

TRANSFORMACIONES DE LA POLITICA SOCIAL Y SU RELACION CON LA LEGITIMIDAD: NOTAS SOBRE AMERICA LATINA EN LOS '90

por Fabián Repetto¹

Introducción

Una primera hipótesis puede expresarse del siguiente modo: La legitimidad alcanzada por los procesos de transformación global acontecidos en América Latina a partir de los años ochenta parecería estar basada, principalmente, en una conjunción que reúne los procesos de democratización política y los resultados obtenidos en términos de algunas variables macroeconómicas. A su vez, los contenidos y los impactos de las políticas sociales emprendidas durante el mismo período no parecen aportar demasiado a consolidar, en términos de una mayor armonía entre libertad, eficiencia y equidad, tales reformas políticas y socioeconómicas. Por el contrario, en caso de no cambiar sustantivamente el modo de enfrentar los problemas sociales más acuciantes, se corre el peligro de que se resquebrajen los frágiles logros obtenidos en la región durante la presente década.

La segunda hipótesis que explora este trabajo, en tanto complemento de la anterior, se puede presentar como sigue: Los cambios llevados a cabo en Latinoamérica impactaron fuertemente en los marcos institucionales cristalizados a partir de la segunda posguerra, lo cual se relaciona con –a la vez que impacta en– la configuración del mapa de actores relevantes que interactúan alrededor de las principales políticas públicas. Esto ha dado lugar, asimismo,

¹ Politólogo (UBA); Magister Scientiarum en Administración Pública (UBA); Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos (FLACSO México) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO México). Actualmente, Secretario de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y Profesor de la Universidad de San Andrés. Este trabajo fue presentado en el Coloquio Internacional titulado “Los déficit de la Democracia: crisis de legitimidad de la representación democrática”, realizado en Sevilla entre los días 8 y 10 de abril de 1999. Comunicación al e-mail: fabian@posgr.fsoc.uba.ar

a que la relación entre la política (*politics*), expresada en la articulación entre régimen político y Estado, y las políticas (*policies*) cristalizadas en las acciones estatales, haya dado lugar a una gobernabilidad democrática de “mínima” a la par que a una baja capacidad de gestión pública en materia social.

El trabajo se desarrolla en cinco secciones además de esta introducción. En la primera esbozo los contornos del nuevo escenario latinoamericano, a través del prisma de lo sucedido en las principales políticas públicas. Luego presento algunos ejes de la problemática social en la región, así como las causas más descollantes. En tercer término, y a efectos de ofrecer una clave de lectura institucional, delíneo argumentos referidos a las diversas expresiones de la legitimidad así como la relación de ésta con la gobernabilidad democrática y la capacidad de gestión pública. En la cuarta sección sintetizo las principales modalidades de política social que, inspiradas en el discurso y la práctica neoliberal, se llevaron a cabo en la región en los últimos años; al mismo tiempo analizo sus dinámicas más notorias. Por último, en la conclusión, retomo las coordenadas conceptuales y avanzo sobre una interpretación global.

I. América latina: notas sobre su transformación

En gran parte de la región, en especial en aquellos países donde la matriz Estado-céntrica estaba consolidada hacia mediados de los setenta (Cavarozzi, 1991), se desarrollaron amplios sistemas de política social en concordancia con la dinámica macroeconómica. En términos generales, es posible afirmar al respecto que en países como Argentina, Brasil, Chile, México o Uruguay, el conjunto de intervenciones estatales a partir de los años treinta estuvo sostenido en un particular tipo de relación entre las políticas económicas y sociales, en donde las primeras eran prioritarias pero lograban “arrastrar”, por lo general virtuosamente, a las segundas.

Cabe remarcar que durante la época de auge de la centralidad estatal, el paradigma predominante de la política social mostró su cara positiva, algo que los críticos recientes suelen desconocer sistemáticamente. En una relación positiva con el pleno empleo y el gasto social de tendencia expansiva, el entramado de políticas sociales existente por entonces (que con énfasis en el seguro social se complementaba con prácticas universalistas en salud y educación así como con acciones residuales en materia de lucha frente a la pobreza, –Repetto, 1997–) facilitó el ascenso y la integración social de vastos sectores, en especial de los grupos medios y los trabajadores organizados.

Es recién al erosionarse el “patrón estatista de politización” (Cavarozzi, 1994) mediante el cual el Estado arbitraba en los conflictos sociales, que las

acciones públicas en materia social muestran su faceta más crítica: la creciente burocratización, la ausencia de estrategias integrales, la ineficiencia en el gasto y la falta de impacto positivo en las condiciones de vida de los más necesitados, son sólo algunos ejemplos. Esta serie de elementos permite dar cuenta de una profunda crisis, que se expresaría a través del agotamiento de las principales modalidades vigentes hasta entonces en términos de acción social.

Fue por entonces (a partir de los años setenta) cuando las instituciones que en Latinoamérica moldeaban el vínculo entre sociedad y Estado comenzaron a transformarse, obstaculizando lo que hasta entonces habían facilitado: la integración socioeconómica de amplios sectores en el marco de un modelo de desarrollo basado en el mercado interno. Dos son los elementos que deben tenerse presente al momento de analizar los por qué del debilitamiento de dicho escenario: por un lado, la mayor vulnerabilidad que registraron varios países del área ante los vaivenes del escenario internacional a posteriori de las crisis petroleras; por el otro, un fenómeno regional expresado en la exacerbación de las contradicciones entre los grupos sociales, así como entre éstos y el Estado (vinculadas en especial a las pugnas distributivas), a la par que en las modificaciones en los recursos, conductas e identidades de los principales actores involucrados en las *policies* estratégicas. La agregación de estos factores derivó en que, entre mediados de los setenta y finales de la década siguiente, se registrasen síntomas de una profunda crisis (de múltiples aristas), lo cual sentó las bases para los cambios significativos acontecidos en los años noventa. Este proceso de desestructuración de la matriz de centralidad estatal puede ser interpretado como el colapso de los mecanismos que la sostuvieron durante casi medio siglo.

Los acelerados cambios en la esfera económica, así como la desestructuración de un tipo de gestión pública que regulaba la dinámica social a partir del rol central que desempeñaba el Estado, impactaron en los marcos institucionales vigentes hasta entonces, creando rupturas en algunos casos y disfuncionalidades en otros. Esto implicó, a su vez, el paulatino tránsito hacia nuevas reglas de juego para los actores sociales y estatales que habían interactuado durante la matriz de centralidad estatal, así como una novedosa agenda de cuestiones a enfrentar. En cuanto a los primeros, Paramio expresa que “con el final del ciclo de crecimiento hacia adentro, mercado-internista, los actores sociales que le impulsaron y que recibían su fuerza de él están condenados a desaparecer o a modificar sustancialmente sus estrategias” (1991:139). Respecto a los segundos, mientras las burocracias quedaban desprestigiadas a causa de sus notorias incapacidades para gestionar, la clase política no parecía capaz de poder satisfacer, a partir de fallar en la construcción de ciertos consensos básicos, las demandas de las amplias mayorías sociales.

Considerando lo sucedido, hacia finales de los ochenta, en un nuevo escenario socioeconómico y ya en el marco del retorno a prácticas democráticas en gran parte de la región, cabe la siguiente pregunta: ¿qué explica la hegemonía lograda por el diagnóstico y recetario neoliberal en los recientes procesos de reformas acontecidas en América Latina? La respuesta, que ha estado subyacente en lo que va del trabajo, remite a enfatizar el pronunciado cambio experimentado en el mapa político y socioeconómico, tanto regional como mundial, a lo largo de las últimas dos décadas. El mismo, al momento de redefinir los marcos institucionales hasta entonces vigentes, se tradujo en las posiciones de liderazgo alcanzadas por parte de tres actores, los cuales hicieron valer no sólo sus intereses sino también sus cosmovisiones generales: a) líderes políticos pro-reformas orientadas al mercado; b) grupos empresariales estrechamente vinculados a las nuevas tendencias de la economía mundial; y c) organismos crediticios internacionales. Por una serie de razones que escapan al alcance de este trabajo, los nombrados fueron los sectores que pudieron imponer su interpretación sobre las causas del agotamiento de la fórmula política estado-céntrica, así como sus propias recetas acerca de cómo enfrentar esa compleja situación.

Tales transformaciones no habrían de generarse en tiempos y con características idénticas en los principales países de la región, aun cuando muchos de ellos compartían problemas macroeconómicos comunes (cfr. Damill *et al.*, 1989). En este sentido, las ideas neoliberales en torno a qué hacer, sintetizadas en el llamado “Consenso de Washington” (Williamson, 1990)², debieron adecuarse a marcos institucionales específicos, en especial las características del régimen político, la fuerza de los actores corporativos y las difusas expectativas de la ciudadanía en su conjunto³.

En síntesis, la crisis epocal que afectó al conjunto de América Latina (y que de formas diferentes se expresó en otras regiones del mundo durante los últimos años) puede ser leída como un punto de máxima tensión respec-

² Entre las áreas de políticas más importantes sobre las cuales se articula este consenso, destacan: privatización de empresas públicas, desregulación de los mercados, apertura económica, derechos de propiedad, eliminación de déficit fiscal. Para una crítica sobre este diagnóstico-propuesta, véase Frenkel, Fanelli y Rozenwurcel (1992); y Stewart (1998).

³ Debe señalarse una especie de continuo entre los países de «ajuste temprano» y los de «ajuste tardío». Entre los primeros destaca claramente Chile, quien lo inició hacia mediados de los setenta. En un punto intermedio se encuentran los casos de Bolivia y México, que lo empezaron una década más tarde. Tardíamente lo hicieron Argentina, Perú y Venezuela, que en términos generales pusieron en marcha las reformas cuando concluía

to a los equilibrios institucionales existentes hasta entonces⁴. La forma en que se avanzaría hacia nuevos equilibrios en términos de reglas de juego aceptadas por los actores estratégicos, en particular los antes citados, dependería de los recursos de poder que éstos pudiesen movilizar durante las interacciones generadas en los convulsionados tiempos de cambios globales, así como de las oposiciones que pudiesen surgir durante el proceso de reformas. Más allá de las peculiaridades nacionales, lo cierto es que en casi toda América Latina el aparato estatal experimentó notorias transformaciones en cuanto a su papel en la dinámica macroeconómica, dando lugar a situaciones donde en general se lograron algunos resultados positivos (por ejemplo, detener los altísimos niveles de inflación o mejorar las tasas de crecimiento).

Sin embargo, en lo que refiere a una política social que debiese operar como equilibrio de lo sucedido en el plano de las políticas económicas, la tendencia global ha sido, por el contrario, mantener las viejas estructuras burocráticas heredadas de la segunda posguerra⁵. Sobre éstas se introdujeron, abrupta y desordenadamente, instrumentos de gestión que en poco se acoplaban a las posibilidades y los tradicionales estilos de operación de los organis-

la década de 1980. Brasil representa un caso especial, que no trataré aquí. En este país, donde la hiperinflación marcó el final de la década del ochenta, el proceso de ajuste estructural ha tenido características muy diferentes al del resto de la región por lo menos hasta el presente, cuando una profunda crisis parece dar lugar a una aceleración en las reformas de tipo estructural. Para un análisis sugerente de las transformaciones recientes en la región, ver Torre (1997).

⁴ Para interpretar lo que significa “equilibrio institucional”, es menester observar el planteo de North: «El equilibrio institucional sería una situación en que dada la fuerza negociadora de los jugadores y el conjunto de operaciones contractuales que componen un intercambio económico total, ninguno de los jugadores consideraría ventajoso dedicar recursos a reestructurar los acuerdos. Obsérvese que una situación así no significa que todo el mundo esté satisfecho con las normas y los contratos existentes, sino solamente que los costos y beneficios relativos de alterar el juego entre las partes contratantes indican que no es aconsejable hacerlo. Las limitaciones institucionales existentes definen y crearon el equilibrio» (1993:113).

⁵ Vale un punteo acerca de algunas características distintivas de este sector burocrático gestor de la política social en los noventa: es débil y con limitada influencia en las grandes decisiones públicas; es vulnerable ante los cambios de contexto y tiene serias dificultades al momento de la gestión; actúa bajo modelos organizacionales de corte piramidal, formalista y centralizado; carece de niveles gerenciales aptos para la gestión social; utiliza poco y mal la evaluación; resulta un campo donde las disputas de poder se exacerban (cfr. Kliksberg, 1995).

mos públicos del área social, provocando mayores disfuncionalidades a las ya existentes⁶. Es pertinente sugerir, entonces, que inevitablemente las nuevas expresiones adquiridas por la institucionalidad pública (en lo económico y lo social) habrían de impactar en forma directa, en lo general, sobre el alcance de la gobernabilidad democrática, y en particular, sobre los grados de capacidad de gestión pública en términos de política económica y social.

II. Una panorámica del escenario social de la región

En el lapso de los últimos veinte años, América Latina ha visto no sólo detenerse el proceso de movilidad ascendente de los grupos subalternos, propio de décadas pasadas en gran parte de la región, sino que, también, ha sido escenario de una notoria profundización de los viejos problemas así como de la aparición de otros nuevos. Y aún cuando no pueda sostenerse el argumento que adjudica el total de esos problemas sociales a la aplicación de la reforma estructural de signo neoliberal, sí es evidente que las reformas macroeconómicas de los años recientes (relacionadas con el proceso de estabilización y ajuste promovido bajo el paraguas de organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) agudizaron el complejo escenario de la estructura social latinoamericana.

Exploremos brevemente los diversos aspectos que caracterizan hoy a las sociedades de la región, así como las causas que podrían ayudar a explicar sus principales rasgos. Las dos características fundamentales del escenario social latinoamericano, sumado al tema de la pobreza que abordaremos enseguida, refieren a la creciente desigualdad y la alta vulnerabilidad. Así, por un lado, aumenta la brecha entre los más ricos y los más pobres, para lo cual cabe el siguiente ejemplo: la razón entre el ingreso medio del décil más alto y del décil más bajo tiene valores del 33,6; 21,1; 18,0 y 11,4 en Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina respectivamente, a la par que gran parte de la región muestra un coeficiente de Gini que oscila entre 0,40 y 0,50, mientras que en el mismo indicador los países desarrollados giran alrededor del 0,30 (Bustelo y Minujin, 1997). Por otra parte, crece fuertemente el número de hogares y personas que se ubican muy cerca de la línea de pobreza, siendo ésta una población muy vulnerable a los ciclos de la economía y a los impactos negativos de algunas políticas públicas.

Son muchas las voces que se han expresado últimamente para tratar de entender cuáles son las causas preponderantes de la acentuación de la desigualdad y su relación con la pobreza. Así, por ejemplo, el Banco Intera-

⁶ Volveremos sobre este tema, con particular énfasis, en la sección 4.

americano de Desarrollo (1998) enfatiza el papel que en dicho fenómeno le toca jugar a la educación. Pero en tanto descuida otros elementos, cabe la reflexión de Lusting: “La educación y su distribución como explicación de la desigualdad y la pobreza es sólo una parte de la historia. ¿La pobreza latinoamericana es causada, en mayor medida, por la falta de educación de una persona o por la falta de oportunidades para emplear esa educación en el trabajo? (1997:40).

Entramos así a la problemática específica de la pobreza⁷. En cuanto al fuerte aumento de la pobreza por ingreso, la explicación debe rastrearse en las transformaciones acontecidas en el terreno productivo y laboral, que no sólo se explican por variaciones en las formas de producción a partir de los avances tecnológicos, sino también por el modo en que los actores sociales y estatales respondieron a tales procesos⁸. Entre los factores que han ido desvaneciendo el régimen laboral conformado en la segunda posguerra, sobresalen la flexibilización de las condiciones de trabajo, la movilidad de la fuerza laboral y la revisión de los patrones contractuales vigentes. A esto se le debe sumar el adelgazamiento del aparato estatal, que derivó en despidos masivos. En suma, en esta expresión del fenómeno de la pobreza se pone en evidencia, sin duda alguna, el costo que ha tenido el ajuste macroeconómico.

En lo referido a la pobreza estructural⁹ (el único rasgo que no es novedoso en el escenario social latinoamericano), el punto central está relacionado no tanto con su aumento cuantitativo sino con su profundización. La explicación más plausible al respecto parece estar asociada con el marcado deterioro de la cantidad y calidad en la prestación de servicios sociales básicos, ligado a que los límites impuestos por la banca internacional para poner fin al déficit fiscal derivaron en una disminución del gasto público. Esto impactó en el gasto social, que en términos globales y con matices naciona-

⁷ Un trabajo importante en esta materia, que se suma a una multiplicidad de aportes y perspectivas difíciles de ponderar en su conjunto, es el publicado por el PNUD (1997).

⁸ Sobre este punto, sostiene Lipietz: «La tecnología ofrece potencialidades, pero no determina el futuro. Los agentes sociales procuran escapar de una situación de crisis de los antiguos acuerdos. De este modo, luchan unos contra otros por la búsqueda de nuevos compromisos. La dirección de estas luchas está influida por el desaffo de la crisis de los antiguos compromisos. Los agentes sociales persiguen respuestas todavía inexistentes para cuestiones existentes. Las respuestas propuestas por las fuerzas sociales, en cualquier país que sea, dependen de las tradiciones y experiencias locales» (1992:9).

⁹ En la bibliografía especializada se denomina “pobreza estructural” a aquella situación asociada a las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Los indicadores más usuales al respecto se concentran en carencias relacionadas con la vivienda y la educación.

les, mantuvo sus niveles históricos pero exacerbó su inelasticidad, profundizando la puja sectorial alrededor de la distribución de los recursos a la vez que favoreciendo a los actores con mayor capacidad de presión. Este fenómeno dejó al descubierto la creciente dificultad estatal para contrarrestar las deficiencias en la utilización del gasto social, lo cual afecta directamente a los grupos más necesitados¹⁰.

A modo de síntesis de lo indicado en esta sección, cobra fuerza el siguiente diagnóstico crítico:

“La hipótesis que se está formulando, y que se sustenta empíricamente, es que la estructura social de la mayor parte de los países de la región se ha complejizado y heterogeneizado. La concentración del ingreso ha aumentado, es decir hay ricos más ricos, pero simultáneamente una porción significativa de los sectores medios se ha empobrecido mientras que, en algunos países, los más pobres han mejorado su situación relativa, reflejado en un incremento de la mediana y media de ingresos. Esto último no implica que el problema de la pobreza no esté presente o no se haya agravado en América Latina. Sino que, por una parte, el campo de la pobreza se ha complejizado pues en el mismo se deben incluir no sólo a los pobres “históricos”, sino también a los “nuevos” pobres provenientes de sectores medios empobrecidos. Estos “nuevos” pobres, además de

¹⁰ Es pertinente aclarar que el gasto social de los países más importantes de América Latina, medido en términos del porcentaje que representa aquel en términos del PBI, resulta por demás significativo. Esto refuerza la idea del mal uso que se hace en gran parte de la región de los recursos económicos destinados a financiar las políticas sociales.

¹¹ En la misma línea se inscriben los siguientes comentarios: a) «A pesar de la recuperación en el crecimiento del producto en la región en los 90s, aumentó la desigualdad en términos de la distribución de los ingresos. Esto ha llevado a que América Latina sea la región del mundo con la más alta desigualdad en la distribución del ingreso» (Bustelo y Minujin, 1997:6. Subrayado de los autores); b) «Es constatable que la pobreza, a pesar de los recursos empleados en la acción social, se ha incrementado a mayor velocidad en los últimos quince años. A la vieja pobreza latinoamericana, producto de procesos rápidos de urbanización y del deterioro de las condiciones de intercambio de sus monoexportaciones, se viene a sumar la «nueva pobreza». Esta es la que se produce en el marco de la crisis de los ochenta y de las políticas de ajuste destinadas a combatirla. Esta pobreza se une a la anterior para formar un cuadro dramático de la región que hace cada vez más difícil enfrentarla y, además, tiene una calidad distinta vinculada a un estilo perverso de modernización» (Blanco, 1994:100).

características socio-demográficas distintas, tienen formas de relaciones sociales y modos de integración disímiles de los pobres “históricos”. A esto se ha agregado una amplia zona de vulnerabilidad económica y social, de grupos no incluidos en la nueva modalidad de economías abiertas” (Bustelo y Minujin, 1997:18)¹¹.

Presentada someramente una caracterización de los principales rasgos de la estructura social en América Latina (a lo que deben sumarse temas conexos como el aumento de la violencia familiar, el delito y la drogadependencia), es pertinente explorar el modo en que desde el plano de las *policies* se han enfrentado los problemas sustantivos. No obstante, previamente debe darse un rodeo analítico, el cual, desde una lectura institucional de la legitimidad, permitirá explorar la dinámica más global de la política y su relación con un tipo particular de políticas públicas, las de índole social.

3. La legitimidad en los noventa: procesos y resultados

Aún cuando los nuevos escenarios de la región latinoamericana no pueden analizarse como un todo homogéneo, lo cierto es que en términos generales casi todos los países del área comparten a su interior regímenes políticos basados en procedimientos democráticos y economías abiertas al mercado mundial¹². Asimismo, y tal como quedó sugerido la sección anterior, también se asemejan en los contenidos y la gravedad de la “cuestión social”. En esta combinación de elementos sobresale el hecho de que más allá de múltiples problemas asociados al modo en que se articulan régimen político, Estado, mercado y sociedad, la ciudadanía en su conjunto y los principales actores en particular, parecen legitimar el nuevo orden en la región o al menos no aparentan estar dispuestos a intentar ir más allá de lo hoy vigente. No parecería existir, en ese marco, espacio para gobiernos que se propongan cambiar fuertemente el orden de las cosas, en el sentido de redefinir los contenidos centrales del actual vínculo entre política y economía.

¿Se trata acaso de que los ganadores del ajuste estructural han impuesto su concepción del mundo también en el plano de las ideas y los valores? ¿O es que el común de la gente ha resignado ya toda esperanza por

¹² Esta similitud nada dice acerca de los rendimientos particulares de las democracias y las economías de cada país. Por el contrario, lo que parece mostrar el mapa de la región es una marcada diferenciación entre caso y caso, tanto en lo que refiere a la calidad de la democracia como a las tendencias de las principales variables macroeconómicas.

un futuro radicalmente diferente a este presente? La respuesta a estos interrogantes no debería enfatizar los extremos, sino que aquellos deben redefinirse en otros términos: ¿Qué explica esa mayoritaria aceptación de los trazos gruesos del nuevo modelo en conformación?

Así planteada la cuestión, el argumento se desplaza hacia las modalidades que puede adquirir la legitimidad, y en esta dirección son Bañon y Carrillo (1997) quienes diferencian entre una legitimidad asociada a los valores comunmente aceptados y una legitimidad relacionada con los intereses que se expresa en el rendimiento de las políticas, bienes y servicios de carácter público¹³. Es precisamente esta doble cara del fenómeno, en tanto se articula con otros campos conceptuales, la que aporta “pistas analíticas” para entender algunos aspectos de la realidad latinoamericana, así como el papel que cumple en ella la política social.

El primer tipo de legitimidad (por valores) se asocia a la gobernabilidad democrática. Esta última puede interpretarse, asimismo, dentro de un rango de posibilidades: una definición mínima implicaría consensos a nivel de la cultura política y el régimen político; una definición más amplia incluye tales acuerdos pero incorpora los consensos a nivel de las principales políticas públicas. Mientras en el primer caso es suficiente el acuerdo de las elites, en el segundo se requiere de algún tipo de participación efectiva de los grupos subalternos, sea en forma directa o a través de intermediarios con capacidad para expresar sus demandas y necesidades¹⁴.

Respecto al segundo tipo de legitimidad indicado (por rendimiento ligado a los intereses de los involucrados en las acciones públicas), cabe ligarlo con otra línea conceptual. Mientras el concepto de gobernabilidad democrática constituye una mirada amplia sobre la política en su conjunto, la discusión en torno a la capacidad de gestión pública se concentra, sin ser indiferente al proceso global, en la especificidad del ciclo por el que atraviesan las diferentes políticas públicas. En tal sentido, es apropiado seguir a Evans (1996) cuando desarrolla el concepto de autonomía arraigada (*embedded autonomy*)

¹³ Vale aclarar que esta diferenciación no agota, ni mucho menos, la discusión clásica dentro de las ciencias sociales respecto a la legitimidad. Se trata, en toda caso, de enfatizar aquellos aspectos pertinentes para el argumento del trabajo.

¹⁴ Debo esta diferenciación a las reflexiones de Antonio Camou. Comunicación personal.

¹⁵ Cierta corriente asocia la capacidad estatal con la eficacia administrativa al momento de instrumentar sus objetivos oficiales (por ej., Sikkink, 1993; Banco Mundial, 1997). Centrar la atención en los procesos endógenos al aparato estatal constituye una necesidad analítica, pero, como bien se señala, «los tipos de `políticas` posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura societal. Los límites, los instrumentos y la estructura del poder varían institucionalmente» (Friedland y Alford, 1993:178).

en tanto expresión de coherencia interna¹⁵ y conectividad externa. El primer concepto constituye un factor clave (más no exclusivo) para una mejor intervención de las organizaciones estatales en tanto da cuenta del grado de expertise que concentra la estructura burocrática responsable de instrumentar un conjunto de acciones. Al mismo tiempo, el segundo ofrece nexos con la cuestión de la gobernabilidad, toda vez que al reconocer la importancia del tipo de interacción que establezcan actores estatales y sociales, favorece, en el plano conceptual, la construcción de un enfoque relacional apto para el análisis de una multiplicidad de políticas públicas, aún aquellas donde resulta difícil asociar a los beneficiarios con actores sociales constituidos¹⁶.

Presentadas las diferentes expresiones y alcances que hemos dado al concepto de “legitimidad” así como su relación con otros fenómenos, es necesario explorar sucintamente el tema de los entramados institucionales en los cuales operan los actores estratégicos y la ciudadanía en general, toda vez que será esta perspectiva la que nos permita interpretar, tal lo sugerido antes, el lugar que ocupan las políticas sociales en el nuevo modelo en plena consolidación, así como el impacto de las mismas en términos de la legitimidad del actual escenario.

Acerca de instituciones, actores y políticas públicas

Un enfoque basado en las instituciones (en tanto reglas de juego ideadas por el hombre para enmarcar sus interacciones políticas, económicas y sociales) (North, 1993¹⁷) permitirá entender el modo en que las normas formales e informales, así como las tradiciones heredadas, operan diferencialmente para los diversos actores, a veces como constreñimiento, a veces como oportunidad¹⁸. Por otro lado, vale acompañar a Belmartino cuando considera como actores a “aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del

¹⁶ En este tipo de *policies* -por ejemplo las destinadas a enfrentar la pobreza- el enfoque relacional alerta sobre el papel positivo que pueden llegar a desempeñar ciertos intermediarios (*brokers*), al operar como articuladores de demandas por lo general desarticuladas y difusas.

¹⁷ En un sentido similar se expresa Hall (1993), al afirmar que las instituciones son las normas formales, los procedimientos de aquiescencia y las prácticas operativas generales que estructuran las relaciones entre individuos.

¹⁸ Un desarrollo más amplio de esta perspectiva se presentó en Repetto (1998).

poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones” (1998:2-3)¹⁹.

Respecto a esta última temática, lo indicado no debe dar lugar a identificar todo colectivo con un actor relevante: hace falta “algo más” que lo defina como tal. Entre las condiciones requeridas más relevantes, cabe destacar una serie de capacidades potenciales común a los actores de la sociedad y el Estado: a) de negociación; b) de interpretación del contexto; c) de representación; d) de movilización social; e) de acción colectiva. A su vez, los actores del Estado gozan de un atributo que les es propio, el de autoridad²⁰.

En este marco donde los actores ponen en movimiento sus intereses y valores dentro de ciertas reglas de juego, la discusión sobre el modo en que se produce la institucionalización del poder pasa a un primer plano, tal como lo sugieren March y Olsen: “Los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él. Así, una importante tarea del ejercicio del poder no sólo es crear un marco para que los ciudadanos con intereses propios persigan intercambios voluntarios deseables sino administrar también el proceso por el que una democracia afecta las concepciones de lo bueno y construye el medio ambiente al que responde” (1997:64).

Resumen, es evidente que las interacciones que protagonicen los actores involucrados en cada política pública formarán parte de un proceso dialéctico entre el plano más general de la política (legitimidad por valores) y el más específico de las políticas (legitimidad por rendimiento). Esto dará cuenta de un determinado tipo de gobernabilidad democrática, el cual se traducirá asimismo en grados de gestión pública específicos en cada área de intervención estatal. Podría esbozarse, en consecuencia y a modo de un ejercicio teórico, una especie de tipo ideal sobre el cual contrastar experiencias concretas: en caso de que los acuerdos entre los decisores estatales y los grupos organizados de la sociedad²¹ se traduzcan en efectivos diseños y equitativos contenido de ciertas políticas públicas estratégicas, tanto económicas como sociales (lo cual incluye la dinámica de

¹⁹ Más allá de esta definición de carácter general, cabe acotar lo indicado por Meltsner, «el término ‘actor’ es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio” (1992:375).

²⁰ Un par de comentarios complementarios sobre esta temática. Mientras los partidos políticos suelen operar como “actores de frontera” entre lo estatal y lo societal, los organismos internacionales constituyen un tipo especial de actores, en tanto no están encuadrados territorialmente. Un análisis más detallado sobre este punto se encuentra en Repetto (1998).

²¹ A lo cual debe sumársele el apoyo de los sectores claves de la comunidad internacional.

largo plazo del aparato burocrático que las instrumenta)²², se estará ante la consolidación de ciertos acuerdos básicos respecto a cuestiones menos tangibles, como un conjunto amplio de valores que dan cuenta del orden social deseable y las reglas del régimen político que facilitan la materialización del mismo. Implicará, en suma, una doble legitimación: por valores y por resultados²³.

Entre el conjunto de decisiones y acciones públicas, las políticas sociales constituyen un ámbito donde la relación entre los actores relevantes adquiere características propias. Por tal motivo, las políticas instrumentadas para enfrentar los problemas contenidos en la denominada “cuestión social” constituyen una buena fuente de observación de la relación entre gobernabilidad democrática y capacidad de gestión pública (así como de su relación con la legitimidad), al menos por dos razones: por un lado, porque se trata de un área donde los potenciales beneficiarios tienen marcadas dificultades para constituirse en actores relevantes; por el otro, porque las formas y contenidos de estas decisiones y acciones públicas permiten definir hasta donde llegan (y a quienes incluyen) los consensos fundamentales que estructuran un orden político, económico y social²⁴.

²² Retomando el enfoque que observa las instituciones como relación entre el Estado y la sociedad, cabe citar nuevamente a Evans cuando sostiene: “La influencia independiente del Estado depende de un equilibrio de fuerzas en la sociedad civil, pero ese equilibrio no es el resultado de un ‘punto muerto’ exógeno, más bien es algo que hay que construir” (1998:155).

²³ Cuando se observa la situación inversa, es decir la existencia de acuerdos sobre los contenidos de las políticas públicas pero no respecto a los valores básicos o las reglas del funcionamiento político global, es esperable un éxito menor en el plano de las acciones concretas, toda vez que a los típicos problemas de implementación se le suman los que derivan de esa ausencia de consensos primarios y básicos. Asimismo, la consistencia de la legitimidad será endeble.

²⁴ Así como los grupos reformistas son quienes pueden promover acciones para atender los intereses de los más necesitados o de los grupos medios, también existen (o pueden conformarse como reacción a aquellos) «corrientes contrarreformistas», conformadas por actores sociales, estatales e internacionales aglutinados alrededor del objetivo de vetar u obstaculizar la implementación de las acciones que impliquen pérdida de sus propios beneficios (reales o potenciales). Los intereses que pueden operar como «cemento» de los grupos opuestos a reformas en favor de los más necesitados pueden ser de muy diferente naturaleza. Algunos interpretarán ciertas políticas sociales como un primer paso estratégico de los reformistas para avanzar luego hacia otras áreas más sustantivas. Otros observarán en tales acciones la pérdida o significativa disminución de beneficios presentes. Otros más se opondrán sólo guiados por su posición ideológica.

En este sentido, Fox (1993) puntualiza que las divisiones internas dentro del aparato estatal incrementan la posibilidad de que los sectores reformistas insertos en su estructura puedan elaborar acciones en favor de los grupos empobrecidos. Pero para que ello sea posible, estos actores estatales necesitan establecer “corrientes políticas” con grupos sociales organizados (organización que en el caso de los beneficiarios de muchas políticas sociales constituye un problema en sí mismo), de forma tal que los intereses de estos sectores se internalicen en el entramado estatal. A su vez, tal proceso será viable cuando se hayan establecido e institucionalizado “rutas de acceso”, a fin de que las presiones sociales se hagan sentir al interior del Estado. Cuando ese fenómeno se registrase, la gobernabilidad democrática habría incorporado en sus consensos básicos los intereses de los trabajadores menos organizados, los pauperizados y los vulnerables, a la par que la capacidad de gestión pública se manifestaría también en el campo de las políticas sociales. Se complementa así el “tipo ideal” antes delineado.

Para ponderar el papel que cumplen en el nuevo escenario latinoamericano las políticas sociales, deben sugerirse algunos interrogantes derivados del enfoque teórico esbozado a lo largo de esta sección: ¿quiénes se preocupan, y en qué momento, por las problemáticas relacionadas con las más notorias necesidades sociales?; ¿se trata de actores aislados (sean estos sociales, estatales, internacionales) o de coaliciones que nuclean a varios de ellos?; ¿con qué recursos cuentan al tener que disputar con otros sectores la conformación de la agenda gubernamental? ¿dentro de qué marcos institucionales se inicia la problematización de la cuestión? ¿enfrentar cuestiones como la desigualdad, la pobreza o la vulnerabilidad implica operar dentro de las instituciones existentes o lleva a intentar la modificación de las mismas, sea en forma parcial o total, gradual o radical?; ¿qué grado de capacidad de gestión pública se pone de manifiesto en el proceso de las políticas realmente instrumentadas?; ¿qué relación tienen las mismas con el tipo de gobernabilidad en construcción? En suma, ¿cómo impactan las políticas sociales en los niveles y expresiones de la legitimidad? Exploremos estos interrogantes en base a lo sucedido en la política social de América Latina durante los últimos años.

IV. Las propuestas del neoliberalismo para la política social

Realizado el paréntesis conceptual, es pertinente regresar al análisis de carácter más concreto. A medida que fue aplicándose el ajuste estructural vía reformas orientadas al mercado en casi toda América Latina, se tornó

evidente un proceso de cambio de doble velocidad: rápido en lo económico, lento en lo social. No obstante este fenómeno, la crítica que el neoliberalismo formuló al modelo centrado en el Estado no olvidó diagnosticar a las políticas sociales y ofrecer una receta sobre qué hacer al respecto. En esta corriente, sus tres ideas-fuerza fueron la privatización, la descentralización y la focalización²⁵, las cuales se constituyeron en instrumentos destinados a impactar sobre la institucionalidad social. Isuani (1992:112 y s) sintetiza los argumentos presentes en este embate sobre el anterior modelo estatista y centralizado:

“La privatización ha sido presentada como una respuesta que alivia la crisis fiscal, evita irracionalidades en el uso de recursos a las que induce la gratuidad de ciertos servicios públicos, y aumenta la progresividad del gasto público al evitar que los sectores de mayor poder se apropien de beneficios no proporcionales (mayores) a la contribución que realizan para financiarlo (...). La descentralización está concebida, al igual que la privatización, como una herramienta que permite aumentar la eficiencia y eficacia del gasto, en este caso al acercar problemas y gestión. Se parte entonces de cuestionar por gigantesco, burocratizados e ineficientes a los sistemas de prestaciones administrados por los gobiernos nacionales y que tendieron a consolidarse en el campo educativo o sanitario en varios países a partir de la segunda posguerra (...). La focalización surge de la comprobación de que el gasto social del Estado no llega, salvo en ínfima proporción, a los sectores pobres. En consecuencia, se plantea que es necesario redireccionar este gasto para concentrarlo en los sectores de mayor pobreza. Quizás la mejor expresión de intentos de focalización en materia de programas sociales sea la proliferación en los últimos tiempos de los denominados fondos de emergencia, de desarrollo o de inversión social”.

¿Cómo se han instrumentalizado en la región latinoamericana estas ideas-fuerza en relación a las principales políticas sociales consolidadas du-

²⁵ No existe consenso en torno a identificar las proposiciones neoliberales en materia de política social. Por ejemplo, Draibe (1994) sostiene que tales dificultades se deben a tres razones: a) el neoliberalismo no constituye un cuerpo teórico propio, original y coherente; b) las propias proposiciones neoliberales se van modificando en el tiempo; y c) muchas de las proposiciones atribuidas al neoliberalismo no son monopolio de dicha tendencia, ni tampoco de las fuentes originales en que la misma se nutre. Aun considerando esta sugerente posición, aquí mantendré el calificativo de «neoliberal» al definir las tres ideas-fuerzas en materia de política social, por considerarlo apto (en términos nominales) para los fines que persigue esta tesis. Para una reflexión global sobre el punto, cfr. Laurell (1992).

rante la etapa de posguerra? Aun cuando existan combinaciones específicas en cada caso nacional, la privatización ha sido el eje con el cual se comenzó a transformar el seguro social, en especial el sistema previsional. Por otra parte, la descentralización ha representado la estrategia predominante en materia de cambios en las políticas sociales de carácter universalista como salud primaria y educación básica, sectores que en otros niveles muestran un avance de la dinámica privatizadora (por ejemplo, vía la desregulación de los seguros de salud o en la educación superior). La focalización, por su lado, ha sido el instrumento predominante en las acciones contra la pobreza.

Es necesario, en este punto, enfatizar el papel jugado en esa dinámica transformadora por los diferentes actores relevantes, que de una u otra forma están involucrados en el área social. En un nuevo escenario institucional marcado por profundos cambios en los modos de gestión pública, donde según lo antes indicado las energías de muchos gobiernos latinoamericanos se volcaron de lleno a avanzar en reformas económicas, la agenda en materia de política social durante gran parte del ajuste fue conformada bajo la influencia de los organismos multilaterales de crédito, en tanto la clase política no colocó el tema social dentro de sus prioridades, a la par que los empresarios y los sindicatos sólo dinamizaron sus recursos en función de intereses particularistas.

Tomando en cuenta dicho contexto, al que se suma la ausencia de actores más o menos progresistas con capacidad para oponer visiones alternativas acerca de qué hacer en materia social, conviene señalar la especificidad que los promotores del ajuste estructural, en particular el Banco Mundial, parecieron darle durante la década del ochenta y gran parte de los noventa a la política social, pero en especial a aquella destinada a enfrentar los problemas más agudos: "...según la estrategia liberal de lucha contra la pobreza y las desigualdades, la política macroeconómica no debe utilizarse directamente con fines sociales. En otros términos, lo social no puede ser más que un derivado de lo económico. La reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales es concebida, a un tiempo, como un simple subproducto, que el día de mañana será la consecuencia de los equilibrios y del crecimiento recobrados gracias al libre funcionamiento de la economía de mercado" (Salama y Valier, 1996:131). En la misma línea, Bustelo y Minujin (1998) consideran que el aspecto "social" del modelo neoliberal se sustentó en la trilogía de Crecer-Educar-Focalizar, donde ideas como la del "derrame" del producto del crecimiento y la potencialidad del "capital humano" se constituyeron en los ejes de la reforma social.

Cabe acotar, aunque sea brevemente, un comentario sobre otro de los componentes del discurso neoliberal en materia de políticas sociales: el papel de la participación en el fortalecimiento de la sociedad civil. Aún cuando

todos los nuevos programas sociales tienen en su diseño este componente, lo real es que su impacto en los contenidos y dinámicas de las *policies* ha sido más bien escaso, en tanto el entramado institucional que generaron las prácticas neoliberales no ha dejado lugar para que las demandas e intereses de los sectores más necesitados se cristalizaran, a través de una participación efectiva, en la toma de decisiones respecto a aquellos aspectos que los afectan de una u otra forma.

Una mirada sobre la gestión social neoliberal

Luego de casi dos décadas de haberse iniciado el cambio en la política social bajo la influencia de las ideas-fuerza del neoliberalismo (es decir, a partir de la temprana experiencia de Pinochet en Chile), y tras varios años donde semejante propuesta se generalizó regionalmente a la par que se transformaban profundamente las reglas de juego de las políticas económicas, resulta posible evaluar sus derivaciones. Cabe sintetizar, al respecto, que tales acciones no han impactado positivamente en la mejoría del bienestar de las mayorías, con lo cual poco aportaron (al menos hasta el momento) a aumentar la legitimidad global del nuevo modelo en América Latina²⁶.

Tal lo indicado, las mutaciones experimentadas por las estructuras sociales de la región, ya bien entrada la década del noventa, son evidentes. Al mismo tiempo, las nuevas estructuras institucionales (y sus correspondientes esquemas de incentivos) tornan imposible recrear modalidades de interacción en algún punto similares a las consolidadas en la segunda posguerra, etapa en la cual el Estado contó con grados variables de capacidad para afectar la redistribución de recursos (sea en términos de políticas macroeconómicas como las referidas al mercado laboral o el gasto social, sea a través de políticas sociales de corte universalista o del seguro social). En este contexto, algunos autores consideran que la aplicación de las ideas-fuerzas neoliberales en materia de política social han ayudado a cristalizar ese nuevo mapa social latinoamericano del que se habló anteriormente. Si bien se acepta que los actuales contornos del mismo no son un resultado mecánico e inmediato de la aplicación de aquellas políticas, sí se sugiere que dichas intervenciones no resultan inocentes o neutrales al momento de interpretar los graves problemas actuales.

²⁶ No debe negarse la existencia de otras ponderaciones acerca de las recientes reformas en el entramado de las políticas sociales. Un buen ejemplo de ello se encuentra en lo que Franco (1996) denomina el “paradigma emergente”.

Esta ponderación, que en sus líneas generales es compartida por diversos actores sociales, como ciertos partidos políticos, el grueso de las ONGs, muchos núcleos intelectuales e incluso algunos representantes de los organismos multilaterales, obliga a revisar someramente la dinámica adquirida por las tres ideas-fuerza neoliberales en materia de política social, antes presentadas. Respecto a la privatización, y aunque la misma es promovida como un camino apto para lograr la eficiencia y la equidad, la experiencia regional no permite sustentar semejante optimismo. Mientras algunas prácticas en este sentido derivan en mayores niveles de irracionalidad, el rol fundamental que le cabe jugar al actor empresarial implica que el lucro particular se imponga a las necesidades de los usuarios (debilitados en su condición de ciudadanos). Asimismo, el hecho de fomentar y consolidar prácticas de mercado donde históricamente predominó la idea de “bien público”, se traduce en una dualización creciente (bienes y servicios de alta calidad para ricos, de escasa calidad para pobres), sobre todo en áreas como salud y educación, aun cuando el grado de avance en la materia todavía es menor²⁷.

En lo que refiere al seguro social, donde más se ha avanzado en la privatización, la consecuencia sobresaliente es la atomización de la sociedad, fomentando conductas individualistas ajenas a toda práctica solidaria. Haciendo referencia al nuevo sistema previsional de capitalización, Stahl sostiene que “...aun cuando el Estado garantiza pensiones mínimas, el sistema de pensiones reproduce las desiguales estructuras de ingreso” (1994:60).

En cuanto a la descentralización, que afectó por sobre todo las prácticas universalistas en áreas como la salud pública o la educación primaria y media²⁸, pero también muchas acciones destinadas a enfrentar la pobreza, los resultados no han sido todo lo positivo que a priori auguraban los promotores del neoliberalismo. Pasar responsabilidades desde el centro a los niveles inferiores, aun cuando ello vaya acompañado de los recursos económicos necesarios, no aborta la posibilidad de que en los nuevos ámbitos de decisión se

²⁷ Tratando de explicar las causas de este proceso, Stahl sostiene: «Debido a sus costos crecientes y al escaso margen de ganancia, los servicios sociales sólo son privatizables en parte. A pesar de toda la retórica de privatización, con excepción de Chile se han practicado pocas privatizaciones de servicios sociales, más allá de las instituciones privadas que ya existían para las clases de mayores ingresos. La política de privatización en el área de educación y salud tropieza con una fuerte oposición de grupos sociales de interés, y no tan sólo por los previsibles efectos negativos sobre la distribución del ingreso y los grupos de más bajos ingresos» (1994:61).

²⁸ Una sistemática revisión de los procesos descentralizadores en las áreas de educación y salud, hasta inicios de los noventa, se encuentra en Rufián (1992).

reproduzcan prácticas centralizadas y burocratizadas como las que se buscaba remediar. En suma: “Una provisión en manos de instancias regionales diversas en términos de capacidades y recursos introduce el problema de las desigualdades existentes y, por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios” (Isuani, 1992:115).

Si el anterior comentario es válido en especial para las áreas de salud y educación, es menester observar que sucede específicamente respecto a las políticas de lucha contra la pobreza. Evaluando los Fondos Sociales y la articulación que éstos expresan entre focalización y descentralización de las políticas sociales (en este caso aquellas que afectan directamente a los pobres), Ziccardi considera favorablemente delegar en los gobiernos locales la focalización de los esfuerzos financieros fiscales hacia los servicios básicos, en tanto otorga protagonismo al sector privado²⁹. No obstante, señala que la desconcentración de recursos sin una efectiva participación social puede contribuir a reforzar cacicazgos tradicionales o clientelismos locales (cfr. CLACSO, 1996:29).

Por último, vale apuntar una serie de comentarios críticos sobre la focalización. Aceptada por muchos de los actores involucrados en el combate a la pobreza como una estrategia apropiada, su papel se desdibuja a medida que los índices de exclusión van en aumento. Es decir, no se puede universalizar la focalización. Además de este problema, hasta el momento más potencial que real, debe anotarse también el intangible costo de estigmatizar a quienes “califican” como pobres, que en la práctica ven aún más diluidos los escasos niveles de reconocimiento social. Al decir de Garretón: “El asistencialismo y la focalización, pese a los avances significativos de esta última, generaron también un cambio cultural en la visión desde el Estado y la sociedad respecto a los pobres. Estos se transformaron de “sujetos” de políticas sociales (con mecanismos de procesamiento de sus demandas y en algunos casos con mecanismos de participación) en “beneficiarios” de políticas focalizadas” (1995:13)³⁰. Asimismo, la heterogeneidad de la pobreza puede

²⁹ Sobre este punto conviene remarcar el hecho de que los Fondos Sociales, al menos los más característicos y con fuerte apoyo externo, nunca han manejado niveles considerables de recursos económicos. Excepciones a esa regla podrían ser el Programa Nacional de Solidaridad (México) y el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (Argentina), que movilizaron mucho dinero pero proveniente de partidas fiscales nacional y provincial respectivamente.

³⁰ Acerca del desplazamiento de la preocupación desde la «pobreza» a los «pobres», que ciertos analistas y decisores estarían llevando a cabo, así como de sus implicancias no sólo para la teoría sino para la práctica política, llama la atención Danani (1996).

agravarse con la aplicación de prácticas focalizadas, toda vez que se favorece a unos pobres en detrimento de otros pobres (cfr. Vilas, 1997).

Al hacer mención a los problemas que trae consigo la focalización no puede dejarse de atender nuevamente al modo en que han funcionado los Fondos Sociales, al menos respecto a este punto. Aun cuando dichas instancias se propusieron actuar sobre la pobreza estructural, en la práctica los mayores beneficiados han sido los pobres cíclicos, en particular aquellos que residen en áreas urbanas y que fueron afectados por el ajuste (cfr. Bustelo, 1994). Otro aspecto importante tiene que ver con el vínculo entre asistencia focalizada, utilización política de sus instrumentos y clientelismo, y en este sentido, al contrario de lo que sostienen los promotores de la focalización, Salama y Valier anotan:

“Lejos de ser un instrumento de lucha contra el clientelismo, estas políticas no han hecho más que reorganizarlo en otras formas. Los canales de distribución de los subsidios que aseguran el apoyo político y la movilización electoral ciertamente han cambiado, situándose más a nivel local y sectorializado, pero sin desaparecer (...). En resumen, con las políticas de asistencia focalizada se puede estar seguro de que el clientelismo tiene futuro” (1996:157).

Tal como quedó de manifiesto, las reformas promovidos en América Latina en la política social en términos de la tríada privatización-descentralización-focalización no han sido útiles para mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población. En algunos casos se acentúan los rasgos de un sistema dual individualizado, asociado a la capacidad de adquirir en el mercado, como bienes privados, lo que antes eran bienes públicos (por ejemplo educación, salud o sistema previsional). En otras situaciones lo que emerge es un sistema dual regionalizado, donde las provincias y/o municipios con mayores recursos brindan servicios de relativa buena calidad, en tanto otras expresan sus carencias financieras, políticas o administrativas a través de la incapacidad para sostener los sistemas sociales descentralizados. A su vez, la focalización arroja como resultado una fuerte estigmatización de los más pobres, a la par que la intervención de las organizaciones de la sociedad civil puede conducir en algunos casos a la aparición de un nuevo tipo de clientelismo (expresado de dos maneras: entre la ONG y los pobres, así como entre el Estado y la ONG).

En síntesis, los recientes cambios en la política social no sólo desaprobaron su prueba respecto a la posibilidad de promover una mejor redistribución de ingresos y oportunidades, sino que también han provocado que dichas *políticas* quedasen “desenganchadas” de la dinámica macroeconómica. Esto conduce a enfatizar el hecho de que ninguno de los instru-

mentos de intervención social defendidos por los actores más poderosos estuvo basado en la generación de consensos que incluyeran realmente a los más necesitados. No implicó, por consecuencia, algún tipo de articulación virtuosa entre sectores estratégicos del Estado, la sociedad o la comunidad internacional y aquellos grupos que potencialmente deberían beneficiarse de las políticas sociales. Y como corolario de lo anterior, las organizaciones burocráticas encargadas de gestionar tales medidas fueron descuidadas y, más aún, desvalorizadas, tanto en el plano del discurso público como de la práctica concreta.

Es momento de concluir este trabajo retomando las hipótesis centrales y explorando, a la luz de conceptos como legitimidad, gobernabilidad democrática y capacidad de gestión pública, los rasgos fundamentales del nuevo modelo en América Latina.

V. Un epílogo breve

Demos la palabra una vez más, aún en las conclusiones, a otras voces. Es Fleury quien sostiene: "...el problema de la gobernabilidad en la región está fundado en la contradicción paradójica que se establece al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en el principio de la igualdad básica entre los ciudadanos y, al mismo tiempo, preservar el mayor nivel mundial de desigualdad en el acceso a la distribución de riqueza y de los bienes públicos" (1998:72-73). Puesto en estos términos, lo que sigue es un modesto y breve intento por ahondar en esa "contradicción paradójica".

Es evidente que los límites a los que se ve sometida la gobernabilidad democrática no puede entenderse uniformemente en toda América Latina. Mientras en algunos casos aún está pendiente la constitución de acuerdos básicos respecto a los valores republicanos y las prácticas poliárquicas, en aquellos países donde existió una sólida matriz de centralidad estatal el punto es otro. Aún con matices, países como Argentina, Brasil, Chile, México o Uruguay avanzan decididamente en la senda de lo que hemos dado en llamar una definición "mínima" de gobernabilidad democrática, en tanto los consensos más generales se extienden hasta abarcar solamente aquellas decisiones y acciones públicas de índole macroeconómica, sin que engloben las políticas sociales (recién a partir de lo cual se podrían constituir en ejemplos de una definición de "máxima").

Si eso sucede en el plano general de la *politics*, en lo que refiere a la gestión de las *policies* el escenario expresa marcadas diferencias en cuanto a la capacidad de gestión pública. Mientras se generan apoyos importantes de

parte de los grupos sociales y agentes internacionales para fortalecer en algunos aspectos el manejo de la economía, no sucede lo mismo cuando se trata de actuar sobre los problemas ya descritos del mapa social de la región. Al mismo tiempo, mientras durante la última década se ha avanzado en la mejoría de la burocracia estatal de áreas como finanzas, comercio, tributación y similares, poco y nada se ha hecho en sectores como salud, educación, alimentación o vivienda.

Como cierre, puede afirmarse que la legitimidad del nuevo modelo latinoamericano se asienta fuertemente en la comunión de valores propios de la democracia liberal y el capitalismo de libre mercado, así como en los resultados parciales obtenidos en cuanto a tolerancia, libertad y eficiencia. No se respalda, sin embargo, en la profundización de ideales propios de tradiciones en decadencia, tal el caso de la solidaridad, la cooperación o el bienestar general, así como tampoco en los resultados obtenidos a través de las políticas sociales. Y estas carencias constituyen un evidente dilema para casi toda la región: ¿se trata de una “asignatura pendiente” cuya no resolución afectará sólo en los márgenes la calidad de la democracia, el mercado y la sociedad?; ¿o acaso la suerte futura de tales esferas puede tambalear si no se modifican de raíz los modos de enfrentar los problemas sociales?

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo** (1998) *América Latina frente a la desigualdad*, BID, Washington D.C.
- Banco Mundial** (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto** (1997) “La legitimidad de la administración pública”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Belmartino, Susana** (1998) *Nuevo rol del estado y del mercado en la seguridad social argentina*, ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Chicago, septiembre.
- Blanco, Carlos** (1994) “La reforma del Estado y la política social”, en *Reforma y Democracia*, N° 1, Caracas, enero.
- Bustelo, Eduardo** (1994) “Hood Robin: ajuste y equidad en América Latina”, en Bombarolo, Félix y Caride, Horacio (comp.) *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina*, FICONG / IDE Banco Mundial, Buenos Aires.
- Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto** (1997) *La política social esquiva*, mimeo, Buenos Aires.
- Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto** (1998) “Prólogo”, en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (ed.) *Todos entran*, Unicef/Santillana, Bogotá.
- Cavarozzi, Marcelo** (1991) “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina” en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Etapa, N° 74, Madrid.
- Cavarozzi, Marcelo** (1994) “Politics: A Key for the Long Term in South America”, en Smith, William; Acuña, Carlos; y Gamarra, Eduardo (eds.) *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, New Brunswick, North-South Center/Transaction.
- CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)** (1996) *La difícil reforma pendiente: rearticulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil*, Relatoria Final de Seminario, CLACSO, Buenos Aires.
- Damill, Mario; Fanelli, José María; Frenkel, Roberto; y Rozenwurcel, Guillermo** (1989) *Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero*, CEDES/Tesis, Buenos Aires.
- Danani, Claudia** (1996) *De la heterogeneidad de la pobreza, a la heterogeneidad de los pobres*, mimeo, Buenos Aires.
- Draibe, Sonia** (1994) “Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 134, Buenos Aires, julio-septiembre.

- Evans, Peter (1996) “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- Evans, Peter (1998) “Alternativas al Estado desarrollista”, en *Nueva Sociedad*, N° 155, mayo-junio, Caracas.
- Fleury, Sonia (1998) “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90”, en *Nueva Sociedad*, N° 156, julio-agosto, Caracas.
- Fox, Jonathan (1994) *The Politics of Food in Mexico*, Cornell University Press, Ithaca and London, (Capítulo 2: “State-Society Interaction and Distributive Reform in Mexico”).
- Franco, Rolando (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago, abril.
- Frenkel, Roberto; Fanelli, José María; y Rozenwurcel, Guillermo (1992) *Transformación estructural, estabilización y reforma del Estado en la Argentina*, Documento CEDES/82, Buenos Aires, agosto.
- Friedland, Roger y Alford, Robert (1993) “La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, en *Zona Abierta*, N° 63/64, Madrid.
- Garretón, Manuel Antonio (1995) “Transformación del Estado en América Latina”, en *Espacios*, N° 6, San José, octubre-diciembre.
- Hall, Peter (1993) *El gobierno de la economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Isuani, Ernesto Aldo (1992) “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 125, Buenos Aires, abril-junio.
- Kliksberg, Bernardo (1995) “Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza”. en *Espacios*, N° 6, San José, octubre-diciembre.
- Laurell, Asa Cristina (1992) *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, Friedrich Ebert Stiftung, México.
- Lipietz, Alain (1992) *Las relaciones capital-trabajo en los comienzos del siglo XXI*, IDEP, Buenos Aires.
- Lusting, Nora (1997) “Introducción”, en Lusting, Nora (comp.) *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas N° 86, Fondo de Cultura Económica, México.
- March, James y Olsen, Johan (1997) “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, México, primer semestre.
- Meltsner, Arnold (1992) “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) *La hechura de las políticas*, Miguel Angel Porrúa, México.

- North, Douglass** (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Paramio, Ludolfo** (1991) “El final de un ciclo y la crisis de una actores: América Latina ante la década de los 90”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Epoca, N° 74, Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** (1997) *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Repetto, Fabián** (1997) *Capacidad estatal y políticas contra la pobreza: los casos de Chile y Argentina (1990-1996)*, Tesis doctoral, FLACSO México, México.
- Repetto, Fabián** (1998) “Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 12, México.
- Rufián, Dolores** (1992) *La descentralización de los servicios sociales*, ILPES, Santiago.
- Salama, Pierre y Valier, Jacques** (1996) *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*, CIEPP/miño y dávila, Buenos Aires.
- Sikkink, Kathryn** (1993) “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neo-institucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128, Buenos Aires, enero-marzo.
- Stahl, Karin** (1994) “Política social en América Latina. La privatización de la crisis”, en *Nueva Sociedad*, N° 131, Caracas, mayo-junio.
- Stewart, Frances** (1998) “La insuficiencia crónica del ajuste”, en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (ed.) *Todos entran*, Unicef/Santillana, Bogotá.
- Torre, Juan Carlos** (1997) *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*, CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, N° 46, Santiago.
- Vilas, Carlos** (1997) “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 144, Buenos Aires, enero-marzo.
- Williamson, John** (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., Institute of International Economics.