respeto a los demás, el respeto a la propia conciencia, el bien común, entendido como sacrificio individual para que exista bienestar colectivo. Este conjunto de virtudes o valores cívicos no sólo tienen expresiones privadas, sino también públicas y debieran expresarse en las políticas sociales del Estado y en los programas de los organismos no gubernamentales¹.

El Estado, en consecuencia, no sólo está obligado al respeto de los derechos de los ciudadanos sino que debe promoverlos en acciones específicas y garantizarlos a todos los ciudadanos, creando los mecanismos jurídicos y legales para que cualquier persona que sienta transgredidos sus derechos pueda interponer recursos eficaces ante un Poder Judicial independiente.

La democracia, además de estar sustentada en valores y principios, necesita de ciertas formas o procedimientos que permitan regular y resolver las discrepancias o diferencias entre distintos grupos sociales. Estos mecanismos o procedimientos democráticos, esenciales a la democracia constituyen las reglas del juego democrático y ellas son:

- Gobierno de la mayoría en el respeto de los derechos de las minorías.
- Pluralismo ideológico y político.
- Elección libre y periódica de los gobernantes, según normas preestablecidas, con sufragio universal secreto, personal, igual y debidamente informado de los ciudadanos.
- Competencia pacífica por el poder.
- Distribución del poder del Estado en organismos diferentes.
- Reconocimiento a la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad.
- Vigencia efectiva de un estado de derecho.²

1. Bate Luis, "Derecho en la Educación" Trabajo preparado para la XXVI, Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, Buenos Aires, República de Argentina 1988.

2. Pereira Manuel y Equipo "Qué es la Democracia", Cartilla de Educación para la Democracia de PARTICIPA, Editores PARTICIPA S.A. 1989, Santiago, Chile.

IV. El Estado de Derecho, sus diversas modalidades y las políticas sociales

Unas de las reglas del juego democrático es la vigencia efectiva de un Estado de Derecho, lo que supone que:

1. La Constitución y las leyes son expresiones auténticas del pueblo y representan un ordenamiento jurídico racional y justo encaminado al bien común, al interés general de la ciudadanía.

2. Existe una efectiva distribución del poder del Estado en órganos diferentes que se controlan mutuamente para evitar arbitrariedades y abusos de poder. Esta distribución o separación del poder entre el Gobierno, el Parlamento y los Tribunales puede darse sin embargo, en un espíritu de colaboración.

3. Las autoridades son elegidas en elecciones democráticas.

4. La administración y el Gobierno del Estado actúan dentro de la ley preestablecida, ley que obliga a los funcionarios a actuar con responsabilidad, es decir, a responder penal, civil, administrativa y políticamente por sus actos.

5. Los derechos humanos son respetados y garantizados, lo que significa que deben establecerse mecanismos eficaces para restablecerlos si ellos son atropellados, y para sancionar a los responsables.

La idea del Estado de Derecho se remonta a la antigüedad griega, donde encontramos los primeros pronunciamientos sobre el ideal del dominio de la ley sobre el capricho gubernamental, pero la concepción del Estado de Derecho se debe a la ciencia jurídica alemana del siglo XIX.

Desde esas fechas hasta hoy podemos distinguir cuatro formas concretas, que expresan modalidades de Estado de Derecho: a) El Estado Liberal de Derecho, b) El Estado Social de Derecho, c) El Estado Democrático de Derecho y d) El Estado Social y Democrático de Derecho.

a) El Estado Liberal de Derecho:

Nace de la lucha del pueblo contra el poder absoluto y discrecional del Antiguo Régimen. (siglo XIX).

Su objetivo central es el establecimiento de las libertades de los individuos como límite al poder estatal. Se enfatizan los derechos civiles y políticos y el derecho a la propiedad privada que se garantiza como derecho absoluto, sin limitaciones.

El Estado Liberal de Derecho, abandona el ámbito socio-económico a la iniciativa individual y al libre mercado, donde predomina el más fuerte, haciéndose patentes las grandes desigualdades e injusticias sociales.

b) El Estado Social de Derecho:

Nace como una alternativa a la concepción individualista y al abstencionismo del Estado en el plano económico-social. (siglo XX, 1949, Alemania).

La concepción del Estado Social de Derecho hace suyas todas las técnicas establecidas por el Estado Liberal de Derecho, ampliando la protección de los derechos individuales hacia los sociales y económicos, potencializando su viabilidad efectiva; entre ellos están el derecho de trabajo, el derecho de asociación, el derecho a un salario justo, el derecho a huelga, el derecho a la seguridad social, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la participación.

El Estado deja de tener un rol pasivo y se transforma en un Estado intervencionista que actúa en el plano social y económico con el objeto de realizar la justicia social, obtener el desarrollo y buscar el bienestar, asegurando un mínimo necesario a todos los miembros de la sociedad. Su acción incluye, así, el uso de la política económica y fiscal con el objeto de redistribuir los ingresos y la riqueza en la sociedad y utilizar los mecanismos de planificación para los logros del desarrollo.

En tal sentido hay un reconocimiento al derecho de propiedad, pero éste debe realizar una función social. Si ésta no es desarrollada, el Estado puede actuar sobre ella con el objeto de expropiar, con un fin de utilidad pública o social.

En el Estado Social de Derecho se desarrolla una conciencia de solidaridad entre los distintos actores sociales, inexistentes en el Estado Liberal, y se reconoce en la sociedad, la existencia de diferentes grupos sociales diferenciados, reconociendo el carácter pluralista de la sociedad y el rol de las sociedades intermedias.

La idea central del Estado Social de Derecho es la participación, la libertad de tomar parte en las decisiones que afectan la vida de las personas y cuerpos intermedios de la sociedad, desarrollándose el sufragio universal, las elecciones directas, las técnicas de democracia semidirecta y la participación en la estructura económica social.

c) El Estado Democrático de Derecho:

Dentro de los estados socialistas, hay teóricos que sostienen que en dichos países es posible encontrar los principios de la supremacía de la ley, el cumplimiento y protección de los derechos de los ciudadanos, la legalidad de la administración y el control de ésta a través de la institución de la "Procuratura".

Sin embargo, cabe señalar al respecto que en los Estados Socialistas la legalidad no es el producto de representantes emanados de la voluntad popular auténticamente expresada, sin coacciones y debidamente informada, ya que el partido oficial, vale decir, el partido comunista, desarrolla un control sobre las actividades de todos los niveles del aparato estatal, sin una crítica eficaz al interior de dicho partido. Hay inexistencia de pluralismo ideológico y elecciones competitivas para elegir las autoridades del Estado. Esta realidad, en nuestro esquema, corresponde más a un régimen autocrático-totalitario que a un Estado Democrático de Derecho.

Como lo hemos señalado, desde nuestra perspectiva, ni en los regímenes socialistas, ni en los autoritarios o dictatoriales occidentales se puede hablar que la ley sea una expresión auténtica de la voluntad popular, en la medida que no existen los prerrequisitos democráticos necesarios.

La protección de los derechos ciudadanos se realiza sólo en función del socialismo, es decir, que se tutelan las libertades y derechos de quienes son partidarios y no de todos los ciudadanos. Por otra parte, la protección de los derechos ciudadanos se limita sólo a parte de los derechos humanos, mientras que el Estado de Derecho requiere para ser tal de la plena protección de todos los derechos humanos, tanto los civiles y políticos con los económicos y sociales.

En relación a la propiedad, en los Estados Socialistas se defiende la propiedad social de los medios de producción y se enfatiza la responsabilidad del Estado en la justicia social, destacando la búsqueda de la igualdad económico social por sobre las libertades civiles y políticas.

d) Estado Social y Democrático de Derecho:

Poco podemos decir aún de él, pero noticias casi impensables hace algunos años, nos llegan desde la Unión Soviética, desde Polonia, desde Hungría, donde con la Glassnot sabemos de una Perestroika.

Se habla de respeto a los derechos civiles y políticos, de elecciones, de respeto de la soberanía popular y junto a eso de economía mixta, de diversas fomas de propiedad. Algunos llaman a este proceso Revolución Democrática, revolución que se vive en los países del este Europeo y en América Latina. Búsqueda de una sociedad donde prime el dominio de la ley sobre el capricho de un gobernante o de un partido. Sociedad donde por igual se trabaja por la libertad y la igualdad, sociedad donde se respeten por igual los derechos de todos los ciudadanos¹.

V. Las políticas sociales, un instrumento para reducir las desigualdades sociales en nuestro país

Partiendo de la base que Chile quiere asumir la democracia como sistema de gobierno y estilo de vida, que todos estamos trabajando por vivir en un auténtico Estado de Derecho, debemos precisar cual sería el rol que en nuestro país tendrían las Políticas Sociales.

Siguiendo a Eugen Pusic², señalaremos que las políticas sociales cumplen en una sociedad varias funciones.

La primera, ser un instrumento de redistribución y por lo tanto de reducción de las desigualdades sociales.

La segunda, un medio para estimular la economía, en la medida que logra que nuevos sectores se incorporen al consumo de bienes y.

La tercera, un mecanismo de crítica social que desmiente la ilusión de que todos somos iguales en la práctica.

A su vez Carlos Martínez Sotomayor³ nos recuerda que el objetivo rector de las políticas de Desarrollo Social debe ser el bienestar de toda la población. Señala el autor que las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo deberían:

a) dirigirse a grupos elegidos prioritariamente (extrema pobreza, grupos vulnerables, niños, ancianos).

1. Nogueira Humberto y Cumplido Francisco, "Derecho Político, Introducción a la Política y Teoría del Estado", Instituto Chileno de Estudios Humanísticos 1987, Santiago Chile.

2. Pusic Eugen "Política Social como factor del Cambio Social" Documento C.P.S.-8. Curso Seminario sobre Planificación ILPES 1979, Santiago Chile.

3. Martínez Sotomayor Carlos, "Alternativa de Políticas Sociales para América Latina y el Caribe en el Decenio de los ochenta" E/CEPAL/ILPES/SEMI/R.6 E/ICEP/SINCO/R.6 1982, Santiago Chile.

b) comprometer al Estado, quien tiene responsabilidad preponderante en la superación de las dificultades de los sectores más desfavorecidos.

c) generar empleo u ocupaciones productivas y además asegurar un ingreso familiar suficiente a quienes no puede incorporarse a la fuerza laboral.

d) considerar la participación de la población en el desarrollo.

Al hablar de participación se refiere en primer término a aquella que se da a través del empleo e ingreso, para luego hablar de las organizaciones sociales que es necesario fortalecer.

Pedro Demmo¹, por su parte señala que la política social será siempre materia de controversia, porque se dedica a aquello que en la sociedad tal vez sea cuestión más controvertida, cual es la desigualdad social.

Sin embargo, señala el autor, hay algunos "consensos relativos" y asegura que hipotéticamente a todos nos debería interesar reducir las desigualdades sociales. Para ello, desde el punto de vista económico es necesario aumentar el consumo, dándole capacidad a la mayoría de la población para consumir lo que la industria produce

Además asegura que, desde el punto de vista político, es posible destacar las ventajas que se derivarían de la estabilización del sistema, a medida que el conflicto de clases y otros originados por la desigualdad social se encuadran dentro de parámetros más aceptables. Desde el punto de vista social, la reducción de las desigualdades es recomendable porque genera mayor satisfacción, al lograr más calidad de vida. Desde el punto de vista de los pobres, es cuestión de sobrevivencia, pues necesitan la asistencia de la política social para compensar su pobreza. Además, necesitan satisfacer sus necesidades básicas para alcanzar un mínimo de dignidad humana. Desde el punto de vista de los sectores más favorecidos, deberían interesarse por los mecanismos para realizar la repartición social de los frutos del crecimiento, para así no poner en peligro sus privilegios, los que se ven amenazados por los procesos de participación social que son inevitables.

Pero en este caminar se observan obstáculos, por un lado falta de recursos financieros y por otro, mal uso de los recursos. En este sentido, si realmente aspiramos a una sociedad más justa, igualitaria, solidaria y responsable, tenemos el deber de ser eficientes en el uso del recurso escaso en beneficio de los que más lo necesitan.

Un gran desafío es ir rompiendo la dependencia hacia la política social, acompañando los beneficios de un sólido proceso educativo que genere organización y participación activa de los beneficiarios en el desarrollo.

La participación es así, un componente esencial de la política social, cuando ésta está orientada en una perspectiva de desarrollo integral donde realmente interese la promoción de todo el hombre y de todos los hombres.

Si queremos realmente reducir las desigualdades sociales deberíamos poner en acento en dos aspectos; a) trabajo, para que todos tengan ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades y, b) participación para romper la pasividad asistencialista, e incorporar a las personas, grupos y comunidades en el proceso de construcción de la sociedad.

1. Demmo Pedro "Algunas Perplejidades de la Política Social" E/CEPAL/ILPES/SEM 1982, Santiago Chile.

Todas estas reflexiones nos hacen ver que no hay políticas neutras, que siempre hay una intencionalidad respaldada por una razón teórica y otra metodológica.

Desde el punto de vista teórico, las políticas sociales están condicionadas por el modelo socio-económico global que el gobierno ha impulsado. Cada modelo lleva implícitos valores, explicita objetivos y señala prioridades.

Desde el punto de vista metodológico, una política es intencional porque deben señalarse prioridades, ya que es imposible resolver todos los problemas simultáneamente. La gran tarea es encontrar el punto de equilibrio que compatibilice el mayor bienestar general con las exigencias del desarrollo acelerado.