

ISONOMÍAS EN EL HIPOGEO. PROGRAMAS SOCIALES Y REFORMAS EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA DÉCADA DE 1990

Rodrigo Hobert
Universidad de Buenos Aires (Argentina)
rhobert@mail.fsoc.uba.ar

Resumen

En el presente trabajo serán analizadas las tendencias generales que han encarnado las reformas de los programas sociales en América Latina durante la década de 1990, así como los mecanismos que las han caracterizado. La exposición de diversas perspectivas en torno a los procesos de reforma y a la caracterización de las políticas sociales, consideramos nos brindarán insumos indispensables a los efectos de conceptualizar la importancia de dichos procesos.

Palabras clave: procesos de reformas, programas sociales, América Latina, políticas sociales.

Introducción

El marcado endeudamiento externo, el agotamiento del Estado de Bienestar, la escasa articulación de políticas tendientes a equilibrar las balanzas de pagos y los déficits de recaudación impositiva, el incremento del gasto público, además de un estancamiento productivo severo, procesos inflacionarios y de salida de capitales extranjeros y locales de las economías regionales, constituyeron algunas de las diversas expresiones de las crisis socioeconómicas en América Latina desde fines de la década de 1970 hasta avanzada la década de 1980.

Como consecuencia de este contexto, en términos generales durante la década de 1990 fueron llevadas adelante un conjunto de medidas tendientes a paliar la embestida de las crisis. Fruto de esto fueron los procesos de reforma del Estado, la liberalización de variables financieras, la descentralización (1) del área de influencia estatal, la privatización de empresas públicas, la desregulación de los sistemas laborales, previsionales, de salud, educación, asistencia y seguridad social. Hechos que configuraron un nuevo contexto signado por la apertura de la economía hacia los mercados internacionales, nuevas políticas cambiarias, de crédito e inversión. Estas políticas de corte macroeconómico estuvieron en coincidencia con estrategias orientadas a la transformación de las políticas sociales. Bajo el lema del eficientismo, la optimización de los recursos y de los servicios, se fueron llevando adelante políticas de transformación que persiguieron la readaptación de las diversas estructuras estatales latinoamericanas.

En el presente trabajo serán analizadas las tendencias generales que han encarnado las reformas de los programas sociales en América Latina durante la década de 1990, así como los mecanismos que las han caracterizado. La exposición de diversas perspectivas en torno a los procesos de reforma y a la caracterización de las políticas sociales, consideramos nos brindarán insumos indispensables a los efectos de conceptualizar la importancia de dichos procesos.

Los procesos de reforma de los programas sociales y sus etapas

Previo a los procesos de reformas, la mayoría de los estados latinoamericanos estuvieron caracterizados por altos grados de centralización administrativa permeados por intereses políticos y/o sindicales, además de coberturas ineficientes y asimétricas sobre sectores postergados y otros que pudiendo afrontar los costos de sus coberturas eran beneficiarios de los sistemas sociales universales. Estos fueron factores sobre los cuales se orientaron las críticas en torno a la ineficacia e inequitativa distribución de los recursos públicos. Desde la perspectiva de diversos autores (2), esto ocasionó no sólo la superposición de recursos y esfuerzos tendientes a la consecución de los objetivos de las políticas públicas, sino también una declinación en la calidad de las coberturas sociales. Las medidas de ajuste estructural llevadas adelante por los estados latinoamericanos estuvieron orientadas a reestructurar la organización de los programas sociales, menguar el grado de influencia de los actores intervinientes, con el fin de paliar los perjuicios operativos y lograr mayores grados de eficacia en la acción.

Robert Kaufman y Joan Nelson destacan que la existencia de grados de resistencia por parte de la opinión pública con respecto a los procesos de reforma, en general se debió al poco conocimiento sobre los objetivos en sí, además de la desconfianza acerca de si las metas proyectadas tendientes a lograr mayores grados de eficiencia y calidad fueran las realmente buscadas. Asimismo, resaltan la resistencia que diversos grupos de interés organizados (políticos, sindicales) tuvieron con respecto a las reformas. Estos sectores poseían una influencia significativa, pues eran miembros y beneficiarios tanto de las estructuras estatales como de la administración de las políticas sociales.

Las dificultades que afrontaron las reformas de los programas sociales pueden concentrarse en: la baja adopción a los marcos de reforma internacional en los sectores de salud y educación, a pesar de avances generales en materia de descentralización; la baja percepción social del impacto en las políticas de reforma en materia de salud y educación, que condiciona la asignación de esfuerzos y recursos por parte de las administraciones hacia políticas con mayor visibilidad; y la complejidad propia del rediseño de los sectores de salud y educación, el cual conduce a una reestructuración de roles, asignaciones, responsabilidades, coordinaciones entre los diversos niveles de gobierno y a una reformulación general de la lógica organizativa que atraviesa desde los prestadores hasta los beneficiarios.

En términos generales, Kaufman y Nelson distinguen cuatro fases analíticas en los procesos de reformas: a) cuando las reformas que devienen como parte de una agenda política, es decir, cuando los hacedores de decisiones comienzan a considerar seriamente la necesidad resolver los problemas de los sectores sociales; b) la *etapa de iniciación*, fase en la cual las propuestas concretas avanzan hacia desarrollos tendientes a la ejecución de las mismas; c) la *etapa de autorización formal*, la cual puede ser viabilizada a través de procesos deliberativos o decretos del poder ejecutivo; y d) la *etapa de implementación*, fase en la cual toman parte actores e intereses relacionados con las áreas sobre las cuales se implementarán las reformas y la cual puede tomar años para establecerse (3). Los autores destacan que las reformas pueden fracasar o continuar en cualquier punto de estas fases. Es dable destacar que las variadas *etapas de diseño* han sido llevadas adelante por equipos específicamente enfocados a los procesos de reformas, los cuales han operado no sólo dentro de las carteras específicas sobre las cuales se llevarían adelante dichos procesos, sino también desde los ministerios de economía o finanzas, contando incluso con la participación de algunos presidentes de los estados latinoamericanos. Esta etapa no ha estado restringida a la consulta, aunque limitada, de grupos de interés, representantes del Parlamento u de otros grupos. Con respecto a la *etapa de autorización*, las cámaras legislativas y los partidos políticos tuvieron relevancia en algunos casos latinoamericanos; no obstante esto la celeridad, profundidad e impacto de muchos de los ejemplos de reforma hicieron que estos jugaran un rol menos preponderante que el del poder ejecutivo al momento de efectivizar la autorización. Por último, la *etapa de implementación* ocupó a un amplio grupo de actores durante largos períodos de tiempo, pero esta fase dependió fundamentalmente del continuo monitoreo y participación de autoridades ejecutivas de los estados nacionales (4).

De acuerdo con el desarrollo de estos autores se establecen seis observaciones generales sobre los procesos de reformas: a) en relación con el modo en que las reformas avanzan en las agendas gubernamentales; b) con relación a los funcionarios de alto rango del ejecutivo (como los presidentes, asesores, ministros) y sus intereses con objetivos políticos particulares en función de posibles reformas del sector social; c) con respecto al modo en que se produce la *etapa de diseño*, pues los funcionarios dentro de la burocracia estatal han tenido roles predominantes en las fases de diseño de las reformas; d) en torno a la *autorización*, pues los funcionarios, la burocracia estatal y los grupos de interés son los actores principales de las fases de autorización del proceso de reforma; e) con relación a la *etapa de implementación*, la cual normalmente es la fase más extensa en el proceso de reforma y envuelve la participación de un conjunto mayor de actores; y f) con respecto a los diferentes tipos de reformas, las cuales se relacionan con diversos tipos contextos y desafíos políticos (5).

Los autores destacan que los distintos procesos variaron en cuanto a su extensión, velocidad y transparencia con relación al reconocimiento del impacto de la reforma, a los costos impuestos sobre los sectores de interés y a la percepción de los costos o beneficios por parte de las agencias o grupos de interés. Destacan que dichas reformas pusieron en juego valores relativos al individualismo, la solidaridad, la responsabilidad del Estado con respecto a sus ciudadanos, la educación, la salud y la participación de los sectores seculares y religiosos.

A su vez proponen un recorrido analítico que comprende la facilidad o dificultad del tipo de reformas llevadas adelante. Partiendo de las más fáciles destacan: la expansión de la capacidad y mejora de los recursos existentes (de corte popular, con una ampliación de la cantidad de beneficiarios); la agregación de programas que no demanden cambios en los programas existentes (relativamente sencillas de ser aplicadas con la ayuda de financiamiento externo); la creación de nuevas organizaciones (de mayor dificultad, aunque ha sido una estrategia recurrente de reforma en muchos países); y el cambio de las reglas de juego en torno a la distribución de recursos y los manejos financieros de los gobiernos (medidas que han poseído un carácter controversial y mayores oposiciones). El cambio en la estructura y el núcleo de la administración pública pueden implicar dificultades políticas. En varios ejemplos mencionados por los autores sobre América Latina, estos cambios suelen presentarse en función de objetivos eficientistas y pueden tomar varias formas, entre las cuales destacan: la descentralización de las autoridades intervinientes (en el caso de escuelas y hospitales y su traspaso de la administración por parte del Estado nacional a los estados provinciales), la mayor reorganización de los ministerios nacionales (a través de la focalización en aspectos particulares para incrementar su eficiencia, en coincidencia con el proceso descentralizador), la creación y el fomento de organizaciones de padres, consejos escolares, asociaciones (para supervisar las acciones de las escuelas y las clínicas) y el establecimiento de sistemas que evalúen

y recompensen el desempeño (tanto de los beneficiarios como de los prestadores), siendo esta última una de las medidas más polémicas y resistidas (6).

Por otra parte se distingue la existencia de asimetrías en torno a la estructuración de poder de los diversos grupos actuantes durante los procesos de reformas. Estas asimetrías configuran esquemas de interés que se corresponden con los costos y beneficios subyacentes que identifican los diversos actores en juego. Los autores destacan la relación entre el desarrollo económico y los procesos de reformas de los sectores de la salud y la educación. En este sentido, expresan que muchos de los estudios realizados sobre los procesos de reformas en Latinoamérica se han focalizado en la búsqueda del diseño más beneficioso de reestructuración de estos sistemas.

Más allá de las expectativas iniciales en relación con los procesos de reformas, lo cierto es que estos procesos se han dado de modo diverso de acuerdo con las naciones donde fueron implementados. De allí la búsqueda de un necesario conocimiento de la especificidad del sistema político y del desarrollo de las relaciones sociales en cada país a los efectos de comprender su profundidad, desarrollo, éxito o fracaso. El análisis de los procesos a su vez brinda las herramientas necesarias para comprender que a pesar de sus diseños e implementaciones, no han logrado obtener resultados positivos con respecto a las aspiraciones iniciales de obtención de una calidad y equidad prestacional mayor. Es en este aspecto donde se fortalece el sentido de la inclusión del análisis contextual a los efectos de comprender las incidencias y alcances de los procesos de reformas, pues son las estructuras sociales (relacionales, políticas) de los países las que, en definitiva y más allá de las reformas, tienden a reforzar las desigualdades previas y profundizar la pobreza.

Con relación al aspecto estructural, desde el trabajo de Kaufman y Nelson nos es posible observar la existencia de sectores opositores a los preceptos eficientistas, tan declamados durante la difusión del factor positivo de las reformas. Esto se debió tal vez a que si bien las reformas se encontraron orientadas a objetivos de eficiencia, a la vez se inclinaron hacia una mayor apertura hacia la participación del mercado en detrimento de anteriores esquemas con mayor participación y protección estatal, a los efectos de garantizar la competencia que se especulaba mejoraría las prestaciones de los servicios. Con el fin de subsanar las brechas ocasionadas por las reformas de los sistemas de cobertura social, los autores destacan la importancia de la acción política gubernamental a los efectos de garantizar el éxito de una reforma sustancial de los sistemas de servicios sociales que permitan una mayor inclusión de los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas.

Al analizar el modo en que estas reformas fueron incluyéndose en las agendas de los gobiernos latinoamericanos durante las décadas de 1980 y 1990, los autores ponen de manifiesto el modo en que estos procesos fueron debilitándose y hasta incluso diluyéndose. Asimismo, observan el modo en que el resurgimiento de los regímenes democráticos en Latinoamérica confluyó en un redireccionamiento de la agenda política hacia los problemas del sector social. Destacan que este proceso democratizador fue acompañado de una percepción social de cambio y mejoría del sector público, el cual produjo un impulso tendiente a la modernización del Estado, una apertura de la economía y una profundización de la legitimidad democrática. De este modo, contextualizan los procesos democráticos caracterizando superficialmente a los actores intervinientes (clase media, trabajadores de la educación, de la salud, sindicatos, asociaciones profesionales, partidos políticos), a los efectos de comprender la incidencia de los procesos políticos, los actores sociales, las relaciones de poder y los diversos modelos de reformas llevados adelante. Asimismo, analizan la incidencia de los actores principales durante los procesos de reformas, sus inclinaciones, así como las alianzas de poder a través de las cuales estructuraban su acción y el modo en que sus procedimientos estuvieron condicionados por organismos nacionales e internacionales.

El modo en que las reformas en los servicios de salud y en el sistema educativo fueron afectados por estos procesos democratizadores y por la integración de la región con los mercados internacionales, constituye uno de los puntos sobre el que Kaufman y Nelson centran su análisis. Asimismo, el rol que asumieron los organismos internacionales de crédito o financieros y las distintas estrategias y posicionamientos de los sectores políticos locales, constituyen otros de los enfoques propuestos por los autores para comprensión del fenómeno. De este modo, al intentar deconstruir la lógica de los procesos y sus contextos, se hace hincapié en la participación de los actores políticos y los sectores interesados en las reformas de los servicios de salud y educación. En relación con esto, se destaca que el éxito de los procesos de reformas se encuentra vinculado con la obtención de beneficios perceptibles que, en su dinámica, eviten la aparición de sectores "derrotados". Es decir, la búsqueda de la ampliación de la cobertura y los beneficios, la mejora y/o sustitución transparente y equitativa de los servicios prestacionales; factores que crean un contexto con mayores beneficiados que perjudicados por los procesos de reforma.

Reformas estatales en América Latina en perspectiva comparada

Desde la perspectiva de otros autores (7), estos procesos de reformas desembocaron en la constitución de nuevas institucionalidades sociales (8), que han transformado no sólo los márgenes de acción estatal, sino la composición, estrategias e

intereses de otros actores intervinientes. De acuerdo con el desarrollo de Luciano Andrenacci y Daniela Soldano, estas prácticas se corresponden con aquello que han dado en denominar período de la *política social del Estado capitalista neoclásico*. Una etapa en la cual los estados a través de sus políticas sociales gestionan “la flexibilización y precarización del empleo, la transformación de los seguros sociales y las instituciones universales en cuasimercados, y la expansión de los dispositivos de detección, intervención y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo” (9).

Las profundas reformas de los sistemas de políticas sociales de los países latinoamericanos constituyeron un quiebre con respecto a las políticas llevadas adelante por los modelos del Estado social o Estado de Bienestar. Esta fractura implicó, por un lado, un cambio sustantivo en torno a las políticas de protección y fomento del empleo; y por otro, a una modificación de las políticas de cobertura social universal. Con respecto al primero de los ejes, los autores destacan que el proceso de reforma del sistema laboral estuvo orientado a la “desregulación general del mercado de trabajo y la reducción del peso relativo de los costos laborales” (10). Estas estrategias se tradujeron en un cambio de los marcos regulatorios laborales que derivaron en la dinamización de los procesos de reclutamiento temporario, la reducción (despido) de recursos humanos con menores costos operativos, la precarización de la estabilidad en el empleo, la erosión de las redes de contención sindical, y en la remercantilización (11) de los seguros de cobertura por riesgos de trabajo. Esto trajo aparejada la conformación de mercados de trabajo con altas cuotas de informalidad, el fortalecimiento de la desigualdad y la dispersión salarial, además de un incremento sostenido del desempleo estructural (12). Factores que repercutieron en torno a la constitución de movi­lidades sociales descendentes, atravesadas por contextos de exclusión, precarización laboral e incertidumbre. A su vez, esta flexibilización de las políticas laborales se encuentra imbricada con el segundo de los ejes caracterizado por la desestructuración de las políticas universalistas. En este sentido, las reformas estuvieron enfocadas a desconcentrar y descentralizar las políticas sociales a los efectos de reducir tanto la influencia estatal central, como los costos operativos para el sostenimiento de dichas políticas. La descentralización excedió a las esferas previsionales (13), de la salud y la educación públicas, abarcando además las políticas estatales en torno a la infraestructura y la asistencia social. De este modo se procedió a la descentralización de la gestión, la promoción de la autarquía de regímenes, la desregulación del sistema previsional y la privatización de empresas, servicios y espacios públicos.

La nueva orientación del rol del Estado estuvo marcada por su carácter fiscalizador y cofinanciado de los servicios privatizados, como auditor de sus prestaciones descentralizadas y como gestor de políticas sociales focalizadas hacia sectores considerados de riesgo. Con respecto a este último aspecto, las políticas asistenciales cobraron mayor fuerza luego de las reformas estructurales de los estados latinoamericanos. Esto se evidenció en la “intensificación de la focalización de la intervención en necesidades y grupos específicos, inaugurando (...) modalidades de reinserción tutelada de sujetos y grupos de riesgo en el mercado de trabajo” (14). Fabián Repetto y Luciano Andrenacci consideran que esta desuniversalización de las políticas sociales, trocadas en políticas asistenciales focalizadas, estableció una fractura en términos de derechos sociales, a la vez que crecientes grados de desigualdad en razón de la pertenencia geográfica. Al mismo tiempo, los autores subrayan que si bien la estrategia de focalización perseguía la ejecución de un gasto social equitativo, esta se desarrolló en el marco de una lógica ineficaz, la cual “siguió el patrón de multiplicación de programas paralelos o parcialmente integrados a instituciones y organismos de política social ya existentes” (15).

Asimismo, la búsqueda de la descentralización de las responsabilidades estatales y de asignación racional de recursos en función de la obtención de resultados eficaces tendientes a paliar los déficits en la política social latinoamericana estuvo concentrada mayoritariamente sobre las áreas de salud y educación. Un dato común a toda la bibliografía consultada es el del incremento del gasto público luego de ocurridos los procesos de reforma en América Latina. Dicho dato sirvió de argumento a los impulsores de las reformas en relación con la eficacia de estos procesos y sus potenciales repercusiones positivas en materia de recaudación y redistribución en políticas públicas focalizadas. Acorde con esta línea Kaufman y Nelson (16) enfatizan sobre el significativo valor que poseen tanto la orientación del gasto público (como va a ser empleado, en tanto asignación racional) como al monto del mismo (cuánta será la erogación). Para otros autores (17) este impacto de relativo incremento de la recaudación y del gasto social ocurrió en paralelo a una transformación de la base financiera de los estados latinoamericanos (18). Modificación que repercutió en el mediano plazo hacia crecientes grados de endeudamiento externo, y a nuevas y mayores cargas impositivas sobre el consumo y el valor agregado a los efectos de sustentar su funcionamiento. Esto a su vez impulsó mayores grados de inequidad socioeconómica, recesión productiva, crisis fiscal (19) y extrema dependencia del financiamiento externo. Hechos que derivaron en procesos de inestabilidad política, crisis de representatividad de los partidos políticos tradicionales, y en el diseño de políticas sociales de alto impacto (socialmente visibles), de corto plazo y bajos costos. Cuestiones que sumadas a los imperativos electorales y de legitimación social de los funcionarios gubernamentales, redundaron en ejemplos de ineficacia y desmanejo de los recursos públicos.

De acuerdo con Repetto y Andrenacci, las reformas de la política social en América Latina no solo no lograron abordar a los objetivos trazados en torno a la erección de marcos de prestación eficientes y eficaces, sino que reforzaron las desigualdades

previas. En esta misma línea, los procesos privatizadores de los servicios públicos, la conformación de cuasimercados de seguros sociales, tampoco obtuvieron mejores resultados. Lejos de perseguir grados mayores de eficiencia, cobertura, calidad o protección social, se enfocaron en la obtención de beneficios económicos particulares en detrimento de la inversión prestacional. Los procesos de reforma laboral y de desestatización, en lugar de promover mejoras en torno al empleo y al aumento del ingreso, sirvieron a los efectos de reducir personal, costos laborales, disciplinar y precarizar a los trabajadores y socavar el poder de asociación entre asalariados. La degradación de las condiciones de empleo, de cobertura y financiación de la estructura de protección social reposicionaron la orientación de la intervención estatal hacia el sostenimiento de políticas asistenciales (programas de asistencia alimentaria, sanitaria, laboral). Andrenacci y Soldano destacan que en este contexto, las políticas asistenciales vía focalización parecieran sintetizar al ideario reformista del eficientismo en el uso de los recursos públicos. Estados con incidencia mínima en las prestaciones sociales, con intervenciones específicas (de monitoreo y/o evaluación) cuyos programas sociales, como se ha mencionado, fueron en general financiados por organismos multilaterales de crédito y cuyo impacto estructural fue escaso o nulo (20).

Cabe destacar que la fuerte tendencia hacia la descentralización, la privatización, la remercantilización y la desestatización de la política social que emprendieron los estados latinoamericanos durante la década de 1990 trajo aparejadas complejas consecuencias sociales. Por un lado, una desarticulación generalizada de las lógicas de las políticas estatales en torno a su rol social; y por otro, la profundización de desigualdades existentes y la fragmentación social, ambas operando en torno a la constitución de nuevos sentidos sobre la institucionalidad social.

Comentarios finales

La complejidad e impacto de las crisis socioeconómicas que azotaron a América Latina, particularmente en la década de 1980, han constituido factores de peso en torno a la necesidad de establecer nuevos criterios de organización de los aparatos estatales. Estos criterios fueron promovidos principalmente desde los organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) y sustentados desde diversos sectores políticos y económicos de los países latinoamericanos, a los efectos de cumplimentar reformas estructurales que permitieran paliar las consecuencias de los déficits fiscales, así como reinsertar a los estados en tanto receptores de flujos de capitales externos, además de incrementar los grados equidad y calidad de sus programas sociales.

En general dichas reformas pusieron su acento en la reducción de las empresas estatales vía privatización; en la supresión de los mecanismos de protección económica de las producciones locales; en el fomento al ingreso de capitales externos; en la reforma de las legislaciones laborales, de los sistemas previsionales, de salud, educación, asistencia y seguridad social, con el propósito de generar marcos competitivos en materia productiva y lograr una reducción del gasto público y un incremento de la financiación a los procesos de inversión de capital. De allí que estas medidas tuvieran como objetivo principal la contracción del gasto público a través de la reducción de la participación del aparato estatal en dichas esferas, a la vez que lograr el fortalecimiento del Estado en las instancias de supervisión.

A grandes rasgos, podría resumirse que la orientación del vector guía de este proceso en Latinoamérica estuvo signada por la erección de economías libres y estados pequeños, pero fuertes (21). Estados con escasa o nula participación en los procesos económicos, que permitieran al mercado sustraerse de la arena de disputas emergente de las presiones electorales, burocráticas y de los grupos de interés. Al acotar los márgenes de acción estatal, se persiguió la eficiente focalización de su rol en áreas determinadas, al tiempo en que se buscaba evitar la posible alteración a las lógicas del mercado. Orientación que los procesos de reforma en América Latina compartieron junto con la necesidad de reducir la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido puede observarse que durante este período fueron llevadas adelante políticas tendientes a la desestatización, la desregulación, la privatización, la imposición tributaria interna y regresiva, el endeudamiento externo, la desuniversalización de las políticas sociales, la debilitación del poder sindical y de variadas organizaciones sociales (22). La presión ejercida por los organismos internacionales de crédito a los efectos de debilitar o suprimir las intervenciones de los estados latinoamericanos en los mercados locales y en materia de políticas económicas, coadyuvó a la aceleración y profundización de los procesos de reforma durante la década.

Los proyectos de reformas de las estructuras estatales hallaron en los programas sociales un punto fijo desde el cual traccionar hacia una modificación sustantiva de la distribución del gasto público, en pos de la persecución de lineamientos racionales de asignación de recursos para la superación de las crisis fiscales. La proyección y ejecución de estos procesos de reforma, estuvieron orientadas hacia una modificaron el sentido y fundamento de los programas sociales de los estados latinoamericanos, a través de la descentralización de las prácticas universales y la focalización sobre grupos considerados de riesgo en materia social. No obstante esto, las reformas en los sistemas sanitarios, educativos, previsionales, de seguridad social y laboral obtuvieron

variados resultados, no necesariamente satisfactorios.

Más allá de las perspectivas de mejoras en la eficiencia estatal volcadas en las propuestas de los diseños, y del avance de las reformas de los programas sociales, las consecuencias de dichos procesos parecieran no haber logrado estructurar sistemas de calidad que tiendan a la supresión de las desigualdades socioeconómicas. Aun avanzadas las reformas de los programas sociales, sus resultados dan cuenta de problemáticas estructurales y operativas que han ahondado desigualdades existentes y creado nuevas. A la denunciada ineficacia de las prácticas centrales y universalistas de los programas sociales reformados, se han contrapuesto prácticas descentralizadas e ineficaces. Estas han conformado nuevos esquemas que han devaluado y restringido los criterios de ciudadanía, limitado el acceso de gran parte de la población a sistemas sanitarios y educativos de calidad, han precarizado las condiciones de empleo, deprimido el nivel de ingresos, desestructurado procesos de desarrollo internos, fragmentado a las sociedades, y profundizado la inequidad social en América Latina.

Notas

- (1) Entendemos aquí por descentralización al proceso de “reorganización de los servicios públicos y sociales que favorece al crecimiento y la responsabilidad relativa de los estados subnacionales” (Repetto y Andrenacci, 2005).
- (2) KAUFMAN, Robert y NELSON, Joan. *Crucial Needs and Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2004. pp. 1-16.
- (3) Kaufman y Nelson, op. cit. pp. 474.
- (4) Kaufman y Nelson, op. cit.
- (5) Kaufman y Nelson, op. cit.
- (6) Kaufman y Nelson, op. cit.
- (7) Repetto y Andrenacci, y Andrenacci y Soldano. En Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo. 2005.
- (8) Entendemos por institucionalidad social como un “conjunto de reglas (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que enmarcan el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción” (Repetto y Andrenacci, 2005:296).
- (9) Andrenacci y Soldano, op. cit. pp. 51.
- (10) Andrenacci y Soldano, op. cit. pp. 69.
- (11) De acuerdo con el desarrollo realizado por Fabián Repetto y Luciano Andrenacci (2005), la remercantilización constituye una “reasimilación de los clivajes de la integración social al lugar que ocupan los ciudadanos respecto del mercado”.
- (12) DANANI, Claudia. *La construcción sociopolítica de la relación asalariada. Obras sociales y sindicatos en la Argentina, 1996-2000*. Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Mimeo. 2005; y LINDEMOIM, Javier. *El reparto de la torta. ¿Crecer repartiendo o repartir creciendo?* Buenos Aires: Capital Intelectual. 2005.
- (13) Es dable mencionar que la desregulación de los sistemas previsionales en Latinoamérica persiguió la búsqueda de un aumento del ahorro internacional a través de estrategias que promovieran la capitalización individual, con una consiguiente reducción de la dependencia de las cajas jubilatorias respecto de las finanzas estatales. (Alonso, 2000; 2004; Repetto y Andrenacci, 2005).
- (14) Andrenacci y Soldano, op. cit. pp. 70.
- (15) Andrenacci y Soldano, op. cit. pp. 306-309.
- (16) Andrenacci y Soldano, op. cit. pp. 9-12.
- (17) Repetto y Andrenacci, op. Cit. pp. 311-313.
- (18) Los autores se refieren al cambio de mecanismos de financiación que anteriormente estaban sustentados en la retención tributaria del comercio exterior e interior y se trasladaron hacia fuentes de financiamiento basados en la recaudación interna y el endeudamiento externo como consecuencia de los procesos de apertura comercial, desregulación y de reforma del Estado.
- (19) Entendemos por crisis fiscal del Estado, a la brecha estructural entre los gastos y los ingresos públicos.
- (20) Repetto y Andrenacci, op. cit.
- (21) GOUGH, Ian. *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Ensayos seleccionados 1994-99*. Buenos Aires: Miño y Dávila -CIEPP. 2003. pp. 89.
- (22) En este proceso, el poder estatal es concebido en función del sostenimiento del orden del mercado y de la consecución de intereses individuales, no colectivos. Asimismo, “el poder del Estado es utilizado también para dispersar las redes de la negociación corporativa, que podrían formar las bases alternativas para el surgimiento de intereses generalizables” (Gough, 2003:90).

Bibliografía

- ALONSO, Guillermo. *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Miño y Dávila. 2000.
- “La Superintendencia de Servicios de Salud y su herencia institucional”, en Bertranou J. et al. *En el país del no me acuerdo*. Buenos Aires: Prometeo. 2004.
- ANDRENACCI, Luciano y SOLDANO, Daniela (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

- BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós Ibérica. 1993.
- DANANI, Claudia. *La construcción sociopolítica de la relación asalariada. Obras sociales y sindicatos en la Argentina, 1996-2000*. Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Mimeo. 2005.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim. 1993.
- FELETTI, Roberto y LOZANO, Claudio. *La Etapa Menem – Cambio Estructural, crisis recurrentes y destino político*. Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE). 1991.
- GOUGH, Ian. *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Ensayos seleccionados 1994-99*. Buenos Aires: Miño y Dávila -CIEPP. 2003.
- HUBER, Evelyn. "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", en Esping-Andersen, G., *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage –UNRISD. 1996.
- (editora) *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press. 2002.
- y STEPHENS, John. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press. 2001.
- KAUFMAN, Robert y NELSON, Joan. *Crucial Needs and Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2004.
- LINDEMBOIM, Javier. *El reparto de la torta. ¿Crecer repartiendo o repartir creciendo?* Buenos Aires: Capital Intelectual. 2005.
- y DANANI, Claudia. *Entre el trabajo y la política. La reforma de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos. 2003.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO Alfredo. *La nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CIEPP. 1998.
- LÓPEZ, Artemio y ROMEO, Martín. *La declinación de la clase media argentina. Transformaciones en la estructura social (1974-2004)*. Buenos Aires: Aurelia Rivera. 2005.
- MESA LAGO, Carmelo. *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales. 2000.
- "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 84, diciembre 2004. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/20417/G2258eMesaLago.pdf>
- PARKIN, Frank. *Marxismo y teoría de clases. Una crítica burguesa*. Madrid: Espasa-Calpe. 1984.
- REPETTO, Fabián. *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo. 2002.
- y ALONSO, Guillermo. "La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización". Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales. 2004.
- y ANDRENACCI, Luciano. "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina". En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo. 2005.
- SENNETT, Richard. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama. 2000.
- *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama. 2006.
- WALLERSTEIN, Immanuel. "Universalismo, racismo y sexismo, tensiones ideológicas del capitalismo". En Wallerstein, I. y Balibar E., *Raza, Nación y Clase*. Madrid: Iepala. 1998.

RODRIGO HOBERT

Sociólogo (Universidad de Buenos Aires). Investigador y docente en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UBA). Miembro del Área de Estudios Culturales del Instituto Gino Germani (FSC-UBA) y del Centro de Estudios en Cultura y Política de la Fundación del Sur. Doctorando en Ciencias Sociales (FCS-UBA), becario doctoral CONICET.