

# La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia

SUSANA SOTTOLI

**Resumen:** *Los procesos que han conducido a los países de América Latina hacia la democracia han sentado las bases para que el Estado pueda poner en práctica políticas públicas con objetivos sociales. Asimismo, dichos procesos han promovido la creación de programas sociales descentralizados, orientados a la autoayuda y a la autonomía. Dicha dimensión de la acción social aun puede ser ampliada en América Latina mediante formas de integración política y social que conduzcan a un orden democrático pleno.*

*La autora hace hincapié en el enfoque que favorece la perspectiva que entiende las políticas sociales no sólo como las cuestiones técnicas que se aplican en su diseño, sino como una dimensión central del modelo de relacionamiento Estado-economía-sociedad.*

**Abstract:** *The processes which have led to Latin American countries towards democracy have set the ground so that the State can implement policies with social benefits in mind. Furthermore, such processes have also promoted social programs which are not derived from the central government and which are oriented towards the citizenry's self-help and autonomy. Such display of social action can be even widened in Latin America through political and social integration forms that lead to a full developed democratic order.*

*The author stresses the approach that considers social policies not only as the technical matters applied in their design, but as the core of the State-economy-society interrelationship.*

**Palabras clave:** políticas sociales, economía de mercado, desarrollo, democracia, intervención estatal, lucha contra la pobreza.

**Key words:** social policies, market economy, development, democracy, role of the State, fighting.

## I. INTRODUCCIÓN

MÁS O MENOS DESDE MEDIADOS DE LA DÉCADA de los ochenta, la política social estatal ha venido experimentando en los países latinoamericanos una reorientación conceptual.<sup>1</sup> Los nuevos enfoques pueden ser sucintamente caracterizados con los siguientes conceptos: *compensación*, entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural; *selectividad y focalización*, es decir, no pretender aportar de manera universal y homogénea servicios y beneficios; asimismo, concentrarlos

<sup>1</sup> El caso de Chile constituye una excepción, pues en ese país se introdujeron reformas en la política social ya en los años setenta y ochenta bajo el gobierno autoritario de Augusto Pinochet. Muchos de los conceptos que guiaron dichas reformas pueden ser considerados antecedentes de las nuevas tendencias que poco más tarde se observarían en el resto de los países de América Latina.

en grupos-meta previamente definidos, sobre todo en el marco de otorgar prioridad al combate a la pobreza; *privatización* de los servicios sociales y *descentralización* (o ambas) de ellos mediante la transferencia total o parcial de las tareas sociales estatales a actores privados o estatales regionales y locales.

Más allá de los aspectos técnicos englobados en el diseño de los servicios sociales, la reorientación conceptual de la política social tiene una importante dimensión política, así como repercusiones significativas en términos de estrategia de desarrollo. En efecto, mientras los conceptos de “compensación”, “focalización” y “combate a la pobreza” contribuyen a redefinir la actividad estatal en el ámbito del desarrollo social, los enfoques privatizadores y descentralizadores afectan la definición de las esferas de lo privado y lo público; asimismo, redistribuyen competencias y recursos entre el Estado central y otros actores sociales. Por otro lado, la redefinición del rol y de los contenidos de la política social adquiere nuevos contornos de cara a la necesidad de legitimación política e integración social de las democracias recuperadas o nuevas en la región, ya que la modificación de las políticas sociales tradicionales supuso también el cuestionamiento de mecanismos largamente establecidos de agregación de intereses y demandas al sistema político.

La reorientación conceptual de la política social bajo el signo de la economía de mercado y la democracia constituye el objeto de interés del presente trabajo. Partiendo de los elementos centrales del análisis de políticas públicas,<sup>2</sup> se puede decir que el hincapié del presente trabajo está puesto en el “qué”, o sea en el contenido de las políticas analizadas, así como en el “porqué”, es decir, en los factores determinantes de las decisiones de política. La pregunta central es entonces: ¿mediante cuáles factores puede explicarse la reorientación de la política social?<sup>3</sup> Una premisa central es que los nuevos enfoques de la política social están en estrecha relación con los cambios en la estrategia de desarrollo y la reorientación de la política económica en los países latinoamericanos, lo cual de manera general se ha caracterizado como el avance del neoliberalismo. Sin embargo, esta relación no se concibe de manera lineal, sino mediatizada por un conjunto múltiple de factores, cuya interacción y dinámica se intenta indagar y esclarecer. En tal contexto, la política social es entendida principalmente como “política”, o sea como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado estilo de desarrollo.<sup>4</sup>

Este artículo indaga, en primer lugar, los factores que intervienen en la gestación de los nuevos conceptos de política social, para luego pasar en un segundo momento al análisis comparativo entre la política social tradicional y los nuevos enfoques, con el

<sup>2</sup> Véase Jann (1994: 309).

<sup>3</sup> El tercer elemento del análisis de políticas públicas, es decir el “para qué”, que apunta a los efectos de ellas, escapa a los objetivos de dicho análisis ya que requeriría una evaluación pormenorizada de las reformas sociales por país.

<sup>4</sup> El término “estilo de desarrollo” designa el modelo de relación entre el Estado, la economía y la sociedad, el cual adquiere diferentes expresiones de acuerdo con la modalidad de inserción en la economía mundial, el mecanismo de regulación de la economía, la relación Estado-sociedad y el modelo de bienestar social (véase ILPES, 1986; Nohlen y Fernández, 1988: 417 y cuadro 1).

objetivo de poner de relieve la índole de los cambios. Ello se realiza en el nivel conceptual y por tanto con alcance regional, aun cuando deben reconocerse las diferencias específicas que hay entre los países, las cuales se ponen de manifiesto en un tercer paso, al analizarse la puesta en vigor de las nuevas propuestas mediante las reformas sociales llevadas a cabo a últimas fechas en los países de la región. Posteriormente, se analiza la relación entre los nuevos enfoques de la política social y el proceso de democratización en la zona. Por último, se presentan algunas conclusiones.

## II . LA REORIENTACIÓN CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

### *II.1 Los déficit de la política social tradicional y los programas de compensación social del ajuste estructural como factores determinantes*

En la gestación de una reorientación conceptual de la política social intervinieron diversos factores. Por un lado, se tiene como antecedente inmediato la discusión cada vez más amplia sobre los déficit estructurales de la política social tradicional que se vieron agudizados con la crisis económica de la década de los ochenta. Servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional, así como deficiencias en relación con los efectos redistributivos de las políticas constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales (véase, entre otros, Mesa-Lago, 1985; CEPAL, 1989, Franco, 1992).

A pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre los países, en ningún caso las políticas sociales —tal como estaban operando hasta ese momento— pudieron responder efectivamente al ciclo de crisis y escasez de recursos con medidas que compensaran siquiera parcialmente el deterioro de los niveles de vida de la población. Por lo contrario, los propios sistemas sociales fueron seriamente afectados por la crisis, lo cual agravó aún más los déficit financieros y organizativos ya existentes. Las nuevas propuestas conceptuales de la política social surgen, por lo menos en parte, del reconocimiento de estos problemas y pretenden convertirse en opciones para resolverlos.

Por otro lado, la gestación de una reorientación conceptual de la acción social recibió un impulso decisivo en el marco de los programas de estabilización y ajuste estructural de las economías que la mayor parte de los países de la región llevaron a cabo desde aproximadamente mediados de la década de los ochenta. Los costos sociales de las medidas económicas de reforma combinados con déficit sociales de larga data hicieron cada vez más evidente la necesidad —percibida por los países y promovida regional e internacionalmente por organismos de cooperación (véase World Bank, 1990; CEPAL, 1992 y 1995; BID/PNUD, 1993)— de compensar socialmente a los grupos más afectados, con lo cual contribuían también a aumentar la aceptación y viabilidad política de las reformas económicas. Así, entre 1986 y 1990 se introdujeron medidas de compensación social en casi todos los programas de ajuste estructural que estaban

realizando los países no sólo de América Latina, sino también de África. Tales medidas fueron subsumidas en el término “red de seguridad o compensación social” (*social safety net*) (véase Ribe y Carvalho, 1990; Graham, 1994; Vivian, 1994: 6).

En América Latina, pronto quedó claro que el ajuste no solamente significaba la aplicación de medidas específicas de política económica en concordancia con los requerimientos de las instituciones financieras internacionales sino, más importante aún, las políticas de reforma traían aparejada una redefinición del estilo vigente de desarrollo<sup>5</sup> y por tanto una modificación del modelo establecido de relaciones Estado-economía-sociedad. Tal redefinición, cuyas dimensiones más destacadas se resumen en el cuadro 1, exigía una presencia cada vez mayor de los mecanismos de regulación de mercado como asignador de recursos, una reformulación de las tareas y roles estatales así como transformaciones en el seno de la sociedad civil. Los efectos de dichos cambios aún hoy se ponen de manifiesto en una doble y simultánea tendencia tanto hacia la disolución de formas tradicionales como hacia el surgimiento de nuevas formas de legitimación política e integración social. Expresado de manera acotada, la antigua matriz “estadocéntrica” (Cavarozzi, 1991) que servía de modelo de intermediación y agregación de intereses y demandas al favorecer la acción colectiva organizada y el predominio de espacios institucionales y actores político-estatales (así como sus principales productos, es decir, populismo, corporatismo, clientelismo), a la vez coexiste y se diluye en una nueva matriz “mercadocéntrica”. Esta nueva matriz propugna la extensión de la lógica del mercado a las relaciones sociales al favorecer la orientación hacia la competencia, el rendimiento y la acción individual, así como la liberalización de relaciones laborales y comerciales previamente reguladas por el Estado; además, promueve la definición subsidiaria del rol del Estado y la descentralización de sus funciones, con lo cual otorga tendencialmente mayor preeminencia al actor privado.

En relación con la dimensión de la acción social estatal, las innovaciones no sólo vinieron por el lado de la introducción de medidas o redes sociales compensatorias del ajuste. En el marco de la discusión sobre la reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad y la economía, también el rediseño institucional y de contenido de las políticas sociales tradicionales comenzó a ser objeto de atención cada vez mayor. Como una especie de correlato de las ideas que impregnaban las reformas económicas, conceptos como “focalización”, “privatización”, “descentralización”, fueron incorporados a la discusión como opciones a los problemas de la política social tradicional, con lo cual influyeron decididamente en la reorientación conceptual de la acción social.

De tal modo —como se verá a continuación— para cada nuevo concepto es posible reconocer dos orígenes: uno anclado en las propias falencias de la política social tradicional y otro proveniente de los requerimientos del ajuste, así como de los procesos de transformación desatados por él. Con ello, la reorientación de la política social se convirtió a su vez en un elemento importante y necesario en el proceso de la redefinición de las relaciones anteriormente mencionadas entre Estado, sociedad y economía.

<sup>5</sup> Acerca de la definición de “estilo de desarrollo”, véase nota 4.

## CUADRO 1

## CAMBIO DE ESTILOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

|                                                                  | <i>Características del antiguo<br/>estilo de desarrollo</i>                                                                                                                                                                                                                                                       | <i>Características del nuevo<br/>estilo de desarrollo</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Modalidad de inserción en la economía mundial                    | Concentración en el mercado interno mediante la industrialización sustantiva de importaciones; fuerte proteccionismo estatal; altos aranceles aduaneros; múltiples mecanismos no tarifarios de restricción del comercio; cambio sobrevaluado; tendencia antiexportación.                                          | Economía integrada a los mercados mundiales; participación renovada en el comercio internacional con concentración en la exportación de productos con ventajas comparativas. Liberalización de los mercados nacionales y de la economía exterior; medidas de fomento a la inversión extranjera; integración regional con el objetivo de incorporarse en los mercados mundiales. |
| Mecanismo de regulación económica (rol del Estado y del mercado) | Fuerte intervencionismo estatal; Estado como principal mecanismo asignador de recursos y motor de desarrollo.                                                                                                                                                                                                     | Mercado como mecanismo central de asignación de recursos; retiro del Estado de la economía, definición subsidiada de su rol.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Relación Estado-sociedad                                         | "Matriz estadocéntrica" como modelo social de intermediación de intereses y demandas; corporativismo, populismo; acción colectiva organizada y centralizada; predominancia de espacios institucionales y actores político-estatales.                                                                              | "Matriz mercadocéntrica", la lógica del mercado se extiende a las relaciones sociales; "desestatización", privatización, liberalización; acción individual y descentralizada; revalorización de espacios y actores no estatales (sociedad civil).                                                                                                                               |
| Bienestar social <sup>6</sup>                                    | Intervención estatal activa como mecanismo de corrección social y con objetivos redistributivos; Estado como garante de la justicia social; política social declarada programáticamente universalista. Ideario social sustentado: solidaridad, responsabilidad colectiva, justicia distributiva, igualdad social. | Intervención estatal selectiva y subsidiaria. Mercado como criterio de justicia y de la igualdad de oportunidades. Política social selectiva, focalizada, orientada hacia el combate a la pobreza. Ideario social sustentado: responsabilidad personal, libertad individual.                                                                                                    |

<sup>6</sup> Al respecto, véase además el cuadro 2 en el apartado II.2.

## II. 2 *Los nuevos enfoques*

En el cuadro 2 se presentan de manera comparada y en el nivel de tipos ideales las dimensiones de la política social que se han visto significativamente modificadas y que conforman lo que se ha dado en llamar el “cambio de paradigmas de la política social” en América Latina.<sup>7</sup> Ellas son: los objetivos; la cobertura de prestaciones y servicios; los grupos destinatarios; los roles que se atribuyen respectivamente al Estado y al mercado en el desempeño de las funciones sociales; los actores de la política social; las modalidades de organización o administración (o ambas) de los servicios sociales; el modo de financiamiento y, por último, el ideario social que sustenta cada enfoque (Sottoli, 1999).

Mientras que la política social tradicional proclamaba en sus inicios programáticos —y sobre todo en su fase de expansión bajo el signo de las “alianzas populistas” (Malloy, 1993) de la época de la sustitución de importaciones— el ambicioso objetivo de la integración social y económica de amplias capas de la población mediante programas sociales de carácter universalista, aparece el combate a la pobreza por medio de la utilización selectiva y focalizada del gasto social como objetivo central de la política social en el nuevo estilo de desarrollo de los países latinoamericanos.<sup>8</sup>

El término “focalización”<sup>9</sup> —que aparece casi inevitablemente vinculado a la nueva política social— adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas estatales llevada adelante como componente principal de los programas de ajuste estructural. Dicha política requería de los gobiernos la racionalización o reducción (o ambas) del gasto estatal. Mediante la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva en favor de grupos-meta predeterminados y según criterios de costo-eficacia (Besley y Kanbur, 1991). De tal manera, con la focalización se ponía el acento no sólo en la manera de utilizar el gasto social estatal, sino también en los destinatarios de dicho gasto.

Respecto de la utilización del gasto social —y con el recuerdo de experiencias recientes de crisis inflacionarias como trasfondo—, el discurso sobre la nueva política social comenzó a poner de relieve la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica. Se trataba sobre todo de respetar los equilibrios macroeconómicos, lo cual se convertiría así en principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal. A ello se añadía la idea de que los gastos sociales del Estado deberían ser entendidos como una inversión eficaz y

<sup>7</sup> En la bibliografía acerca de las nuevas políticas sociales en América Latina se encuentran algunos esfuerzos por categorizar los actuales conceptos y estrategias en diferentes “modelos” o “paradigmas”. Así, Franco (1996) diferencia entre un paradigma “prevaleciente” y uno “emergente”, los cuales en líneas generales corresponden a la política “tradicional” y a la “nueva”, según la terminología utilizada en el presente análisis. También Huber (1996) se ocupa de las “opciones de la política social en América Latina” e identifica dos modelos: el “neoliberal” y el “socialdemócrata”, de los cuales el primero se acercaría a la aquí llamada “nueva política social”.

<sup>8</sup> La lucha en contra de la pobreza fue reafirmada como una de las tareas políticas prioritarias de los gobiernos latinoamericanos en la Cumbre de las Américas, llevada a cabo en abril de 1998 en Santiago de Chile y en la cual participaron jefes de gobierno y de Estado de 34 países de la región.

<sup>9</sup> Respecto de los orígenes del concepto, véase Sojo, 1990 y 1994; además, CEPAL, 1995.

redituable destinada a la formación de capital humano. Estableciendo una clara conexión programática entre la nueva política social y la economía de mercado, comenzó a hacerse hincapié en que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud, nutrición, por un lado, y el crecimiento económico y la productividad, por el otro (véase World Bank, 1990; Behrman, 1993: 187 y ss.).

CUADRO 2

## ENFOQUES DE POLÍTICA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

|                              | <i>Características de la política social tradicional</i>                                                                                                                                                     | <i>Características de la nueva política social</i>                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivos                    | Objetivos de integración social y distributivos.                                                                                                                                                             | Combate a la pobreza como objetivo principal.                                                                                                                                                                                           |
| Cobertura de los servicios   | En el nivel programático, universalista y homogénea.                                                                                                                                                         | Selectiva y focalizada.                                                                                                                                                                                                                 |
| Destinatarios                | Mayormente clase media urbana y grupos organizados.                                                                                                                                                          | Población pobre.                                                                                                                                                                                                                        |
| Rol del Estado y del mercado | Estado interventor como "garante" de la justicia distributiva.                                                                                                                                               | Intervención estatal selectiva y conforme a las reglas del mercado. Mercado como criterio para la igualación de oportunidades.                                                                                                          |
| Actores                      | Estado como actor central de la toma de decisiones de política social y responsable principal de la planificación y el financiamiento, así como ejecución de los servicios y programas.                      | "Estructura pluralista" de actores: instancias estatales centrales y descentralizadas, ONG, obras sociales y grupos de autoayuda, iglesias, asociaciones y otras organizaciones con fines de lucro, grupos informales, familia.         |
| Organización, administración | Organización estatal centralizada: la toma de decisiones ocurre mayormente de manera central y vertical ( <i>top-down</i> ), según principios burocráticos jerárquicos y prioridades definidas centralmente. | Descentralizada y desconcentrada: se favorece la participación de instancias descentralizadas y organizaciones de los propios destinatarios en el diseño y ejecución de los programas. Enfoques centrados en proyectos y en la demanda. |
| Modo de financiamiento       | Financiamiento predominantemente estatal. Gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo.                                                                                            | Financiamiento estatal, internacional y privado. Gasto social como una inversión eficiente en capital humano.                                                                                                                           |
| Idcario social               | Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.                                                                                                                      | Subsidiaridad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento, eficiencia.                                                                                                                                  |

Sin embargo, las estrategias focalizadoras no sólo ganaron en importancia debido a los requerimientos restrictivos que el ajuste imponía a la política fiscal o debido a las necesidades de la economía de mercado, sino también a causa de los propios déficit institucionales y programáticos de la política social tradicional. La ineficiencia en la utilización del gasto social estatal, reiteradamente comprobada por diversos estudios, ofrecía motivo suficiente de crítica. Así, se cuestionaban las estrategias de la política social tradicional consistentes en subvenciones globales e indiferenciadas, así como en transferencias y distribución de beneficios de acuerdo con criterios corporatistas; al mismo tiempo, se hacía hincapié en la mayor eficiencia en la aplicación de las estrategias selectivas que permitirían alcanzar un mayor efecto por unidad de recursos invertidos. Por otro lado, la ya señalada inequidad del gasto social se expresaba en el hecho de que los principales beneficiarios de la política social habían sido tradicionalmente los grupos de trabajadores urbanos organizados y cercanos al Estado; la población pobre permanecía excluida en buena medida de la participación en los beneficios sociales estatales y servía adicionalmente de base a los argumentos en favor de la focalización (Franco, 1996; CEPAL, 1995). En efecto, se criticaba al “universalismo aparente” (Franco, 1992) de las políticas sociales tradicionales consistente en que en el nivel programático se establecía el acceso igualitario por ley a toda la población, pero en la práctica se prestaban servicios y se entregaban beneficios a los grupos mejor organizados. Con la revalorización de las estrategias focalizadoras y la preeminencia internacional del combate a la pobreza como tarea fundamental de las políticas de desarrollo, comenzó a observarse entonces un desplazamiento de los principales grupos-meta destinatarios de la acción social, desde los trabajadores organizados hasta la población pobre.

En un contexto de redefinición de objetivos y estrategias también se modificaron las visiones acerca de los roles asignados al Estado y al mercado en el ámbito social. Los argumentos que atribuían al Estado el papel de actor principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal resultaron fuertemente cuestionados. Frente a ello, ganó fuerza la idea —difundida, por ejemplo, desde el seno de organizaciones internacionales y regionales de desarrollo— de una intervención estatal selectiva en el campo social, la cual de manera focalizada intentaría corregir las disparidades sociales, aunque sin pretensión alguna de reforma societal amplia (véase Mármora, 1994). En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse cada vez más al mercado el papel de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad que, en última instancia, llevarían a una mayor igualación de oportunidades. Así, el discurso comenzó a abandonar el término tradicionalmente vinculado a la política social de “justicia social” por el políticamente más neutro de “equidad social”.

La nueva política social pasó a ser definida, además, en la discusión científica y en el discurso de los gobiernos, como una tarea que atañe a la sociedad toda. Ello significa, en primera instancia, el ya mencionado cuestionamiento al papel del Estado como único o principal actor de la toma de decisiones en política social. En lugar de lo ante-

rior, comenzó a favorecerse una estructura “pluralista” de actores estatales y privados que participaran en las diferentes fases de formulación y ejecución de la política social. La estrategia consistiría en fortalecer las capacidades estatales de coordinación y regulación, así como en transferir simultáneamente determinadas competencias de ejecución a instancias estatales descentralizadas, ONG, organizaciones con fines de lucro, grupos locales o informales e incluso a la familia. Detrás de dicha estrategia coexisten dos posiciones: por un lado, la postura antiestatista que plantea medidas privatizadoras y descentralizadoras simplemente como formas de retiro del Estado de las tareas sociales y, por otro lado, la posición que sin descargar al Estado de su responsabilidad social reclama más espacios para la sociedad en la toma de decisiones sobre problemas que le atañen; asimismo, hace hincapié en la autoorganización, la autonomía y la participación política como dimensiones importantes de la acción social. A pesar de las diferencias, ambas posiciones se dirigen a rebasar el rol monopolítico del Estado en el desarrollo social y económico y, con ello, a superar la idea de una política social “estatista”, para lo cual plantean —según el hincapié hecho por una u otra posición— medidas privatizadoras, desreguladoras y descentralizadoras de servicios sociales en sus múltiples variantes.

En consecuencia, también las formas de organización de la política social comenzaron a ser objeto de discusión. En efecto, se trataría de disminuir el peso de los programas definidos desde el Estado central y ejecutados unisectorialmente por los ministerios sociales, así como de revalorizar los enfoques descentralizados, multisectoriales, orientados por la demanda y organizados alrededor de proyectos. Así también, en relación con el modo de financiamiento, poco a poco fue perdiendo fuerza la idea de un financiamiento exclusivamente estatal de la política social, lo cual daba lugar a la inclusión de medios financieros provenientes de fuentes internacionales y privadas.

Por último, puede decirse que los enfoques reformistas de la política social se sustentan en ideas-fuerza que están en relación directa con el nuevo estilo de desarrollo en América Latina, ya caracterizado más arriba (véase cuadro 1). La idea de una economía liberalizada, desregulada, competitiva y eficiente, encuentra su correlato en el ideario social con conceptos tales como “subsidiaridad”, “individualismo”, “responsabilidad personal”, “libertad individual”, “rendimiento” y “eficiencia”. Se diferencian claramente de los conceptos que nutrían —ciertamente más en el discurso que en la *praxis*— el accionar social estatal en América Latina en el pasado, a saber: “solidaridad”, “justicia distributiva”, “responsabilidad colectiva”, “igualdad”.

### III . PANORAMA DE LAS REFORMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Luego de analizar los nuevos enfoques de política social en el nivel conceptual, cabe preguntarse acerca de su aplicación en contextos nacionales específicos. Para ello, el cuadro 3 presenta un panorama de las principales reformas sociales llevadas a cabo

desde la segunda mitad de los años ochenta hasta el presente en todos los países de la región (con excepción de Cuba). Dada la influencia de los programas de ajuste estructural en la gestación conceptual de los nuevos enfoques de política social —tal como se vio en los apartados anteriores—, el cuadro pretende visualizar la relación entre las reformas sociales y económicas llevadas a cabo en los países de la región. Así, dichos enfoques se agrupan en la dimensión vertical del cuadro según la modalidad de instrumentación y cobertura de las reformas de política económica; de esa manera se obtienen tres grupos de países: al primer grupo pertenecen los que llevaron a cabo un amplio proceso de reformas económicas de tipo ortodoxo,<sup>10</sup> el cual en general ocurrió de manera rigurosa y radical; en el segundo grupo se ubican los que aplicaron un programa de reformas de alcance limitado, a veces combinando elementos ortodoxos y heterodoxos y con una estrategia de puesta en vigor gradual, parcial o ambas; al tercer grupo pertenecen los que introdujeron medidas aisladas de reforma, sobre todo en función de objetivos de estabilización macroeconómica, sin llevarse a cabo hasta el presente una reforma amplia y profunda de la economía.

En la dimensión horizontal del cuadro se presentan diferentes categorías de reformas sociales que encarnan uno o varios de los conceptos que caracterizan a la nueva orientación de la política social que se viene describiendo en el presente trabajo. Sin pretender analizar el perfil de reformas específico de cada país, es posible sin embargo formular las siguientes observaciones desde una perspectiva comparada.

En primer lugar salta a la vista que los países que llevaron a cabo un proceso radical y profundo de reformas económicas presentan, asimismo, un perfil de reformas sociales relativamente amplio, es decir, los países del primer grupo (Argentina, Chile, Bolivia, México y Perú). Por lo contrario, son pocas las reformas sociales de tipo estructural en los países que experimentaron una política de ajuste económico gradual o parcial. Aún más escasas son las reformas de política social en países en los cuales solamente se introdujeron medidas aisladas de estabilización y ajuste. Estas observaciones confirman que habría una relación estrecha entre la modalidad específica de llevar a cabo las reformas económicas (sobre todo en relación con su alcance e intensidad) y la formulación y ejecución de políticas de reforma en el ámbito social. Esta relación se comprueba claramente en el caso de los sistemas de pensiones, cuya reforma adquirió una importancia central para los objetivos de las reformas económicas, especialmente en

<sup>10</sup> Los programas ortodoxos de ajuste se basan en las aplicaciones monetaristas acerca de las causas de la inflación que consideran el crecimiento de la masa monetaria como el factor determinante del desarrollo inflacionario del mecanismo de precios; proponen, por ello, correcciones en la política fiscal y una política monetaria restrictiva como instrumentos centrales de estabilización. Dichos programas han sido en general formulados y promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial e incluyen, además de las medidas de estabilización macroeconómica, elementos de reforma estructural tales como privatización, liberalización y desregulación de los mercados y del comercio exterior. Los programas heterodoxos se basan en explicaciones estructuralistas de la inflación, según las cuales ésta sería causada por las características que adquiere el conflicto distributivo y las rigideces estructurales de la economía. A diferencia de los programas ortodoxos, las propuestas heterodoxas contienen por lo general elementos menos restrictivos de política monetaria, fiscal y de ingresos (Queisser, 1993: 20).

relación con el saneamiento de las finanzas estatales, el desarrollo del mercado interno de capitales, el fomento de la inversión y el aumento de las tasas de ahorro (véase Mesa-Lago, 1996).

CUADRO 3

PANORAMA DE LAS REFORMAS DE POLÍTICA SOCIAL EN  
AMÉRICA LATINA A PRINCIPIOS DE 1999

| <i>Reformas sociales</i>                                   |                                                      |                                        |                                    |                                                    |                                                         |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <i>Reformas económicas</i>                                 | <i>Programas focalizados de combate a la pobreza</i> | <i>Reforma del seguro de pensiones</i> | <i>Reforma del seguro de salud</i> | <i>Descentralización de los servicios sociales</i> | <i>Otras medidas desreguladoras en el sector social</i> |
| <i>Proceso radical o amplio (o ambos) de reformas</i>      |                                                      |                                        |                                    |                                                    |                                                         |
| Argentina                                                  | +                                                    | semiprivatizado                        | semidesregulado                    | +                                                  | +                                                       |
| Chile                                                      | +                                                    | privatizado                            | privatizado                        | +                                                  |                                                         |
| Bolivia                                                    | +                                                    | privatizado                            |                                    | +                                                  | +                                                       |
| México                                                     | +                                                    | privatizado                            |                                    | +                                                  |                                                         |
| Perú                                                       | +                                                    | privatizado                            | privatizado                        | parcialmente                                       |                                                         |
| <i>Proceso limitado o progresivo (o ambos) de reformas</i> |                                                      |                                        |                                    |                                                    |                                                         |
| Costa Rica                                                 | +                                                    | en discusión                           | cooperación                        | +                                                  |                                                         |
| Colombia                                                   | +                                                    | semiprivatizado                        | público-privada                    | +                                                  |                                                         |
| Brasil                                                     | +                                                    | en discusión                           |                                    | +                                                  |                                                         |
| Venezuela                                                  | +                                                    | -                                      |                                    | parcialmente                                       |                                                         |
| Uruguay                                                    | +                                                    | semiprivatizado                        |                                    | +                                                  |                                                         |
| <i>Medidas aisladas de reforma</i>                         |                                                      |                                        |                                    |                                                    |                                                         |
| Rep. Dominicana                                            | +                                                    | -                                      |                                    | +                                                  |                                                         |
| Ecuador                                                    | +                                                    | -                                      |                                    | +                                                  | +                                                       |
| El Salvador                                                | +                                                    | privatizado                            |                                    |                                                    |                                                         |
| Honduras                                                   | +                                                    | -                                      |                                    |                                                    |                                                         |
| Guatemala                                                  | +                                                    | en discusión                           |                                    |                                                    |                                                         |
| Nicaragua                                                  | +                                                    | -                                      |                                    |                                                    |                                                         |
| Panamá                                                     | +                                                    | -                                      |                                    | parcialmente                                       |                                                         |
| Paraguay                                                   | +                                                    | en discusión                           |                                    | parcialmente                                       | +                                                       |

En segundo lugar, se comprueba que en casi todos los países en los cuales se siguió una intensa política de privatización en el ámbito económico, las reformas sociales aplicadas se caracterizan por contener elementos desreguladores, privatizadores y descentralizadores de los servicios sociales. Así, en todos los países del primer grupo fueron llevadas a cabo reformas estructurales del sistema de seguro de pensiones, las cuales por lo general contienen algún elemento de privatización parcial o total. Estas medidas aparecen en dichos países de manera más frecuente también en otros campos de políticas públicas sociales, tales como educación, salud y vivienda. En los países en los cuales se llevó a cabo un proceso gradual y menos ortodoxo de reformas económicas pueden observarse más bien estrategias de reforma social de tipo mixto o combinado, tales como la privatización parcial de los seguros de pensiones, reformas en el seguro social estatal, cooperación público-privada en el seguro de enfermedades, entre otros. Si se considera a los países del tercer grupo, hasta ahora sólo en un caso se aplicó una reforma estructural privatizadora del seguro de pensiones (El Salvador).

En tercer lugar, llama la atención que la creación de programas focalizados al combate a la pobreza se encuentra presente como un elemento de reforma común entre los países de los tres grupos. Se incluyen dos tipos de programas: por un lado, programas individuales tales como programas de nutrición o repartición de alimentos (o ambos), de provisión de servicios básicos de salud o de creación de empleos de emergencia; por otro lado, conjuntos de programas que operan bajo la forma institucional de los fondos de emergencia e inversión social.

La ubicuidad de los programas focalizados de combate a la pobreza admite dos interpretaciones que ciertamente no son excluyentes: por un lado, reafirma la observación formulada más arriba de que en la región priva una priorización cada vez mayor del combate a la pobreza como tarea central de los gobiernos; por otro lado, puede decirse que la creación por momentos eufórica de dicho tipo de programas está en relación con la cuota de legitimación política que de ellos pueden obtener los gobiernos que se encuentran embarcados en lograr una mayor viabilidad política para sus respectivos programas de reformas estructurales. En qué medida la balanza se inclina en favor de una lucha estructural y continua en contra de la pobreza o por una actividad más de tipo compensatoria y a corto plazo podrá ser dilucidado obviamente sólo en cada caso específico.

El caso de los fondos de emergencia e inversión social merece observaciones adicionales ya que constituyen una de las innovaciones más importantes de la política social en América Latina (véase Siri, 1996; Goodman *et al.*, 1997). Desde 1986 —año en que fue creado en Bolivia el primer Fondo Social de Emergencia (FSE)— hasta el presente, fueron erigidas instituciones semejantes en aproximadamente 20 países latinoamericanos y del Caribe.

Los fondos fueron creados, en general, como instituciones temporales que tenían como objetivo principal llevar a cabo programas de compensación de los efectos negativos de los programas de ajuste y así aumentar la aceptación política del proceso de

reformas.<sup>11</sup> Con el transcurso del tiempo, sin embargo, tendieron a convertirse en instituciones permanentes con la pretensión de contribuir en el combate estructural contra la pobreza. En vista de ello, comenzó a plantearse la cuestión acerca de la idoneidad de los fondos para tal objetivo.

Los fondos trabajan con un enfoque operativo descentralizado y orientado por la demanda (*demand driven*). Ellos no ejecutan por sí mismos ningún programa social, sino que adjudican créditos no reembolsables o subvenciones. El financiamiento de los proyectos se realiza según criterios programáticos previamente establecidos y de acuerdo con las solicitudes de financiamiento presentadas por comunas, ONG, grupos de autoayuda, etcétera, para llevar a cabo proyectos formulados por ellos mismos. Los fondos ejercen así la función de intermediarios entre las instituciones financiadoras (mayormente, organizaciones internacionales; en menor medida, el Estado y el sector privado) y los grupos destinatarios. Tal enfoque de trabajo supone que los grupos que solicitan financiamiento cuentan con experiencia y capacidad para la formulación y ejecución de proyectos, así como para lo relativo a la solicitud de fondos. Sin embargo, es poco frecuente que los grupos más pobres dispongan de dichas capacidades; ellos habitan por lo general en lugares aislados y de difícil acceso, lo cual dificulta notablemente el desarrollo de una cierta capacidad organizativa que permita convertir grupalmente una necesidad en un proyecto y, más aún, concretar el apoyo requerido para satisfacerla. Por tal motivo, los grupos más pobres deben utilizar necesariamente la mediación de ONG u organizaciones similares o bien quedan fuera del alcance de la acción de los fondos. Con ello se estaría repitiendo el tradicional sesgo de la política social tradicional en favor de los grupos mejor organizados; en este caso no de la clase media trabajadora como en el pasado, sino dentro de los sectores pobres.

Algunos fondos han reconocido entre tanto estas dificultades para llegar a los más pobres y han buscado paliarla de diferentes maneras. Por ejemplo, mediante programas especiales de capacitación para la formulación de proyectos, o bien por medio de una mejor definición de los grupos-meta. De este modo, si bien al principio se hizo hincapié en el rápido financiamiento y ejecución de proyectos, lo cual dejaba un tanto descuidados los procedimientos de focalización, más tarde comenzaron a elaborarse perfiles o mapas de la pobreza, los cuales a partir de indicadores sociales y económicos varios permitían una mejor focalización ya sea geográfica, por grupos específicos o por grado de carencia de necesidades básicas (Glaessner *et al.*, 1994).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Así, en muchos países los fondos fueron creados por gobiernos recientemente elegidos y como parte de sus respectivos programas de estabilización y ajuste: tal fue el caso de Costa Rica, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú.

<sup>12</sup> Las técnicas de focalización en el FSE de Bolivia, por ejemplo, no fueron concebidas de manera estricta en un principio. A pesar de que más tarde fueron mejoradas, sólo 5% del financiamiento total del FSE alcanzó al 10% más pobre de la población. Después de dos años de reorganización, se estimaba que los proyectos del nuevo Fondo de Inversión Social (FIS) cubrían aproximadamente 1.6 millones de personas, es decir, 24% de la población total. De los proyectos financiados, 80% se ejecutó en áreas cuyos habitantes pertenecían al 50% más pobre de la población (Glaessner *et al.*, 1994: 15). También en el Fondo Hondureño de Inversión Social fueron mejorados con el transcurso del tiempo los mecanismos de focalización. Así, mientras en 1990 apenas 26% de los fondos fue destinado a

Una debilidad especial de los fondos en relación con el hecho de incluir en sus programas de fomento a los grupos más pobres consiste en que dichos fondos se han concentrado mayormente en el financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica (construcción de escuelas, caminos vecinales, puestos de salud). Ello discrimina de manera tendencial a las mujeres pobres como beneficiarias directas de los programas, ya que ellas por lo general no son empleadas por este tipo de proyectos. Hasta el presente la tendencia de los fondos ha sido procurar empleo para los varones y brindar servicios sociales para las mujeres y los niños. Además de evidenciar una grave falta de perspectiva de género en el sentido de reforzar visiones tradicionales acerca de la distribución de los roles dentro de la familia, este enfoque parece no dar cuenta del porcentaje cada vez mayor de hogares en América Latina encabezados por mujeres cuyo trabajo constituye el único ingreso familiar. Teniendo en cuenta además que dichos hogares con jefatura femenina son mucho más frecuentes en los estratos más pobres de la población, no fomentar activamente las oportunidades de equiparación de oportunidades laborales para varones y mujeres pobres constituiría una grave deficiencia de los fondos en su tarea de lucha contra la pobreza (véase Siri, 1996: 76).

Por último, se ha señalado con razón que el alcance de la acción de los fondos será necesariamente limitado en tanto éstos no sean incorporados como componentes de una estrategia integral de la política social pública (CEPAL, 1996).

#### IV . POLÍTICA SOCIAL Y DEMOCRACIA

Hasta este punto, el cambio en la política social ha sido considerado sobre todo en relación con el proceso de transformaciones de la estrategia de desarrollo que se viene operando en América Latina desde aproximadamente la mitad de los años ochenta. La otra dimensión central de dichas transformaciones es la referida a los procesos de democratización.

En dicho sentido, interesa destacar en este apartado que la modernización de la política social estatal y su concentración específica en el objetivo de la lucha contra la pobreza comenzó a adquirir importancia política en función de la tarea de la consolidación de la democracia. Así, cobraron presencia los argumentos que señalaban la necesidad de una reforma de la acción social del Estado orientada por criterios de *good governance* y destinada a fortalecer el papel del Estado como "gerente social". En primer término, el Estado debería abandonar toda práctica clientelista, corporatista y populista y en adelante practicar una política social orientada hacia la eficiencia, basada en razones de costo-efectividad, criterios políticos transparentes y focalizada en los pobres y más necesitados. Ello podría conceder mayor credibilidad y legitimidad a la acción social de un Estado ya bastante desacreditado por la crisis

económica, el ajuste y las prácticas tradicionales (véase Angell y Graham, 1995; CEPAL, 1995).

Además, una reforma social tendría no sólo efectos legitimatorios de la acción social del Estado, sino también integradores a mediano plazo en la medida en que con políticas focalizadas se eliminarían ciertas barreras de participación política y social de los grupos de población hasta ahora excluidos de los beneficios de la política social. Tal argumento cobra mayor sentido si se le considera desde el trasfondo del significado cada vez más político de los grupos populares urbanos como potencial clientela política en el marco de los cambios económicos de los años ochenta. En efecto, dichas transformaciones produjeron, entre otros efectos, una disminución de la fuerza de trabajo ocupada en el sector formal del mercado de trabajo y un crecimiento simultáneo del sector informal. A causa de reformas tales como la reducción del aparato estatal o la reforma de los sistemas sociales de seguridad y, en general, a causa de las medidas flexibilizadoras del mercado de trabajo, muchas alianzas políticas y mecanismos largamente establecidos de legitimación política e integración social (por ejemplo, en el ámbito de las relaciones entre el Estado y formas corporativas de agregación de intereses) vieron disminuida su importancia o bien se diluyeron.

También a partir de dicha argumentación puede entenderse mejor la figura de los fondos de emergencia e inversión social más arriba descrita, pues según su concepción inicial dichos fondos debían diferenciarse claramente en su manera de operar de aquellos déficit tradicionalmente relacionados con la política social estatal, es decir: centralización e ineficiencia, por lo que debía corregirse además la tendencia casi estructural a la exclusión de los pobres de los beneficios sociales.

La construcción institucional de los fondos correspondía entonces a la idea de una acción estatal reformada: se interviene con medidas de política social no desde el aparato estatal mismo en sentido tradicional, sino mediante una institución autónoma creada *ad hoc* y que por lo general funciona paralelamente a los ministerios sociales existentes. También en el *modus operandi* de los fondos y sobre todo en su enfoque basado en proyectos y orientado a la demanda se puede reconocer el objetivo de orientar la actividad estatal según criterios de eficiencia y de mercado, así como de fortalecer la iniciativa privada. Como consecuencia de dichas características, los fondos han sido a menudo considerados como un modelo de intervención social a partir del cual se darían impulsos reformistas para una amplia reorientación del aparato administrativo en los sectores sociales (véase Flaño, 1991). Sin embargo, cabe la posibilidad de que los fondos se autonomicen demasiado de los ministerios sociales, distraigan recursos y atrasen o incluso impidan reformas necesarias; además, si bien los programas de compensación social contribuyeron en buena medida a la viabilidad de las reformas económicas, ello fue conseguido con frecuencia mediante su instrumentalización política. Muchos programas de combate a la pobreza fueron creados con el fin de integrar una movilización “neopopulista” de los grupos pobres.<sup>13</sup> En tales casos, dichos

<sup>13</sup> Por ejemplo, véase Dresser (1991) sobre el programa social del gobierno mexicano, Pronasol, que si bien no constituye un “fondo social” en el sentido común del término, contiene muchos elementos característicos de su modo de operar.

programas han contribuido más bien a mantener los modelos tradicionales de clientelismo político en la acción estatal que a reformarla. Por otro lado, debe también puntualizarse que muchos fondos han conseguido trabajar relativamente libres e independientes de influencias políticas y estructuras clientelísticas. La contratación de personal técnico independiente, es decir, sin afiliaciones político-partidarias, así como el intento de dar mayor participación a las ONG, a los grupos locales y a comunas de diferentes tendencias políticas en la ejecución de los proyectos, han resultado medios eficaces para contrarrestar las presiones hacia una mayor politización del trabajo llevado a cabo por los fondos.<sup>14</sup> En tales casos, éstos han promovido procesos de descentralización y participación democrática en tanto han apoyado el fortalecimiento de diversas iniciativas de organización a nivel local.<sup>15</sup>

## V. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se han analizado los factores determinantes y el contenido de la reorientación conceptual de la política social en América Latina, cuya puesta en vigor se evidencia en reformas sociales concretas que están siendo llevadas a cabo en los países de la región.

Respecto del primer punto, la reorientación conceptual de la política social estatal se vio influida por la preexistencia de problemas estructurales en los sistemas sociales tradicionales. Los nuevos enfoques aparecieron en la discusión como opciones a la política social tradicional estatal centralizada, con pretensión universalista en la cobertura de servicios, pero en la realidad con acceso segmentado y excluyente para determinados grupos. A su vez, los conceptos que tuvieron mayor resonancia (por ejemplo, focalización, privatización, descentralización) fueron precisamente los que se correspondían con los objetivos de los programas de ajuste: (es decir, con el saneamiento de las finanzas estatales, la redefinición del papel del Estado, el fomento a la participación de la empresa privada en la economía y la revalorización del rol de la sociedad civil), por lo que podrán incluso contribuir estratégicamente al alcance de ellos. De la interacción de ambos factores (crítica y necesidad de reforma de la política social tradicional así como requerimientos y objetivos de los programas de ajuste), así como de

<sup>14</sup> Es notable en este sentido el caso del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, por lo menos hasta su reorganización en 1989 (véase Stahl, 1995). Según Graham (1994), prácticamente ningún actor político pudo monopolizar con fines electorales el trabajo del FSE, ya que en principio no sólo el partido de gobierno en el nivel nacional, sino también los gobiernos locales e incluso diversas ONG y grupos sociales tenían el debido derecho, por haber participado en una u otra manera en ellos, de reclamar el éxito de los proyectos del Fondo. Además, dicha autora no encontró ninguna relación significativa entre los fondos distribuidos por el FSE y los resultados de las elecciones presidenciales de 1989 o las elecciones comunales de 1987-1989; tampoco entre el financiamiento de proyectos del FSE y la afiliación política de las comunas.

<sup>15</sup> Para una evaluación de los fondos, véase Stahl (1995); Goodman *et al.* (1997); Siri (1996); Sottoli (1999).

las necesidades de legitimación de las nuevas o recuperadas democracias en la región surgieron los nuevos enfoques de la política social.

En cuanto al contenido de los cambios, el análisis de los nuevos enfoques permite vislumbrar tanto las oportunidades para una más intensiva orientación de la política social hacia la eficiencia, la participación y la inclusión de las necesidades de los grupos que viven en pobreza, como los objetivos de la acción social, así como también ciertos riesgos derivados de un excesivo condicionamiento de los contenidos y las formas de la política social a objetivos puramente económicos o de legitimación política de corto plazo.

Así pues, si bien la lucha contra la pobreza como objetivo privilegiado de la política social resulta de por sí ampliamente legítimo en consideración a las dimensiones que adquiere dicho fenómeno en América Latina, es cuestionable cuando éste se encara sólo con una estrategia de compensación de los costos ocasionados por reformas económicas, lo cual supone un abordaje muy a corto plazo del problema. El papel social asignado al Estado en dicha concepción se limitaría entonces a una tarea de paliar las situaciones de pobreza mediante acciones sociales puntuales y residuales que, por lo demás, pueden prestarse muy fácilmente a la instrumentalización política. Por lo contrario, una lucha eficiente contra la pobreza no puede sino entenderse como una tarea integral y de largo alcance que permee todas las áreas de las políticas públicas, incluida muy especialmente la política económica, ya que para superar la pobreza no bastan las acciones de política social, por más eficiente y focalizada que ésta sea.

Por su parte, las medidas privatizadoras y descentralizadoras de servicios sociales han sido introducidas en no pocos casos simplemente con el objetivo de una descarga fiscal del Estado central, sin que por tanto se hayan creado las condiciones necesarias técnicas y financieras para una delegación eficiente de funciones. En el caso de la privatización total de servicios sociales, es necesario considerar cabalmente los efectos sociales excluyentes de una provisión regida por criterios de mercado. En relación con las propuestas que hacen hincapié en el rol subsidiario del Estado y que reclaman el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en las diferentes fases de ejecución de la política social, pueden señalarse asimismo dos posibilidades. En efecto, tales medidas pueden acercar las decisiones de política a las necesidades de las personas, por ejemplo, mediante el financiamiento de proyectos de base concebidos y ejecutados por los mismos grupos destinatarios, como en el caso de los Fondos de Inversión Social o programas similares basados en la demanda. Puede además fomentar distintas modalidades de colaboración público-privada para la provisión de servicios que diversifiquen la oferta y eleven la calidad de las prestaciones. Sin embargo, también acá puede presentarse el riesgo de transferir tareas sociales con el mero objetivo de deslindar al Estado de su responsabilidad social y descargarlo fiscalmente. Más aún, cuando dicha transferencia de tareas se realiza haciendo hincapié en el papel de la familia en la provisión de servicios sociales en el nivel local; esto significa en la práctica una injusta sobrecarga de tareas para las mujeres. Ello subraya la imprescindible necesidad de incorporar la dimensión de género tanto en la formulación de una estra-

tegia general contra la pobreza como en el diseño de programas sociales específicos.

En general, la investigación de las nuevas formas de la política social señala que en realidad hay un espectro mucho más amplio de opciones para el diseño de políticas sociales que lo que sugieren dicotomías simplificadoras tales como “privado-estatal”, “centralizado-descentralizado”, “universal-focalizado”, las cuales son a menudo objeto de discusiones tan polémicas como estériles. Soluciones atenuadas a las particularidades de cada contexto y eventualmente combinadas pueden por lo menos en potencia abrir diferentes espacios de acción para la política social, con lo cual contribuirían a conciliar cambios estructurales necesarios y viabilidad social. A manera de ejemplo pueden citarse algunos casos de reforma de los sistemas de pensiones en los cuales se contempla la coexistencia de componentes de administración pública y privada, sistemas de reparto y capitalización individual (Argentina, Uruguay, Colombia), así como la inclusión de mecanismos que otorgan mayor equidad al sistema y actúan como correctivos sociales de la capitalización individual mediante pensiones mínimas garantizadas por el Estado o fondos de solidaridad pensional para subsidiar la incorporación de asegurados de bajo ingreso (Mesa-Lago, 1996; Sottoli, 1998). En cuanto a la opción “universal-selectivo”, muchos programas focalizados que en América Latina han sido evaluados como exitosos fueron ejecutados en el marco de programas originalmente diseñados con cobertura universal. De esa manera, la focalización pudo lograrse aprovechando infraestructura, bases de información sobre beneficiarios y organización ya existentes. Es el caso, por ejemplo, de algunos programas de salud y nutrición materno-infantil de orientación universal en Chile, los cuales luego fueron focalizados para cubrir especialmente a grupos en extrema pobreza (véase Sojo, 1994: 5). Por último, las posibilidades de cooperación público-privada son asimismo variadas, tanto como la diversidad de actores que pueden participar en las diferentes fases de diseño, financiamiento y ejecución de programas sociales, siempre que la asignación de roles sea transparente y vaya de acuerdo con criterios de mayor eficacia en el logro de los objetivos propuestos, antes que —como se señaló anteriormente— con objetivos ajenos a la propia lógica de los programas.

Por otro lado, se puede decir que, en general, la política social ha sido problematizada en la discusión política y científica latinoamericana preferentemente como un mecanismo de legitimación y reaseguramiento de procesos de reformas económicas y, a largo plazo, de consolidación de la democracia. Sin embargo, la relación democracia-política social no se agota en esta dimensión. Por ejemplo, la cuestión opuesta, es decir, el significado de las instituciones democráticas para resolver los problemas sociales, así como para formular y poner en vigor reformas efectivas en el ámbito social puede resultar tan importante como poco considerada. Cuestiones acerca de la estructura del sistema político-institucional y del sistema de partidos, acerca de la interacción entre los partidos, entre éstos y los diversos grupos de interés, los modelos de resolución de conflictos y de alcanzar el consenso, resultan de gran importancia como determinantes de los *policy outcomes*, según consignan las investigaciones

acerca de los sistemas sociales en los países industrializados. Las diferencias en los contenidos y efectividad de las políticas sociales se explicarían sobre todo mediante los diferentes arreglos político-institucionales. Estas comprobaciones adquieren importancia en contextos de reciente democratización o de esfuerzos (o ambos) hacia la consolidación de la institucionalidad democrática, como es el caso de los países latinoamericanos.<sup>16</sup>

Los procesos de democratización en América Latina no sólo han construido la base institucional para un proceso de decisión política en el cual pueden participar todos los actores políticos y sociales y el cual, por lo menos potencialmente, puede ser utilizado en favor de políticas con objetivos sociales, sino que también han promovido de manera efectiva la creación de programas sociales participativos, descentralizados, orientados a la autoayuda y a la autonomía. Dicha dimensión de la acción social que aún puede ser considerablemente ampliada en América Latina entraña, a su vez, formas de integración política y social importantes para la consolidación de un orden democrático.

En definitiva, el análisis ha pretendido hacer hincapié en la perspectiva que entiende a las políticas sociales como una dimensión central del modelo de relacionamiento Estado-economía-sociedad. Ello significa sobre todo resaltar que las decisiones de política social no se agotan en las cuestiones técnicas que se aplican en el diseño de los servicios sociales, sino que tienen repercusiones profundas para la propia configuración de dicho modelo de relacionamiento.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Angell, Alan y Carol Graham, 1995, "Can social sector reform make adjustment sustainable and equitable? Lessons from Chile and Venezuela", *Journal of Latin American Studies* 27, 189-219.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1993, *Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo*, Washington, D. C., BID/PNUD.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997, *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D. C., BID.
- Behrman, Jere R., 1993, "Investing in human resources", en *IDB: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, D. C., International Development Bank, pp. 187-255.

<sup>16</sup> Respecto de los países industrializados, véase por ejemplo Schmidt (1998). Para los países latinoamericanos, consúltese por ejemplo el estudio comparativo entre Chile y Argentina (Sottoli, 1999) y entre Chile y Brasil (Weyland, 1997), los cuales destacan aspectos institucionales para explicar las diferencias observadas en los grados de eficiencia de las políticas sociales y económicas.

- Besley, Timothy y Ravi Kanbur, 1991, "The principles of targeting", en V. Balasubramaniam (comp.), *Current Issues in Developing Economics*, Nueva York.
- Bustelo, Ernesto, 1992, *El ajuste a la crisis y la crisis de lo social*, OPS, SIT núm. 14, Santiago de Chile.
- Cavarozzi, Marcelo, 1991, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos* 74, 85-111.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1989, *Opciones y falsos dilemas para los años 90: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1992, *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1995, *Focalización y pobreza*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1996, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), 1990, *Changing Production Patterns with Social Equity: The Prime Task of Latin American and Caribbean Development in the 1990s*, Santiago de Chile, ECLAC.
- Dresser, Denise, 1991, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems, Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, University of California, Center of U.S.-Mexican Studies.
- Fernández Baeza, Mario, 1989, "Las políticas sociales en el Cono Sur, 1975-1985. Análisis de sus determinantes políticas y económicas", *Cuadernos del ILPES* núm. 34, Santiago de Chile.
- Flaño, Nicolás, 1991, *El fondo de solidaridad e inversión social. ¿En qué estamos pensando?*, colección Estudios CIEPLAN, núm. 31, 153-164.
- Franco, Rolando, 1992, *Nuevas orientaciones de la política social en América Latina*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Franco, Rolando, 1996, "Social policy paradigms in Latin America", *CEPAL Review* núm. 58, 9-23.
- Glaessner, Philip *et al.*, 1994, "Poverty alleviation and social investment funds: The Latin American experience", *World Bank Discussion Paper* núm. 261, Washington, D. C., 61 pp.

- Goodman, Margaret *et al.*, 1997, *Social Investment Funds in Latin America. Past Performance and Future Role*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Graham, Carol, 1994, *Safety Nets, Politics and the Poor. Transitions to Market Economy*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Grundlach, Erich, 1995, "Humankapital als Motor der Entwicklung", *E+Z*, 36 (10), 261-266.
- Huber, Evelynne, 1996, "Options for social policy in Latin America: Neoliberal *versus* social democratic models", en G. Esping-Andersen (comp.), *Welfare States in Transition*, Londres, pp. 141-191.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1986, *El estado actual de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (comp.), 1990, *Seminario interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales*, LC/IP/R.81, ILPES, Santiago de Chile.
- Isuani, Ernesto Aldo, 1992, "Política social y dinámica política en América Latina: ¿nuevas respuestas para viejos problemas?", *Desarrollo Económico*, 32 (125), 107-118.
- Jann, Werner, 1994, "Politikfeldanalyse", en J. Kris, D. Nohlen, R.-O. Schultze (comps.), *Politikwissenschaftliche methoden (Lexikon der Politik)*, vol. 2, Munich, editado por D. Nohlen, pp. 308-313.
- Jorgensen, S. *et al.* (comps.), 1992, *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund*, Washington, D. C., Banco Mundial, 107-115.
- Lustig, Nora (comp.), 1995, *Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, D. C., 1-41.
- Malloy, James, 1993, "Statecraft, social policy and governance in Latin America", *Governance* 6 (2), 220-274.
- Mármora, Leopoldo, 1994, "Soziale Gerechtigkeit und Weltmarktintegration in Lateinamerika. Das konzept der CEPAL im Lichte der internationalen Debatte", en B. Töpper y U. Müller-Plantenberg (comps.), *Transformation im südlichen Lateinamerika. Chancen und Risiken einer aktiven Weltmarktintegration in Argentinien, Chile, Uruguay*, Frankfurt del Maine, Vervuert, 52-67.
- Mesa-Lago, Carmelo (comp.), 1985, *The Crisis of Social Security and Health Care. Latin American Experiences*, Pittsburgh, pp. 313-361.
- Mesa-Lago, Carmelo, 1994, *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder, Colorado, Lynne Rinner, XII, 213 pp.
- Mesa-Lago, Carmelo, 1996, "Pension system reforms in Latin America: The position of the international organizations", *CEPAL Review* núm. 60, 73-98.

- Midlarsky, Manus I. (comp.), 1997, *Inequality, Democracy and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nohlen, Dieter (comp.), 1995, *Democracia y neocrítica: en defensa de la transición*, Frankfurt del Main, Madrid, Vervuert.
- Nohlen, Dieter, 1999, *Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika* (en prensa).
- Nohlen, Dieter, B. Mario Fernández, 1988, "Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika", en M. G. Schmidt (comp.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, Opladen, PVS-Sonderheft 21, 406-437.
- Queisser, Monika, 1993, "Wirtschaftskrise und Strukturanpassung in Lateinamerika: Hat die Sozialpolitik versagt?", *Ifo-Schnelldienst*, 24/93, 46(23.8), 19-30.
- Raczynski, Dagmar (comp.), 1995, *Strategies to Combat Poverty in Latin America*, Washington, D. C., Interamerican Development Bank, pp. 1-32.
- Ribe, Helena y Sonja Carvalho, 1990, "World Bank treatment of the social impact of adjustment programs", *Working Paper* núm. 521, Washington, D. C., Policy, Research and External Affairs.
- Rodríguez Noboa, Percy, 1990, "Selectivity as the crux of social policies", *CEPAL Review* núm. 44, 51-59.
- Schmidt, Manfred G., 1998, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich*, Opladen, 2, Auflage.
- Siri, Gabriel, 1996, "Social investment funds in Latin America", *CEPAL Review* núm. 59, 73-82.
- Sojo, Ana, 1990, "Nature and selectiveness of social policy", *CEPAL Review* núm. 41, 175-190.
- Sojo, Ana, 1994, *La política social selectiva de la región revisitada*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Sottoli, Susana, 1998, "La política de reforma de la seguridad social en América Latina: estilos de gestión, actores, conflictos", *Ibero-Amerikanisches Archiv* (Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Geschichte, Berlin), Nueva Serie, 24 (1-2), 139-164.
- Sottoli, Susana, 1999, *Sozialpolitik im Zeichen der entwicklungspolitischen Wende Lateinamerikas: Konzepte und Reformen im Vergleich* (en prensa).
- Sottoli, Susana y Bernhard Thibaut, 1997, "Soziale Sicherheit in Lateinamerika", en D. Nohlen, P. Waldmann y K. Ziemer (comps.), *Die östlichen und südlichen Länder*, Munich (Lexikon der Politik: Bd. 4, editado por D. Nohlen), pp. 521-525.
- Stahl, Karin, 1994, "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", *Nueva Sociedad* núm. 131, mayo-junio, 48-72.

- Stahl, Karin, 1995, "Soziale Kompensationsmechanismen der Strukturanpassung in Lateinamerika: Die Einrichtung von Sozialfonds", en J. Betz (comp.), *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, Hamburgo, pp. 85-107.
- Vivian, Jessica, 1994, *Social Safety Nets and Adjustment in Developing Countries*, Ginebra.
- Weyland, Kurt, 1997, "Growth with equity in Chile's new democracy", *Latin American Research Review* 32, 1:37 y ss.
- World Bank, 1990, *World Development Report 1990: Poverty*, Washington, D. C., The World Bank.
- World Bank, 1997, *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s*, Washington, D. C., The World Bank.