

## Capítulo 3

### La política social en América Latina Tendencias y desafíos

#### Introducción

El presente capítulo tiene como propósito realizar un análisis de la reforma de la política social en América Latina, que caracterice el proceso, identifique los enfoques o propuestas y establezca los principales problemas. No hace una presentación exhaustiva de casos, ni construye una tipología de modelos de reforma, aun cuando sí se aproxima a establecer "paradigmas" o "modelos" de reforma que, por su nivel de éxito o de desarrollo, pueden estar incidiendo en la región.

La reforma tiene una dimensión técnica, centrada en el diagnóstico, los enfoques y el diseño e implementación de instrumentos para la redefinición de las políticas, una dimensión política que se refiere a la dinámica de poder, tanto dentro de cada una de las naciones como en toda la región. Por la generalidad del análisis, el énfasis está puesto en una valoración de la dimensión técnica y la identificación y reconstrucción de las formulaciones teóricas que alimentan las posiciones de los agentes o actores que interactúan. En este trabajo se hace un esfuerzo por vincular ambos aspectos y realizar un análisis integral.

La reforma constituye el resultado de una valoración de las prácticas sociales o instituciones que se desean revisar. Ésta puede fundarse en distintos argumentos: la rejerarquización de prioridades, la reformulación conceptual del papel de la institución, la valoración de la eficacia o, simplemente, en posiciones políticas determinadas. ¿Qué se quiere reformar?, ¿por qué la reforma? y ¿en qué contexto político y social ocurre? son preguntas básicas en un análisis de esta naturaleza, que se intentarán responder aquí. En este sentido, se hace un esfuerzo inicial por caracterizar "el modelo de política social vigente" que está siendo objeto de la reforma y establecer las corrientes políticas y los procesos sociales, que nos explican el por qué y la dirección de la misma.

La política social es una actividad gubernamental vinculada directamente con un afán del Estado por racionalizar u orientar a la sociedad. Es un espacio privilegiado para construir compromiso o apoyo social, razón por la cual es un instrumento de legitimación al mismo tiempo que contribuye a incorporar a la ciudadanía en la vida institucional. La política social es, en consecuencia, un medio de gobierno relativamente reciente, que logró desarrollarse plenamente hacia mediados del siglo XX. Se encuentra asociada a importantes procesos sociopolíticos, que van desde las demandas de las clases populares por mejorar sus condiciones de vida, hasta las estrategias gubernamentales por cohesionar e integrar la sociedad en proyectos nacionales, tal y como ocurrió en la Europa de postguerra. También la política social está vinculada con el mejoramiento de la productividad de la economía, en la medida en que incide directamente en la formación de capital humano, y en el desarrollo de capacidades sociales para vivir en comunidad, es decir, agregar valor social mediante la creación de un espíritu de colectividad, que otorgue autoconfianza, desarrolle una red de solidaridad y sentido de pertenencia.

Todas estas funciones de la política social construyen representaciones simbólicas de la sociedad. De hecho, es uno de los instrumentos de que dispone el Estado para construir sociedad. El presente capítulo no se dedicará a analizar estas representaciones, tan solo alertará sobre ellas. Más bien, se esforzará por reconstruir discursivamente cómo el nuevo concepto de política social que se formula con la reforma propone una representación específica de la sociedad que se desea construir. Se señalarán los peligros y los desafíos de ello. En este sentido, dos preocupaciones del estudio consistirán en establecer: por un lado, las capacidades que tiene la nueva política social propuesta para la edificación de un orden, y, por otro lado, la configuración de relaciones de reconocimiento recíproco.

El capítulo está organizado en tres apartados. El primero presenta un bosquejo general donde se resumen las exigencias, las controversias y los retos que enfrentó la política social en América Latina durante las décadas de los años ochenta y noventa, para posteriormente caracterizar el modelo de política social vigente. El segundo hace una periodización del proceso y caracteriza los diferentes enfoques. Finalmente, el tercero estudia las tendencias, instrumentos y problemas del proceso de reforma.

### 3.1. La política social en la era desarrollista

La política social en América Latina adquirió cuerpo a partir de 1950 enmarcado por las políticas desarrollistas de inspiración keynesiana, orientadas a fomentar la industrialización sustitutiva de importaciones. Como se explicó anteriormente, a diferencia de Europa, donde el Estado de Bienestar coincidió con el fortalecimiento de la democracia y la apuntaló; en Latinoamérica, la política social formó parte de un marco político que, salvo calificadas excepciones, se caracterizó por la inestabilidad, la intermitencia de regímenes autoritarios y las enormes dificultades para consolidar una democracia liberal. Al igual que ocurrió con los Estados de Bienestar en Europa, su momento de gloria coincidió con las políticas económicas expansivas, pero, a diferencia de ellos, como bien lo ha apuntado Eduardo Bustelo (1987) no fueron el resultado de una voluntad colectiva que sellara un compromiso social y una visión integradora de la sociedad, sino presa de desmedidos afanes particularistas. A lo sumo posibilitó construir un pacto social muy endeble entre los sectores de la clase dominante vinculados con el capital productivo y las clases asalariadas urbanas, que contribuyó a fortalecer la capacidad productiva mediante el mejoramiento de la producción de la fuerza de trabajo y la integración, principalmente, a los sectores asalariados urbanos en el mercado interno.

En una primera etapa, que en algunos países coincide con la década del cincuenta, pero que en otros se extiende hasta mediados de los años sesenta<sup>6</sup>, la política social cumplió un papel relativamente residual, ya que la tesis predominante sostenía que la prioridad era el crecimiento económico, y por "goteo" o "efecto derrame" se daría el mejoramiento

<sup>6</sup> Las políticas en la era desarrollista mostraron diferentes rasgos, dependiendo de las concepciones de lo social en boga, el nivel de desarrollo del intervencionismo estatal y el grado de movilización y articulación social. No es posible establecer etapas cronológicas definidas, ni perfiles homogéneos, pues si bien en el Cono Sur hay gran coincidencia entre las etapas de desarrollo de la política social, eso no ocurre con otras naciones de Centroamérica y los países andinos. Por ejemplo, la primera generación de políticas desarrollistas, orientadas más hacia el mercado interno, alcanzaron su máxima intensidad en los años cincuenta en Chile, Argentina y Brasil. No obstante, en los países centroamericanos el desarrollismo no tuvo la misma intensidad ni se ajustó al mismo cronograma. Así, por ejemplo, cuando en Chile, Argentina y Brasil las dictaduras de los años setenta comenzaban a dismantelar el Estado Intervencionista y a reformular la política social, en Centroamérica y México se vivían años de gloria en términos del bienestar social.

social. Esta fue una política selectiva, ya que se dirigió a atender a grupos específicos de la población, aunque no fue producto de una estrategia sino más bien de una concepción limitada de lo social. A raíz de la asignación restringida de recursos, implementó servicios de atención con coberturas muy pequeñas, principalmente en las áreas urbanas. Como señaló Graciarena "El desarrollismo optó por dar prioridad a la modernización expansiva de la producción postergando para más tarde la distribución más igualitaria de sus frutos" (s/a:32).

El deterioro de la situación social, producto de la decisión anterior, las necesidades de una fuerza de trabajo más calificada, particularmente en los países más industrializados como los del Cono Sur y México<sup>7</sup>, y la emergencia de la clase media como un actor político importante, fue obligando a ampliar el concepto de política social, hacia una perspectiva que visualizaba el desarrollo social como elemento central del desarrollo (Franco 1984:39; Nohlen y Fernández 1990:79-80; Fernández 1989:58-60). Ésta se enmarcó en una nueva modalidad de desarrollismo más orientado hacia la internacionalización de los mercados internos y la integración económica, que en algunos países coincidió con una nueva fase de regímenes autoritarios (Graciarena s/a:32). Como señala Kaplan (1984), durante esta etapa el Estado ganó en autonomía<sup>8</sup>, razón por la cual se crearon y reorganizaron estructuras institucionales en todos los campos, así como diversos mecanismos de regulación. No es casual que este afán totalizador se haya expresado en una concepción de lo social más amplia y abarcadora, aunque burocrática. La combinación de las políticas económicas expansivas y de las políticas sociales posibilitó que, en general, las economías latinoamericanas tuviesen un crecimiento sostenido equivalente a un 5.4% del PIB, también contribuyó al mejoramiento de las condiciones sociales de la población, principalmente en los países de alto y mediano desarrollo social, donde se lograron importantes progresos en salud y en materia educativa, como lo muestran la disminución del analfabetismo y de la mortalidad infantil,<sup>9</sup> aunque persistió la desigualdad.

La aceptación de la teoría del desarrollo social como motor del desarrollo "llevó a reorientar los recursos públicos, destinando una proporción aún mayor a los sectores sociales, considerándolos una inversión y no mero consumo, ya que contribuía a preparar recursos humanos" (Franco, 1984:39). Los sectores de educación y salud fueron los más favorecidos. Por ejemplo, en Chile, uno de los países que ha asumido el liderazgo en el campo social en América Latina, la inversión creció costantemente hasta que alcanzó un nivel del 20% del PIB en 1970 (Pizarro, 1996:56). "La actividad estatal comenzó a adoptar funciones reformistas distributivas y redistributivas y el Estado se embarcó en

<sup>7</sup> Centroamérica también impulsó el Mercomún. Sin embargo, con la excepción de Costa Rica, las políticas sociales siguieron siendo tan o más residuales que antes.

<sup>8</sup> El Estado se vio "impulsado a la asunción de las tareas de organización, regulación y canalización de esta proliferación de fuerzas y tendencias heterogéneas y enfrentadas, por su propia iniciativa e impulso y bajo su control más o menos directo. Ello tiene como centro y eje al poder ejecutivo y a la burocracia pública, y despliega una tendencia a la estructuración corporativa de la amplia gama de grupos e intereses de tipo sindical, empresarial, profesional, informativo-comunicador, político" (Kaplan 1984:183).

<sup>9</sup> Ahora bien, este es un subcontinente diverso, con países que tienen distintos niveles de desarrollo y de institucionalización social, y por consiguiente, diferentes grados de evolución y de modelos de política social. Siguiendo los criterios de clasificación de la CEPAL se pueden agrupar todos los países en tres categorías de desarrollo de la política social: los países de alto, mediano y bajo desarrollo. Aunque no es el propósito de este trabajo construir una tipología de los modelos de política social existentes en la región, es posible afirmar que los rasgos particulares que tiene la política social en cada una de estas clasificaciones de países, no necesariamente concuerdan con su nivel de desarrollo. Así, por ejemplo, es posible que países que tienen distinto nivel de desarrollo compartan características más corporativistas o más o menos clientelistas.

una política de apoyo a las clases pobres<sup>10</sup> (Nohlen y Fernández, 1990:79-80)". Como señala Fernández:

[...] el gran debate teórico sobre el desarrollo para el concepto de política social consistió en que el déficit social se convirtió en el fundamento concreto sobre el cual se pudo deteriorar la equivalencia entre desarrollo y crecimiento económico. En otras palabras, la política social pudo definirse en el marco teórico como el componente deficitario en el cual debería centrarse la atención de la política económica. (...) En los años sesenta existía la ilusión de obtener esas transformaciones, ilusión que se truncó por la agudización de las crisis globales y por el retroceso político encarado en los regímenes militares. (Fernández 1989:60)

El autor se refiere específicamente al caso de los países del Cono Sur, pero este mismo sentimiento se dio también en Venezuela, Panamá, Costa Rica y México.

En este marco, se buscó, hacia finales de los setenta, implementar otros enfoques, como el de la generación de empleo, el enfoque de desarrollo integrado y estrategias para disminuir la pobreza. También se promovió el influyente enfoque de las necesidades básicas postulado por la OIT. Todos ellos estuvieron orientados a obtener mayor impacto distributivo e integral, principalmente en los grupos pobres (Franco 1984:40). Esto obedecía al reconocimiento que habían hecho los planificadores sociales y las Agencias Internacionales de Desarrollo, de que el mejoramiento social obtenido con la ampliación de la actividad pública del bienestar no había disminuido la desigualdad social. Por ejemplo, la CEPAL, al comenzar la década de 1980, hizo un balance del desarrollo social en la región, concluyendo que se encontraba en una situación de ambivalencia. Si bien el producto total se quintuplicó y el producto por habitante se duplicó con creces, este no se distribuyó de una manera más igualitaria, ni se crearon suficientes empleos de alta productividad que permitieran incorporar, en mejores condiciones, a los grupos ocupacionales más rezagados. Por otra parte, la modernización condujo a que la mayoría de las naciones pasaran de una etapa agraria a una urbana industrial, la cual generó procesos de movilidad social ascendente, y contribuyó a desarrollar un sentimiento de progreso social. Sin embargo, persistió la pobreza y la subutilización de la fuerza de trabajo (CEPAL 1983:23-38). En otras palabras, la CEPAL quería decir que América Latina había alcanzado importantes logros, pero los problemas sociales mostraban que la solución permanente sólo era posible si se atacaban las causas estructurales que los provocaban.

En cuanto a la pobreza, se había logrado mantener su crecimiento en un nivel proporcional al incremento de la población (Franco, Palma y Vergara, 1989: 10-26), lo que entre 1960 y 1980 permitió su disminución en la región del 50% al 35%. Sin embargo, la pobreza se mantenía en niveles significativos, principalmente en los países con un bajo desarrollo de la política social, como, por ejemplo, en Guatemala y Perú, donde su proporción llegaba a niveles realmente dramáticos: 60% y 70%, respectivamente (Carcioffi y Veccaria 1993:59). Para el conjunto de la región, "la mejoría en la distribución del ingreso no tuvo la magnitud, ni la fuerza esperada: el 40% más pobre aumentó su participación en el ingreso total en solo un 0.6% entre 1970-1975, mientras que el 10% más rico solamente bajó su participación de 48% a 47.3% del ingreso total" (CEPAL, 1983:23-38). Según Bustelo y Minujín (1998:82), ya desde esa época América Latina se distinguía por ser una de las regiones más desiguales del planeta. Así, por ejemplo, la razón del decil superior con respecto al inferior era del 36%, 21,2%,

---

<sup>10</sup> Traducción libre

18.0% y 11.4% en Brasil, Venezuela, Colombia y Argentina, respectivamente, valores muy superiores a los de las naciones asiáticas como Filipinas, Tailandia y Corea del Sur. Se estima que las disparidades entre grupos sociales y territorios afectaron principalmente a las zonas rurales, las cuales no pudieron acceder por igual a la creciente oferta de los servicios de atención social. Y los países con bajo desarrollo de la política social quedaron prácticamente excluidos. No obstante, hubo en este largo período un proceso de urbanización de la pobreza, la cual subió del 42% al 49% entre 1970 y 1980 (CEPAL 1983: 33).

A medida que las políticas sociales fueron extendiéndose y diversificándose, posiblemente como producto de una estructura social más compleja y una pluralización política más elevada, el aparato institucional fue creciendo y adquiriendo mayor autonomía, al tiempo que sirvió de soporte político de las clases dominantes y, en general, de las elites de poder. Ello formó parte de un proceso de fortalecimiento de la ingerencia del Estado, que derivó en la configuración del Estado Empresario, principalmente en los países con mayor desarrollo industrial. Las críticas que generó de parte de la burguesía nacional y transnacional no se hicieron esperar y alimentaron las posiciones anti-estado que ya venían ganando fuerza. Tales intereses burocráticos, civiles y militares, internos al Estado mismo, tuvieron su expresión ideológica en planteamientos nacionalistas (Oszlak y O'Donnell 1981:374-375). Se constituyeron en arenas o teatros políticos de enfrentamiento de diversos grupos dominantes, y se transformaron en obstáculos para la participación política de los sectores populares. Kaplan (1984) describió de manera cruda el Modelo de Estado que se entronizó durante esta fase de desarrollo en América Latina:

Erigido por la tecnoburocracia en la encarnación suprema y el actor fundamental de la sociedad y del régimen político, el Estado se va volviendo cada vez más intervencionista y autoritario, para el logro de la unidad política y del ordenamiento social que el avance del neocapitalismo requiere. Las políticas impuestas de modo vertical y coactivo por el Estado son instrumentadas y legitimadas por criterios y métodos de tipo técnico y científico. Se determinan necesidades, se fijan orientaciones, se formulan alternativas, se encuentran soluciones, se toman decisiones, a través de la intervención de expertos, en los niveles más altos del poder estatal, en ambientes restringidos y en una atmósfera de secreto. Las decisiones se imponen y cumplen más por presión y coacción que por persuasión y conciliación". (Kaplan1984:207)

En el caso particular de la política social, junto con esta autonomización del aparato de Estado fueron imponiéndose de manera más clara dos procesos. De un lado, el clientelismo y el particularismo corporativista, —que ya era una realidad en algunas naciones del Cono Sur durante los regímenes populistas—, los cuales promovieron políticas sociales claramente corporativizadas, por ejemplo el sistema de obras sociales en Argentina, o modalidades específicas de seguridad social para grupos sociales con poder. Por el otro, hubo un protagonismo indebido de la burocracia, que se explica por el incremento del empleo público y la tecnificación de sus recursos humanos. Este fue un poder discrecional que prácticamente "secuestró" al Estado Social. El primero condujo a relaciones perversas entre el Estado y la sociedad, que fomentaron privilegios, desmovilizaron y cooptaron grupos sociales, alimentando decisiones no fundadas técnicamente. Joan Pratz es bastante elocuente cuando caracteriza esta "burocracia":

En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal

encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económicos-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales. (Joan Pratz 1999:2)

El segundo recreó el viejo enfoque tutelar de los regímenes oligárquicos y patrimoniales, propiciando enfoques discriminatorios de planificación social, particularmente perjudiciales para los niños y las niñas, las mujeres y los grupos étnicos, así como formas verticales de relación entre el Estado y la sociedad, que se acrecentaron en las naciones y en los períodos en los cuales estuvo ausente o débil el Estado de Derecho.

La otra cara de estos procesos es el enfoque asistencialista. Este enfoque ha sido una constante en el desarrollo de las políticas sociales latinoamericanas y se ha encargado de alimentar y de promover relaciones y estilos verticales y autoritarios de gestión de las políticas sociales dirigidas a los grupos más pobres y desprotegidos. El asistencialismo es una forma unilateral del uso de esta red de asistencia social, la cual reduce tal ayuda humanitaria a una asistencia limitada e incapaz de implementar enfoques integrados, que combinen políticas económicas orientadas al desarrollo humano (generación de empleo, programas de crédito, bajas tasas de interés reales, salarios mínimos crecientes, inversión social etc), políticas sociales universales y políticas selectivas. Como señaló Sonia Draibe, para el caso de Brasil:

Los programas asistenciales son concebidos para grupos específicos, pero ante el empobrecimiento terminan dirigiéndose a la mayoría de la población del sector formal cuyos bajos salarios los ubican en los grupos de riesgo. Por ello, [ante la ausencia de políticas de desarrollo social de largo plazo] las políticas sociales tendieron a 'asistencializarse' y los programas asistenciales destinados a combatir la miseria se encuentran sobrecargados, ya que deben enfrentar las carencias de un tercio o más de la población. (Sonia Draibe, citada por Pilloti 1998:316)

### **3.2. El Modelo Asistencial Burocrático**

Se fue configurando un modelo asistencial y burocrático de gestión de la política social, que en mayor o menor grado, se implementó en toda América Latina. Una primera característica de este modelo es que tendió a concebir la política social como un instrumento de integración social que procura, "desde arriba", evitar o canalizar el conflicto social. Establece, en este sentido, una separación entre el aparato de bienestar y la ciudadanía, y una jerarquía en la que los planificadores sociales y los técnicos —en cuanto expertos— definen discrecionalmente los aspectos sustantivos de la adopción y de la administración de los programas y proyectos sociales. De este modo le confiere a la tecnoburocracia un amplio poder discrecional en la definición de los planes y programas sociales, y concibe a la política social como un fin en sí mismo. Según Corvalán (1997:27) este modelo de intervención responde a un paradigma de lo social, el cual presupone la existencia normativa y objetiva de un proyecto nacional basado en una concepción del progreso donde se les asigna a los grupos marginales ciertos elementos potencialmente útiles, cuya característica es la carencia de códigos elementales para su integración. Por esta razón, la intervención es fuertemente externa a los marginales y, por el mismo, motivo tiene una visión negativa de la acción colectiva.

Esta concepción reproduce fielmente la visión tecnocrática del Estado surgida de la ideología modernista (Touraine 1993:48), la misma que concibe a este órgano como el depositario de la razón que articula saber y poder. En consecuencia, tiene toda la capacidad de orientar a la sociedad de acuerdo con ciertos criterios supuestamente fundados en un soporte científico, aunque ello derive en consecuencias perjudiciales para las personas. En el fondo, existe en esta concepción autoritaria de la planificación social, una gran desconfianza hacia la sociedad y hacia la posibilidad de que ésta pueda construir “un saber” complementario. Parafraseando a Bustelo (1999:11), significa "ante todo la muerte del sujeto". Esto responde a un modelo de reforma social desde arriba, el cual desarrolló un conjunto de justificativos, métodos y técnicas para implementar la planificación desde el Estado.

La racionalización técnica de lo social es uno de los rasgos característicos de la sociedad moderna, en la cual ocurre lo que Giddens (1993:32-39) llama el proceso de desanclaje entre las personas y los sistemas expertos, o que Habermas denuncia como el predominio de la racionalidad instrumental. No obstante, en el caso de América Latina no se experimenta una modernidad como Giddens (1997) y Beck (1996) lo exponen, es decir, el desarrollo de instituciones reflexivas, sino una modernización en la cual la tecnoburocracia no tuvo los contrapesos que sí existen en las democracias avanzadas, pues no se crearon mecanismos de control ciudadano de la gestión de las instituciones, ni funcionaron los mecanismos de control político de la acción de gobierno, en virtud de la prevalencia de un régimen *de ipso*, o de la debilidad del Estado de Derecho. En el peor de los casos, formó parte de regímenes burocrático autoritarios, lo cual introduce distorsiones en las instituciones democráticas<sup>11</sup>.

Otra de las características de este modelo es que funcionó como políticas de control social más que de integración: en contextos en los que predominó un régimen autoritario, esas políticas se transformaron en mecanismos de control político e incluso militar, tal y como sucedió en Guatemala con el Programa de Ríos Mont, Fusiles y Frijoles, o en El Salvador durante el gobierno de Duarte, cuando las políticas de contrainsurgencia tenían un importante ingrediente social (Guendel 1991). Esto era común hacia finales de los años setenta en América Latina, período en el cual sólo Costa Rica, Colombia, México y Venezuela tenían regímenes democráticos<sup>12</sup>. La política social, como cualquiera otra actividad del Estado, es una acción de control social, independientemente de cómo se la defina<sup>13</sup>. Sin embargo, podemos identificar dos tipos de control: 1. El control democrático, que se refiere a aquella intervención del Estado dirigida a garantizar la inclusión social, mediante el control de prácticas sociales para la salvaguarda del interés colectivo, que es lo que Isaiah Berlin ha llamado la libertad positiva (Isaiah Berlin 2000). Las políticas de equidad de género o de promoción de los derechos de la niñez y de la adolescencia que se están

<sup>11</sup> O'Donnell concluye para el caso sudamericano que hay una relación entre la modernización y el autoritarismo burocrático: "La alta modernización tiende a resultar en pretorianismo de masas, que introduce graves distorsiones en el funcionamiento de las instituciones formalmente democráticas" (O'Donnell 1972:17).

<sup>12</sup> No obstante, ésta no fue la tónica durante estos treinta años, pues hubo períodos largos de democracia, en los cuales los espacios para la movilización social fueron mayores, particularmente en Sudamérica y en democracias restringidas en los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, en donde la democracia se encontraba más bien en fase de consolidación.

<sup>13</sup> Donati y Lucas definen la política social "como el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar por vía política, lo que no significa que el bienestar venga asegurado directamente por la política, ni menos aún por el sistema político, pero que necesita de la mediación simbólica de la política entendida como modalidad normativa de perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos" (Donati y Lucas 1987:58).

implementando, responden a este tipo de acciones. 2. El control social excluyente, que se ha dado principalmente en las políticas de atención a la pobreza, y que se refiere a aquel control estigmatizante. En ambos tipos de control gravita el criterio tecnoburocrático, no obstante en el segundo hay una mayor propensión a que la discrecionalidad burocrática tienda a imponerse de manera más violenta y excluyente. Este es el caso de la política social de atención a la niñez y adolescencia pobre que se aplicó en América Latina en el período desarrollista y que, lamentablemente, se mantiene aún vigente. En efecto, se crearon, en la mayoría de los países institutos especializados de atención, los cuales se fundamentaron en las viejas leyes de protección de menores de comienzos de siglo, que inauguraron lo que Emilio García-Méndez (1998:31-35) denominó la Doctrina de la Situación Irregular. En la práctica, estas instituciones se subordinaron a los Tribunales de Menores y, en lugar de procurar otros medios de inclusión social de estos sectores a través de las políticas sociales universales, se dedicaron a seguir las resoluciones dictadas por los jueces de menores. Como señala Pilloti "...el resultado para el niño afectado consiste en la aplicación de un modelo asistencialista obsoleto que privilegia la institucionalización indiscriminada en internados para protección y rehabilitación" (1998:317). También afirma que "La institucionalización es hoy en día fuertemente criticada y considerada como un abuso infantil" (Pilloti 1998:318). Como se puede observar, la concepción de la relación entre el Estado y la sociedad es, en este sentido, paradójica. Por un lado, concibió a la política social como el principal instrumento de reconocimiento y de garantía de los derechos sociales universales reconocidos en las leyes, lo cual implicó un salto con respecto a las concepciones caritativas existentes durante el Estado Liberal. Pero al mismo tiempo, construyó una visión tutelada de ésta última, que no diferenció la particularidad social de cada uno de los grupos sociales.

La tercera característica de este modelo consiste en concebir a la ciudadanía como beneficiaria de los bienes, servicios y subsidios públicos. Pero las relaciones que se establecieron entre la burocracia y "los beneficiarios" no se fundaron en su reconocimiento como titulares de derechos. Como señala O'Donnell (1972:7), para los más favorecidos, esta relación entre la burocracia y la ciudadanía común implicó el desarrollo de estrategias y redes o lazos para evitar ser perjudicados. Para los otros grupos, con menor poder social, no solamente significó las limitaciones para obtener su derecho, sino también, ser tratados con indiferencia, desprecio y desigualdad. En otras palabras, no hubo, en el contexto de la política social, reconocimiento de los derechos individuales, menos en aquellos países, como en Guatemala, El Salvador o en la Nicaragua somocista, donde la política social universal fue infradesarrollada y se redujo a la asistencia social. En estos casos, ni siquiera hay reconocimiento de su condición de titular de un derecho social. De modo que la frontera entre la política social moderna y la visión filantrópica es muy tenue (Guendel 1991).

La cuarta característica es que los derechos sociales son entendidos únicamente como la dotación o la recepción de servicios públicos. La ciudadanía es tan solo una clientela a la cual se le asignó un papel subordinado o de "participación pasiva". La única participación posible fue concebida como funcional al sistema de política social, ya que proveía "un bien" complementario a los recursos que destinaba el Estado, o implicaba un cambio en el estilo de vida. La participación promovida por el sector salud es un buen ejemplo de este tipo de práctica. Su "carácter activo" está totalmente enmarcado dentro de las exigencias técnicas que propician los programas y proyectos sociales. En otras palabras, no había espacio para una participación autónoma que pudiera



transgredir las fronteras institucionales preestablecidas; dicha participación fue calificada como subversiva.

Las políticas sociales se concibieron como un instrumento dirigido a superar la desigualdad social provocada por el mercado<sup>14</sup>. Esta visión representó un avance sustancial, con respecto a las perspectivas filantrópicas surgidas del período decimonónico, que interpretaban tales carencias o necesidades insatisfechas como la consecuencia del azar o de incapacidades personales, que requieren de “un apoyo solidario” del prójimo para atenuar las vicisitudes del destino y a la concepción residual. No obstante, no se desarrolló una perspectiva de la política social como derechos sociales, como si ocurrió en la Europa del *Welfare State*. El ligamen entre la ciudadanía y el mundo del derecho se concibió como una realidad externa. El derecho se entendió, como un atributo normativo del Estado y no como una condición de la ciudadanía. Es decir, los derechos nacen “desde arriba”, ya sea por una cuestión técnica o por un asunto político dirigido a construir un enfoque determinado de la armonía social. Como afirma Corvalan:

Su discurso de intervención son las campañas de alfabetización, el discurso del acceso a la escolaridad como sinónimo de desarrollo, la relación causal de la escolaridad con los ingresos y, en general, la mención de un saber oficial y válido en oposición a un no saber, identificado éste último con la (in)cultura de los marginales y de los sectores populares en general. (Corvalan 1997).

La separación entre el mundo jurídico y el mundo social constituye la quinta característica de este enfoque. Lo jurídico tiene una función exclusivamente ordenadora de la actividad del Estado y de la sociedad. El derecho social es concebido únicamente, como un medio que fundamenta la actividad burocrática de los programas sociales, pero no está incorporado como un estándar o parámetro que mide *el outcome* de los planes institucionales de acción.

La séptima característica es la que entiende las necesidades como carencias biológicas, cuya satisfacción garantiza un Estado social óptimo de las personas o las colectividades. La objetivación de las mismas permite que puedan ser intervenidas movilizándolo un conjunto de recursos técnicos y materiales destinados a satisfacer los requerimientos de este óptimo. El sujeto de estas necesidades no es importante en sí mismo, a no ser como portador de ellas. Esto significa que no importa que sean mujeres, hombres, niños, niñas, adolescentes, negros, asiáticos, indígenas o blancos occidentales. Tales atributos, son importantes solo en la medida en que definen la naturaleza de la necesidad, el contexto de la intervención y la naturaleza de la tecnología. Esta relación tiene connotaciones mucho más profundas de lo que podamos imaginarnos, ya que implica una concepción epistemológica de lo social y de la relación entre individuo o colectividad y sociedad que objetiva absolutamente a las personas en necesidades o carencias, que son producto de la estructura social. Ésta es desigual y debe corregirse o transformarse por intermedio del Estado.

---

<sup>14</sup> Marschall Wolfe, de la CEPAL, organismo que orientó el pensamiento latinoamericano en esta materia de la política social, señalaba en un importante artículo lo siguiente: "El deseo de reducir la diferencia entre los ingresos de las masas de la población y el de las minorías previamente beneficiadas por el crecimiento económico ha demostrado ser incompatible con la naturaleza de los bienes y servicios que se estaban produciendo y con el funcionamiento actual de las sociedades y economía. Las contradicciones han aparecido en forma más aguda en relación con los bienes duraderos de consumo, la vivienda y la educación, aunque afectan a todos los bienes y servicios (Citado por Fernández: 1989 24).

El énfasis en la atención de la necesidad tiene consecuencias políticas y técnicas de diversa naturaleza. Una de ellas, ciertamente de las más importantes, consiste en el hecho de que, con esta objetivación, la subjetividad no es considerada un factor de relevancia para calificar el carácter de tal necesidad. Otra es que contribuye a fortalecer la idea de la fragmentación de la persona y de lo social. Cualquier individuo, particularmente uno, en condición de pobreza, tiene una amplia gama de necesidades algunas, o la mayoría de ellas insatisfechas. La atención de este amplio espectro es particular y general, ya que supone “saberes” distintos, al mismo tiempo que exige una visión global. El sujeto, en la medida en que es un ser integral, las amalgama a todas ellas; al negar el conjunto de necesidades, aparecen como una realidad inconexa que exige una atención focalizada. Esto último tiene consecuencias de carácter funcional que coadyuvan a socavar la integración del sistema de política social, y a favorecer, por lo tanto, la desarticulación de la acción pública. La focalización de las áreas sociales conduce a la profundización de la especialidad institucional y al afinamiento de intereses profesionales y gremiales que terminan expresándose políticamente en coaliciones, que pueden entorpecer la gestión de políticas sociales integrales.

Ambos aspectos contribuyen, además, a que se ponga un acento excesivo en la atención de los factores biológicos que provocan la carencia, aún cuando se reconozca que ésta tiene un origen social. En realidad, el biologismo obedece a esta separación entre las causas del fenómeno y la atención del mismo, distancia que surge de esa tendencia a la objetivación excesiva de la realidad de los sujetos. Por otra parte, la atención de las necesidades concebidas de esta manera, conlleva también a la atención asistencial y al enfoque terapéutico, un último rasgo de este modelo.

Bernardo Kliksberg (1989:95-101) resume los complejos problemas de gestión, que se derivan de este modelo, y que constituirán uno de los principales justificantes de la reforma de los años noventa:

1. Bajo nivel de articulación, como resultado de aparatos que no coordinaban entre sí, duplicaban esfuerzos y atendían de manera autoreferenciada dimensiones de la problemática social.
2. La hiperconcentración del aparato estatal, que involucraba la concentración del poder administrativo y del poder burocrático.
3. La extrema rigidez del aparato público, fundada en las concepciones weberianas de la administración pública, que comenzaba a mostrar sus limitaciones en virtud del crecimiento de la complejidad y de la incertidumbre.
4. Disminuidas capacidades para diseñar políticas pertinentes capaces de atender, principalmente, las nuevas problemáticas sociales mencionadas antes.

El desarrollo de tales debilidades funcionales tuvo, como consecuencia, la estructuración de modelos de atención que carecían de instrumentos para expresar fielmente las demandas de la población, y por lo tanto, fueron excluyentes a pesar de que se fundamentaban en un objetivo universalista. Estos modelos fomentaron la desigualdad en las características de los servicios, provocando inequidades moralmente inaceptables, que afectaron a los sectores menos favorecidos de la sociedad y propiciaron la baja calidad de los servicios y la ineficiencia en el uso de los escasos recursos que se venían orientando a lo social (Carciofi y Beccaria 1995:191-208).

### 3.3. La reforma de la política social y sus enfoques: la reconstitución de la gestión pública de lo social

América Latina inició la década de 1980 con una de las crisis económicas más severas experimentadas por la región desde la gran depresión de los años veinte, crisis que tuvo un fuerte impacto social, tal y como lo revelan las siguientes cifras. El crecimiento de la economía cayó vertiginosamente hasta alcanzar cifras negativas en 1982 y 1983 (CEPAL 1983:38). Se dio una disminución del producto per cápita en un 14% entre 1980 y 1986; se incrementaron las tasas de desempleo general — por ejemplo, la tasa de desempleo abierto pasó del 7% en 1979 al 10% después de esta fecha —; hubo cambios en la composición del desempleo, el cual afectó más a los jefes de familia. Disminuyeron drásticamente las remuneraciones reales del factor trabajo, se agravó la pobreza y se redujo el gasto social (Franco, Palma y Vergara 1989: 10-26).

La respuesta inicial de los gobiernos con el aval de los Organismos Financieros Internacionales (OFI), fue la implementación de un ajuste recesivo orientado a contraer la demanda. Tal programa económico constriñó fuertemente el presupuesto social y llevó a la política social a una profunda crisis financiera, la cual agudizó las debilidades estructurales experimentadas por la economía latinoamericana en el período anterior. El balance macroeconómico se transformó en la prioridad para retomar la senda del crecimiento económico, mientras que lo social dejó de ser el motor para alcanzar el desarrollo. Se regresó al viejo concepto del mejoramiento social inducido por "el goteo" o efecto derrame. Sorprende, sin embargo, que los indicadores sociales más comunes hayan mejorado en este período, aunque posiblemente ello obedezca al desarrollo tecnológico y a la inercia de los programas sociales.

Los gobiernos latinoamericanos enfrentaron el Consenso de Washington<sup>15</sup>, el cual estableció la condicionalidad cruzada entre los OFI y los Estados Unidos de América, para implementar las reformas económicas y sociales. El ajuste fue, en este sentido, algo más que un conjunto de instrumentos derivados de la teoría económica, dirigidos a estabilizar y reactivar la economía latinoamericana; constituyó una contrarrevolución conservadora frente a los alcances logrados en el mundo por los Estados de Bienestar y, en general, por el intervencionismo estatal. Es decir, fue una posición ética y moral que promovió el predominio del individualismo posesivo presente en el mercado, el regreso a los valores tradicionales de la familia y el énfasis en el decisionismo tecnocrático. Su propósito no era combatir la desigualdad, sino restaurar la eficiencia.

Esta primera fase del ajuste se dio en el marco de una gran complejidad política en América Latina. Por una parte, se encontraban los regímenes autoritarios de nuevo cuño, que habían asumido el poder hacia mediados y finales de los años setenta, principalmente en el Cono Sur, y que habían logrado un alto nivel de sofisticación ideológica respaldándose a la ideología neoconservadora y neoliberal. Por otra parte, Centroamérica se encontraba viviendo una crisis político militar; los ejércitos y las oligarquías intentaban instalar regímenes contrainsurgentes y "democracias de fachada", para evitar que la Revolución Sandinista se extendiera a otras naciones de la subregión. Los gobiernos y los

<sup>15</sup> El Consenso de Washington se refiere al acuerdo logrado entre los Organismos Financieros Internacionales, el Gobierno de los Estados Unidos de América e intelectuales y economistas conservadores, para implementar en América Latina, políticas monetaristas dirigidas, entre otras, a la disciplina y reforma fiscal, tasas de cambio flexibles que estimulen las exportaciones, apertura comercial y financiera, y racionalización del gasto público, principalmente social, privatización y desregulación (Stewart citado por UNICEF 1998:22-23).

OFI se vieron compelidos a implementar políticas de compensación social, un costo de oportunidad que era necesario para evitar que el cuestionamiento social hacia las reformas económicas llevara a la pérdida de su viabilidad.

La política del ajuste fue evolucionando hacia un nuevo modelo expansivo llamado ajuste con crecimiento<sup>16</sup>, dirigido a orientar la inversión hacia la producción de bienes transables, lo cual coincidió con un cambio radical en la situación política. Hacia finales de los ochenta y comienzos de la siguiente década, se dio una "ola" democratizadora en ambos polos conflictivos: se inició la transición hacia la democracia en Sudamérica y se alcanzó un acuerdo de paz en Centroamérica. Ello restituyó el sufragio universal como mecanismo para dirimir las diferencias entre los sectores sociales, y se planteó, por primera vez en muchos años, el restablecimiento del Estado de Derecho en todos los países de América Latina. Si bien se mantiene hasta hoy la inestabilidad política en algunos, pareciera que las democracias liberales tienden a imponerse.

El ajuste expansivo a través del cual se llevaron a cabo las principales reformas económicas y sociales de segunda y tercera generación, comenzó a ser implementado durante este proceso de democratización. Con la democracia surgió el problema de cómo alcanzar los cambios estructurales tratando de preservar el orden sistémico<sup>17</sup>, sobre todo en sociedades muy fracturadas por los gobiernos autoritarios, y muy desiguales. Cómo señalaban Bustelo e Issuani:

La presente crisis se da en un proceso de larga, difícil y aún incompleta democratización en varios países. La situación socio-económica impide la operación de mecanismos que permitan responder a justos y postergados reclamos, y obstaculiza los procesos de integración y solidaridad social. Gran parte de la crisis de representatividad y el problema de la ingobernabilidad se explican en la distribución de los costos y beneficios del ajuste económico. (Bustelo e Issuani 1990:36)

De ahí que, junto al desarrollo del ajuste expansivo, naciera la inquietud por parte de los OFI y de los gobiernos latinoamericanos de cómo preservar la gobernabilidad o gobernanza. Un viejo concepto en las Ciencias Políticas que es retomado para cristalizar las preocupaciones con respecto al orden<sup>18</sup>.

Hacia mediados de los años noventa, la política de reforma económica se orientó más claramente a propiciar una transformación productiva, basada en los bienes transables, contemplando estrategias orientadas a mejorar la productividad como un medio para ganar competitividad en el mercado mundial. Esto coadyuvó a que se revisara el papel de las políticas universales y se avanzara, desde la restringida visión de la racionalización del

---

<sup>16</sup> Las medidas radicales de austeridad provocaron la resistencia de las clases populares y de los sectores medios, quienes realizaron movilizaciones masivas, también hubo presiones de las fracciones empresariales afectadas.

<sup>17</sup> Este es uno de los desafíos y una de las paradojas que viven actualmente las reformas neoliberales, pues como señala Lechner "el liberalismo económico que apunta a "un gobierno mínimo" ha de confiar al "intervencionismo estatal" la realización de "la libertad del mercado". Para ajustar la vida social a la economía mercantil, recurre a la política. La política ha de organizar las relaciones sociales en función de la economía de mercado. Los liberales visualizan la política como un mercado político, donde la competencia procuraría — mediante "una mano invisible"— la armonización de los intereses en pugna. De este modo, la sociedad liberal asume afirmativamente el conflicto (como competencia intrasistema) y lo institucionaliza como ámbito específico" (Lechner, 1984: 131).

<sup>18</sup> Según Renate Mayntz este concepto tiene varias acepciones, su significado en este caso se asocia con la construcción del orden, mediante modalidades de transacciones políticas y de coordinación social (Mayntz 2000:1-2).

gasto social que predominó en la primera fase del ajuste, hacia un enfoque de reforma de la política social<sup>19</sup>.

La reforma procuró encauzar e impulsar cambios políticos, institucionales y sustantivos en las políticas sociales, con el propósito de preservar, reconstituir o desarrollar la capacidad del Estado para orientar el proceso de integración social. Se ha incidido en todo el espectro que va desde las macropolíticas sectoriales, como salud, educación y asistencia especial, que articulan toda la intervención social del Estado en torno a la atención de las necesidades, hasta las meso o micropolíticas, que cortan transversalmente las acciones sectoriales y juntan iniciativas muy diversas y específicas como la política de niñez y de adolescencia o la atención de la mujer. También influyó en otros temas generadores, como la política de participación o la política de rendición de cuentas, que constituyen tan sólo articulaciones conceptuales del accionar del aparato institucional. La reforma se erigió en una estrategia dirigida a racionalizar las acciones que conducen a la reestructuración. Este es un esfuerzo por ejercer un control “consciente” de los procesos de cambio institucional y social generados “espontáneamente” por las variaciones en el entorno de las instituciones de bienestar y asistencia social. Se procura redefinir los términos en que ha venido interviniendo el Estado en el proceso de integración social, planteando nuevos enfoques, estrategias e instrumentos de relación entre el Estado y la sociedad. En otras palabras, la reforma se formuló como una estrategia para realizar, de manera más efectiva, la reestructuración económica y social.

Este proceso ha venido recibiendo múltiples presiones originadas en distintas dinámicas, que están emergiendo en los ámbitos locales, nacional e internacional. Por un lado, se localizan dinámicas económicas que buscan fortalecer los mecanismos de mercado y la iniciativa privada, y que visualizan al Estado como un instrumento para apoyar un proceso de privatización de lo social de amplias proporciones. Por otro lado, se encuentran intensas exigencias societales orientadas a acercar las políticas públicas a los sectores beneficiarios, y a transparentar los procesos de toma de decisiones, obligando al Estado a “pensar” en mecanismos que permitan transparentar el uso y la asignación de los recursos. Ambas dinámicas se han visto reforzadas por el proceso de globalización, el cual tal y como señalamos, está provocando simultáneamente fuertes presiones para desarrollar dos procesos en cierta medida contradictorios: 1. La rearticulación de la economía nacional al mercado mundial desde una perspectiva que fortalece los intereses globales; 2. La aplicación de un marco jurídico y político orientado a reconocer, atender y proteger explícitamente los derechos de la ciudadanía.

Ahora bien, la política de la reforma, ha tendido a condensar los diferentes enfoques en una perspectiva posneoliberal, la cual ha revisado los postulados primigenios del neoliberalismo en este campo e incorporado, en mayor o menor medida, los planteamientos de los otros enfoques, dependiendo de la capacidad que haya tenido el

---

<sup>19</sup> Aquí se entiende la reforma como un proceso estructurado y planeado, dirigido a cumplir ciertos propósitos predeterminados, que de hecho conducen a un proceso de reestructuración. No obstante, no toda reestructuración obedece a un proceso de reforma, hay cambios generados en las instituciones que suceden sin planeamiento global y estratégico previo orientado a atender determinadas demandas de tipo financiero o social. La reforma es en consecuencia, una racionalización del proceso de reestructuración. Hay que distinguir entre enfoques y políticas de reforma. Los enfoques constituyen propuestas de reforma que deben ser pactadas entre los diferentes actores sociales en el marco de una política. La política de reforma es el producto de una condensación de fuerzas sociales que se articula en torno a una propuesta hegemónica, es decir, una propuesta con capacidad para asumir la dirección de este proceso y que como tal, desarrolla un espacio de negociación en el cual incorpora de manera subordinada elementos de las otras propuestas de reforma. En este caso, la propuesta hegemónica ha sido la neoliberal.

Estado en cada nación para construir una autonomía relativa. Una de las características de esta política es que ha revisado el concepto desarrollista de gestión pública de lo social, basada en la idea de un Estado proveedor de servicios de atención básicos, destinados a cubrir necesidades insatisfechas, y del Estado tutela dirigido a atender las situaciones consideradas como límites. Propone, más bien, un Estado regulador y rector, que ha dejado de ser el único factor de cambio e integración social. Asimismo, se ha visto compungida a enfrentar los desafíos que plantea la urgencia de los cambios político institucional, y, a la vez, a atender las exigencias societales. De ahí, que el debate se haya desenvuelto en varios niveles al mismo tiempo. En el nivel general, se centró en la valoración de la relación Estado-Sociedad en el proceso de integración social, tanto desde los aspectos más sustantivos —relacionados con el peso que debían tener en la organización el financiamiento y la producción de los mecanismos de solidaridad, y en el reconocimiento y la vigencia de los derechos— como desde la visión más operativa asociada con la gerencia de los procesos de intervención social. En otras palabras, la discusión se planteó como un asunto técnico —obtención de más eficiencia y eficacia en el proceso de control e integración social—, y como un asunto político, —la distribución del poder desde la perspectiva de la asignación de responsabilidades y del fomento de la participación política y social—. En el nivel específico adquirió un carácter más bien instrumental desarrollando la reconceptualización de los ámbitos particulares de intervención social, es decir, las políticas específicas, y el rediseño o construcción de la organización de modelos de atención, mecanismos gerenciales o instrumentos operativos. En este nivel, la experimentación social adquirió un interés especial porque la reforma obligó a buscar la alternativa más racional, como por qué se creó una motivación y un espacio para la innovación tecnológica, que provocaron un crisol de experiencias de intervención. Éstas han perdido la capacidad de articularse, y de construir una visión global del proceso de racionalización social construido desde el Estado. Habría que preguntarse si ello expresa el signo de los nuevos tiempos o si es el producto de una etapa en transición.

Los siguientes cuatro niveles cruzan la reforma de política social, planteando diversos problemas funcionales y sustantivos, que contribuyen a formular un análisis más estructurado.

1. El económico-financiero que plantea tres de los problemas más sensibles de la política social, si no el más importante, a saber: el financiamiento, la articulación de la política social con la política económica, y los efectos de la política social en la capacidad económica de las familias.
2. Los funcionales, que se refieren a las capacidades institucionales para atender la problemática social, así como, a la capacidad de coordinación sistémica.
3. Los sustantivos, que tienen relación con los contenidos propiamente de las políticas sociales específicas o generales, e inciden directamente en el proceso de integración social, mediante la producción de valores y de estilos de vida.
4. Los políticos, asociados con la distribución del poder mediante la política social y, por lo tanto, directamente relacionados con el desarrollo de la democracia y de la ciudadanía.

### 3.3.1. Enfoques de la reforma de la política social

La implementación del "ajuste social" propició una amplia y sistemática discusión sobre lo social y el papel del Estado, tanto dentro de cada país como en el nivel regional, que tuvo, dos etapas. En la primera, que fue más ideológica, neoliberales<sup>20</sup> y defensores del intervencionismo estatal se trenzaron en una lucha sin cuartel esgrimiendo sus principios éticos. Esta fue una época en la cual la discusión se centró en la pertinencia y el tamaño del Estado, discusión un poco inútil, pues en realidad el problema de América Latina no se restringía a las dimensiones del Estado sino, principalmente, a la naturaleza de sus funciones y a la eficiencia y eficacia con las que estaba llevándolas a cabo. La segunda fue más bien pragmática: los esfuerzos se concentraron en desarrollar una visión prescriptiva y con sentido de viabilidad, que se concretó en un proceso reforma. Nunca antes se había debatido tan amplia y profundamente sobre la política social y lo social en América Latina.

La reforma generó un amplio debate sobre nuevos conceptos de racionalización social y la pertinencia de los antiguos, desatando una búsqueda de formas más eficaces y eficientes de atender la problemática social, en un entorno de profundos cambios culturales e internacionales que han vuelto más complejo lo social. Como han señalado Filgueira, Pautassi y Petersen:

No es exagerado afirmar que América Latina se ha vuelto virtualmente uno de los más importantes campos de experimentación de políticas sociales en el mundo. Innovaciones en materia de mecanismos de decisión, medidas focalizadas de combate a la pobreza, reformas radicales de los sistemas de seguridad social, procesos de descentralización y diversas modalidades de articulación entre lo público y lo privado constituyen algunas de las manifestaciones más visibles del 'menú' de nuevos instrumentos que los países de la región vienen implementando. (Filgueira, Pautassi y Petersen citado por Tomasini 2002:6)

Tal debate ha permitido precisar más los conceptos, y ha conllevado que unas teorías de la reforma importen elementos de las otras, transigiendo inclusive, en aspectos que en apariencia presentaban contradicciones de tipo ideológico. Así, ha surgido gradualmente la construcción de una visión de la reforma de la política social. Gracias a ello, se ha ido configurando un consenso entre organismos internacionales de financiamiento y de cooperación, planificadores sociales, ONG y políticos oficialistas, que Coraggio (1999) ha llamado como "sincretismo instrumental". Este relativo consenso condensa la política social como estrategia necesaria de integración social, sobre todo ante las desigualdades sociales y la precariedad del orden político existente.

La reforma permitió que el pensamiento social se centrara en la reingeniería, con lo cual hizo que se perdiera el interés y la profundidad de las reflexiones acerca del papel estructural e ideológico de esta actividad del Estado, pero contribuyó a que se enfatizara en la especificidad de lo social, y en la vinculación entre el discurso ético y las políticas sociales. En cierto modo, y comparándolo con las elaboraciones del pasado, aunque,

---

<sup>20</sup> Los ideólogos neoliberales y conservadores, de manera deliberada, sacaron los demonios de las aguas malolientes que fluían en la realidad subterránea de las instituciones de bienestar y asistencia social, deteriorando aún más la credibilidad del Estado Social y agudizando la crisis de legitimidad, que en la mayoría de los países, vivían las instituciones del Estado. Con esto procuraban el apoyo social para reducir el Estado a su mínima expresión.

constituyó una despolitización del pensamiento, ganó terreno en especificación e integralidad. Se abandonaron las dicotomías y se intentó restituir una unidad que había estado fragmentada por el estructuralismo, así como se tendió a integrar las tradiciones socialistas y liberales de lo social.

Se pueden identificar, al menos, cuatro enfoques o propuestas de reforma de la política social: el enfoque burocrático, el enfoque victimológico, el enfoque de la equidad y el enfoque de los derechos humanos. Las coincidencias entre ellos, en muchos casos, son más aparentes que reales, ya que las premisas de las que parte cada una son epistemológicamente muy diferentes. No obstante, como ocurre con cualquier política pública tienden a condensarse en el proceso político, donde cada una sufre la metamorfosis que conduce a su evolución. Por tal razón, debe quedar clara la distinción metodológica entre los enfoques de propuesta y la política propiamente dicha. Ambos niveles se encuentran cruzados por la dinámica de lo político y están asentados en estructuras sociales específicas.

### **3.3.1.1. El enfoque burocrático**

El enfoque burocrático argumenta a favor de cambios institucionales que permitan mantener los principios programáticos, organizativos y éticos del Modelo Burocrático-Asistencial. Es decir, está centrado en la defensa del concepto tradicional de Estado Social. Su perspectiva es gerencial y está centrada en el mejoramiento de la eficiencia y de la eficacia de las instituciones gubernamentales, con el objeto de potenciar los recursos financieros (los cuales reconoce son más escasos en las condiciones actuales), y de mejorar la capacidad de resolución de los problemas sociales, es decir: la cobertura, la accesibilidad, la calidad y la equidad.

Impulsa reformas administrativas de corto aliento orientadas a generar procesos de racionalización de los aparatos públicos, que mejoren la coordinación sistémica, la integración y la integralidad de las políticas. Con ello cree fortalecer las capacidades operativas del Estado Social. Si bien reconoce la crítica de los efectos perniciosos del asistencialismo, no logra superar esta visión, ya que mantiene la relación jerárquica y vertical con respecto a la ciudadanía.

Así, no hay un esfuerzo por redefinir aspectos sustantivos de la intervención social, que impliquen una reformulación profunda de la gestión de lo social. De ahí que su propuesta continúe centrada en el mejoramiento de los servicios de atención, y no tanto en procurar cambios culturales y en promover el autogobierno de las comunidades.

Para este enfoque, la hegemonía del Estado Social, en tanto mecanismo de integración y de cohesión social, no debe cuestionarse. De ahí que no tengan cabida las propuestas de privatización de los servicios, aun las minimalistas que no lesionan el principio básico de solidaridad colectiva, ni los enfoques que buscan una descentralización de la gestión de lo social. Es claro en la definición de estrategias e instrumentos gerenciales que aseguren la provisión pública de los servicios. No obstante, construye una visión desconcentrada pero centralizada de la gestión pública de lo social.



### 3.3.1.2. El enfoque victimológico

A lo social se le asignó un papel pasivo y residual, dependiente de los efectos alcanzados con el crecimiento económico. Concepción típicamente neoclásica que concibe el bienestar de la población como una derivación del buen funcionamiento del mercado, el cual arroja las mayores y mejores posibilidades de elección.

Este es un enfoque bastardo. A diferencia del enfoque burocrático, su propósito no se centra en potenciar la capacidad del Estado como instrumento dirigido a lograr el cumplimiento de los derechos sociales, sino, por el contrario, procura construir un modelo de Estado que atienda la ingobernabilidad de la sociedad capitalista, mediante el alivio de la pobreza. Así, reduce la política social a una acción dirigida a atender a las víctimas de la situación social. Rosanvallon es bastante elocuente en su descripción.

De allí la emergencia de otro modelo, cuya dinámica se ve con mucha claridad en los Estados Unidos: la sociedad de reparación generalizada. En este caso, la redistribución social no se asienta, hablando con propiedad, en el reconocimiento de derechos sociales: deriva de una radicalización de los derechos civiles. Se esperan efectos sociales no del fortalecimiento del vínculo nacional sino del perfeccionamiento de la lógica individualista. Una concepción muy extensiva de la reparación de los daños sirve en este caso de sustituto a un ejercicio político de la solidaridad. (Rosanvallon 1995:64)

Según Nathan Glazer "La crítica que se ha hecho a la política social norteamericana ha sido extensa y devastadora. En efecto, lejos de apoyar el sentido común de que a mayor política social menores problemas sociales, se ha sostenido todo lo contrario: a mayor política social más problemas" (1990:37).

El origen de este enfoque, se remonta a las concepciones antiestatistas que procuraban reducir al Estado Social a la mínima expresión, y que lo visualizaban como una distorsión para la actividad económica privada. Ha venido evolucionando hacia un enfoque de reforma, el cual propone repensar toda la realidad del Estado Social, es decir, la gerencia y su papel en el proceso de integración social. Dicha evolución ha sido difícil y dramática, ya que ha sido producto de las consecuencias políticas provocadas por la implementación de estrategias de simplificación del Estado tipo *shock*, las cuales han exacerbado las resistencias políticas al favorecimiento del proceso de privatización social, y a un eventual constreñimiento de los derechos sociales ya reconocidos política y jurídicamente.

Uno de los ejes principales de este enfoque es garantizar, que el financiamiento del gasto social se mantenga dentro de límites que garanticen un equilibrio en las finanzas públicas. Por ello, el tema de la racionalización de ese gasto constituye una prioridad. En virtud de su evolución positiva hacia un reconocimiento de la importancia estratégica que tiene el Estado para la construcción del orden social, este enfoque ha avanzado mucho en la búsqueda de fórmulas que compatibilicen la estabilidad macroeconómica con la atención a la ingobernabilidad de la sociedad. Esto ha obligado a abandonar la ortodoxia antiestatista, y a valorar propuestas mixtas de reforma del Estado Social. Aunque por razones muy diferentes, ello ha implicado tener que aceptar la existencia de un Estado con un contenido social. Esta apertura ha obligado a realizar esfuerzos dirigidos a buscar instrumentos y perspectivas de racionalización del proceso de integración social, que mezclen estrategias, enfoques e instrumentos estatistas y

privatistas, lo cual ha fortalecido los procesos de experimentación social y del autocontrol en las políticas sociales. La ingeniería social ha sido, por lo tanto, robustecida, y con ella un discurso tecnocrático basado en la producción, intercambio, sistematización y diseminación de modelos de intervención social.

La diversidad de estos esfuerzos va desde planteamientos muy centrados en el fortalecimiento del Estado Social hasta experimentos de incorporación de la iniciativa privada en la gestión de lo social. La lógica empirista del ensayo y del error ha tendido a imponerse; no hay una concepción ética que gobierne estos planteamientos más que la de ensayar y ensayar modelos, tratando de buscar soluciones a los problemas de ingobernabilidad, exacerbados, además, por el fortalecimiento del mecanismo de mercado y sus efectos en el aumento de la complejidad social. El enfoque victimológico tiende a romper con muchos de los presupuestos principales del enfoque burocrático, particularmente en lo que respecta al papel del Estado, en tanto, garante del proceso de integración social. Normalmente, se inclina por fórmulas privadas de provisión de servicios, aunque últimamente ha tendido a revisar este principio doctrinario, siempre y cuando no se constituya un factor de desequilibrio fiscal. Este es el límite de cualquier esfuerzo de experimentación y de reforma que pueda apoyar.

Por otra parte, es un enfoque esencialmente quirúrgico, su ética está basada en garantizar “la gobernabilidad”. Sus propuestas se orientan a identificar “los nudos de problemas” que puedan tener una incidencia negativa en el orden social. Por consiguiente, predomina en sus formulaciones técnicas y políticas el interés en aplicar criterios de selectividad en la atención social *vis a vis* las perspectivas universalistas. No quiere decir ello que no se adhiera a estrategias universales de atención social, que se basan estrictamente en argumentos que procuran garantizar la eficiencia económica y social.

Al igual que el enfoque burocrático, construye una relación vertical entre el Estado y el receptor de los servicios de atención, el cual es concebido como un cliente, no como un sujeto de derechos. Si bien este concepto implica otorgarle un carácter más activo al demandante de los servicios, es un enfoque esencialmente mercadotécnico, que mira al “beneficiario” como un agente económico, en este caso un consumidor. Consecuentemente, la preocupación está centrada en los niveles de satisfacción del individuo que demanda los servicios. Esta perspectiva, sin embargo, contribuye a incorporar el tema de los derechos individuales de los beneficiarios, prácticamente ausentes en el enfoque burocrático. Sin duda alguna esto implica un avance significativo; pero tiene como limitación el hecho que visualiza tal vínculo entre Estado-cliente como una acción individualizada, y no como un resultado de la lógica reconocimiento-cumplimiento de derechos, en la cual “el cliente” es un sujeto y, además, tiene una condición colectiva de ciudadanía.

La visión absolutamente tecnocrática de este enfoque conduce a que la participación social sea considerada únicamente como un instrumento para evitar la ingobernabilidad. Por consiguiente, tiene un carácter igualmente funcional al que le asigna el enfoque burocrático. La diferencia estriba en el sentido más instrumental y explícitamente político de esta concepción, pues su objetivo es lograr que los demandantes tengan niveles de satisfacción tal que puedan canalizar adecuadamente sus expectativas, e integrarse social y políticamente a una sociedad ideal. El enfoque victimológico desarrolla una serie de estrategias de estabilización y de control de expectativas que promueven un tipo de participación funcional en distintos niveles de toma de decisiones

no importantes, como patronatos escolares, organización de usuarios, juntas de salud, etc. Si bien ello contribuye a construir espacios de participación, estos siguen siendo limitados por concepciones que recortan el sentido democrático de ésta.

### 3.3.1.3. El enfoque de la equidad

Si bien el enfoque de la equidad comparte muchas de las concepciones de los dos anteriores, logra significativos avances en la problematización del cumplimiento de los derechos sociales. Constituye un enfoque transitivo hacia una perspectiva basada explícitamente en los derechos humanos. Su principal aporte consiste en propiciar una reflexión sistemática sobre la relación igualdad-desigualdad, la cual le permite desarrollar una perspectiva dirigida a intervenir en los factores que producen, o que agudizan las situaciones de desigualdad social. A diferencia del enfoque burocrático, para el cual la igualdad es una construcción teórica que se expresa en la configuración de un discurso universal expresado en categorías estandarizantes, para éste la igualdad debe ser sometida sistemáticamente a verificación. Este enfoque reconoce que:

...las políticas sociales 'homogenizadoras' (como las clásicas políticas universalistas de sanidad o educación) pueden tener impactos desiguales a través del uso desigual de los derechos: la universalización de una política social, no siempre es garantía de igual acceso a los servicios que presta en una estructura desigual en la que unos grupos pueden 'sacar mayor partido' a determinadas prestaciones que otros. (Adelantado et al 1999:24)

Este interés por el tema de la igualdad lo lleva a privilegiar dos acciones.

1. El seguimiento permanente de la situación social, dirigido a identificar condiciones y factores generadores de desigualdad social. Esto ha conducido a que este enfoque realice importantes innovaciones de carácter metodológico en el campo del análisis social, la mayoría enmarcada dentro de un enfoque primordialmente inductivista, cuyo punto de partida es la identificación de las brechas sociales que provocan las inequidades, las cuales se esconden detrás de los promedios, es decir, de la estandarización<sup>21</sup>.
2. La definición de políticas selectivas orientadas a fortalecer las nociones universales preconizadas por el Estado Social. También en esta área tal enfoque es bastante innovador y plantea propuestas de políticas poco tradicionales, dirigidas a atender inequidades específicas, que no siempre obedecen a las nociones tradicionales de sobrevivencia, postuladas por el enfoque burocrático.

Esta racionalización de los mecanismos de selectividad arroja consecuencias positivas para el cumplimiento de los derechos. Por una parte tiende a focalizar la atención social hacia sujetos específicos, lo cual le permite aproximarse a un concepto de intervención

---

<sup>21</sup> Vanesa Cartaya esclarece esta preocupación: "Existe un conjunto de indicadores relativamente confiables y homogéneos para medir aspectos generales tales como mortalidad, analfabetismo y esperanza de vida. Estos indicadores son útiles para comparar situaciones extremas (por ejemplo, para diferenciar Nigeria y Malí de los países industrializados), pero no para profundizar en aspectos que permitan discriminar situaciones más específicas, más allá de promedios, cuando se comparan países de ingresos medianos relativamente homogéneos". (1992:37)

social que incorpora, de manera implícita, el ciclo de vida de la población. Contra los enfoques precedentes, la identificación de sujetos evita la estandarización de beneficiarios, y ayuda a plantearse, específicamente, políticas de construcción de ciudadanía. Por otra parte, revela nuevos factores que provocan la desigualdad y la violación de derechos, muchos de ellos asociados a modernos estilos de desarrollo, a los efectos provocados por las nuevas políticas públicas, y a variables socioculturales que gravitan en el comportamiento social de las personas. Gracias a esto permite identificar nuevas inequidades y proponer políticas terapéuticas para atenderlas o corregirlas, que contribuyen a propiciar innovaciones que coadyuvan a desarrollar una perspectiva más diversa, pero al mismo tiempo dispersa, de la reforma de la política social.

El peligro de la selectividad se encuentra en el hecho de que:

...hay algunas desigualdades que pueden ser directamente creadas por la acción de determinadas políticas sociales de tipo 'selectivista', tales como la 'estigmatización' de determinados colectivos, 'la ciudadanía de segunda clase' o 'las trampas de la pobreza', o incluso el debilitamiento de la autonomía de los 'clientes' y su dependencia de las burocracias estatales. (Adelantado et al 1999:23).

Esta es otra de las limitaciones del enfoque de la equidad, que son superadas por el enfoque de los derechos, ya que éste último tematiza el derecho y no sólo el acceso.

El enfoque de la equidad comparte con el burocrático y el victimológico, la perspectiva tecnocrática. La problematización de la desigualdad conduce a invertir ingentes esfuerzos para formular mecanismos de control que la provocan. Ello hace que pongan un énfasis especial en la racionalidad técnica, que le permita diseñar metodologías de intervención innovadoras. Este concepto tecnocrático no siempre concuerda con posiciones dirigidas a construir acuerdos con los grupos y coaliciones tradicionales, sobre todo porque la innovación supone una flexibilización de principios y nociones, elementos fundamentales en la ideología del Estado Burocrático, particularmente la privatización de servicios. En este aspecto tiende a haber una confusión de términos y de propuestas entre el enfoque victimológico y el de la equidad, al extremo de que en ocasiones se presenta una indiferenciación de perspectivas. No obstante esta situación, es claro que una diferencia vital entre ambos consiste en que mientras para el victimológico la reforma es simplemente una manera práctica de encarar los cambios económicos con menor ingobernabilidad, para el enfoque de la equidad, mira la reforma como una nueva perspectiva de construcción del Estado Social.

El pragmatismo es un aspecto que distancia al enfoque burocrático del de la equidad. Mientras el primero se apega a los conceptos tradicionales del Estado Social, el enfoque de la equidad tiende a revisar nociones, principios y conceptos. El propósito central de éste, es procurar una nueva concepción de la racionalización del proceso de integración social. En función de este cometido, postula también, una serie de cambios dirigidos a reconstituir la integración sistémica y propiciar un *wide approach*, con lo cual comparte intereses con el enfoque del aumento de la capacidad institucional esbozada por el enfoque burocrático y choca con las concepciones radicales de privatización que plantean las visiones eficientistas del enfoque victimológico.

Está por construirse una política clara de empleo y salarios que oriente a los agentes económicos. Esta, manejada fuera del marco del Plan para la Pobreza ha sido objeto hasta ahora de avances y retrocesos al azar de las presiones políticas (tanto de las organizaciones empresariales como de trabajadores), introduciendo una fuerte

dosis de incertidumbre que afecta las decisiones de inversión. Tampoco hay indicios de cambios en el aspecto político que favorezcan la concertación y el consenso necesarios para introducir cambios que afectan profundamente intereses de diversos grupos. (Cartaza 1992:52)

### 3.3.1.4. El enfoque de los derechos humanos

El enfoque de los derechos humanos se esfuerza en construir una capacidad reflexiva orientada a desarrollar un tipo de ciudadanía distinta, más consciente y global, buscando no sólo el reconocimiento político-estatal sino también el social-cultural. Ésta es una capacidad que se procura internalizar en las personas, las organizaciones y las comunidades, de tal manera que se establezca una relación "consciente" entre las leyes o normas morales, basadas en el reconocimiento recíproco, y las prácticas sociales e institucionales. La política social tradicional se ha configurado en torno a la satisfacción de los derechos sociales o colectivos, como una actividad "externa" y provista por el Estado, el cual se ha visualizado como un actor situado por encima de la sociedad. Por el contrario, para el enfoque los derechos hay que propiciar la articulación indivisible entre los derechos sociales, las garantías jurídicas y los derechos individuales. Todos ellos entendidos como parte constitutiva de la identidad del sujeto, definido como un ser autorreflexivo y, por ende, activo. Ha implicado un gran paso para la sociedad, ya que la conciencia de esta vinculación entre el reconocimiento recíproco y los derechos ha dejado de ser objeto de discusión filosófica entre juristas y científicos sociales y se ha visualizado como una capacidad social que debe ser desarrollada. Es decir, se trata de un conjunto de conocimientos e instrumentos jurídicos y sociales, que les permitan a las personas o colectivos ciertos 'funcionamientos' o capacidades (Sen 1997), para establecer criterios más racionales de clasificación, jerarquización y procesamiento de los procesos de comunicación social que se generan en la vida. El propósito de esta capacidad es desarrollar una relación transparente, tolerante y respetuosa de las necesidades y de las individualidades de la contraparte.

Este enfoque tiene una visión más global de la política social que los tradicionales, ya que desarrolla una doble preocupación: la atención de las necesidades y la atención de las identidades. La política social tradicional se había constreñido a atender exclusivamente las necesidades (por ejemplo, la supervivencia infantil o la dotación de agua y saneamiento básico) sin considerar los aspectos subjetivos y específicos de los diferentes sectores o grupos de beneficiarios.<sup>22</sup>

El reconocimiento de las ciudadanía específicas conlleva a que se visualicen dimensiones que van más allá del simple acceso a los "derechos colectivos", y que se refieren al desarrollo de la autonomía y de la libertad de las personas, particularmente, de aquellas que no han alcanzado un reconocimiento pleno como sujetos. Así, el carácter de la exclusión social adquiere matices muy diferentes en este enfoque, pues supera la reducida visión economicista, cuya condición se limita a un problema de insuficiencia de ingresos. Temas como la democracia en la familia, en la escuela, la

---

<sup>22</sup> Sus propósitos son muy claros: 1. Asistir a los que no tienen la capacidad económica o los conocimientos suficientes para acceder a ciertos satisfactores; 2. Asegurar la salud pública y niveles básicos de productividad que garanticen un funcionamiento adecuado de la sociedad y de la economía en un contexto mundial competitivo; 3. Garantizar en la medida de lo posible la integración y la cohesión social. El logro de estos objetivos ha tenido implicaciones positivas para el desarrollo social en la medida en que ha permitido a las poblaciones excluidas el acceso a los derechos sociales y, con ello, el reconocimiento como personas que pertenecen a la sociedad.

vivencia de la salud sexual y reproductiva adquieren relevancia para la política social, y obligan al Estado a una toma de posición al respecto. Igualmente muchos de los problemas sociales, que anteriormente eran comprendidos como derivaciones de la pobreza o como atributos de condiciones marginales de ciertos individuos, son interpretadas, en este nuevo marco de referencia, como el resultado de factores socioculturales que inducen a violaciones o prácticas violentas contra los derechos individuales y cuyos efectos son graves en la construcción de la identidad personal y social, como en la satisfacción de las necesidades. El tratamiento a estas víctimas de violaciones severas a los derechos, tiende también a redefinirse, ya que no se limita a la simple reinserción en condiciones psicosociales distintas, sino que implica "restituir" derechos, es decir identidades, lo que obliga a las políticas públicas a desarrollar estrategias más complejas de asistencia a la familia, relocalización en ambientes sanos que protejan a las víctimas y aseguren la garantía de los derechos.

La atención a los derechos humanos no es un acto divergente de la atención a las necesidades. Estas últimas son una dimensión bien articulada con la identidad, de modo, que no tiene sentido realizar esa separación, ni siquiera para fines analíticos. Desde la perspectiva de los derechos se valora críticamente "el carácter neutro" de las tecnologías desarrolladas para satisfacer las necesidades, y se considera indispensable construir una visión relacional del análisis de las necesidades, para establecer el peso que tienen las relaciones de poder (tanto en el nivel global como particular) en el proceso de atención de dichas necesidades. Asimismo, se contemplan los efectos del desarrollo de las identidades en el proceso de identificación y ponderación social de las necesidades. Se ha considerado, por ejemplo, el ciclo de vida como un elemento estratégico en el diseño de las políticas sociales, ya que éste muestra que las personas experimentan necesidades objetivas y subjetivas diferentes en cada fase vital, las cuales tienen que ser atendidas, con esta especificidad, por la política social.

Las políticas que se derivan del enfoque de los derechos articulan la atención a la vida con el empoderamiento social, procurando regenerar "el tejido social" sobre la base de nuevos códigos fundamentados en el reconocimiento recíproco. Por esta razón son políticas públicas con un alto contenido político y esencialmente generativas. Requieren construir lo que Giddens (1994) denomina "compromisos reflexivos" entre los diferentes grupos sociales (hombres, mujeres, jóvenes, niños, niñas y personas adultas mayores), para reconstituir un proceso de integración social cada día más erosionado y más complejo.

Este nuevo enfoque de la política social apunta, por lo tanto, a construir una cultura, social e institucional, que se exprese en prácticas sociales ajustadas a los aspectos normativos de los derechos humanos, y en quehaceres institucionales distintos, que redefinan los contenidos, la organización y la implementación de los programas y proyectos sociales y contribuyan a garantizar el acceso universal a los bienes y servicios que aseguran una vida digna. Articula esta perspectiva las dimensiones ética, moral e instrumental.<sup>23</sup> Las concepciones clásicas de los derechos humanos se restringían a las dos primeras, mientras que la actual, más operacional y orientada a atender y superar brechas concretas la obliga a traducir sus enunciados filosóficos en un enfoque de planificación social. Por este reto, el nuevo enfoque debe esforzarse en construir nuevos

---

<sup>23</sup> "La teoría de la sociedad es una construcción social. Tal elaboración descansa no solo sobre los conocimientos acumulados sino que incluye asimismo creencias, miedos y anhelos. Con frecuencia suele perderse de vista que la teoría social es un hecho moral: implica un juicio que valora el presente con relación a su pasado y un futuro deseado" (Tugendhat 1988,:20).

instrumentos de planificación social y someter a la crítica ética basada en la moral de los derechos humanos, los instrumentos diseñados en el marco del enfoque tradicional.

### **3.3.2. Las etapas de la reforma**

#### **3.3.2.1. Del desarrollo social a la asistencia social**

Un tema recurrente en América Latina ha sido la incapacidad para construir una concepción del desarrollo que integre la política económica y la social. Más que problemas teóricos, esto ha mostrado las permanentes dificultades históricas para realizar el proyecto de Estado-Nación, en el cual "han fallado los mecanismos de incorporación de vastos segmentos sociales en los planos del mercado, el Estado y la sociedad" (Carlos Filgueira 2001:51).

Tal problemática adquirió nueva vigencia con la reforma económica y social implementada a partir de la década de 1980, en la cual las políticas públicas se enfocaron exclusivamente hacia un crecimiento económico sostenido. Las preocupaciones del Estado se centraron en los cambios institucionales, que permitieran la implementación de medidas para la apropiación del conocimiento, la disciplina fiscal, el desarrollo tecnológico, la inversión en capital humano y la flexibilización del trabajo, la apertura comercial y la inserción en los mercados regionales y mundiales, todo ello con el propósito de aumentar la producción de bienes transables y fortalecer el mercado de capitales. La política económica adquirió, en consecuencia, aún más autonomía de la que ya tenía en el período desarrollista, y, por consiguiente, se hizo más autoreferenciada, para utilizar las palabras de Luhmann, en el sentido de que la reflexión se dio principalmente sobre ella misma (Luhmann 1990: 89-104).

La política social, por el contrario, fue redefinida como un instrumento de asistencia humanitaria hacia las personas pobres, de manera congruente con el enfoque victimológico, que postulan los neoliberales, es decir, un instrumento de la política económica para cumplir un papel de contención social y de legitimación política. Podríamos decir, que la política social se integró de manera subsumida a la política económica, y no al revés, como siempre se había pretendido, para alcanzar una modernización con modernidad.

La "integración" no fue producto de una derivación teórica de los postulados que fundamentaron estas políticas económicas, sino, un resultado de las exigencias políticas y sociales que les planteó la realidad latinoamericana a los neoliberales, quienes se vieron obligados a "repensar la política económica" tomando en consideración la política social. Como reconocieron dos funcionarios del Banco Mundial:

No hay respuestas fáciles para los problemas e incertidumbres que encaran los hogares pobres de América Latina y el Caribe. Las políticas macroeconómicas que promueven el crecimiento económico, contribuyen por cierto a reducir la pobreza, pero no son suficientes. (Hicks y Wodon 2001:97)

### 3.3.2.1.1. Focalización restringida: la compensación social al ajuste

Los aparatos de bienestar de América Latina se han centrado principalmente en los llamados sectores sociales, que proveen servicios, en los campos de la educación y de la salud, los cuales captan las mayores porciones del gasto social. Las políticas selectivas dirigidas a la atención de la niñez en riesgo social o desamparado, la juventud y las mujeres. Así como, las iniciativas específicas de apoyo a la inserción y mejoramiento de la fuerza de trabajo en el mercado laboral, históricamente han tenido menor importancia, y han constituido una parte muy pequeña del gasto social. Dichas políticas sectoriales, si bien han tenido pretensiones universales, sus coberturas han sido reducidas, particularmente en el campo de la salud. Han sido bien valoradas en virtud de su doble funcionalidad: por un lado son acciones cuyo impacto social en las condiciones de vida contribuyen a fortalecer los lazos de integración social, generando una percepción de reconocimiento social de las personas como sujetas de derecho, y creando sentido de pertenencia. Por otro lado, son políticas que coadyuvan determinadamente a mejorar la productividad de la fuerza de trabajo, en tanto proveen insumos indispensables para garantizar un estado biológico, psicológico y social óptimo de salud y bienestar, y otorgan capacidades e instrumentos para que la juventud se inserte en condiciones de equidad en el mercado de trabajo.

Las políticas sectoriales, principalmente en los campos de la salud y de la seguridad social han tenido serios problemas de equidad, calidad y accesibilidad. Se han estructurado de una manera tal, que las personas ubicadas en los estratos medios y altos, han tendido a favorecerse, mientras que las personas pobres, en especial las más pobres, no han podido disfrutar de los servicios que prestan, a pesar de que, como señala la CEPAL, las políticas sociales debieran orientarse primordialmente hacia estos últimos dos conglomerados sociales.

La crisis llegó cuando el modelo de política social estaba siendo cuestionado, y se había abierto un debate sobre la equidad y el desarrollo social. Afectó profundamente a los sectores sociales: el gasto social real per cápita se redujo en un 24% (Ocampo 1998:11), deteriorando la oferta de servicios sociales (Franco, Palma y Rufián 1986:26), y evidenciando con más fuerza, las carencias administrativas y conceptuales, lo cual profundizó los rasgos excluyentes.

En virtud de que la crisis se expresó, al mismo tiempo, en un severo déficit fiscal, un aumento significativo de la deuda externa y una fuerte inflación, las posibilidades de una gestión macroeconómica típicamente keynesiana (basada en el aumento del gasto social) se redujeron, y justificó, como hemos visto, la injerencia de los OIF. Estos organismos avalaron e impusieron una perspectiva neoliberal o monetarista, conduciendo a que los debates sobre el futuro de los sectores sociales se centraran en la focalización del gasto.

En efecto, en un primer momento, se implementaron programas de compensación social con un enfoque restringido de focalización y dirigidos, exclusivamente, a los pobres estructurales; abandonaron a su suerte a las empobrecidas clases medias y asalariadas profundamente afectadas por las políticas de ajuste (Sojo 1997:6). Éstos ya venían siendo aplicados en Chile desde 1976 (Vergara 1993). Simultáneamente, se impulsaron mecanismos de privatización de los servicios de atención universales; así como, se tendió a sustituir los subsidios a la oferta por subsidios directamente dirigidos a la demanda, con el propósito de reorientar los servicios hacia los sectores pobres



seleccionados. El objetivo era claro, tal como lo señalaba un funcionario del Banco Mundial:

Hay que pensar en una reestructuración que quite servicios gratuitos a grupos de clase media y reasigne esos recursos del gobierno a los que realmente lo necesitan, es decir, a los pobres que en este momento, en varios de los países de la región, no reciben el subsidio de los servicios sociales (Greevey, 1991:115).

La focalización condujo al desarrollo de un arsenal de instrumentos o mecanismos de selección de beneficiarios dirigidos a evitar que los "no pobres" o "los pobres no seleccionados" hiciesen uso de los servicios de atención social y de los subsidios distribuidos por los programas asistenciales, por ejemplo, los Mapas de la Extrema Pobreza, la Ficha CAS y las Encuestas CASEN, SISBEN, SIFEN. Esto contribuyó a incorporar el uso de sistemas de información y de evaluación, que estaban ausentes en la mayor parte de América Latina. Además, permitió mejorar las capacidades institucionales del Estado para atender la pobreza, aunque aumentó los costos y exigencias técnicas-administrativas, de las que no necesariamente disponían algunos de los países más pobres y con menor desarrollo de la política social (CEPAL1995:18).

La implementación de esta política, provocó la oposición de diferentes sectores sociales, principalmente empleados públicos, quienes temieron perder sus empleos. Además, se generaron fuertes cuestionamientos de carácter técnico, pues se consideraba que la focalización respondía a una concepción de lo social reduccionista, que procuraba dismantelar los mecanismos de solidaridad social existentes y sustituirlos por una visión dual y excluyente (Bustelo y Minujín, Bustelo 1998; Duhau 1997; Sojo 1990; CEPAL 1995; Vergara 1993). Para Duhau estos programas están dirigidos a lograr una asignación adecuada de recursos, en lugar de la distribución de ingresos, tal y como existía en el período desarrollista. Además, rompe con la concepción de derechos, pues los beneficios corresponden a decisiones administrativas que pueden variar. Por otra parte, a su juicio, crean una idea falsa, la de que son mecanismos que contribuyen a otorgar oportunidades para que los pobres superen su condición, cuando la situación social de estos sectores obedece a factores de tipo estructural, que requieren ser modificados para lograr ese tipo de efectos sociales (Duhau 2000:321-323; Duhau, 1997:203-204).

Fue quizás la CEPAL (1989) la que formuló de manera más sistemática una crítica técnica a este enfoque restringido, señalando, que la focalización podría postergar otros instrumentos de distribución del ingreso; su visión estática, tendía a postergar nuevos grupos de beneficiarios o desatender necesidades emergentes; incurría en excesos de selectividad que provocaban desatenciones a las necesidades básicas. También advertía acerca de los límites de la aplicación de la focalización en la prestación de servicios sociales y de los peligros de privatizar la gestión de estos mecanismos de selectividad. Así mismo, identificó que el cobro de aranceles a los sectores medios para utilizar los servicios de atención, genera distorsiones por el lado de la demanda de atenciones y tendencias extremas de privatización o cobro de estos prepagos (Rodríguez 1990:90). Ana Sojo (1990: 6) una de las expertas más autorizadas en este tema, señalaba que en el Banco Mundial, uno de los principales artífices de esta política, tampoco existía acuerdo acerca de la focalización restringida. De hecho, esta autora, agregaba algunas otras consideraciones que eran compartidas por éste y otros organismos internacionales. Citamos las más importantes:

La viabilidad de implementar políticas aisladas de focalización, cuando la mayoría de los programas selectivos, se realizan en el marco de los servicios de atención; el énfasis en políticas macro, sectoriales y focalizadas debe ser función de la profundidad y naturaleza de la pobreza en cada país; las exigencias en cuanto a la focalización debilita la posición de que ésta abarata costos. (Sojo 1990:6-7)

Surgió, en el contexto de esta discusión, el concepto de selectividad para aludir a un enfoque de priorización de sectores sociales, complementario a las políticas universales (Sojo 1997:8-12). Esta contribución no era solamente discursiva, sino que expresaba un esfuerzo entre los planificadores sociales por establecer otras rutas de reforma de la política social, que viniera a plantear alternativas o modificaciones al enfoque victimológico que recomendaban los OFI y los grupos de neoliberales en la región. La selectividad era una estrategia bien valorada, incluso dentro de la llamada sociedad civil<sup>24</sup>, pues para algunos significaba darle poder a los pobres mientras, que para otros constituía una manera de especificar los derechos a la atención social para ciertos grupos vulnerados de manera coincidente con las políticas sociales del Welfare State. En efecto, había acuerdo en reconocer el "universalismo aparente" (Franco 1992) o "universalismo estratificado" (Duhau 1997) de las políticas sociales desarrollistas<sup>25</sup>, incluso entre los autores que criticaban severamente la focalización (Duhau, 1997; Coraggio 1999), quienes veían la necesidad de establecer políticas selectivas, complementarias a las políticas universales, que atendieran a estos sectores. En lo que no había acuerdo era en reducir la política social a una política de atención a la pobreza.

Desde una perspectiva más técnica, Sojo compartía la posición:

Las políticas selectivas pueden insertarse en muy diversas lógicas sectoriales y orientaciones globales de la política social. Cuando la cobertura es muy alta, pueden contribuir a hacer efectiva a la universalidad; por el contrario, cuando la cobertura es precaria o estratificada, los programas selectivos pueden atender algunas necesidades de los pobres. (Sojo 1997:9)

Un ejemplo de implementación de políticas selectivas se llevó a cabo en la Costa Rica de los años setenta cuando se impulsó la política más agresiva que conoce este país en el campo de la salud y la educación orientada a universalizar los servicios.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, las ONGs latinoamericanas concluyeron que "...se ha recomendado la necesidad de combinar políticas universalistas de desarrollo social con programas focalizados de carácter asistencial. Es evidente que tal situación no será posible de conformar en el marco de un enfoque de política social que privilegie de modo unilateral la compensación social y dependa de un fondo diseñado en el corto plazo, sustentado en donaciones internacionales" (CECADE-ALOP1993 :21)

<sup>25</sup> En efecto, se compartía la idea de que el modelo de política social desarrollista era desfavorable a los pobres; en consecuencia se hacía necesaria una mayor equidad. Garnier, Ministro de Planificación de la Administración Figueres en Costa Rica (1994-1998), señalaba que los sectores con mayor peso político, particularmente, los sectores de ingresos medios y altos han reorientado las políticas sociales en su propio beneficio. Menciona el ejemplo del Ecuador, en el cual a comienzos de los noventa, dos millones de habitantes no contaban con los servicios de salud y una tercera parte de la niñez se encontraba desprotegida; sin embargo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social prestaba servicios a los sectores medios que representaban el 14%. Para este autor "el problema no está en el gasto general en los servicios sociales, sino en la calidad de los servicios para los pobres y en la evidente desigualdad en contra de los sectores más pobres en la distribución del gasto en los servicios sociales más sofisticados" (Garnier 1998:25).

### 3.3.2.2. La reforma con perspectiva de desarrollo social

En un segundo momento, los países avanzaron hacia un concepto de reforma social que planteó una perspectiva de reorganización de los sectores sociales y un enfoque amplio de focalización, el cual, corresponde a una modalidad de rehabilitación y fortalecimiento (Oszlack 1997:15). La reforma implicó una nueva gestión de los sectores sociales, el surgimiento de una nueva institucionalidad centrada en la población pobre y en el impulso del empoderamiento social de los excluidos, la cual si bien tiene como prioridad a los pobres involucra otros grupos (las mujeres, la niñez, la población indígena). La nueva institucionalidad se superpuso a la vieja, no obstante, han habido esfuerzos muy incipientes tendentes a cortarse transversalmente.

Se pasó en muy poco tiempo de una imagen de institución en crisis, que estaba a punto de desaparecer, a constituirse en un soporte institucional para el cambio estructural, tanto en el ámbito productivo, como en la atención de los problemas de ruptura del tejido social. El fantasma del desmantelamiento quedó eliminado de la agenda pública, al menos en la burda forma en que fue tratado por los tecnócratas neoliberales de finales de los setenta y comienzos de los años ochenta. A pesar de los embates neoliberales que impulsaron la privatización del aparato de bienestar, las políticas sociales preservaron su lugar. Ello, inclusive en el Chile de Pinochet, donde se impusieron las reformas económicas más radicales, tal y como concluye Vergara:

...es posible afirmar que parte importante de las instituciones del antiguo Estado Benefactor fueron conservadas, aunque sus modalidades de funcionamiento se modificaron al someterlas a una lógica mercantil similar a la imperante en el sistema privado: se estableció una relación entre el ingreso del usuario, su aporte económico al sistema y los beneficios que recibe. (Vergara 1993:180)

Es decir, como señaló King, para el caso de las democracias avanzadas:

...no hay motivos para alegrarse con el ataque del Estado de bienestar, pero, del mismo modo, el Estado de Bienestar tiene una legitimidad pública y una posición estructural (...) que los hace muy difícil destruir. (King 1989:54).

Claro está, hay que preguntarse qué queda de la primera fase de adelgazamiento, sobre todo en aquellos países en los que la privatización fue radical, y el traslado de responsabilidades a los niveles estatales y locales se llevó cabo, a veces sin considerar las capacidades técnicas y financieras de estos ámbitos. Como señala Oszlack:

Ahora en la segunda fase, le queda mucho menos por fortalecer; el problema lo tienen ahora las provincias, los estados subnacionales y municipios, que cuentan con una menor tradición de reforma administrativa e introducción de modernas técnicas de gestión. En esta ocasión, el Estado nacional intenta asumir, nuevamente, un papel paternalista, tratando de introducir reformas en los niveles subnacionales sin saber a ciencia cierta cómo hacerlo. (Oszlack 1997:34)

Cabe destacar, sin embargo, que en países como los centroamericanos, la reforma social implicó el desarrollo de programas de asistencia social prácticamente inexistentes, ya que sus políticas sociales eran restringidas, tal como lo reconoció un cónclave de Organizaciones No Gubernamentales de esta subregión:

(...) los programas de compensación social son un reconocimiento que realizan los estados centroamericanos de la injusticia social acumulada, así como, por otro lado, estos programas expresarían también una conquista del movimiento popular, a través de los cuales se ha determinado la incorporación de lo social en la gestión del Estado. (Cecade-Alop1993:7)

Con el desarrollo de esta perspectiva de reforma de la política social, el debate se centró en las siguientes tres temáticas: 1. La relación entre la política económica y la política social; 2. La gestión integrada e integral de la política social, y los mecanismos idóneos para mejorar la eficiencia y la eficacia de los sectores sociales, y su reorientación hacia los sectores más pobres; 3. La gestión de la política social, como uno de los instrumentos para alcanzar el cumplimiento de los derechos humanos de los grupos excluidos.

### **3.3.2.2.1. El debate en torno a la relación entre la política económica y la política social**

El cambio de enfoque entre los organismos financieros internacionales, y el debate propuesto por las agencias multilaterales de cooperación, sobre los efectos sociales del ajuste y la relación entre la política económica y la política social (Grindle, s.a:12), coadyuvó determinadamente para que se avanzara de la perspectiva residual de lo social, hacia una visión de reorganización de los sectores sociales, que vinculó la reducción de la pobreza con el mejoramiento de la productividad, como un medio para fortalecer la inserción económica en el mercado mundial.

El primero en plantear una crítica sistemática a la concepción reducida del ajuste del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y en evaluar sus resultados fue UNICEF. Publicó el libro *Ajuste con Rostro Humano*, el cual tuvo un significativo impacto político en América Latina, no sólo por el carácter humanitario y la influencia ética de esta organización internacional, sino porque logró esbozar un planteamiento que reconocía el origen de los desequilibrios económicos padecidos por los países menos industrializados, y procuraba un cambio estructural; manteniendo un equilibrio entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Posteriormente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo acuñó el concepto de desarrollo humano, el cual fue incorporado como marco político por el resto de organismos de Naciones Unidas en sus plataformas de cooperación. La CEPAL (1990:15) concretó estos planteamientos para el caso latinoamericano con el enfoque Transformación productiva con equidad, el cual postulaba que:

...la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica, y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad. De este condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad se desprende la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma *simultánea antes que secuencial*, lo que constituye un desafío histórico.

En 1992, el Banco Mundial, muy influenciado por el neoinstitucionalismo de Douglas North, comenzó a aceptar que "el progreso en los sectores sociales requiere de un compromiso a largo plazo para que la educación, la atención de la salud y otros servicios sociales sean accesibles a toda la sociedad" (Banco Mundial 1992: 45). Años más tarde, en el informe anual de 1997 "El Estado en un mundo cambiante", desarrolló de una

manera más sistemática este planteamiento, marcando un punto de inflexión con respecto a su enfoque reduccionista, al situar la pobreza en un marco más amplio, en el cual se contempla la redistribución de activos para incrementar la equidad en las funciones del Estado (Sojo 1997:7-8).

En 1993, el BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo formularon una propuesta de reforma social en el documento “Reforma Social y Pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo”, en la cual reconocían que la pobreza es la manifestación más aguda de la ausencia de un mínimo de equidad y que su reducción debía obedecer a:

...un planteamiento de redistribución del ingreso y la riqueza. Se trata de actuar sobre las causas estructurales de la pobreza, lo cual requiere una estrategia integrada de desarrollo que garantice la incorporación eficiente de toda la población a los procesos productivos y a las oportunidades económicas. Sin la reforma social este incremento de la eficiencia general del sistema no será posible. (BID-PNUD1993:18).

Este documento presenta un enfoque de atención de la pobreza sustentado en una perspectiva de política social, que combina estrategias participativas de asistencia social con el acceso a servicios de atención dirigidos a formar capital humano.

Todo lo anterior, fue reforzado por los mandatos éticos de los derechos humanos impulsados por la Asamblea General de Naciones Unidas, la cual convocó a una serie de Cumbres Mundiales, dentro de las que sobresalen la Cumbre Mundial de la Infancia, la Cumbre Social, la Cumbre de Beijín, la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (sic), las mismas que ayudaron a especificar la Declaración de los Derechos Humanos aprobada en 1949. Estos cónclaves internacionales establecieron planes de acción, que contribuyeron a formular propuestas más heterodoxas de transformación de la gestión pública de lo social en América Latina, sustentadas en un enfoque de los derechos humanos. Así mismo, coadyuvaron a institucionalizar los planteamientos programáticos de las formulaciones teóricas y éticas postuladas por los movimientos sociales, que estaban buscando una especificación de los derechos. Ello contribuirá a tematizar aspectos, que trascienden las preocupaciones comunes de los planificadores sociales, relacionados con los asuntos gerenciales de la eficiencia y eficacia de los programas sociales.

Tales cambios de enfoque estuvieron respaldados con aportes de las ciencias económicas y sociales, los cuales incorporaron el nuevo concepto de capital humano (Birdsall, Ross y Sabot, 1995), particularmente en el tema educativo, gracias a las investigaciones realizadas por Birdsall, Ross y Sabot, y del concepto de capital social, que había sido formulado años antes por el sociólogo francés Piere Bordieu, y que, posteriormente, fue operacionalizado y divulgado más ampliamente por Putnam (1993). Ello permitió a los economistas, principalmente del Banco Mundial, cuya gravitación intelectual es innegable en las políticas públicas de América Latina, redescubrir el rol económico de los procesos de integración social (Grindle, s.a:12) y contribuyó a relativizar ese concepto neoclásico tan limitado de la política social, típico de la visión estadounidense, que reduce esta política a la asistencia a los desvalidos, y que, lamentablemente, venía cobrando vigencia en las naciones latinoamericanas<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Véase el interesante artículo de Martha Scheingart, (1997) “Pobreza y políticas de Estados Unidos de Norteamérica”.

Los temas de la equidad y de la atención de la pobreza se transformaron, así, en el eje en torno al cual, se erigieron los nuevos argumentos, en favor de la reforma de la política social. Ello en un escenario, donde los recursos son limitados y dependen de las posibilidades de la disciplina fiscal, que plantean las nuevas prioridades económicas. No hay duda de que los OIF han avanzado en la configuración de una concepción de lo social, en la cual se le asigna un rol a la política social, cuando sus postulados precisamente tendían a concebir a ésta como una distorsión del mercado. No obstante, hay que subrayar que sigue concibiéndose de manera muy limitada, y que se mantiene la perspectiva que pone el énfasis en el mercado, como mecanismo que garantizará, acabar con la pobreza. Para estos organismos, y para algunos sectores políticos y técnicos latinoamericanos, la equidad es concebida como el acceso diferenciado de los pobres a las redes de protección social. Se trata, en consecuencia, de propiciar o apoyar la creación de una institucionalidad mixta eficiente, compuesta por organizaciones comunitarias, ONG y mercados, así como, de un arsenal de instrumentos de planificación social, que favorezcan esta incorporación, fomenten el seguimiento y el uso eficiente y transparente de los recursos y garanticen tasas de retorno adecuadas. Se trata de proveer bienes y servicios buenos y accesibles para todos. No hay en esta perspectiva una idea de solidaridad social como la que se cristalizó en el concepto de Estado Social, que articula a la política económica con la política social, concepción del desarrollo orientado a construir un compromiso social como base para la democracia y un mercado controlado a favor de la igualdad de oportunidades. Esto implica algo más que una política social, significa una concepción de desarrollo inclusivo fundado en una lógica de reconocimiento de los derechos sociales e individuales. Sin embargo, se debe reconocer que la aceptación de un rol para la política social, ha permitido visualizar un Estado que tiene un papel en el proceso de integración social, y que, por lo tanto, el tejido social se construye sobre la base de mecanismos de solidaridad, no solamente de intercambio.

La experiencia chilena ha resultado ser paradigmática en América Latina, al ofrecer un modelo que combina la visión neoliberal y las preocupaciones por la equidad. El Ministro Foxley fue claro al respecto: "...en la fase que viene en Chile, y probablemente en el resto de América Latina, nosotros tenemos que ser capaces de generar lo que yo llamaría un nuevo estado de bienestar" (Foxley 1993:95). Esta experiencia es la que más, ha influenciado en el proceso, en el resto de las naciones de América Latina. Las principales transformaciones llevadas a cabo en esta nación se realizaron en el contexto de la dictadura, no obstante han sido mantenidas en el período de la democracia (Vergara, 1993). Ello no es casual; Chile es el país que ha logrado mayor éxito en la implementación de las reformas económicas, pero también el que fue más consistente con este propósito.

El otro paradigma ha sido Costa Rica, nación que ha logrado reconstituir su Estado Social, preservando los principios básicos de solidaridad social. Actualmente, presenta serios desafíos en la política social, que le obligarán a realizar un mayor esfuerzo en la construcción conceptual de la reforma, voluntad política y capacidad de construir consenso, para realizar los cambios que se requieren preservando el equilibrio, que ha caracterizado, a esta nación. Esto fue reconocido por el BID, quien a comienzos de la década de 1990 promovió la sistematización de la experiencia costarricense y contribuyó en un proceso de reforma social, considerado como un modelo para el resto de América Latina.

### 3.3.3. La reforma de los sectores sociales: entre el asistencialismo y el mejoramiento de la productividad

En el nuevo contexto de la reforma social, los gobiernos formularon planes sociales más integrados e itinerarios de reforma de los sectores sociales (salud, educación y asistencia social) que postularon una mejora en la eficiencia y eficacia de los servicios sociales de carácter universal y un aumento de su cobertura. No obstante, continuó el debate entre la visión reduccionista de la atención de la pobreza, y las estrategias de búsqueda de la equidad con desarrollo social, lo cual ha conducido a que la reforma presente una cierta ambivalencia. La reforma fue, primordialmente, una reforma de gestión (Sojo 2001), centrada en la incorporación del sector privado a la gestión social, la introducción de mecanismos de selección de beneficiarios y de competencia, y en la descentralización de la gestión de los servicios de atención, así como en el fomento de la participación de la ciudadanía en la gestión y control de los servicios (Ocampo1998:12). Las reformas de gestión se están operando en varios países del orbe, y, a pesar de los aspectos comunes, no se puede concluir en que hay un único paradigma de reforma (CLAD 2001:5; Schneider, 2001).

Los asuntos globales y específicos de la administración de las instituciones y de los sectores sociales fueron importantes desde que estalló la crisis, pues la racionalización del gasto social exigió una asignación y un uso más eficiente de los recursos, y obligó a elevar la productividad de las políticas públicas (Sojo 2001). El enfoque eficientista venía impulsando estrategias de privatización en las instituciones sociales dirigidos a adelgazar el Estado, y el establecimiento de los mecanismos de competencia, acompañados de la focalización del gasto social. Dos ejemplos de la implementación radical de esta perspectiva son el Plan Caballo en Argentina, uno de los programas más radicales de privatización, y el plan de reforma impulsado por Collor de Mello (1991-1992) en Brasil (Schneider 2001). Se privilegió la eficiencia del gasto social por encima de la capacidad distributiva de la política social, no obstante fueron preservados los aparatos públicos, principalmente para atender a los pobres. Los más ricos fueron "expulsados" hacia las modalidades privadas cerrando los mecanismos que proveen solidaridad y evitando, como dice Hirschman (citado por Garnier 1992), que la voz de los que menos tienen pueda ser expresada en la voz solidaria de los que más tienen.

A comienzos de los noventa, con las modificaciones operadas en los enfoques economicistas del Banco Mundial y el nacimiento de una perspectiva de reforma, los asuntos de gestión cobraron importancia y se vieron con una óptica dirigida a apuntalar la oferta de servicios existentes y la red de prestaciones. Un ejemplo fue el Plan Besser en Brasil, el cual no se centró mucho en los proyectos salariales sino que planteó una agenda de reforma más ambiciosa (Schneider, 2001:5). Surgieron, en este contexto, propuestas dirigidas a mejorar "la administración de lo social", mediante la formulación de una concepción de gerencia de los sectores sociales, inspirada en los planteamientos de teóricos del *management* privado planteados por Henry Mintzberg y otros que revolucionaron la gerencia moderna (Kliksberg 1989:91-115). Algunas de estas propuestas ponían el énfasis en una gerencia social que aumentara la productividad de las políticas sociales, y fortaleciera la equidad procurando un equilibrio entre resultados y el uso eficiente de los recursos, estableciendo una mezcla entre la tradición de la gestión pública y las aportaciones que provenían desde las perspectivas mercadotécnicas del *management* privado. El concepto mismo de gerencia social representa esta condensación, que a la postre, procuraba superar la supuestamente rígida concepción

weberiana de la burocracia. Se planteó la necesidad de desarrollar un modelo institucional post burocrático basado en organizaciones flexibles, innovativas, participativas y eficientes, aptas para un mundo de complejidad y de incertidumbre, dirigido a atacar muchas de las falencias "de gobierno" que mostraba el Modelo Asistencial Burocrático (Kliksberg1989:91-115; Kliksberg1996).

No obstante la discusión tampoco se ha centrado en esta visión tan administrativista, pues para otros expertos calificados como Orlak, los aspectos funcionales esconden otras dimensiones vinculadas con las relaciones de dominación y la naturaleza del poder en América Latina. Esta posición la comparte el Consejo Directivo del CLAD, que sostiene que la reforma gerencial no puede reducirse a la mera implantación de nuevas formas de gestión basadas en el concepto de calidad total, sino que es necesario modificar la relación Estado-sociedad, propiciando formas democráticas de gestión de lo social (1998:8 y 16-21). La transición no es un asunto secuencial, como algunos piensan, sino que plantea, más bien, la necesidad de arribar a un modelo latinoamericano que, al mismo tiempo que complete la reforma weberiana, avance hacia una concepción contemporánea de la administración pública, contemple una real democratización del Estado: ensanche lo público, fortalezca el Estado de Derecho, fomente la autonomía de la administración pública, la transparencia de la gestión y el *accountability* (CLAD1998:8-22). Concomitante a esta discusión desarrollada por los administradores públicos y planificadores sociales, muchos de ellos con influencia y liderazgo en la región, quienes reaccionaban a la crisis del Estado y a los esfuerzos por su adelgazamiento, las terapias eficientistas de la reforma continuaron implementando su afán privatista, incorporando mecanismos y concepciones de mercado en la gestión pública, fomentando el traslado de responsabilidades hacia el tercer sector y la empresa privada, y segmentando la atención.

A juicio del Consejo Directivo del CLAD, muchas de las iniciativas señaladas, implementadas en la reforma de gestión, operadas en América Latina, trascienden las medidas de primera generación, pero todavía continúan girando en torno al papel del mercado, de ahí que el desafío sea avanzar hacia un modelo democrático de reforma del Estado. Desde una posición más radical, Coraggio (2001:86-89) coincide con este planteamiento cuando afirma que la posición que busca una reforma democrática de la política social es meramente discursiva y funcional<sup>27</sup>, ya que concibe la reforma de la política social como una actividad en sí misma, al margen de las variables económicas, que son sin duda las más importantes. De modo que, una visión de la política social que no se encuentre acompañada de un cambio en el modelo de la política económica, se reduce a una gestión limitada de lo social, reproduciendo, en último término, el enfoque eficientista y desarticulador del planteamiento neoliberal. Si bien este autor tiene razón al argumentar que los discursos incrementalistas no tienen el poder de ingerencia en los ámbitos más sustantivos de la estructuración del poder económico y político, se equivoca cuando minimiza el impacto movilizador que puede tener, y que de hecho ha tenido este discurso. Como ha señalado Castells (1994), en un mundo desgarrado e idealizado, en el cual la información y el acceso a la tecnología resulta una dimensión vital en la sociedad, el papel de la tecnocracia no se limita únicamente a traducir los intereses de los dominadores, también contribuyen a articular el discurso contrahegemónico de las clases subalternas.

---

<sup>27</sup> Según Coraggio (2001) no hay articulación entre la capacidad financiera, la capacidad técnica, la capacidad política y la capacidad evaluativa. Se construyen tantos discursos como niveles.



En definitiva, ha ocurrido que las propuestas mercadotécnicas pervivieron, así como se preservó la idea de la gestión pública social, confrontándose el discurso reduccionista con el que postulaba una democratización de la administración pública. Esto ha tenido, como consecuencia, el surgimiento de una ingeniería de la reforma de la gestión, que ha conducido a la recreación de los instrumentos y de los enfoques de gestión de lo social formulados, la cual si bien tiene la impronta neoliberal tampoco se reduce a ella. Los mejores ejemplos de esta mezcla lo representan Chile en el período postdictadura, cuando el gobierno democrático decidió expandir los programas sociales, para corregir los efectos sociales de la transición hacia la economía de mercado impulsada por Pinochet, en gran medida gracias al incremento de los impuestos (Schneider 2001: 6), y Brasil con el Plan Cruzado implementado por Cardoso (Faria, 2002).

Es así, como se implementan una serie de medidas que tienden a reconstituir la gestión de lo social, se desarrollan espacios de experimentación y de intercambio y comienzan a forjarse una cultura de evaluación social y de rendición de cuentas. Además de los condicionantes tecnocráticos, uno de los factores que ha conducido a ello, ha sido el fortalecimiento y empoderamiento de la ciudadanía, a raíz de los procesos de institucionalización reciente, que experimentan la mayoría de las naciones latinoamericanas. Se confunden, en este sentido, iniciativas de gestión que procuran incorporar a la ciudadanía, e iniciativas que simplemente postulan el traslado de actividades hacia el sector privado. Cabe subrayar, que la institucionalización constituye la apertura de espacios de participación, pero, al mismo tiempo, la subordinación a las reglas de la mayoría, lo cual si bien deja una imagen de la despolitización, y de la disgregación de intereses (que ha sido reclamada por la izquierda), también propicia cierto incrementalismo o gradualismo en la reforma. La gestión de lo social se vuelve una actividad realmente compleja, en la cual los actores aumentan y se diversifican y los acuerdos devienen en imperativos, si se desea avanzar.

Cohen señala que las iniciativas de cambio implantadas por los países en este decenio, conforman un nuevo paradigma de gestión pública de lo social en América Latina, cuyas características son las siguientes:

Adopción del principio ciudadano-cliente; nuevo perfil de administrador o gerente orientado hacia resultados y sujeto a la rendición de cuentas; establecimiento de contratos de gestión que definan metas, objetivos y misión; separación de las funciones de financiamiento y prestación de servicios; reingeniería de procesos orientada hacia la simplificación de procedimientos; minimización de costos y reducción de burocracia; cobro de tasas de uso, contrataciones de servicios externos, privatización de organismos, empresas y servicios; traslado de responsabilidades, derechos y obligaciones de los niveles altos a los niveles intermedios e inferiores. (Cohen 2001:12)

Lo anterior derivó, según el mismo autor, en un nuevo Modelo, cuyos rasgos son la evaluación pública de la gestión por resultados, la orientación al cliente, la orientación al mercado y la revalorización de las ciencias empresariales. Este modelo fue fuertemente influenciado por las experiencias de los países de la OCDE, aunque su translación ha sido difícil ya que, como se señaló anteriormente, mientras los primeros han avanzado hacia concepciones postburocráticas, en América Latina persiste todavía una derivación patrimonialista del modelo burocrático (Cohen 2001:21).

A escala global, una de las preocupaciones más importantes fue la integración y la coordinación del sistema de política social. Recordemos que los aparatos de bienestar

venían creciendo de manera desordenada, tendiendo a la duplicidad innecesaria y al feudalismo. Como señala Ana Sojo (2001:279-278), es básico un acuerdo sobre la lógica sectorial, que le dé un sentido organizacional a los instrumentos de gestión, sobre todo cuando hay separación de las funciones. De ahí que los organismos de cooperación internacional hicieran una serie de propuestas para articular el llamado sector social, y empoderar a sus autoridades frente a los altos mandos de los ministerios encargados de administrar las finanzas y la economía (Franco, Cohen y Rufian 1989:17-19). Estas propuestas fueron acogidas, y se realizaron cambios institucionales del más alto nivel, para procurar la mayor integración y coordinación de las políticas y programas incorporados en los planes sociales, tales como las llamadas Autoridades Sociales Superiores o Gabinetes Sociales. Se creó el Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia y se organizaron instancias coordinadoras de diverso tipo, como el Consejo de Desarrollo Social en Brasil, el Gabinete de Desarrollo Social en Honduras, el Frente Social en el Ecuador, la Segunda Vicepresidencia de la República, coordinadora de lo social, en Costa Rica. Esto contribuyó, a su vez, al impulso de formas más específicas de coordinación interorganizacional, que coadyuvó a avanzar hacia visiones más integradas de los programas sociales (Sojo2001). Tales instancias globales contribuyeron, no solo a la definición de prioridades y la coordinación de los sectores sociales, sino también a la aglutinación del frente social, ante el carácter monolítico y férreo de un equipo económico asentado en el poder de los nuevos grupos hegemónicos y de la ingerencia de los OIF. Se postuló la hipótesis de que un sector social políticamente fuerte iba a derivar en una mayor capacidad de negociación con el gabinete económico, y, por consiguiente, iba a obtener mayores recursos económicos.

Junto a esta preocupación, se encuentra la búsqueda de la solución a uno de los eternos problemas de la política pública en América Latina, que le ha quitado el sueño a los planificadores sociales: la discontinuidad de las políticas gubernamentales, lo cual ha impedido el diseño de "políticas de estado", es decir, de políticas basadas en un acuerdo nacional y, por consiguiente, de largo plazo. Se postuló la importancia del acuerdo nacional para garantizar esta continuidad. Ello, sin embargo, transcendía los límites de las propuestas tecnocráticas y llevaba el asunto al terreno de lo puramente político: la discusión sobre el futuro de lo social, la cual, como ha mostrado Grindle (s.a), no ha estado exenta de disenso y de frustración entre economistas, políticos y planificadores. Los Organismos de Cooperación Internacional han suplido esta falencia promoviendo reuniones ministeriales o acuerdos presidenciales, que obliguen a la nación a continuar un curso determinado de las cosas. Sobresalen las Cumbres Ministeriales de la Infancia y Adolescencia, que le otorgan seguimiento a los acuerdos de la Cumbre Mundial de la Infancia, las reuniones de encargadas de los institutos o responsables de los temas de la mujer, las reuniones de los ministros del sector salud en Centroamérica y, últimamente, las Cumbres de Presidentes de Ibero América.

### **3.3.3.1. La reforma y la productividad económica**

Los imperativos de la reforma no se limitan a buscar un Estado más eficiente ni una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad centrada en desarrollar la ciudadanía. Hay otra discusión que si bien es complementaria no es reductible a ellos: se refiere al incremento de la productividad. Los sectores sociales se visualizan como elementos estratégicos que, coadyuvan a la reinserción económica y constituyen, como señala el BID en su Informe Anual de 1997, "un buen negocio". Esta posición es

formulada de manera más clara por la CEPAL en su última prospectiva de cara al inicio del siglo XXI. (CEPAL 2001).

No es suficiente abordar la ciudadanía sin tomar en consideración las exigencias de la mundialización. Esta parece ser la tesis de autores tan calificados como Manuel Castels y Dirk Messner. El mundo contemporáneo está experimentando transformaciones aceleradas y profundas que han llevado a las economías de los países desarrollados por la senda de cambios significativos en el orden económico. Se proclama el fin del asalariamiento, como lo ha llamado Robert Castel, a raíz del surgimiento de una sociedad que ha elevado tanto los niveles de productividad, como para dedicar una buena parte de sus recursos a campos vinculados con la alta tecnología de la información, la genética y la industria espacial. Esto ha significado el replanteamiento de los Estados de Bienestar, los cuales se centran en la atención de los excluidos que experimentan una vida precaria, y se ven exigidos a cumplir una función de apoyo para alcanzar un nivel competitivo de su recurso humano, en un mundo en el cual la competitividad se ha incrementado significativamente, y las exigencias aumentan. Esto ha implicado el desbroce del bienestar y la reformulación de los modelos configurados hasta hoy.

En América Latina los cambios van más allá de los aspectos económicos que han trazado las reformas neoliberales. Según Tomasini (2002:17) se ha creado "un balance de riesgos y posibilidades, la mayor parte de cuyos riesgos confluyen en reducir el ámbito protector de la seguridad social, tal como ésta se construyó durante el desarrollo del Estado de Bienestar. Las transformaciones económicas y sociales del mundo encarnadas en lo que hoy se llama globalización, plantean, contrariamente, a la formulación neoliberal, la urgente necesidad de una política social, no sólo para compensar sino para impulsar la competitividad sistémica. Según Messner

...los planteamientos en torno a la competitividad sistémica sugieren no sólo contemplar la correlación entre el desarrollo social y la competitividad a través de inversiones en capital humano (educación, salud, vivienda, etc), sino aquilatar asimismo la importancia que tienen las redes sociales, las nuevas manifestaciones de *public-private partnership*, las comunidades locales, así como de las organizaciones no gubernamentales capaces de impulsar el desarrollo. En síntesis, el desarrollo de capital social en el seno de una sociedad fortalece su capacidad para solucionar problemas mejorando las oportunidades de desarrollo económico y social. (Messner 2002:34)

Manuel Castells (1994) visualiza que América Latina cumplirá un papel marginal y hasta perverso, si no logra niveles de productividad equivalentes a la de los países altamente industrializados. Esta tesis es compartida por Messner (2002:37), para quien la pobreza y la desintegración social es un obstáculo para la competitividad, en un mundo en el cual éste es un elemento indispensable para sobrevivir económicamente. Desde esta perspectiva, la equidad no solamente es un instrumento para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, sino también para insertarse correctamente en un mundo cuyos cambios obligan a traspasar el umbral de la primera fase de la modernidad, como lo califica Beck, para un continente que como han señalado diferentes autores ni siquiera ha completado esta etapa. Asimismo, el cumplimiento de los derechos humanos está directamente vinculado con el logro de estos niveles de productividad. Estos son los desafíos que enfrenta la reforma de los sectores sociales.

### 3.3.3.2. La reforma del sector salud

La reforma de las políticas de salud ha venido abarcando cada vez más países en América Latina, algunos ya han avanzado suficiente en el proceso, como Chile, Argentina, Colombia, Perú y Costa Rica (Mesa Lago 2000:27), y tienen importantes lecciones que entregar al resto, que apenas están implementándola o negociando, internamente con los diferentes sectores involucrados, y externamente con los organismos financieros internacionales. Según Ana Sojo (1997), el objetivo primario de la reforma es el logro de la equidad, lo cual es razonable, sobre todo considerando las enormes desigualdades que se presentan en este campo, a raíz del crecimiento de la pobreza y de las inequidades en el acceso a los servicios de atención a la salud. Por ejemplo, la CEPAL informaba en 1999 que 217.8 millones de personas se encontraban fuera de la seguridad social y dependían exclusivamente del sector público (CEPAL, 2000,166). Por otra parte, el BID destaca que 105 millones de personas carecían de acceso regular a los sistemas formales de salud en 1996, y que todos los años 2 millones de mujeres dan luz sin asistencia profesional<sup>28</sup> (BID, 1996:315). Sonia Fleury (2001:17) señala, sin embargo que aparte de este propósito se localizan otras determinaciones, como el acceso y la calidad de los servicios, la necesidad de la modernización del Estado y la descentralización, y el financiamiento del sistema a la atención de salud.

No obstante, hay una amplia discusión con respecto a los propósitos de la reforma. Una corriente de salubristas críticos señala que los verdaderos motivos de este proceso son el afán privatizador de los organismos internacionales, particularmente del Banco Mundial, que a la postre, ha venido asumiendo el liderazgo en el campo de las políticas de salud, desde su Informe Anual de 1993, *Invertir en Salud*. Algunas consideraciones éticas, señalan que los efectos devastadores de las propuestas de ajuste, han empeorado la salud de las personas pobres, y que, por consiguiente, es cuestionable el intento de este organismo por impulsar la reforma. Otras consideraciones políticas argumentan que el Banco Mundial, a tono con sus políticas neoliberales, desea fortalecer la iniciativa privada, y limitar la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios públicos, desarrollando un mercado de la salud. Por ejemplo, se señala que el objetivo "no es buscar soluciones a la ineficiencia del sector público sino en cómo limitar sus funciones" (Ugalde y Jackson 1995:52). Finalmente, hay consideraciones técnicas, en el sentido que promueve el concepto individualista y privatista de estilos de vida (Laurell, 1994:13). Desde este punto de vista, la reforma no encara las desigualdades sino que más bien las profundiza (Laurell 1994; Ugalde y Jackson 1995).

La reforma en América Latina no obedeció únicamente a las orientaciones de los OIF, particularmente del Banco Mundial, aunque este organismo, desde 1987 había mostrado su interés por la reforma en el sector salud, mediante la publicación del documento: "Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform." En Chile, la reforma se inició a comienzos de 1980 enmarcada por las políticas neoliberales de la dictadura. En Brasil fue producto de un movimiento social sanitario, que en el marco de la oposición contra la dictadura, se constituye en actor político que lucha por la hegemonía, y que logra incorporar la salud como derecho en la constitución de 1988 (Fleury y Mandelli 1994:9). En Costa Rica, la reforma surge de una preocupación de las autoridades por evitar el colapso financiero de la Caja Costarricense del Seguro Social, a

<sup>28</sup> Esta asistencia, en el mejor de los casos, se trata de parteras comunitarias capacitadas.

raíz de los efectos de la crisis económica del año 1981 y de las políticas de estabilización iniciadas en 1983 (Guendel1986).

Muchas de las preocupaciones, que se localizan en los planteamientos sustantivos de la reforma, obedecen a intencionalidades que trascienden el período de ajuste, y se enmarcan dentro de la propuesta sanitarista impulsada en los años setenta. Dirigida a ampliar la atención a la salud a las clases y países pobres, el clímax político internacional de donde fue propuesta la Cumbre de Alma Ata "Salud Para Todos en el Año 2000", y otros planteamientos técnicos promovidos por organismos de Naciones Unidas, constituyen una derivación de ésta última. En Brasil, el proyecto de reforma sanitaria se fundamentaba, como señalan Fleury y Mandelli (1994:7-8), en un concepto de salud pública, que reacciona frente a lo que denomina como el modelo dualizado y privatista prevaleciente.

La influencia de los bancos (BM y BID) conduce a que surja una perspectiva más bien gerencial, cuyo modelo es la experiencia chilena, que pone el énfasis en la eficiencia y la eficacia del sistema de salud. La reforma articula, en consecuencia, estos objetivos sanitaristas, orientados a mejorar la equidad con las preocupaciones gerenciales, provocando una tensión entre ambas dimensiones. El enfoque de la focalización hacia los pobres recoge esa tradición sanitarista de propiciar la atención primaria mediante el impulso de campañas, paquetes básicos para los pobres y, en general, intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y de riesgo, pero desde una perspectiva obviamente limitada, pues la visión de los salubristas críticos que impulsaron la dimensión social de la salud pretendía "publicitar" la atención de salud, mientras que el objetivo de estos organismos es todo lo contrario: buscan segmentar la atención de la salud entre un ámbito público dirigido a los que menos tienen, y uno privado, canalizado hacia los que teóricamente pueden pagar. Las preocupaciones gerenciales, tendentes a buscar las mejoras de la eficiencia y efectividad de las prestaciones, ponen énfasis en los incrementos de productividad, regulaciones del sector privado para incrementar la eficiencia social de sus prestaciones, control de costos y promoción de sinergias nacionales y locales, que, en definitiva, procuran conciliar la función de bienestar con las motivaciones del mercado, dando como resultado una compleja mezcla (Sojo1997:43-44).

Según Vieira (1995:5), la reforma expresa, por un lado, una convergencia entre las viejas propuestas de los Servicios Básicos de Salud (1960 y 1970) y la Atención Primaria de Salud (1970 y 1980), con las nuevas perspectivas de la descentralización y los sistemas locales de salud y los paquetes básicos de atención focalizada (Vieira 1995:5). Por otro lado, las nuevas prioridades que surgen de la transición demográfica y epidemiológica, las cuales establecen las necesidades de nuevos enfoques, que, a su vez, le otorgan una nueva vitalidad a los enfoques clínicos y a la atención médica y hospitalaria, la cual había sufrido la crítica sistemática frente a los enfoques sanitaristas más radicales.

La preocupación por la equidad adquiere, en este contexto, nuevas manifestaciones, pues se trata de resolver el problema del acceso a la salud, particularmente de las personas pobres, en condiciones de restricciones en el gasto y de una liberalización de la economía, que revisa los viejos conceptos de solidaridad social y objeta los mecanismos corporativos. Los temas de la gestión (costos, accesibilidad, beneficios, rendimientos, etc) cobran mayor relevancia sobre los aspectos sanitaristas de los años setenta, así como lo público, claramente hegemónico en ese período, abre paso a una combinación entre lo público y lo privado. Como señala Fleury (2001), el discurso del *empowerment* del

primer movimiento de la reforma fue cambiado por otro basado en la racionalidad y la competencia. Por ello, para especialistas como Laurell y otros de la corriente crítica, este segundo movimiento de la reforma constituye una traición a la perspectiva que hizo en lo público, planteado, en los años setenta. Sin embargo, no se puede afirmar que la reforma se fundamente en un único enfoque. Como señalan Sojo y Fleury, las experiencias son disímiles no solo en intensidad sino en los énfasis: algunas son integrales otras parciales, algunas centradas en la competencia y otras, que fortalecen la capacidad del Estado o buscan complementar ambas orientaciones.

En Brasil la reforma ha consistido, más bien, en la conformación de un sistema único de salud y en el impulso de un proceso de descentralización y de participación social, así como destaca la articulación de principios vinculados con el reconocimiento de los derechos a la salud, y los esfuerzos por integrar la salud al bienestar social, jerarquizar la atención y propiciar la participación social, de una manera descentralizada. Este caso se ha caracterizado por la participación del movimiento sanitarista, el cual presiona por fortalecer el carácter público de salud. No obstante, se han mantenido las presiones de los sectores privados y corporativos, para impulsar un enfoque más privado. Una evaluación realizada por Sonia Fleury puntualiza que, en efecto, se ha incrementado la participación de las municipalidades, lo cual ha contribuido a reducir las inequidades, aun cuando persisten problemas de financiamiento entre los niveles federales y estatales. Para esta autora, el principal foco de atención de la propuesta de reforma ha sido la asociación entre los derechos a la salud y la restauración de la democracia, cuya expresión ha sido la conformación de una estructura legal e institucional, que podría prevalecer sobre la reorientación del modelo de atención a la salud.

Chile, Colombia, Perú y Argentina, son las cuatro naciones que más han avanzado en la implantación de un modelo de reforma, el cual combina la prestación pública con la prestación privada, tal y como lo postulan los bancos. La provisión de servicios se lleva a cabo mediante la combinación de dos regímenes, uno público (que cubre a los indigentes o a los que han elegido acogerse a este sistema, pues en los otros existen copagos), y el otro administrado por prestadoras públicas o privadas de servicios, dependiendo del país, por ejemplo, las ISAPRES en Chile, las Entidades Prestadoras de Servicios en Perú, o las entidades prestadoras o administradoras de servicios en Colombia, o las Obras Sociales en Argentina. Los asegurados tienen libertad de elección. La privatización de los servicios ha obligado a crear compromisos de gestión para garantizar metas de calidad y equidad, medir el desempeño y estimular la productividad (CEPAL 2000:172). Costa Rica ha reproducido algunas de las fórmulas implementadas en tales naciones. Sin embargo lo ha hecho articulando estos nuevos modelos de gestión orientados a mejorar el desempeño y la productividad, con una concepción estatal de la atención, que mantiene incólume los principios de solidaridad social.

En los otros casos, como Bolivia y México, la reforma se ha limitado al impulso de la descentralización del Ministerio de Salud y a la integración de los servicios al sistema de asistencia social. En Bolivia se estableció el Sistema Nacional de Salud Integrado y descentralizado en la gestión de Paz Zamora (1989-1993), proceso que se fortaleció con la Ley de Participación Popular y el Nuevo Modelo Sanitario, los cuales propician una red de servicios de gestión compartida con las comunidades. En este contexto se crea el Seguro de Maternidad y Niñez en 1996, el cual funciona como una especie de fondo que financia las prestaciones en el campo materno infantil a las mujeres en estado de gravidez y a la niñez menor de cinco años. Las prestaciones están organizadas de

manera descentralizada y participan en su ejecución además de los Centros de Salud Pública adscritos al Ministerio de Salud, organismos dependientes de la iglesia y las ONGs (Dory y Manzano 2000:61-108). En México, la reforma abarcó la creación y coordinación de los diferentes sectores que componen el sistema, la descentralización de los servicios y la modernización administrativa. No obstante, la descentralización fue fuertemente criticada, y, finalmente, la estrategia se redujo a los aspectos gerenciales (coordinación, mejoramiento de la eficiencia y efectividad) y a la focalización de un paquete básico, financiado por la Secretaría de Salud y ejecutado por el Instituto Mexicano de Seguridad Social, en el contexto de las políticas de asistencia social implementadas por PRONASOL y PROGRESA. Así mismo, se abrió el mercado para aseguradoras privadas, conformándose tres sectores: los asegurados privados, los asegurados al IMSS y los que dependen de la Secretaría de Salud (Fleury 2001:150-153).

A pesar de las similitudes, existen dos modelos de reforma, uno con predominio del sector público, que son los casos de Costa Rica y Brasil, el otro que combina políticas selectivas con participación significativa del sector privado (Mesa Lago 2000:28-29). Una de las razones que explican estas diferencias es que hay naciones que evitan la confrontación (Kroneman y Zee, 1997, citado por Fleury, 2001:24), pues la reforma ha sido polémica y ha generado la oposición y la movilización, principalmente de los trabajadores públicos y sindicalistas en toda América Latina. Afectados por las políticas de privatización y flexibilización laboral y comparten esa interpretación hecha por la corriente crítica de pensamiento. En México, por ejemplo, la primera propuesta de reforma de 1983 fue abortada a raíz de la resistencia de los sectores involucrados y la limitada participación de la ciudadanía (Fleury 2001:143), mientras que en El Salvador el Proyecto de Reforma ha tenido tanta oposición, que inclusive el Poder Ejecutivo se ha visto obligado a retirarlo de la Asamblea Legislativa (La Nación, 2-10-2002).

Más allá de las diferencias que se pueden identificar por país, se ha venido imponiendo una tendencia en la reforma de las políticas de salud, que pone énfasis en la gestión, y que puede resumirse en las siguientes características Vieira (1995), Sojo (1997, 1999, 2000) y CEPAL (2000, 1997) (Mesa Lago 2000):

1. Fortalecimiento de las políticas selectivas dirigidas a la población pobre y críticamente pobre y a los grupos de mayores riesgos (mujeres, indígenas, niños y niñas). Articulando el enfoque sanitarista y el enfoque epidemiológico el propósito es ampliar la atención a los sectores que antiguamente no tenían acceso y fomentar la universalización de la atención a la salud.
2. Implementación de Paquetes Básicos que incluyen la atención ambulatoria y preventiva con respecto a los problemas de salud de alta prevalencia, incorporando la promoción de la salud.
3. Descentralización de los servicios de salud hacia los niveles municipales, en el caso de las naciones federales, como Brasil y México, hacia los estados o provincias, y a los municipios.
4. La separación de las funciones de financiamiento y provisión de servicios. El Estado compra o asigna los fondos de los cotizantes a administradoras o proveedoras de servicios públicos o privados, que compiten bajo ciertas reglas y son regulados por compromisos de gestión. Estos compromisos funcionan como cuasimercados que definen precios teóricos o precios administrados

dependiendo de que los proveedores sean públicos o privados. El financiamiento público se ha reservado para la atención de los pobres y las intervenciones de alta externalidad como la salud pública.

5. Los proveedores privados organizan los servicios de acuerdo con la lógica del riesgo y establecen, por consiguiente, exclusiones de diverso tipo, así como, mecanismos de recuperación de costos y prepagos vinculados con la prestación de los servicios
6. Se ha venido promoviendo el desarrollo del mercado privado de seguros obligatorios o complementarios en algunos países.
7. Se están impulsando mecanismos de flexibilización laboral que abarcan el pago a los profesionales por atención, modelos de pago por capitación, o salarios diferenciados de acuerdo con la eficiencia y la calidad de la atención.

Como puede observarse, la reforma reconceptualiza la noción de salud pública y medicina social desarrollada, en el marco del Estado Social, por el movimiento sanitarista, incorporando elementos propios de la dinámica del mercado. Así se delinea claramente dos fronteras con responsabilidades diversas. Una es la salud pública alimentada por el modelo epidemiológico de los factores de riesgo y el enfoque de los derechos humanos, la cual se encuentra en manos de un Estado concertador, que moviliza a la sociedad, estimulando grupos de interés y amplias coaliciones nacionales y locales en torno a los temas conflictivos de la atención de la salud vinculados con estilos de vida; con el propósito de modificar conductas, y de crear nuevos marcos normativos (derechos). En este campo se preservan los esfuerzos sanitaristas dirigidos a "evitar" la enfermedad como resultado de la pobreza. La otra es la provisión de servicios, la cual se da de manera privada y descentralizada, e incorpora las modernas nociones gerenciales de eficiencia y de resultados. Se aspira a que un mercado controlado resuelva los históricos problemas de la equidad, movilizando recursos, generando opciones a los consumidores y especializando al Estado en la implementación de políticas sociales para los pobres. Estos rasgos son denominados por Frenk, Londoño, Knaul y Lozano (1998:141-142), como el Modelo Pluralismo Estructurado<sup>29</sup>, el cual trata de construir una posición intermedia entre los planes extremos de la provisión pública y la privada de los servicios. Se le denomina pluralismo porque rompe con el monopolio del sector público y la atomización del sector privado. Por otra parte, lo califican como estructurado en la medida en que evita el verticalismo público, y la anarquía del mercado ante la ausencia de reglas transparentes para corregir sus fallas.

En resumen, la reforma pareciera conducir a que la noción de universalidad deje de vincularse, exclusivamente, con la provisión pública de los servicios, tal y como se planteaba en el Estado Desarrollista y se transforme en una meta a ser alcanzada tanto por los proveedores privados y públicos, que cubren principalmente a los grupos pobres. Si bien, la universalidad, desde esta perspectiva, deja de ser un producto de la solidaridad social y se transforma en una función del mercado, hay que reconocer que no fue un logro en el esquema anterior, en cuyo caso predominaron sistemas segmentados y corporativos que efectivamente impidieron a la

---

<sup>29</sup> Este modelo se distingue de los siguientes: 1. Modelo Segmentado, que ha organizado los servicios entre los pobres atendidos por los Ministerios de Salud y los no pobres, algunos de ellos afiliados a los seguros sociales y otros que dependen de la oferta privada; 2. Modelo Unificado, en el cual el Estado financia y suministra directamente los servicios; 3. Modelo Atomizado, que constituye una variante del modelo de libre mercado y del modelo corporatizado, tal y como ocurre en Argentina y Paraguay; y 4. Modelo de Contrato Público, en el cual hay un financiamiento público y una serie plural de prestadores.



población pobre el acceso a la salud. La tendencia, con excepción de los casos de Costa Rica y Brasil, pareciera ser el desarrollo de un mercado de la salud, compuesto por aseguradoras privadas y proveedoras públicas, dirigida hacia la población de ingresos medios y altos, supuestamente orientado a lograr mayor equidad, mejor calidad y eficiencia.<sup>30</sup> No obstante, como señala Sojo (2000:7) el mercado es difuso e imperfecto, en cuanto limita la soberanía del consumidor, promueve asimetrías de información, disgrega lo social y tiene mecanismos de exclusión. La salud pública, el único servicio universal, se transforma en un piso social, que debe garantizar el Estado, principalmente en las zonas más erosionadas, ya que en las áreas más ricas estas intervenciones no resultan ser tan necesarias. Una dimensión de la salud pública vinculada con la prevención se orienta hacia el control o prevención de enfermedades crónicas o infectocontagiosas, como el SIDA o el Dengue. El Estado como resultado de estos cambios institucionales y conceptuales, abandona su papel de garante de la solidaridad social y se constituye en un órgano supervisor y regulador de la oferta pública y privada, y en un promotor de la salud. La OMS califica estas nuevas funciones como de rectoría.<sup>31</sup>

### 3.3.3.3. La reforma educativa

Los años ochenta no sólo fueron un escenario de crisis<sup>32</sup> para el sector educativo, sino que se gestaron cambios importantes en las formas de adquisición de conocimiento de los países industrializados. Tales cambios profundizaron las brechas existentes entre los países ricos y pobres. Así mismo, los recursos pedagógicos de la educación pública (CEPAL 2000:104) mostraron su desarticulación con el ámbito productivo. A raíz de ello, en los años noventa, aunque por razones distintas, las elites políticas y económicas y los movimientos sociales comenzaron a procesar, de una manera más sistemática, esta preocupación por la educación, la cual se tradujo en una visión de la reforma institucional.

La reforma en las políticas educativas ha generado mucha más atención y resistencia que cualquiera otra reforma social, dado que, a diferencia de otros campos sociales, debe responder de manera explícita a la imbricación entre el mundo del conocimiento, el mundo productivo, el mundo social (integración social) y el mundo de las imágenes ideológicas y de las prácticas políticas (poder). Esto le otorga una complejidad especial, que conduce a ciertas tensiones y en ocasiones al impulso de perspectivas unilaterales, y le asigna una importancia estratégica en el desenvolvimiento político, económico e ideológico de la región, particularmente en los países de mayor

<sup>30</sup> Como lo calificó el BID en su informe de 1996 (p.326), esto constituye un buen negocio, sobre todo si nos percatamos de que la atención de la salud es la fuente más importante de gasto de los hogares, principalmente entre los sectores de más altos ingresos. La movilización de capital es tan alta en esta actividad social, que la región gasta tanto en servicios de atención privada como en los servicios de salud públicos y de seguridad social. Entre menores coberturas y niveles de calidad, el gasto privado es mayor como porcentaje del gasto total.

<sup>31</sup> La OMS resume esta función de la siguiente manera: "La buena rectoría necesita apoyarse en *varias* estrategias encaminadas a modificar el comportamiento de las diversas partes del sistema de salud, entre ellas: una mejor base de información, la habilidad de formar coaliciones de apoyo integradas por grupos distintos, y la capacidad de dar incentivos, sean directos u organizativos. A medida que la autoridad se traspasa, descentraliza y delega en la amplia variedad de partes interesadas en el sistema de salud, el acervo de estrategias de rectoría tiene que independizarse de los sistemas de 'mando y control' a fin de lograr un marco coherente de incentivos" (OMS 2000: 139).

<sup>32</sup> La crisis ahondó y visibilizó muchos de los males que venían padeciendo las políticas educativas y que ya habían denunciadas por el movimiento pedagógico, a saber: falta equidad, mala calidad de los servicios educativos, excesivo centralismo y escasa autonomía de las escuelas; deterioro de las condiciones de trabajo docente y desprestigio de la profesión; frecuente desvinculación de lo que se enseña en las escuelas con las exigencias de las ocupaciones y requerimientos de la sociedad; financiamiento insuficiente (Gajardo1999:8).

desarrollo social y económico. Recordemos que esta ha sido una actividad, que desde los inicios del período republicano las elites políticas le otorgaron una funcionalidad específica en sus esquemas de dominación<sup>33</sup>.

Los organismos internacionales<sup>34</sup> jugaron también, en este caso, un papel clave en la definición de los enfoques prevaletentes de la reforma (Fajardo 1999:9), propiciando la convocatoria, apoyó y orientación de reuniones regionales o mundiales sobre el tema. Éstas han sido políticamente importantes en la medida en que los gobiernos acordaron y asumieron compromisos para la revisión de las políticas educativas, mientras que los países donantes aprovecharon para reorientar la abundante cooperación internacional hacia este propósito.<sup>35</sup>

Los bancos, particularmente el Banco Mundial, tuvieron una impronta en este proceso. En los años ochenta, el Banco Mundial promovió la focalización del gasto en la educación básica dirigida hacia los grupos más pobres, dejando al mercado actuar en las áreas de la educación secundaria y superior, que a juicio de este organismo, tienen una demanda inelástica con respecto al precio, es decir, no experimentan variaciones a pesar del aumento en los costos privados (Banco Mundial 1993:118), lo cual tuvo consecuencias muy negativas para la educación pública. Posteriormente, ante los contundentes efectos negativos de este enfoque, particularmente en los países africanos, reconoció el valor que tiene la educación secundaria y avanzó hacia una perspectiva más amplia. Igualmente lo hizo el BID, cuyas prioridades pasaron del énfasis en la construcción y equipamiento de locales, a la provisión de textos y materiales, capacitación de profesores y desarrollo curricular a una perspectiva de estructura institucional y de incentivos para eliminar los problemas del deterioro educativo (Gajardo 1999:12).

Tres son los objetivos, que según los gobiernos y los organismos internacionales, orientan la reforma en América Latina: 1. La búsqueda de la equidad<sup>36</sup>; 2. La

<sup>33</sup> Los liberales la concibieron como una oportunidad para difundir una moral laica al servicio de las clases dominantes que hiciera frente a la influencia de la iglesia católica. Asimismo, los desarrollistas le otorgaron un lugar estratégico en su proyecto de modernización como instrumento privilegiado para capacitar la fuerza de trabajo asalariada, lo cual constituyó a su vez parte fundamental del pacto social entre la burguesía emergente y las clases medias. En virtud de ello, la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo los que han experimentado mayor desarrollo social, lograron alcanzar el horizonte de la cobertura universal de la educación primaria, así como una importante expansión de la educación secundaria y superior (Tedesco y López 2002:57, CEPAL, 2000:103).

<sup>34</sup> CEPAL y UNESCO sostuvieron que era tiempo de terminar con el aislamiento del sector educativo propiciando reformas en los campos de formación docente, finanzas, mejoramiento de la calidad y la equidad y gestión administrativa, que rearticulaban el mundo de la educación con el mundo productivo, incorporando criterios de equidad. Mientras tanto UNICEF otorgó seguimiento y cooperación para la implementación de las metas de la Cumbre Mundial de la Infancia y la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta última no sólo ha tenido un especial impacto político-cultural en materia educativa, sino que implicó el reforzamiento del marco ético en la educación desde la perspectiva de la niñez y de la adolescencia. Así mismo, estableció mecanismos de seguimiento, que valoran regularmente los avances o retrocesos alcanzados, y, sobre todo, comenzó a tematizar los derechos en el aula, algo inusitado hasta ahora en la región.

<sup>35</sup> El financiamiento externo en la primera mitad de esta década se calculaba en un billón de dólares anuales, cifra que si bien es modesta comparándola con los presupuestos totales en ese momento, ha contribuido muy significativamente en la innovación y mejoramiento de la equidad y de la calidad educativa (PPE 1996:31).

<sup>36</sup> La equidad se refiere, en este caso, a: la atención de las desigualdades de acceso a una educación de calidad (presistema), la homogeneidad de la calidad dentro del sistema (intrasistema), que incluye el reconocimiento universal de los derechos subjetivos en el aula, y las condiciones para lograr una inserción productiva-post-sistema- (CEPAL 2001). Se presume que la educación es uno de los bienes que más contribuye a la movilización social ascendente y a la integración social. América Latina ha logrado mejorar las oportunidades de acceder a la educación, sin embargo, como lo muestra un estudio de UNESCO (2001) éstas aumentan en la medida en que se incrementa el quintil del ingreso, principalmente a partir de los 13 años. En el caso de las mujeres, en promedio participan menos de estas oportunidades en relación con la proporción de la población total que asiste a la escuela (PPE 2001:39). En los países más pobres, como Honduras, estos porcentajes tienden a ser menores: 85.2% de los niños entre 7 y 12 años y el 47.1 % de adolescentes de 13 a 19 años del primer quintil de ingreso. Pese a estos relativos avances en la equidad presistema, una de las problemáticas más complejas que está viviendo la región, y que se encuentra vinculada a la

preparación para el ejercicio de la ciudadanía<sup>37</sup>; 3. La adecuación de las políticas educativas a las urgencias del mercado<sup>38</sup> (CEPAL, 2000, 2001; fajardo 1999; PPE, 1996; Schiefelbein 1997). Los dos primeros se articulan predominantemente con los fines de la política social de promover la integración y la cohesión social, mientras que el tercero se relaciona con las exigencias del aumento de la productividad y de la competitividad, pero también con la política social, en la medida en que la inserción productiva está asociada al desarrollo de capacidades que pueden incidir en los niveles de remuneración, y que son clave para garantizar la inclusión social (CEPAL2001).

Al igual que en el campo de la salud, persiste un debate con respecto a las verdaderas motivaciones de la reforma. Los pedagogistas sostienen que el enfoque de la reforma que se ha implementado, sobre todo gracias a la influencia del Banco Mundial, tiende a constreñirse a los aspectos económicos y administrativos descuidando las dimensiones pedagógicas, y reduciendo la reforma educativa a una reforma del sistema escolar, con lo cual pierde la globalidad que requiere la región en este campo (Torres 1995:10, Freire,

---

igualdad/desigualdad social, aunque no se limita a ello, es la deserción y repetición escolar. Se calcula que el 40 % de niños y niñas que ingresan a primaria abandona la escuela antes de terminar; como promedio asisten más de siete años pero aprueban cinco grados, como consecuencia de la repetición. Estas diferencias aumentan en países como Nicaragua, en donde un niño o una niña tarda 11 años en promedio para completar seis grados, en Guatemala tarda cerca de 11, y en Perú 9 años. Las diferencias de niveles educativos de acuerdo a los estratos sociales son dramáticas y expresan la desigualdad existente en la región. (Carlson, 2002:127, 131; CEPAL2000: 104; PPE, 1996:31; Kliksberg 2002:58). El 27% de niños y niñas pobres de 6 a 14 años repitió algún grado, mientras en los hogares ricos únicamente el 4.4%. En secundaria, el 25% de los adolescentes ingresan tarde al colegio, pero de los estratos ricos solo el 8.8%. Así mismo, únicamente la tercera parte del total de estudiantes que ingresan termina. Un caso patético es Argentina, uno de los países con mayor desarrollo educativo de la región: de cada 100 alumnos que ingresan a secundaria, 84 pasan a séptimo grado, 76 ingresarán al noveno y únicamente 40 al último grado, de los cuales solo 35 se matriculará en la Universidad y siete se graduarán. Mientras tanto, en los países asiáticos casi el 75% continúa hacia los cursos superiores de la escuela secundaria y en los países europeos más del cincuenta por ciento se gradúa de la universidad (Carlson 2002:127, 131, CEPAL 2000, p: 104; PPE1996:31).

La calidad es otro de los factores, que provoca inequidades, ya que provee los conocimientos, habilidades y capacidades para la inserción productiva. Éste depende no sólo de barreras económicas y culturales sino, también, de un ambiente atractivo, respetuoso e interesante para los alumnos y alumnas, que contribuye con la permanencia de la niñez y de la adolescencia en el sistema educativo. En relación con este tema, hay poca información en virtud de que los sistemas evaluativos sobre la calidad de la educación son todavía incipientes. Sin embargo, algunos de los resultados del Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados en tercero y cuarto grado de educación básica arroja alguna información, que permite constatar las hipótesis que ya se tenían. El nivel promedio de logro en lenguaje es sumamente bajo, la mayoría de estudiantes tiene problemas para comprender lo que lee, aunque las niñas alcanzan una mejor comprensión que los varones; los resultados promedio en matemáticas son bajos y desiguales, los alumnos no desarrollan conocimientos ni competencias en la asignatura, reconocen signos pero no tienen la capacidad para resolver problemas simples de la vida cotidiana. Un hallazgo interesante es que la falta de equidad puede originarse en el entorno; la escuela tiende más bien a compensar la desigualdad social si está asociada a condiciones favorables en el aula, lo cual se expresa en otro hallazgo las diferencias de los resultados dependen del estrato al que pertenecen los y las estudiantes (PPE 2001:47-49). Aunque hay otros factores como selección de ocupación y desempeño se presume que las condiciones formativas que inciden en la inserción productiva (nivel educativo, tipo de profesión y desarrollo de capacidades, conocimientos y habilidades) se encuentran asociadas a mayores niveles de remuneración y reproducen la desigualdad social o propician la movilidad social ascendente. Por ejemplo, en un estudio realizado en el Cono Sur se concluyó que las primas son más altas para los niveles educativos mayores y, en iguales condiciones, para los hombres (Carlson ,2002:133). Se estima, así mismo, que un joven que terminó la secundaria recibe un 70% más del salario que un joven que no concluyó la educación básica. No obstante, hay que subrayar que según investigaciones recientes, en algunos países de América Latina, esto no ocurre necesariamente con el empleo, cuyas tasas no se encuentran correlacionadas con el logro educativo (Carlson 2002:137).

<sup>37</sup> La educación se ha asociado al desarrollo de la democracia y de la cultura cívica. No obstante en este período se ha tendido a resaltar estas funciones, sobre todo a raíz del proceso de democratización que viven la mayoría de las naciones en la región. Como se trató en el capítulo anterior, los temas de la ciudadanía han cobrado una importancia especial, ya que se visualiza la urgencia de alcanzar una modernidad política fundada en el derecho democrático y la participación ciudadana. Han sido los movimientos sociales algunos de los más comprometidos con este objetivo de la reforma, principalmente aquellos que reivindican los derechos de los niños, de las niñas y de las personas adolescentes. En las reuniones ministeriales este es un tema que ha estado presente y que, últimamente, ha venido ganando terreno.

<sup>38</sup> La adecuación de la educación al mercado se refiere a su función económica de desarrollar capacidades para mejorar la productividad. Pareciera haber un mayor consenso en que la educación es vital en el mundo contemporáneo en el cual el desarrollo de las tecnologías de la información, ha sido extraordinario y determinante en la estructuración económica (Castells, 1994:24). Está centrado en la producción de conocimiento necesaria para la competitividad de las economías latinoamericanas.

1993). Para otros autores, sin embargo, este debate no sólo ha sido intenso, sino que ha hecho falta suficiente información para fundamentar más las posiciones (López y Tedesco, 2002:65).

El tema educativo moviliza más intereses dentro de la sociedad que en otros ámbitos, incluso la salud, la cual a veces tiende a concebirse como un asunto de responsabilidad individual. Ello hace que las decisiones en materia educativa sean polémicas y enfrenten resistencias importantes, principalmente de los grupos corporativos de maestros y profesores, que en la mayoría de los países de la región, tienen mucha fuerza y han sido de los más beligerantes con respecto a algunos aspectos de la reforma. Por ejemplo, en Brasil, los sindicatos se han manifestado en contra de la municipalización y propusieron la conformación de un Sistema Único de Educación Básica (Gloria Ghon, 2001:9-10). Si bien muchas de las reivindicaciones son legítimas, dado el deterioro de las condiciones de trabajo que han experimentado, y los pobres salarios que reciben (CEPAL 2001 y 2000), algunas de ellas inciden directamente limitando el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas. Un caso sintomático es el de Costa Rica, cuyos sindicalistas se han opuesto a que se incremente el año escolar a doscientos días.

No obstante estas resistencias, analistas calificados, señalan que se ha arribado a un consenso relativo en torno a la urgencia de la reforma, el cual se ha expresado en "pactos por la educación" y en mecanismos de concertación para garantizar participación de diversos sectores sociales en las políticas educativas. Se destacan los Consejos Asesores en Paraguay y Bolivia y los diálogos públicos en Colombia y Brasil (Fajardo 1999:15, Rivarola 2000). El consenso se ha expresado, en algunos casos, en el surgimiento de un nuevo marco normativo, que transforma la política de reforma en una "política de Estado" y en planes y programas que, aparentemente, han recibido un amplio apoyo (Gajardo, 1999:16). El consenso, sin embargo, no evita los riesgos importantes que se han venido dando en la puja por obtener los fondos necesarios para garantizar la equidad. De una manera irracional los sectores más ricos tienden a imponer su perspectiva "fiscalista" y a privilegiar los enfoques privatistas que favorecen a los grupos de mayores recursos económicos. Este fenómeno conduce a que los objetivos del discurso oficial se distancien de las prácticas reales (López y Tedesco 2002:56).

No es posible arribar a un único modelo de reforma, ya que todos los países han implementado muy diversas medidas. Sin embargo, es factible establecer en términos generales los rasgos comunes que muestran un perfil o enfoque en la reforma educativa (Gajardo, 1999, Carlson, 2002, Tedesco y López, 2002, Shiefelbein, 1997, CEPAL, 1997, 2000, 2001). Recordemos que la acción de los organismos internacionales y las instancias políticas regionales y mundiales, (cada vez con más incidencia) coadyuvan para que ocurra un trasiego e intercambio de "recetas", que tienden a homogenizar la política educativa, así como a la política social, en general. Hay que subrayar, en primera instancia, que este proceso de reforma incluye, tanto los aspectos administrativos y pedagógicos como los financieros. En segunda instancia, el sistema educativo es muy amplio y abarca muy diversas dimensiones, intereses o demandas, que hacen difícil describir y sistematizar estos rasgos comunes. Sin embargo, se pueden distinguir los tres siguientes planos: la reforma a la gestión educativa, la reforma pedagógica y el mejoramiento de la calidad.

### 3.3.3.4. La reforma a la gestión educativa

Hay una tendencia a que la reforma ponga énfasis en los asuntos de gestión, más que en la revalorización de los aspectos sustantivos del proceso de enseñanza aprendizaje. Uno de los esfuerzos principales en este campo es la descentralización del sistema educativo y la autonomía del aula. Los países más grandes territorialmente, y que tienen una estructura federal, han trasladado la responsabilidad de la administración educativa a los niveles estatales y municipales, como ha sido el caso de Brasil, México, Chile y Argentina, lo cual ha implicado el traslado de competencias administrativas, el cofinanciamiento entre los Estados o provincias y el gobierno central, y la flexibilización del currículo (Shiefelbein 1997:13). El caso chileno sobresale porque implicó el traspaso radical de las escuelas públicas a las municipalidades y a las corporaciones privadas, conduciendo a que el Ministerio de Educación Pública asuma un papel diferente y afectando de las condiciones laborales (Gajardo, 1999, p:19).

Esto, al igual que ocurrió en el campo de la salud, significó la separación entre las funciones de financiamiento y de ejecución, ya que se paga a los proveedores por capitación, se promueve la competencia y la libre elección de los consumidores. Implicó la flexibilización del currículo al aceptarse contenidos y objetivos de las realidades locales. Las reformas fueron llevadas a cabo en el marco de la dictadura, pero se han mantenido en el contexto de la democracia, aunque con correcciones (subvenciones, fondos de desarrollo, mejoramiento de las condiciones de los docentes), ya que el Estado asumió en el contexto de la democracia un papel más activo en el logro de la equidad (Gajardo 1999:20, Vergara 1990).

La descentralización ha contribuido a que se fortalezca la autonomía del aula, y, en consecuencia, la participación más activa de otros miembros de la comunidad educativa, aparte de los funcionarios públicos, particularmente padres y madres de familia. El traslado de recursos financieros ha contribuido y ha llevado a que, en algunos casos, la gestión educativa recaiga en gran medida en las comunidades, tal y como ha ocurrido con el programa EDUCO en El Salvador. Esta iniciativa ha sido transformada por los organismos internacionales en un modelo, y ha implicado la transferencia de fondos, con base en convenios de gestión con las asociaciones de educación comunitaria. Organizadas, estas últimas, por padres de familia y funcionarios de cada escuela, según Shiefelbein ha conducido a un mejoramiento sustancial de la gestión educativa (Shiefelbein 1997:14).

Otras experiencias que se pueden citar son la boliviana, la cual decidió trasladar decisiones a la comunidad mediante la creación de un consejo consultivo nacional de educación (Consejo Nacional de Educación), la mayor autonomía de las escuelas en Perú, las Escuelas Autónomas en Nicaragua, los proyectos de mejoramiento educativo en Chile y Colombia, el PRONADE en Guatemala, las Juntas Educativas Escolares en Panamá, el fortalecimiento de los Patronatos Escolares en Costa Rica. Todas éstas operan mediante la participación activa de comités locales con participación de padres de familia y líderes comunitarios en procesos evaluativos, la administración y captación de recursos para el mejoramiento de la infraestructura e innovaciones educativas, que amplían la cobertura y mejoran la calidad de la enseñanza. Destaca el caso de Brasil, en el cual se ha impulsado el fortalecimiento de la autonomía financiera y pedagógica de las escuelas provocando, no sólo cambios administrativos y pedagógicos importantes, como la ampliación de la jornada escolar y la educación temprana, sino también la

participación de múltiples actores y redes locales en la gestión, lo que implicó la elección de directores por la comunidad, los comités escolares integrados por maestros, alumnos y padres de familia (Gajardo1999:18). También se crearon Consejos Municipales, fruto de "los consejos gestores" surgidos durante la participación popular, que llevó a la Constitución de 1988, los cuales están integrados por representantes del gobierno local y de la sociedad civil (Gloria Gohn 2001:7-8).

Concomitantemente con la descentralización, se han fortalecido las iniciativas privadas, aunque esto no significa que haya una equivalencia entre descentralización y privatización. Con ello, se ha robustecido la dualidad característica en América Latina, entre una oferta educativa privada casi siempre de mejor calidad y la oferta pública. Según la lógica neoliberal, ello ha permitido "desahogar" al Estado de su antigua responsabilidad de ofrecer alternativas educativas a todos, ya que los estratos más ricos tienden a acceder al sistema privado, mientras que los más pobres al estatal, permitiendo dar prioridad a la atención de éstos últimos y mejorar el acceso y la calidad de los servicios educativos que reciben. En algunos países muy pobres se ha desarrollado también una oferta privada con fines humanitarios provista por ONGs u organismos de carácter filantrópico. En Bolivia y Venezuela "are reaching agreements with NGOs (mainly with the Fe y Alegría) that have web-trained and committed principals able to raise educational performance, including through the more flexible selection and hiring of teachers"(Shiefelbein1997:14). En Honduras hay más de 100 ONGs que están jugando un papel en el campo educativo (Alvarez, Dassin, Rosenberg y Bloon, 1999:14). La dualidad tiene consecuencias en los procesos de integración social, pues no solamente impide que niños y niñas de diferentes estratos compartan espacios de comunicación social y se desarrolle cierto tejido social, sino que, a la vez, disminuye la preocupación de los ricos por la escuela pública, donde generalmente asisten los pobres.

Con excepción del caso chileno, no se presenta una separación tajante entre las funciones de provisión y de financiamiento. No obstante, algunas naciones han implementado sistemas de subsidios a la demanda en lugar del tradicional financiamiento de la oferta educativa. Ello ha obedecido, en parte, al proceso de privatización y descentralización de la oferta educativa, pero también ha sido resultado de los esfuerzos de "focalización" del gasto educativo en los sectores más pobres, dirigidos a evitar la deserción. Hay dos tipos de subsidio a la demanda, uno que constituye más bien un incentivo a las familias para que matriculen y garanticen la permanencia de sus hijos e hijas en la escuela, pero dentro de una relación convencional en la que predomina la oferta pública. Estos son los casos de las becas que entrega el gobierno de Costa Rica a los niños y niñas pobres, o el salario escolar decretado antes del inicio de clases para contribuir a la compra de los materiales escolares, el proyecto "bolsa familia" en el Distrito Federal de Brasilia, la Beca Alimentaria en Venezuela o Niños en Solidaridad en México, que cumplen roles semejantes.

El otro subsidio consiste en la emisión de "vouchers", también orientados a las familias pobres, aunque sus propósitos son: fortalecer el derecho a la elección del consumidor; promover el desarrollo personal; fomentar la competencia, diversificación y calidad de la oferta; fomentar la igualdad de oportunidades en las familias de más bajos ingresos; y superar el carácter monopólico y burocrático del sistema educativo (CEPAL2000:161-162). Se trata, en otras palabras, de fortalecer el mercado educativo, a fin de trasladar la responsabilidad de la elección educativa a padres y madres de familia, quienes actúan como consumidores, y la responsabilidad de la prestación del servicio recae en los oferentes públicos y privados, a los que se les exige competir para recibir los "vouchers".

Existen varias modalidades en los diferentes países que ya están aplicando este tipo de subsidio (Chile, Colombia y Guatemala). No obstante, en estos casos la participación privada y la "descentralización" de los proveedores públicos no presentan la racionalización y estructuración del sector salud, aunque funcionan como un cuasimercado. Algunas de las consideraciones señaladas por Sojo (2000:162) para los cuasimercados en el campo de la salud se aplican, también, a este caso. En efecto, las imperfecciones del mercado hace indispensable el papel activo del Estado para asegurar la transparencia en la información, aplicación de reglas, control público de la pertinencia curricular y evitar la discriminación de los niños y niñas de bajo rendimiento.

El fortalecimiento de las opciones privadas y de otras vinculadas con ONGs u organizaciones filantrópicas aparecidos en los años de crisis y de desbroce del Estado, la producción de "vouchers", así como la participación de los municipios y de las localidades en la gestión educativa, pareciera propiciar un escenario muy diverso de ofertas que exigen cambios en las funciones de los Ministerios o Secretarías de Educación Pública. No obstante, se les ha criticado porque estos organismos aún mantienen un protagonismo que va más allá de los aspectos meramente normativos, que supuestamente exigen las nuevas tendencias marcadas por la reforma, estableciendo controles formales y un clima de poca transparencia en la gestión financiera y educativa, en general (PPE1996:67).

Al igual que ocurre en el campo de la salud, se está proponiendo un nuevo rol a estas entidades, que según el documento aprobado por los ministros de educación del Proyecto Principal de Educación promovido por la UNESCO, debiera involucrar la acreditación de instituciones, la evaluación de los estudiantes, la asignación de subvenciones a la investigación por concursos de proyectos, organizar sistemas de información y el intercambio de responsabilidades (PPE 1996:69). En otras palabras, un papel de rector y de regulador de la oferta educativa. En definitiva, al igual que ha ocurrido con el sector salud y otras áreas sociales, la misma reforma ha quedado embutida en los grupos de tecnócratas que han concentrado decisiones y tienden a otorgarle un enfoque centralista a la gestión de la reforma. No obstante, como afirma María Herminia Tavares (1995), necesariamente descentralización y centralización son dos procesos concomitantes.

Algunas de las funciones rectoras ya se están implementando en la región. Se han impulsado sistemas de evaluación de la calidad y de los resultados educativos en casi todos los países: en algunos se ha avanzado en el establecimiento de sistemas de acreditación de escuelas y universidades privadas y marcos normativos de operación. Un estudio realizado acerca de la implementación de los sistemas evaluativos en algunos de los países más avanzados en materia educativa, destaca que los logros alcanzados en este campo han contribuido a valorar el éxito educativo y han sido un aporte importante de información, para mejorar los mecanismos de selectividad en las escuelas más pobres (CEPAL2000:158, Gajardo1999:27).

Otros dos desafíos que están planteándose con respecto a la reforma educativa son la ampliación y el fortalecimiento del nivel de escolaridad en el nivel preescolar y en la secundaria, los cuales tienen implicaciones muy diferentes en términos de la gestión educativa. Como se señaló América Latina, en promedio, alcanzó el umbral de la universalización de la educación básica en el transcurso de los años ochenta. No obstante, las debilidades estructurales de los sistemas educativos hacen que la educación sea esencialmente inequitativa y vertical, y que requiera esfuerzos adicionales para

garantizar un funcionamiento adecuado para mejorar los procesos de integración social, satisfacer las exigencias de la economía y cumplir con los mandatos éticos. Ya para el presente siglo, la mayoría de los países han declarado obligatorio el primer ciclo del colegio.

No obstante, como señalan Tedesco y López (2002) para el caso de la educación secundaria, es una meta plausible, principalmente para las naciones que han logrado un desarrollo alto y medio en el campo educativo, las cuales deben abordar los aspectos más estructurales del sistema educativo<sup>39</sup>. Igualmente podría concluirse para el caso de la educación temprana.

Los países que mantienen niveles bajos y muy bajos, se han visto obligados ante las condiciones de escasez de recursos, a realizar una reforma que se plantea al mismo tiempo la ampliación y el fortalecimiento de la escolaridad básica y la extensión vertical de las etapas educativas. Para algunos expertos alcanzar estas metas no sólo constituyen una necesidad social imperiosa, que exige una verdadera voluntad de las elites políticas dominantes, sino un imperativo para garantizar la viabilidad económica de tales naciones en las actuales circunstancias mundiales. Hecho que implica una visión global y articulada entre la política social y la política económica (Doryan, 1999; Garnier 1999; CEPAL 2001; Castells 1995; Carlson, 2002).

La extensión vertical de la educación ha exigido que las naciones destinen mayores recursos financieros y emprendan una gestión educativa dirigida a formar recursos humanos calificados. Pero sobre todo, ha implicado una nueva perspectiva pedagógica y una visión más integral de la educación, que ha conducido en algunos casos a que la gestión educativa no se limite al servicio educativo, sino promover la participación activa de la familia, de la comunidad y del sector privado. Han surgido grupos y asociaciones empresariales que han participado activamente en los procesos de reforma (por ejemplo, en Colombia, Chile, Argentina y Brasil), perfeccionando maestros y maestras, impulsando proyectos educacionales específicos, financiando innovaciones educativas, entre otros.

#### **3.3.3.4.1. La reforma pedagógica**

Parte sustantiva del proceso de reforma ha sido el tema pedagógico. América Latina ha hecho importantes aportes en este campo, principalmente gracias a la corriente "freireiana". Hoy pareciera incorporarse algunas de las preocupaciones de esta perspectiva en ciertas experiencias y volverse temas de los expertos de organismos internacionales, a raíz de los problemas básicos que enfrentan las sociedades latinoamericanas, como la reinserción de la economía en condiciones de competitividad al mercado mundial, el fortalecimiento de la calidad como un instrumento para

---

39 "...el análisis de los datos sobre la evolución de la matrícula de la enseñanza media permite postular dos conclusiones generales. La primera se refiere a las dificultades para efectuar un análisis homogéneo del problema. Existen situaciones estructuralmente diferentes que requieren esquemas conceptuales y políticos distintos para ser comprendidos y enfrentados. La segunda se refiere al agotamiento de las posibilidades de procesos de expansión de la matrícula, que se vincula con el cambio de contexto socioeconómico, con el hecho de que los sectores que es preciso incorporar tienen características específicas que demandan intervenciones especiales y con los significativos déficit en términos de los procesos globales de desarrollo económico y social" (Tedesco y López 2002:60).



garantizar la permanencia y la obligatoriedad para cumplir con la normativa y ética internacional de la Convención sobre los Derechos del Niño y la CEDAW, reconocidas y ratificadas por todas las naciones latinoamericanas, los cuales exigen romper con el método frontal de enseñanza.

Un interesante debate abre énfasis distintos aparentemente con el mismo propósito del cambio pedagógico. En primer término, se localizan los que vinculan la educación principalmente con la productividad y la competitividad, y proponen la articulación de la educación con la estructura productiva. La educación se visualiza según esta perspectiva como capital humano. Para Doryan (1979:7-9) tres vertientes abordan, de manera específica, dicha interrelación: 1. La tradicional, que concibe el capital humano como un insumo de la producción, y plantea una relación clásica entre educación y economía; 2. La productivista, que lo entiende como un proceso de "aprender haciendo" y postulan que es suficiente una formación básica; 3. La innovadora que interpreta que es el resultado de una interacción entre tecnología, capital humano y condiciones económicas en la que se constituye, además, un factor de innovación, necesario en la actual etapa de la economía mundial, la misma pone énfasis en el desarrollo de la tecnología de la información y por consiguiente en la creatividad más que en la acumulación de conocimiento. En segundo término, se encuentran los que ponen el énfasis en el proceso de integración social y conciben la educación como capital social. Se trata de entregar capacidades a la niñez y juventud para incorporarse, de manera más plena, al mercado y a la sociedad, como agentes económicos calificados, merecedores de una remuneración adecuada para garantizar un mejor nivel de vida, y contribuir con el desarrollo una esfera pública y de un Estado de Derecho. El cambio pedagógico es fundamental para garantizar condiciones de acceso e inserción, que permitan la integración social (CEPAL 2001). En tercer término están quienes miran esta actividad como un espacio "arentiano" para construir la autoreflexividad necesaria en los procesos de interacción humana. Este espacio debiera conducir, sobre todo, al reconocimiento recíproco y al empoderamiento social, como condiciones para la construcción de "una nueva humanidad". La pedagogía deviene un medio para transmitir esta nueva ética de la interacción social.

Estos tres enfoques se desprenden de concepciones distintas de la reforma educativa. No obstante, los tres coinciden en la necesidad de centrar la reforma educativa en la dimensión pedagógica. De un modo u otro los tres enfoques tienen una incidencia en la reforma.

La reforma pedagógica está asociada a la transformación del proceso de enseñanza-aprendizaje en un acto pertinente, interesante y atractivo para el estudiantado. Así mismo, está vinculada con la creación de condiciones para desarrollar capacidades diversas en el estudiantado que son necesarias en el mundo productivo, y, principalmente, orientadas a que los y las estudiantes estén preparados para la resolución de problemas y el autocontrol. La superación del método frontal de enseñanza, memorístico, orientado a negar el carácter autoreflexivo y activo del sujeto, constituye una de las preocupaciones de quienes impulsan la reforma pedagógica. En el caso particular de la enseñanza secundaria, tiene una condición especial, pues algunas razones de la deserción están vinculadas con el desconocimiento de la cultura juvenil, que ya no se limita a la cultura escolar; se ha tornado un referente complejo, que debe ser tomado en consideración en los diseños curriculares y en el rol de los docentes (Tedesco y López 2002:61-65).

Los esfuerzos han estado dirigidos a impulsar innovaciones educativas, que constituyen transformaciones puntuales en el proceso de enseñanza aprendizaje, que alimentan las concepciones generales en las áreas curriculares, la relación docente-alumno-alumna, la aplicación de nuevas tecnologías de enseñanza y la participación activa de los padres y madres de familia. Ha habido en la región y particularmente en los organismos internacionales un especial interés en este campo, al punto de haberse creado la red regional sobre educación innovadora en el año 2000 (PPE2002:59).

Dentro de estas innovaciones cabe destacar el uso de nueva tecnología, particularmente la audiovisual, y el uso de la informática en países como Argentina, Brasil, Chile, México Uruguay, Costa Rica y Venezuela. Deben subrayarse experiencias como la Escuela Nueva en Colombia, que se basa en proveer mayores oportunidades para el auto aprendizaje en grupo e individualmente, que utiliza una serie de recursos pedagógicos para alimentar la creatividad y la confianza básica del alumnado (por ejemplo, recogen elementos del contexto local, fomentan la discusiones en grupo, implementa proyectos y enfoques alternativos, comparten experiencias de aprendizaje con otros colegas, familia y comunidad) (Schiefelbein 1997:6). Se han implementado programas pilotos con enfoques similares en Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y Argentina (Schiefelbein, 1997:6).

#### **3.3.3.4.2. Mejoramiento de la calidad**

Este aspecto de la reforma educativa ha sido destacado como el central en el proceso. El mejoramiento de la calidad no ha sido considerado un objetivo en sí mismo, sino que se lo ha visualizado como un medio para mejorar la equidad y desarrollar el capital humano. Se destaca la importancia que tiene en las actuales condiciones en las que América Latina requiere de una fuerza de trabajo suficientemente capacitada como para poder agregarle el mayor valor posible a la producción. Se argumenta que la región se está quedando rezagada en muchos campos como la cobertura de la educación secundaria y terciaria, las tasas de escolarización y graduación lo cual está conduciendo al incremento de la brecha de habilidades con respecto a los países de la OCDE e, incluso, a los países asiáticos (Carlson2002:126). Por ejemplo, las tasas de graduación de los países latinoamericanos son la mitad de las de los países de la OCDE. Para los pedagogistas, la calidad se encuentra ineludiblemente articulada a la superación del método frontal de enseñanza aprendizaje, de modo que las estrategias para su mejoramiento debieran orientarse a impulsar una reforma pedagógica de amplias proporciones, que modifique los roles de los diferentes actores del sistema educativo y se centre en el desarrollo del alumnado como sujeto (Torres, 1995). Según los sectores que privilegian el mejoramiento de la calidad, el problema fundamental de la actual reforma es poner énfasis en la gestión.

Los países latinoamericanos han venido desarrollando diversas estrategias en este campo, sobre todo las naciones con mayor desarrollo económico y social y con exigencias más perentorias dado el nivel de implementación de las reformas económicas, como Chile, Argentina, Brasil y México. Son naciones con capacidad de atender dimensiones más estructurales y puntuales de la educación que otras menos desarrolladas, las cuales apenas están completando las metas blandas de la política social. Carlson (2002) señala, que una de los desafíos actuales de América Latina consiste en forjar una educación que permita elevar los niveles de productividad; las más importantes es, sin duda, el cambio curricular. Se ha planteado la relevancia que tiene

para la región la pertinencia de los contenidos y su vinculación con el mercado, así como su utilidad para que el alumnado esté en mayor capacidad de alcanzar una vida óptima y respetar las instituciones democráticas. Varias naciones han implementado importantes modificaciones curriculares como México, Argentina y Chile, además de Paraguay, Bolivia y Guatemala, que incorporaron la educación multilingüística (Gajardo1999:31), y de Costa Rica y Uruguay, que incorporaron el segundo idioma (Gajardo1999:31). Hay una preocupación, sin embargo, en cuanto si estas modificaciones recogen los mandatos éticos sobre la equidad de género y el cumplimiento de los derechos humanos.

También han impulsado programas específicos dirigidos a estimular el mejoramiento de calidad en los procesos enseñanza aprendizaje, que permitan disminuir la repetición y el rezago y garanticen la permanencia de niños, niñas y adolescentes en la escuela. Sólo como ejemplo, se mencionan a continuación algunos de los que, según Gajardo, operaban en 1999: El Programa Plan Social Educativo y Escuela Nueva en Argentina; Plan Decenal de Educación para Todos, Plan Plurianual en Educación en Brasil; El Salto Educativo en Colombia; Programa para Abatir el Rezago Educativo en México; Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en Uruguay; y el PROMECUN en Costa Rica. Sus objetivos iban desde la provisión de materiales y textos, el equipamiento, la capacitación de maestros hasta el establecimiento de estándares de operación y el mejoramiento de la gestión de los proyectos escolares (Gajardo1999:32).

Cabe en este punto mencionar, también, los programas de mejoramiento de los docentes y la producción y distribución de material educativo, particularmente hacia las comunidades pobres. Dentro de estas medidas hay que subrayar la extensión de la jornada escolar, que es baja en América Latina en comparación con Europa y Estados Unidos de América. Algunos de los países que en 1999 habían extendido la jornada son Colombia, Chile, Uruguay, Venezuela y Costa Rica.

En resumen, la reforma educativa aunque no guarda el nivel de estructuración que tienen las políticas de salud, se sitúa en un nuevo escenario que le formula exigencias políticas y pedagógicas que, si bien no son nuevas, pareciera que tienden a ser más imperativas, a raíz de los cambios que vive la sociedad contemporánea. Más allá de las diferencias que hay entre los enfoques más economicistas o más pedagogistas, algunas de las cuales pueden ser abismales en ciertos campos, como ha mostrado Torres, hay consenso en que la reforma tiene que dirigirse a alcanzar una mayor inclusión social. El debate entre la universalidad y la focalización, y entre lo público y lo privado deviene, en este caso, en una dimensión comunicativa: la universalidad de lo público posibilita algo más que la homogenización de la enseñanza, implica la oportunidad para el intercambio y la construcción de una perspectiva colectiva y solidaria. Allí radica el meollo del asunto frente a los postulados más instrumentales, que ponen el énfasis en la calidad para la competencia. La focalización en un contexto de escasez de recursos puede conducir a mayores brechas en lugar de resolver la equidad en sus distintas formas (extra-sistema, intra-sistema, post-sistema). De ahí que en algunos países se ha venido impulsando, también, un aumento del gasto público de la educación, a través de un mandato constitucional.

Como señala Gajardo, la educación pareciera haber adquirido una centralidad renovada y moverse desde un paradigma tradicional, que ponía énfasis en el acceso a un nuevo paradigma que privilegia el resultado, la descentralización y la competencia por recursos.

Este nuevo paradigma incorpora, además, criterios de discriminación positiva y de acción proactiva del Estado, a través de programas de mejoramiento de calidad y equidad; la introducción de nuevos instrumentos de información; la evaluación pública de programas e instituciones, y la apertura de los establecimientos escolares con apoyo de redes sociales (Gajardo1999:7-13). En otras palabras, como señalaba Frenk et al (1998), para el caso de la salud, también en esta política social se avanza hacia una articulación de lo público y lo privado dentro de un esquema que mantiene el protagonismo del Estado en ciertos ámbitos especializados. Este esquema tiende a ampliar lo público desde lo estatal a lo societal, y estructurar esta perspectiva "pluralista" en un nuevo modelo de gestión educativa, en el cual sobresalen los mecanismos privados de prestación de servicios, la participación activa de las localidades, los mecanismos de financiamiento y de apoyo directos y los sistemas de regulación. En un Estado fuerte, este esquema podría funcionar, no sin la intervención, como señalaba Sojo para salud, parcializada del Estado regulando el mercado en función de lograr la equidad. No obstante, en un Estado débil, que es el que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos, podría conducir a fortalecer aún más las brechas y a dismantelar los pocos alcances logrados hasta hoy.

### **3.3.3.5. La asistencia social: los Fondos Sociales y las redes**

El tránsito de la concepción de lo social, como compensación al ajuste a una de reforma social, operada en los organismos internacionales, contribuyó a que los gobiernos comenzaran a concebir la asistencia social de una manera más estructurada y concertada que en la fase anterior. En esta última, predominan proyectos focalizados hacia los más "carenciados". Se articuló una concepción y un conjunto de instrumentos dirigidos a atender la pobreza que osciló entre iniciativas de vinculación con las políticas sociales universales, y la reproducción más elaborada del asistencialismo clientelista de la era de la compensación social. Esto último obedeció a dos factores. Por un lado, la propuesta victimológica constituía el referente hegemónico de las formulaciones de la política social hechas por los gobiernos, a pesar de que la realidad latinoamericana y el debate en el campo de la política social hacían mella en este enfoque, al punto de obligar a la modificación de algunos de sus principales presupuestos. Por otro lado, el clientelismo tan arraigado en las instituciones y la política, que expresaba la debilidad de los Estados latinoamericanos, que condujo, en condiciones de limitación de recursos, a que ciertos políticos como Menen en Argentina, Fujimori en el Perú, Abdalá Bucaram en el Ecuador y Salinas en México, sellaran alianzas electorales con las clases más pobres, utilizando los programas sociales de reducción de la pobreza, lo que, por lo demás, era el estilo presidencialista que las políticas económicas neoliberales imponía. Se elaboró un discurso que ofrecía una nueva manera de abordar la pobreza, al que se presentaba como el surgimiento de un nuevo tipo Estado Social más solidario y catalizador de la acción de las comunidades (Bertranou 1993:232). El presidente Salinas en México, por ejemplo, caracterizaba su política de reducción de la pobreza como "un liberalismo social" que no reproducía el antiguo neopopulismo que otorgaba exclusividad al Estado (Bertranou 1993:232).

Este discurso se cristalizó en planes y programas nacionales de lucha contra la pobreza, que fueron surgiendo de acuerdo con las prioridades de cada gobierno de turno, y en la organización de gabinetes especializados, que procuraban coordinar y articular los programas focalizados de asistencia social y, en general, la acción del Estado y del sector

privado. En Brasil se creó el Programa Comunidad Solidaria para articular estas acciones en las regiones más pobres (Fariá 2002:14); en Costa Rica se creó el Plan Nacional de Combate a la Pobreza en 1994; en Chile el Consejo Nacional para el Combate de la Pobreza; en México el Programa Nacional de Solidaridad; en Colombia, el Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta; en Honduras el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF); y en Perú el Consejo Interministerial para la Compensación Social. En países como en Costa Rica, principalmente durante el gobierno de Figueres Olsen, y en Chile en las administraciones de Frei y Lagos, estos planes se vincularon más directamente con las reformas de los sectores sociales, procurando "transversar" la atención a la pobreza.

Una de las contribuciones de los nuevos planes a la política de asistencia social fue el haber dejado de concebirse tal actividad como una responsabilidad del Estado. Se planteó como una actividad compartida<sup>40</sup> con la sociedad civil: la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Este es un concepto que se debe analizar de manera muy detenida pues tiene consecuencias significativas en los aspectos administrativos, políticos y sustantivos de las políticas. En los aspectos administrativos, implicó la separación de las funciones de financiamiento, regulación y ejecución; en lo político, el Estado comenzó a actuar, entonces, como catalizador, organizador y evaluador de la red de asistencia social creada en el nivel nacional y local. En los aspectos sustantivos llevó a contenidos relacionados con los derechos, al mismo tiempo que se siguió atendiendo el histórico déficit material. Uno de los principales instrumentos que contribuyeron a la implementación de estas políticas fueron los Fondos de Inversión Social, los Fondos de Emergencia Social y otros programas a los que se le asignaron roles semejantes como el Programa Nacional de Solidaridad y Progresá en México, PAS en Panamá, Finsocial en Brasil<sup>41</sup>, el Fondo de Combate a la Pobreza en Brasil, creados a finales de los años ochenta<sup>42</sup> y comienzos de la década. En el caso de Costa Rica, el Fondo de Asignaciones Familiares y de Desarrollo Social, creado en los setenta, comenzó a ser refuncionalizado para idénticos propósitos. Los fondos originalmente fueron creados de manera *ad hoc* y con un carácter temporal, que sintonizaba con el enfoque predominante el cual sostiene que "la asistencia social" es tan solo una externalidad positiva para los pobres en su afán individual de mejoramiento económico (Duhau 1997). Posteriormente, en la medida en que el concepto de compensación social abrió paso a una perspectiva de atención de la pobreza, algunos fueron institucionalizados, como en Panamá, Bolivia y Honduras.

Estos Fondos actuaron como mecanismos de recaudación de recursos, principalmente de la cooperación internacional, e intermediarios financieros, para financiar y darle seguimiento a muy diversos proyectos de atención social, por ejemplo, los proyectos de

<sup>40</sup> No se trató únicamente de la coejecución, también se impulsó el cofinanciamiento, una de las recomendaciones del Banco Mundial, ya sea mediante la colocación de los proyectos en el mercado de la cooperación internacional por parte de alguna ONG o comunidad o por medio de desembolsos que se respaldan a través de actividades públicas de captación de recursos. No en pocas ocasiones, las comunidades pobres se han visto obligadas a desembolsar dinero de sus escasos recursos o, en el mejor de los casos, contabilizar sus aportes en tiempo, en los registros contables, tal y como ocurre en los proyectos de cogestión de viviendas de los sectores pobres.

<sup>41</sup> Diferentes autores coinciden que si bien Finsocial en Brasil fue creado en 1982, puede concebirse como un Fondo de Inversión Social.

<sup>42</sup> Allánó el camino Bolivia, con la creación del FES en 1986, posteriormente todas las demás naciones crearon una institucionalidad semejante, con excepción de Costa Rica que ya tenía un Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares creado en 1974, el cual asumió el financiamiento permanente de las políticas selectivas dirigidas a grupos específicos. Fueron implementadas por las entidades públicas especializadas y sectoriales y refuncionalizado para sustentar los programas focalizados de compensación social implementados por el Instituto Mixto de Ayuda Social, otra institución que fue creada en los años setenta para atender la pobreza (Guendel y Rivera 1993).

disminución o atención del desempleo, saneamiento básico e infraestructura social (CEPAL 1996:108-109, Ruffin 1990:184-185) modificando, en este sentido, el sistema de financiamiento de las políticas sociales. Ello permitió, según el Banco Mundial, mayor flexibilidad para impulsar políticas selectivas a los pobres y transparencia en el uso de los recursos (World Bank 1994:5). No obstante, sus principales beneficiarios no han sido los más pobres, ni siquiera la población de escasos recursos más alejada de los centros urbanos, ya que estos sectores son los que exhiben menores capacidades para formular proyectos y para organizarse. Esta es una de las principales limitaciones que experimentan los programas centrados en la demanda (CEPAL1997:109; Prevot 1996:87; Bertranou1993:232).

Los Fondos Sociales constituyeron un medio estratégico para respaldar los procesos de descentralización de los programas sociales y para conseguir la participación social en la atención de los problemas en el nivel local. Actuaron como instituciones de segundo piso encargadas de financiar proyectos a las comunidades, los municipios y las ONG: De acuerdo con una evaluación del Banco Mundial realizada hacia mediados de los noventa:

The demand-driven nature of the funds operations has, in many cases, led to an unprecedented degree of involvement and participation by local community groups in the choice design, execution, operation and maintenance of basic education, health, nutrition, water supply and sanitation projects. Similarly, it has provided important incentives to regional and, especially, municipal governments to play a more active role in the preparation and implementation of social projects. Finally, the willingness of most Funds to involve NGOs in the preparation and supervision of projects, carried out by community groups and to finance NGO-sponsored health, nutrition and credit projects is notable. (World Bank1994:4)

La creación de los fondos contribuyó a construir un mayor consenso entre los diferentes actores: planificadores sociales, líderes nacionales y los organismos internacionales, con relación a la asistencia social, lo cual obedecía a la visión más amplia de la focalización que ellos postulaban. Según Rodríguez Novoa (1990:90), un experto internacional del PNUD, se pasó del unilateralismo en la aplicación de las medidas de ajuste a una posición más concertada, fundada en la sistematización y el intercambio de experiencias. No obstante, estas consideraciones optimistas, las evaluaciones posteriores indican que tales organismos han mostrado importantes limitaciones, tales como:

... sus recursos escasos, menores que los esquemas asistencialistas tradicionales o que los programas preajuste: sus acotadas replicabilidad y continuidad, debido a los salarios pagados a sus gestores, a la calidad de su infraestructura administrativa y al alto financiamiento externo; su baja cobertura y, con ello, escaso impacto en la reducción de la pobreza, creación de empleo y redistribución del ingreso; su inadecuada vinculación con las políticas sectoriales; problemas de focalización; problemas de sustentabilidad de los proyectos emprendidos; las desigualdades acarreadas por el subsidio a la demanda, con remuneraciones bajo la línea de pobreza y fuertes sesgos de género; la escasa difusión de los cambios organizativos logrados. (Sojo2002:14)

Los fondos financiaron o simplemente se sumaron a la red de programas de asistencia social creada con propósitos acotados de atender a los pobres. Algunos estuvieron operando desde mucho antes, es decir, desde el período de la compensación al ajuste o incluso desde el período desarrollista: otros se crearon para atender los nuevos problemas que estaban surgiendo con la implementación de las reformas económicas.

En efecto, se organizaron, entre otros, seguros de desempleo en Argentina, Brasil y Uruguay, y programas de generación de empleos (CEPAL), distribución de alimentos por medio de cupones o bonos o intercambio de trabajo por alimento, por ejemplo el Programa de Educación y Salud en México, o el Bono Alimentario en Costa Rica; proyectos de construcción de infraestructura social, principalmente en Honduras; programas de seguridad social en Bolivia; programas de transferencias de efectivo hacia las familias pobres para que sus niños y niñas accedieran a los servicios educativos llamados también "vouchers". Chile fue la primera nación en implementar esta modalidad; luego se sumaron otros países como Guatemala, Colombia, Costa Rica, México y Honduras, sobresaliendo las experiencias de Bolsa Escola en Brasil, el Programa de Salud y Educación en México, y el Programa de Asistencia a la Familia en Honduras (Lustig 2000,:25).

Estos aparatos no sólo implicaron la institucionalización del "nuevo asistencialismo" en políticas de atención de la pobreza, sino que han venido evolucionando hacia una descentralización de la gestión de los programas sociales trasladando responsabilidades a los municipios y estimulando la participación de las comunidades y las ONG. Este fenómeno replantea las relaciones entre los niveles estatales y municipales y las iniciativas de los diferentes grupos sociales regionales involucrados; por medio de la transferencia de funciones y atribuciones se redefinen las relaciones de poder en el interior de la región, del Estado y de los municipios (Omaña citado Coraggio 1999). En los países de mayor tamaño como Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, México, Colombia y Perú, este proceso se enmarcó dentro de los planes de traslado de responsabilidades a los Estados o provincias. La descentralización, como señala Rivera,

"Supone la constitución o reconocimiento de órganos independientes, al menos en el plano de lo técnico-administrativo y en el plano decisional, dotados de un dispositivo material adecuado y con capacidad para desarrollar una gestión relativamente autónoma. Esta condición, en la mayoría de las experiencias realizadas en América Latina, no se cumple a cabalidad: o se apoya en un esquema de gobiernos locales, totalmente articulados al 'poder central' en el plano decisional, o se trata de un régimen municipal que mantiene niveles considerables de autonomías, pero que cuenta con presupuestos totalmente precarios e insuficientes" (Rivera 1997:11).

Lo local se transformó, en consecuencia, en un escenario privilegiado para orientar y cohesionar las relaciones comunitarias en torno a temas específicos y generadores de movilización y reflexividad social; un nuevo escenario en el que hay mayores competencias y mayor presión para las comunas y en la cual los municipios deben dar respuestas más amplias, pero en ocasiones con menos o similares recursos de los que disponían antes o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias (García Delgado 1998:16, citado por Coraggio 1999).

La descentralización y participación comunitaria operaron con base en una lógica de proyectos, las cuales facilitaron el acceso al financiamiento, el traslado de responsabilidades institucionales y la distribución de acciones en los distintos niveles de gobierno (Martínez Nogueira 1998:11). Estos proyectos, sin embargo, se han debatido en la ambivalencia que ha caracterizado a este segundo período, entre la concepción que las visualiza desde el enfoque reduccionista de la focalización cuya gestión es entendida como una opción excluyente de las políticas sociales y la otra, que postula una gestión como mecanismo de articulación, complementación y perfeccionamiento de las políticas universales (Martínez Nogueira 1998:12). En su concepción eficientista (la que parece

predominar) en los proyectos sociales conducen a una gestión de los problemas locales más determinística entre productos e impacto. Esta es la razón por la cual sus preocupaciones principales son la cobertura y los costos del programa y no el impacto sobre sus destinatarios; en la perspectiva más integrada implica la maximización del impacto sobre los beneficiarios y la optimización de la eficiencia y uso de los recursos para la generación de los productos (GTZ 1998:18-19).

Esta preocupación en la cobertura y los costos generaron un verdadero arco iris de experiencias de atención de los problemas sociales en el nivel local, que propició la dispersión de lo social, particularmente en el caso de los proyectos que se enmarcaron dentro de las concepciones limitadas de la selectividad. Así lo han mostrado recientes evaluaciones hechas por el Banco Mundial, que cuestionan precisamente esa visión cortoplacista de los fondos que tiende a desvincular a los proyectos de las instituciones y de la reforma de las políticas universales (Sojo, 2002:14) Por otro lado, facilitó la especificación de lo social, al punto que inauguró una especie de "micro ingeniería social", cuyo fin fue atender muy diversos y específicos temas en los campos de la salud, el saneamiento básico, la educación, participación de las mujeres, erradicación del trabajo infantil, entre otros, y cuyo desafío consiste en alcanzar el problema de la coordinación social.

Se produjo, en efecto, una fuerte tendencia hacia la organización de las comunidades en comités o grupos de vecinos, a veces como condición para beneficiarse de los proyectos sociales, tales como los comités de consumidores de los programas de distribución de leche en el Programa PROGRESA en México (Duhau s/a); las organizaciones para la autoconstrucción de vivienda en varios países de América Latina, la participación de "basistas" en Buenos Aires, las Juntas locales y vecinales organizadas en Uruguay, a raíz del proceso de descentralización que sufrió la Ciudad de Montevideo (Coraggio1999:37), los comités de mujeres, que participaron activamente en las organizaciones de vecinos para implementar de distribución de leche o alimentos en Perú, a comienzos de la década de los 1990. Esta participación social ha sido reconocida por muchos expertos como una de las mayores ventajas de estos programas sociales, particularmente de los fondos, ya que pueden potenciar experiencias dirigidas a:

- (...) modificar la estructura y dinámica de los diversos sectores de la política social y
- (...) promover la capacidad organizativa de los sectores pobres. Existe un amplio espacio para desarrollar tecnologías de intervención social creativas, costo efectivas y con capacidad de ser puestas en escala. (Bustelo e Issuani 1990:42)

Tales espacios se han valorado, también, como una oportunidad para que los pobres desarrollen una participación activa, que les permitiera organizarse para exigir la restitución de sus derechos, y poder expresar, de esta manera, una voz para reclamar un piso social básico, y transparentar el uso de los recursos como consecuencia de la activación de los mecanismos de exigibilidad (Ziccardi 1999).

Sin embargo también se ha llamado la atención acerca de que estas interpretaciones podrían ser en extremo optimistas, pues la participación social, atravesada por el corporativismo, podría deformar la equidad "en un sistema altamente segmentado con un complejo y descontrolado mix público/privado (Fleury s/a19)". De hecho, estos programas han sido fuertemente criticados por clientelistas, ya que ha sido normal que los líderes políticos los vean con fines políticos.



Estos son los casos del plan PAIS de la provincia de Buenos Aires, donde el gobernador desvió el contenido del programa, a raíz de las elecciones primarias que estaban por realizarse (Prevot1996:88); PRONASOL en el período de Salinas, que desató un amplio debate (Molyneux 2002:12, Bertranou1993: 232-237); PROGRESA, en el período de Zedillo<sup>43</sup> (Duhau 1997:99), y los programas impulsados, en la era Fujmori en Perú, con los cuales se dio una verdadera "colonización" de la sociedad civil por parte del Estado (Molyneux 2002p12).

### 3.3.3.5.1. Lo local y las estrategias de formación de capital social

Bajo el concepto de capital social, la política de asistencia es interpretada como una red de proyectos y programas cogestionados por diversos sectores públicos y privados, que están orientados a la administración o solución de problemas específicos que se dan en el nivel local (Vilas 1995). Lo local es para el Estado un espacio social en sí mismo, que se interpreta como una dimensión diferenciada y descentrada con poca o ninguna vinculación con el nivel general de la sociedad, el cual se encuentra constreñido por la disciplina fiscal y las limitaciones que impone la mundialización.

Se hace el análisis y la atención de problemas específicos, que experimentan las poblaciones delimitadas, cuyas causas inmediatas obedecen a factores vinculados específicamente a realidades circunscritas. Los problemas de salud sexual o reproductiva o de violencia doméstica son dos de esos casos, que se analizan desde la perspectiva que producen los efectos de la cultura patriarcal en la familia, o en las prácticas sexuales de las personas, sin mayor vinculación con lo social global, que las instituciones sociales en las que se enmarcan.

Lo común de lo social, que anteriormente confluía en el reconocimiento de las dimensiones estructurales de los problemas sociales que atañen a los grandes conglomerados (las cuales se procuraban modificar con una incidencia global de Estado mediante la "desmercantilización" de las relaciones sociales), deviene en una diversidad de aspectos a los cuales se otorga la misma jerarquía en el nuevo contexto. Se rompe, en consecuencia, con la visión esencialista de la sociedad y, por consiguiente, con la concepción global y teleológica del desarrollo social desarrollista. Tampoco hay un esfuerzo por abrir el espacio a la agregación de intereses. Por el contrario, las políticas focalizadas establecen una dinámica en la que, si bien pueden enriquecer a la organización social por la diversidad y las identidades sociales, los vínculos orgánicos y simbólicos son muy débiles y difícilmente, tal identidad se va a traducir en nuevo movimiento social central (Garretón 2001:42).

En los aspectos político-administrativos se buscan los mecanismos pertinentes para promover "la autogestión" comunitaria de los problemas locales. En los aspectos sustantivos, la cuestión es de índole cultural: se trata de modificar prácticas sociales y, por lo tanto, de movilizar a la sociedad para que asuma un papel autoreflexivo. Es decir, se busca el reconocimiento y especificación de ciudadanía.

---

<sup>43</sup> Ziccardi apunta, sin embargo a que la experiencia de PRONASOL obligó a que el Presidente Zedillo realizara una gestión más transparente de Progres.

La noción de ciudadanía se amplía, como vimos en el capítulo anterior, del ámbito civil y político, al social-cultural, y mientras que la política social y, en consecuencia, su atención se transforma en una actividad que combina la producción mixta de servicios y subsidios con nuevos valores orientados a forjar un reconocimiento de los derechos específicos (Guendel 2000). Se articulan, de este modo, las políticas de asistencia con las de empoderamiento social, cuyos contenidos son alimentados por una nueva concepción formulada por las corrientes postmodernas y el enfoque de los derechos humanos. Se da una congruencia entre estas últimas posiciones y el enfoque que postula "la descentralización" de la gestión social. Ello se refleja, inclusive, en el hecho de que el Banco Mundial comienza a recoger estos contenidos e incorporarlos en su concepción de la reforma social, descubriendo "la funcionalidad" que tienen, para promover la reconstitución del tejido social desde la perspectiva de la gobernabilidad. Se consuma, por lo tanto, un sincretismo que no deja de ser conflictivo en la medida en que el tema de los derechos específicos irremediamente abarca los aspectos distributivos de la riqueza, y reafirma la funcionalidad última del Estado como garante de una comunidad jurídica.

Las políticas de asistencia social impulsan, parafraseando a Giddens (1999), componentes vinculados con políticas de atención a la vida, lo cual imprime a la asistencia social un nuevo sesgo: el apoyo a la construcción de identidades. Si bien el alcance de estas acciones es limitado, la pretensión es atravesar toda la estructura del Estado, aspirando a construir una política global. Ésta es una tensión que incluso divide a quienes adhieren este enfoque en dos corrientes: la reduccionista, que se limita a la implementación de proyectos y la amplia, que se preocupa por el desarrollo del Estado como institucionalidad capaz de construir políticas públicas globales y permanentes. En el primer caso, hay una tendencia a focalizar en los pobres, y a especificar los problemas en un nivel tal, que los lleva a concordar con la lógica de los proyectos y acciones sociales, que se formulan en el nuevo concepto de asistencia social; recayendo así, en otra modalidad de asistencialismo, que coincide con los enfoques reduccionistas de la focalización. La segunda corriente tiende a vindicar los derechos específicos como derechos universales y, por lo tanto, no se limita a promover acciones únicamente hacia la población carenciada.

Como el enfoque de los derechos jerarquiza la vida por sus ciclos de edad, estas concepciones provocan en último término la misma dispersión que la perspectiva de asistencia social impulsada por los Organismos Financieros Internacionales, aspecto que viene siendo muy criticado por diversos autores. Más allá de estas corrientes, lo cierto es que las acciones de "atención a la vida" articulan una nueva forma de promoción social, que se suma al instrumental emanado de la modalidad de asistencia social que se implementa en este período de reforma. Sin embargo, hay que reconocer que perviven aquí dos lógicas distintas: en el caso de las propuestas de los organismos financieros internacionales, como ha señalado Vilas (1995 y 1997), se sobrestiman los asuntos gerenciales que tienden a interpretar los proyectos desde la perspectiva costo/beneficio, y se enfoca la participación comunitaria desde una visión instrumental. Vilas opina, siguiendo a Leftwich y Willians/Young, que detrás de este enfoque existe una preocupación por el control político de los grupos subalternos y la estabilidad institucional (Vilas 1995:196). En el caso de las corrientes postmodernas y de las inspiradas en el enfoque de los derechos humanos, hay un propósito genuino de empoderamiento social.

Cabe subrayar que las Organizaciones No Gubernamentales han ocupado un lugar central en esta visión de la asistencia social. Ellas han cogestionado los proyectos, incorporando y promoviendo los nuevos contenidos de las identidades, así como apoyando técnicamente el empoderamiento de las comunidades. Tales organismos, que con algunas excepciones<sup>44</sup>, jugaron un papel muy importante en la vida política y social de América Latina durante las décadas de 1970 y 1980, respaldando<sup>45</sup> a los movimientos políticos y sociales, en defensa de los derechos humanos, se han venido:

... institucionalizando y transformando en organizaciones formales, al punto de constituir un nuevo sector: el llamado Tercer Sector (diferente del Estado y del mercado), compuesto por organizaciones privadas sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir a favor de sectores discriminados o desposeídos de la sociedad. (Jelin 1994:103)

Los organismos de cooperación internacionales, tanto los multilaterales como los bilaterales, han contribuido al fortalecimiento de la ONG. Por ejemplo, el Banco Mundial ha creado una Red sobre Reducción de la Pobreza en la cual mantiene una política de incluir a las ONG. En su informe de 1997 se destaca que tales organismos participaron en el 47% de sus operaciones y gestión económica (World Bank 1997 citado por Ziccardi: 122).

La lógica del desenvolvimiento de las ONG es particular su incorporación en la política pública es específica, y no puede ser de otra manera, pues no tienen la globalidad de lo social, que obviamente le corresponde al Estado. La participación tan decisiva de estos órganos "privados" ha provocado un debate en América Latina, ya que para algunos expertos se les ha tendido a ver como sustitutivos del Estado. En algunos países latinoamericanos las ONG han tenido un protagonismo más allá de lo debido en virtud de la reducida gravitación de los organismos de bienestar del Estado en el campo de la asistencia social. Países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua son un buen ejemplo de ello, ya que tales organismos, promovidos especialmente por los donantes del exterior (bancarios y solidarios), se insertan en un doble vacío: gestión por parte del Estado y movilización y agregación por parte de la sociedad. Lo primero obedece a sus limitadas capacidades técnicas y financieras y a su acotación geográfica. Lo segundo nace de que no responden a una agrupación autónoma e intencionada de intereses sociales ni tienen capacidad de agregarlos para desarrollar una función efectiva de representación (Carlos Sojo 1998:8-9).

Sin embargo, para otros autores (Donati, 1997 y Anheier y Seibel 1977) el Tercer Sector es la manera moderna como la asistencia social; representa una redefinición de las relaciones entre sociedad civil e instituciones que trasciende el esquema dicotómico de lo público y lo privado<sup>46</sup>. Es una nueva forma de cooperación social que muestra la

<sup>44</sup> En el caso de México ha obedecido al centralismo que ha caracterizado al Estado, principalmente en los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (Ziccardi, 1999). En el caso de Costa Rica, las instituciones del Estado Social han tenido tanto peso en la administración de los programas sociales, que el papel de las ONG ha sido muy limitado, aun cuando en los últimos años se ha detectado algún crecimiento, en parte promovido por el traslado de responsabilidades al sector privado.

<sup>45</sup> Como señala Pilloti (1991) las ONG no son movimientos sociales, sino más bien más órganos técnicos de apoyo a la sociedad civil.

<sup>46</sup> Citando a Anheier y Seibel (1997:18) señala que no se puede afirmar que existe una relación dicotómica entre lo público y lo privado por las siguientes razones: 1) 'lo público-privado' no son dicotomías, 'más privado' no implica 'menos público' y viceversa; 2) las organizaciones del tercer sector son instituciones que, al mismo tiempo, median entre intereses y proporcionan servicios; 3) los modelos nacionales de estructuración del tercer sector son forjados más por las funciones de la integración sociopolítica que por criterios de eficiencia económica; 4) el tipo de régimen regulador prevaleciente en

búsqueda de otros horizontes de pluralismo en la asistencia social. De acuerdo con Donati y Lucas (1987), es una visión reduccionista, creer que la política social contemporánea se reduce exclusivamente a las actividades de bienestar que produce el Welfare State. Esto último pareciera ser el caso de algunos países latinoamericanos, razón por la cual las estrategias impulsadas por los Organismos Internacionales han sido tan exitosas. Un ejemplo de ello es Bolivia, que está en una transición de un estado de protección social correspondiente al Modelo del Welfare State incremental universal a otro, organizado por la privatización de algunos sectores de la política social. No necesariamente esto mismo ha ocurrido en países con un Estado Social desarrollado, como el de Costa Rica, donde las ONG no han tenido un peso importante en virtud que las políticas sociales tienen mayor cobertura y el Estado ha tendido a controlar todos los espacios de la asistencia social. Las estrategias gerenciales de traslado de responsabilidades al sector privado pueden, sin embargo, terminar convirtiendo a las ONG en un apéndice del Estado (Rojas 1997). Este también es el caso de México, aunque por otras razones vinculadas con el centralismo que ha caracterizado al Estado.

En resumen, el viejo concepto de participación social desarrollista vinculado con la organización de la comunidad para la satisfacción de las necesidades en los campos de la salud, la educación o la nutrición se modificaron y han tendido a autoconstruirse a problemas locales y puntuales. Se perdió el vínculo con la globalidad que le ofrecía la atención del Estado, aunque ganó el desarrollo de una capacidad reflexiva, pues ahora, la solución de algunos de los problemas sociales depende, en buena medida, de cambiar las prácticas sociales de los mismos miembros de la comunidad, o al menos, de su disposición a incorporarse en la búsqueda de las estrategias de solución.

Para algunos países, la participación social, en consecuencia, evidenció una transformación significativa<sup>47</sup> con respecto a los años setenta y ochenta, ya que pasó de una lógica de la confrontación, a un proceso de institucionalización social, que implicó el regreso a la normalidad (Sperberg 2002:1). Una normalidad aún relativa, pues como se ha visto con los casos ecuatoriano, peruano, paraguayo y argentino, el Estado de Derecho sigue siendo débil y presa fácil de las acciones perversas de políticos inescrupulosos. Maxime Moulineux (2002), ha caracterizado este tránsito como la transformación del movimiento social al capital social.

El concepto de capital social es uno de los instrumentos conceptuales que más ha contribuido a visualizar la nueva intervención social como un valor agregado que coadyuva a fortalecer el sentido de comunidad de las localidades y a integrarlas socialmente. No hay una definición única del concepto (Kliksberg 1999:89); incluso hay una concepción que pone el acento en los aspectos individuales, mientras que otra lo hace en los aspectos comunitarios. Hay, sin embargo, acuerdo en establecer que el sentido de pertenencia, el desarrollo de la confianza básica, y de la voluntad de construcción de una acción proactiva, en función a la atención de los problemas sociales de la comunidad, benefician a la gobernabilidad y el desarrollo de la productividad de una nación. A falta de una perspectiva global, que relacione la economía con la sociedad, se apuesta a impulsar la producción de capital social de manera localizada.

Se plantea, de este modo, una cohesión social restringida, pues se limita a la acción social de territorios muy localizados, o a lo sumo, a regiones donde se ejecutan los

---

una sociedad influye en la orientación del tercer sector (los países europeos-continetales tienen un sector más orientado hacia el Estado, mientras que los países anglosajones lo tienen más orientado hacia el mercado".

47 Este señalamiento lo hizo Sperberg (2002), para el caso chileno, pero bien puede ser generalizado al resto de países América Latina que vivieron experiencias autoritarias.

proyectos sociales, o donde hay una interacción positiva entre los atributos de los individuos y de la colectividad. Esta es, en definitiva, la sustancia política a la que se aspira, más allá de los efectos materiales de las intervenciones. Se valoran muchísimo las experiencias que logran articular estas voluntades comunitarias con la incidencia limitada del Estado, y que se expresan en saltos organizativos y sociales. Un ejemplo es la experiencia de Villa Salvador, que según Kliksberg (1999:93), muestra un enorme esfuerzo de construcción comunitaria realizado en las más difíciles condiciones, y orientado a ciertos valores. Se resalta la visión colectiva en la promoción de valores comunitaristas, de la participación activa y de la autogestión. No obstante, no se logró solucionar los problemas de pobreza, que según este autor, "tienen que ver con factores que exceden totalmente el ámbito de esta experiencia y forman parte de los problemas del país".

La teoría del capital social constituye la base sobre la que se sustenta la nueva concepción de la integración social embutida en la nueva modalidad de asistencia. En su acepción comunitarista:

...consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. Reside, no en las relaciones interpersonales diádicas, sino en estos sistemas complejos, en sus estructuras normativas, gestionarias y sancionadoras. Recordemos, al respecto que las comunidades son mucho más que redes; mucho más, incluso que redes 'circunscritas' (Bounded). La definición clásica de comunidad abarca aspectos de actividad coordinada con cierto propósito común, autogobierno, superestructura cultural y sentido de identidad. (Durstón 2000:21)

En otras palabras, se refiere a la construcción de una institucionalidad, en este caso de una nueva institucionalidad, pues las comunidades en América Latina se han distinguido por la ausencia de una cultura basada en el reconocimiento recíproco.

El Banco Mundial, que desde su Reporte Anual de 1997 ha definido claramente una agenda centrada en la participación de la ciudadanía y las comunidades en la producción de bienes colectivos, ha evolucionado hacia el concepto de redes de seguridad social o sistemas de protección social. Según Moulineux (2002:11), el concepto de capital social es convergente con la Agenda del Banco Mundial en varios sentidos: 1. El énfasis en la descentralización y la subsidiariedad como capital social; 2. Se le otorga prioridad a las organizaciones de la sociedad civil y las independientes rescatadas como capital social; 3. La idea de que las comunidades son más eficientes que el Estado en el logro del bienestar; 4. El énfasis en las virtudes de la autoayuda y el trabajo voluntario. Lo social lejos de ser visto desde la atomización sin cuerpo, comenzó a ser visualizado desde la perspectiva de cómo mantener el tejido social (Lustig, 2002:27), es decir, la integración social. En la definición del Banco Mundial, esto significa '*the "glue" that holds societies together*' (Moulineux 2002:5). Pero no se trata, como en el paradigma integracionista, de la integración entendida como una voluntad colectiva construida desde arriba, sino de la capacidad para autogenerarse frente a las adversidades mediante la producción de capital social. De ahí que este venga proponiendo la articulación de los programas y fondos de asistencia social, que se habían constituido a lo largo de los últimos dos decenios en un Sistema de Protección Social que abarque una red de protección y de seguridad social. Brasil creó la Red de Protección Social en 1998, durante las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial mientras desarrollaba iniciativas para mejorar la coordinación de la política social, lo que continuaba dando problemas para articular los programas de asistencia social. La Red

incluyó veintidós programas considerados esenciales para proteger de las crisis a los más pobres de la coyuntura de crisis (Faria 2002:20-21).

Este es un nuevo instrumento promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Pretenden usarlo para solucionar los problemas de coordinación social e institucional, y para crear mecanismos que protejan a los pobres de las crisis cíclicas a las que han estado sometidas las economías latinoamericanas, a raíz del aumento de la vulnerabilidad económica provocada por la apertura comercial y la entrada de capitales. La protección social es asociada al riesgo social: prevención, alivio y enfrentamiento del riesgo. Las redes de protección social son estrategias mixtas de reducción del riesgo, que articulan un conjunto diverso de programas de seguridad social y de asistencia social, como estructuras permanentes para el manejo de las crisis (Lustig 2002:28). El Estado deviene en un simple catalizador de la acción de la comunidad, de las organizaciones privadas y de las ONG. Su rol consiste en evaluar los riesgos en función del tejido social y actúa movilizandolos recursos cuando se requiere:

El manejo del riesgo tiene que formar más bien parte de una estrategia a largo plazo, como la de invertir en servicios económicos y sociales. Esto daría la posibilidad de incluir una comprensión más amplia de cómo las mezclas alternativas de política macroeconómica afectan el crecimiento y la distribución del ingreso, una estructura de redes de seguridad que se pueda expandir de forma anticíclica cuando ocurran los impactos, sin que se creen distorsiones a largo plazo, un menú de actividades guiadas que pudieran expandirse y líneas de gasto que pudieran cortarse cuando fuera necesario hacer recortes fiscales, así como sistemas de información para seguirle la pista a los cambios y su efecto en el tiempo. (Lustig2002:28)

De acuerdo con Hicks y Wodon (2001), los países latinoamericanos cuentan con un conjunto de programas de protección social, pero estos no cumplen con los criterios de una red de protección y de seguridad social<sup>48</sup>. Estos criterios, a su juicio, son los siguientes: análisis de factores riesgo; cobertura suficiente a los grupos a los que se desea llegar; adecuada focalización; bien supervisadas por instituciones públicas; anticíclicas y con capacidad de funcionamiento automático cuando hay crisis; sustentadas financieramente; eficaces y eficientes; complementarias y no sustitutivas a otras redes o mecanismos de protección social de carácter privado; reducirse cuando la crisis haya sido superada.

Este planteamiento, a diferencia de las propuestas reduccionistas de focalización de la pobreza, alude a las causas de la pobreza, ya que propone centrar las acciones en la reducción y mitigación del riesgo, de ahí que se formule claramente la necesidad de la intervención pública (Sojo, 2002:13-15). Los fondos sociales son el medio para movilizar esos recursos e inducir la participación de los proveedores privados. No obstante presenta dos problemas: confía excesivamente en las capacidades de los fondos, a pesar de las limitaciones que se le han hecho, y sobrestima los mecanismos informales de protección (Sojo 2002:13-15).

Más allá de las limitaciones que tiene el enfoque comunitario del aseguramiento, es importante puntualizar, para concluir este apartado, los siguientes cuatro comentarios:

---

<sup>48</sup> Carolyn Moser, quien se basó en este enfoque del Banco Mundial, señala en el caso de Bolivia, que aparte del FIS, se han creado otros fondos sociales como el Fondo de Desarrollo Campesino y el Fondo Nacional de Desarrollo Nacional dirigidos a mitigar y reducir respectivamente los riesgos a los pequeños agricultores y a las familias pobres de las zonas rurales (Moser, 2001, p.15-16).

1. La red es una vía de solución a los problemas de descoordinación social generados por la desregulación y el resurgimiento del mercado como principio de coordinación social. La red contribuye al fomento del intercambio de experiencias y de información mejorando las intervenciones sociales, evitando las duplicidades y creando espacios adecuados para la comunicación entre los miembros y entre las comunidades y las instituciones públicas, así como, propiciando mecanismos de solidaridad social limitados, por cuanto son mecanismos acotados de coordinación. De esta manera, contribuye a fortalecer el tejido social.
2. El Estado, que en el planteamiento típicamente neoliberal tiene un reducido papel social, asume una función permanente de conducción política de las redes de protección, obteniendo información, dosificando la inversión social en función de los niveles de riesgo y evaluando la eficacia de las redes. Como señalan Messner (1999) y Lechner (1997:12-1), es el único actor que puede asumir tal papel, ya que las redes como tales carecen de esta capacidad.

En aquellos países en los que el Estado no tiene el desarrollo suficiente para actuar como pegamento social, la red de protección posibilita un tipo de movilización y organización social que crea instituciones comunitarias de bienestar, las cuales, como señala Moser (2001:21) para el caso de Bolivia, constituyen un camino para producir cohesión social. Estos autores señalan, sin embargo, que las redes no garantizan la integración social, aunque funcionan:

...gracias a recursos integrativos como la confianza, respeto, tolerancia, reciprocidad, sensibilidad moral, sentido comunitario y otros. Presuponen pues —al igual que la democracia— la existencia de ‘un capital social’ o normas básicas de la convivencia social. No está claro, empero, la relación entre la coordinación explícita y acotada mediante redes, y la cohesión cotidiana y difusa que ofrecen las reglas de civilidad. (Lechner1997:16).

3. La integración social, entendida como el desarrollo de lazos de pertenencia social y política y de un sentido de reconocimiento o aceptación de los valores comunes de la sociedad, no puede ser el resultado de redes de protección social, normalmente constreñidas social y territorialmente, si no está acompañada de otros aspectos relacionados con una perspectiva republicana del Estado.
4. La red es tan solo un instrumento que contribuye a proveer servicios de atención social, a movilizar la sociedad y forjar un tejido social acotado: no es un instrumento para propiciar la democracia, en tanto preserva órdenes jerárquicos que obedecen a la manera en que están estratificadas las comunidades. Debe ser reconocido, que la sociedad civil es difusa y no todas sus motivaciones son moralmente buenas (Torres Rivas 2001:6).

### 3.3.4. Democracia y política social

La crisis y la reforma de la política social se han desarrollado en un contexto de democratización de las sociedades latinoamericanas. Éste es un ingrediente que tiñe al proceso de desafíos más complejos en la región, ya que la democracia no fue siempre un factor importante para la evolución de la política social en el período desarrollista. A

pesar de la persistencia del autoritarismo en sus estructuras económicas y sociales, ha mantenido una preocupación permanente por la democracia, y, en general, por los valores emanados de la modernidad (Kaplan 1984), lo cual se ha expresado en distintos esfuerzos colectivos por establecer horizontes más democráticos, dentro de los que se puede mencionar el Estado Social.

Lamentablemente, en la mayoría de las naciones, el fortalecimiento de las políticas sociales, aún en los países con mayor grado de desarrollo social, no siempre estuvo acompañado de un robustecimiento de las instituciones democrático-liberales. Si bien el desarrollismo coincidió en algunos países con largos períodos en los que predominó la democracia representativa, también fueron comunes los gobiernos dictatoriales (Brasil, Perú, Honduras y Panamá) que impulsaron políticas sociales con un afán populista, de ganar apoyo y legitimidad. La fragilidad o la ausencia de la democracia-liberal contribuyó, más bien, a que la política social fuese utilizada de manera más sistemática con afanes clientelistas, y en algunos casos como en Centroamérica, como parte de estrategias militares contrainsurgentes. Cabe destacar, sin embargo, el ejemplo de Costa Rica, en donde el fortalecimiento de la política social estuvo acompañado del desarrollo de instituciones democráticas, contribuyendo a forjar una cultura política fundamentada en los valores liberales de la libertad y de la igualdad jurídica, y en los principios de la solidaridad social presentes en la concepción del Estado Social.

Como ha señalado Habermas, no existe una correlación directa entre política social y democracia. La democracia es el resultado de reconocimiento recíproco que se encarna en las instituciones y propicia un sentido inclusivo de colectividad sustentado en una acción comunicativa. La política social es un resultado de esta dinámica que contribuye a ello, pero no es una condición *sine qua non*. Existe una diferencia entre la política social como un instrumento para el desarrollo de la democracia y la política social, entendidas como un medio de mejoramiento social. En los países de socialismo real, se implementó una política social que mejoró las condiciones de la población pero en un contexto de falta de libertad; igual ocurrió en América Latina, con el agravante que, a diferencia del socialismo real, el propósito de las dictaduras no fue garantizar la igualdad, sino todo lo contrario. En razón de esta especificidad histórica que vive la región en la década de los 1990, la discusión de la reforma de la política social ha estado asociada a los temas de la democracia y del orden. De nuevo en este campo encontramos diferentes concepciones. Por un lado, están los que centran su preocupación en construir una sociedad democrática, sustentada en la idea del pacto social y del Estado de Derecho como fundamento del mismo. Por otro lado, se encuentran los que se preocupan por el problema del orden; sus reflexiones giran, más bien, en torno a como hacer más gobernables estas sociedades. Finalmente, se localizan los que relacionan la democracia con cambios culturales profundos, que conlleven transformaciones en las relaciones sociales en todos los ámbitos públicos y privados. Estas concepciones atraviesan las propuestas de reforma de la política social y le otorgan una funcionalidad dada a dicha actividad.

América Latina está luchando por completar un proyecto nacional, inconcluso ahora en un contexto caracterizado por enormes transformaciones mundiales en los campos de la comunicación, el desarrollo científico-tecnológico y los mercados financieros, que parecieran estar redefiniendo y rejerarquizando los principios constitutivos sobre los que se ha levantado el capitalismo industrial en los últimos cien años (Castells 1994). La construcción de la democracia pasa hoy no sólo por el desarrollo de un Estado de Derecho, como bien ha señalado O'Donnell (2001), igualmente, implica avanzar hacia



una economía competitiva, que experimente niveles adecuados de productividad. Ello exige integralidad a la política pública, y un desarrollo social ajustado a estas necesidades. La reforma de la política social plantea una discusión que trasciende las viejas interpretaciones unilaterales, las cuales se quedaban en la crítica hacia la funcionalidad de la política, o en la prescripción simplificada y tecnocrática.

En resumen, el umbral del nuevo siglo ha sido paradójicamente un escenario propicio, tanto para el fortalecimiento de la tendencia a la desigualdad inmoral<sup>49</sup>, como para el replanteamiento del Estado Social. Los avances sociales alcanzados en los setenta, principalmente en aquellas naciones que configuraron un aparato de bienestar importante, constituyen la base de una reforma de la política social, en la cual, mantienen vigencia las perspectivas de los movimientos sociales y políticos, que reivindicaban el igualitarismo social y la democracia. El fortalecimiento de la tendencia a la desigualdad social, también pareciera estimular un proceso de esta magnitud, pues sin canales que atiendan esta desigualdad pareciera improbable que los países latinoamericanos preserven la estabilidad política, y desarrollen capacidades como para obtener mayores réditos en su inserción al mercado mundial reestructurado. Se conjugaron para ello diferentes factores económicos y políticos, a saber: 1. La profundización del proceso mundialización; 2. El agotamiento de las políticas desarrollistas; 3. El retorno del liberalismo en su versión más tecnocrática, deshumanizante y conservadora; 4. La crisis del modelo Estado Céntrico; y 5. El resurgimiento del autoritarismo y del populismo.

### 3.3.5. Ética y reforma: un debate

La reforma de la política social remite, entonces, a una discusión profundamente ética. Es un punto de inflexión que valora la contribución que el Estado ha realizado en el campo social, y, al mismo tiempo, se sitúa en el presente señalando los límites, las posibilidades, y los desafíos de alcanzar un proceso de desarrollo utilizando un enfoque integrado. El balance de la modernización desarrollista arrojó, como señaló un prestigioso sociólogo, una deuda social. Ante la pregunta: ¿cuál es la sociedad futura que queremos construir en América Latina? cuya respuesta generó en el pasado utopías no realizadas, así como interpretaciones y enfoques realmente novedosas, los esfuerzos de racionalización impulsados desde el Estado se debaten entre los enfoques perversos que buscan una racionalización negativa, y los que se plantean una construcción más democrática.

Lo anterior coincidió con dos procesos que ocurrieron a escala mundial: 1. El fortalecimiento del proceso de globalización, que condujo a una mayor gravitación de las Agencias de Cooperación y de Desarrollo en el mundo y coadyuvó a la experimentación y al fortalecimiento de intercambios de experiencias, al tiempo que estimuló la estandarización y homogenización de la política social, y por otra parte, generó un movimiento ético a favor de los derechos humanos, que abrió espacio para repensar los enfoques tradicionales de lo social y de la democracia; 2. La caída del Muro de Berlín y la disolución de Unión Soviética, que llevaron la discusión de la izquierda sobre la política, la democracia y el tema de Estado de Bienestar de una perspectiva instrumentalista

---

<sup>49</sup> La desigualdad en el capitalismo es una desigualdad legítima sustentada en una relación jurídica entre iguales, que se realiza en el mercado, y en la que el asalariado intercambia su fuerza de trabajo por una masa monetaria fijada, de acuerdo con el precio establecido por la oferta y la demanda de trabajo, precio, que más o menos, es equivalente a lo necesario para la sobrevivencia.

hacia otra basada en la ética, y que avanzó hacia una visión institucional del cambio social, centrada en la noción de ciudadanía y de derechos. El regreso a la democracia en Argentina, Chile y Uruguay, así como la pacificación y reinstitucionalización de Centroamérica contribuirán a fortalecer este nuevo abordaje en la región, sustentado por una perspectiva más viable e inclusiva para alcanzar la profundización de la democracia.

En el campo de la política social esto permitió que el pensamiento se centrara en la reingeniería, con lo cual se perdió el interés y la profundidad de las reflexiones acerca del papel estructural e ideológico de esta actividad del Estado, pero, además, contribuyó a que se enfatizara en la especificidad de lo social, y en la vinculación entre el discurso ético y moral, y las políticas sociales. En cierto modo, y comparándolo con las elaboraciones del pasado, constituyó una despolitización del pensamiento. Pero en otro sentido, ganó terreno en términos de su especificación e integralidad. Se abandonaron las dicotomías, y se intentó restituir una unidad que había estado fragmentada por el estructuralismo, así como se tendió a integrar las tradiciones socialistas y liberales de lo social.

El debate surgido en virtud de la crisis de la deuda, retrotrajo la discusión en un contexto muy diferente que estableció límites más claros y obligó a que la creatividad política se expresara en nuevas visiones institucionales, formas singulares de organización y demanda de la sociedad civil, y nuevas maneras de exclusión social. Con la finalización de la guerra fría, este debate adquirió otras connotaciones, que a su vez mostraron tonalidades diferentes en la medida en que las políticas neoliberales fueron adentrándose en la estructura económica y social, y arrojando resultados. En efecto, el reduccionismo neoliberal, principalmente de los comienzos de los años 80, visualizaba la reforma económica como una premisa de la integración social. Se argumentaba que la pobreza era producto del mal funcionamiento de los mercados, a raíz de las distorsiones provocadas por un Estado hipertrofiado, que estimulaba monopolios y afectaba los precios relativos. El modelo neoliberal construía un modelo de sociedad sustentado en la iniciativa privada. La reforma era una reforma social, dentro de la cual la política social constituía un instrumento, que servía a dos propósitos: 1. A la compensación social orientada a contener la pobreza como una estrategia de gobernabilidad, que iba a contribuir a que los más pobres no fueran los más afectados por los necesarios efectos de las reformas económicas; y, 2. A la generación de una nueva cultura social en la que la solidaridad adquiere un carácter eminentemente "comunitarista".

La preocupación de las concepciones antineoliberales, que articulaban a los defensores del desarrollismo y a las corrientes marxistas, se centró en el problema de la desigualdad social. La crítica fundamental consistía en cuestionar el mercado, en tanto mecanismo de integración social, en una sociedad fracturada que aún no había sido capaz de construir una perspectiva integradora. Inquiría la visión reduccionista, que enfocaba la reforma económica únicamente desde la perspectiva del sistema económico, y visualizaba la política social como un programa coyuntural orientado a la contención de la pobreza. El debate fue dicotómico: la propuesta neoliberal versus la propuesta del Estado Social. La discusión ha venido evolucionando desde entonces. La pregunta siguió siendo la misma, aunque las respuestas ganaron en complejidad. Surgió el tema de los derechos humanos más relacionados con la especificación de los derechos, al tiempo que el Modelo del Estado Burocrático comenzó a derrumbarse, y, por lo tanto, a cuestionarse de manera más sistemática. Esto no fue casual, sin duda alguna, lo que se denominó como la

contrarrevolución conservadora impactó el debate, generando prácticas sociales e institucionales, rejerarquizando temas y condensando soluciones.

Las fracturas sociales, desarrolladas con más fuerza gracias a las reformas económicas, en un contexto de modernización acelerada, a raíz del fortalecimiento del mercado, constituyeron "una caja de Pandora" que diversificó y profundizó las problemáticas sociales. Paradójicamente, ello estimuló la discusión en materia de política, pues la demanda obligó a la diversificación de los programas sociales. La reforma de la política social dejó, entonces de obedecer a los dictados de la racionalidad económica, y se vio compungida a enfrentar la complejidad social.

El debate sobre la sociedad que se quiere adquirió nuevos y más interesantes matices. Se redescubrió al individuo como un sujeto integral, y a la comunidad se le asignó un papel que fue más allá de ser depositaria de proyectos sociales. El concepto de ciudadanía se enriqueció, y los temas de la justicia adquirieron dimensiones muy diferentes a las que emergieron en los años setenta, con lo cual los temas asociados a la libertad se incorporaron a la discusión sobre la política social. Quizás, el fin de la guerra fría y la reconceptualización de lo posible y de lo deseable, alimentaron los enfoques con elementos mucho más complejos, los cuales se tradujeron en propuestas de solución menos mesiánicas.

La reforma es, por consiguiente, un punto de llegada, un reconocimiento, de la importancia de que el Estado continúe colaborando con la construcción del tejido social. Los puntos de vista más radicales en defensa y en contra de la política social, han ido moderándose. Los primeros han reconocido que son necesarias las políticas sociales sectoriales orientadas a atender únicamente las necesidades más básicas de la población en los campos de la salud y de la educación, aún cuando continúan insistiendo en una reasignación del gasto hacia la contención de la pobreza crítica. Mientras tanto, los segundos aceptan un tipo de racionalización orientada a mantener de manera más eficiente el rol asignado por el Estado. Los movimientos sociales, por el contrario, señalan las vindicaciones no satisfechas y coyunturales, en la medida en que surgen de causas muy diversas relacionadas con el influjo de organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales, que tienen una gravitación especial en las políticas públicas. Todo ello refuerza la idea, que América Latina va caminando hacia una reforma de la política social de las proporciones que tenían las políticas desarrollistas impulsadas a comienzos de la segunda mitad del siglo XX.

La pregunta que hizo Rawls (1999), acerca de si nos encaminamos hacia una concepción general de la justicia, adquiere vigencia en el actual contexto latinoamericano, sobre todo considerando que los límites para las diferentes utopías parecen estrecharse aún más. De hecho, en la discusión sobre la reforma de la política social gravitan, de manera más enfática, preguntas morales y éticas, muy articuladas con los problemas instrumentales de los medios más adecuados y de los fines pertinentes.

La distinción "rawlsiana" entre lo racional y lo razonable, atraviesa ineludiblemente toda esta discusión. La reforma de la política social es un asunto que oscila entre la técnica, la política y la ética, y que por consiguiente se encuentra recortada por el contexto pero, concomitantemente, tiene una dinámica, que en sí misma conduce a resultados inesperados por los actores sociales, incluso los más privilegiados, en términos de la influencia y del control de los procesos institucionales.