

LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: CONCEPTOS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA

La reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad y la economía, la reforma y modernización de la política social estatal y su concentración específica en el objetivo de la lucha contra la pobreza comenzaron a adquirir relevancia política en función de la tarea de la consolidación de la democracia. Ello fue tomando forma en varios países latinoamericanos a través de la introducción de medidas de reforma en sectores tales como educación, salud, seguro de pensiones, vivienda y programas de emergencia social y lucha contra la pobreza.

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los años ochenta la mayoría de los países de América Latina experimentan profundas transformaciones. La reorientación sustantiva de las estrategias de desarrollo y el retorno a sistemas políticos democráticos han marcado dos dimensiones fundamentales de los cambios.

Las reformas trajeron aparejada una modificación del modelo por largo tiempo vigente de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad. Esta redefinición implicó una creciente presencia de los mecanismos de regulación de mercado como asignador de recursos, una reformulación de las tareas y roles estatales, así como transformaciones en el seno de la sociedad civil.

La intensidad y magnitud de la reestructuración económica produjo costos sociales que combinados con déficits sociales de larga data hicieron evidente ya a mitad de los años ochenta la necesidad de introducir medidas de compensación social, tales como programas de empleo de emergencia, subsidios alimenticios, fondos de emergencia social, en casi todos los programas de ajuste

estructural que estaban llevando a cabo los países de América Latina.

Durante los años noventa, el avance de las reformas económicas fue mostrando logros en cuanto a alcanzar la estabilización macroeconómica, una mayor disciplina fiscal, un aumento de la competitividad internacional, mejoras en la inserción internacional, avances en la integración regional, una mayor confianza en la inversión privada y un funcionamiento más eficiente de los mecanismos de mercado.

En el ámbito político, la extensión y permanencia del orden institucional democrático en la amplia mayoría de los países – aún a pesar de ciertos casos de amenazas de quiebre –, la sucesión de gobiernos de diferente signo mediante elecciones libres y competitivas, la garantía extendida de libertades públicas y de ejercicio efectivo de los derechos humanos y la profundización del pluralismo democrático constituían los principales logros.

No obstante, con la persistencia de urgencias sociales no resueltas pronto quedó

claro que la tarea de consolidar las instituciones democráticas se enfrentaba a un desafío social más complejo que el de administrar puntualmente los costos sociales y políticos de los cambios económicos con medidas compensatorias. Se trataba de transformar las demandas sociales en políticas públicas que comenzaran a romper los circuitos de reproducción de desigualdad, que pudieran combatir eficientemente a la pobreza y, en definitiva, aumentar los niveles de bienestar de la población.

Para lograr esos objetivos, se enfatizaba – desde el punto de vista de la generación de recursos - la necesidad de que las economías latinoamericanas superaran el nivel moderado de crecimiento económico (3% anual entre 1990 y 1996) que habían alcanzado aún después de las reformas, a todas luces insuficiente debido a las altas tasas de crecimiento demográfico de los países y muy por debajo de los niveles estimados como necesarios (6% anual) para cubrir los rezagos tecnológicos y de equidad¹.

Además de la necesidad de un crecimiento económico sostenido, el abordaje eficiente de los problemas sociales requería un rediseño institucional y de contenido de las políticas sociales tradicionales, cuyos déficits estructurales se habían visto agudizados con la crisis económica de la década de los ochenta. A pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre los países, en ningún caso las políticas sociales habían podido responder efectivamente a la crisis con medidas que compensaran realmente el deterioro de

los niveles de vida de la población. Servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional, así como deficiencias en relación a los efectos redistributivos de las políticas constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales².

De este modo, en el marco de la discusión sobre la reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad y la economía, la reforma y modernización de la política social estatal y su concentración específica en el objetivo de la lucha contra la pobreza comenzaron a adquirir relevancia política en función de la tarea de la consolidación de la democracia. Ello fue tomando forma en varios países latinoamericanos a través de la introducción de medidas de reforma en sectores tales como educación, salud, seguro de pensiones, vivienda y programas de emergencia social y lucha contra la pobreza.

Este artículo analiza dichas reformas de política social en América Latina desde dos perspectivas: a) desde una perspectiva conceptual, analizando aquellos conceptos que han marcado los nuevos enfoques de la acción social y una paulatina transformación de los objetivos, los contenidos, los beneficiarios y las modalidades de intervención de la política social tradicional; b) desde la perspectiva de la implementación de los nuevos conceptos en medidas específicas de reforma llevadas a cabo en la región. Finalmente, se plantean algunas conclusiones destacando los desafíos pendientes en el ámbito social y teniendo presente el imperativo de la consolidación democrática en la región.

1 Véase: CEPAL 1997 y Berry 1997.

2 Véase, entre otros, CEPAL 1989; Franco 1992.

HACIA UNA REFORMA DE LA POLÍTICA SOCIAL

CRÍTICA A LA «POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL» Y EMERGENCIA DE LOS NUEVOS ENFOQUES

En términos conceptuales, se pueden identificar diferentes etapas en la discusión y consiguiente reorientación de la política social. A fines de los años ochenta y durante buena parte de los noventa la discusión estaba marcada por la crítica a la "política social tradicional" y la emergencia de conceptos tales como compensación, focalización, combate a la pobreza, privatización, descentralización, los cuales conformaban los elementos centrales de una "nueva política social"³.

El término «focalización»⁴ -que aparece casi inevitablemente asociado a la nueva política social- designa la tendencia a cuestionar la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios que caracterizaba a la política social tradicional y propugnar su concentración en grupos meta previamente definidos, especialmente en el marco de la priorización del combate a la pobreza. Así, el combate a la pobreza por medio de la utilización selectiva y focalizada del gasto social apareció a fines de los años ochenta como el objetivo central de la política social en el nuevo estilo de desarrollo de los países latinoamericanos.

La focalización adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas estatales llevada adelante como componente principal de los programas de ajuste estructural. Dicha política

requería de los gobiernos la racionalización y del gasto estatal. A través de la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva y según criterios de costo-eficiencia⁵. De tal manera, con la focalización se ponía el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social estatal, sino también en los destinatarios de dicho gasto.

Sin embargo, las estrategias focalizadoras no sólo ganaron en importancia debido a los requerimientos restrictivos que el ajuste imponía a la política fiscal o debido a las necesidades de la economía de mercado, sino también a causa de los propios déficits institucionales y programáticos de la política social tradicional. En efecto, se criticaba al "universalismo aparente"⁶ de las políticas sociales tradicionales consistente en que a nivel programático se establecía el acceso igualitario a los servicios sociales por ley a toda la población, pero en la práctica el acceso a los mismos se encontraba segmentado de acuerdo a criterios económicos, sociales y corporatistas.

En un contexto de redefinición de objetivos y estrategias también se modificaron las visiones acerca de los roles asignados al Estado y al mercado en el ámbito social. Los argumentos que atribuían al Estado el rol de actor principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal resultaron fuertemente cuestionados. Frente a ello, ganó fuerza la idea - difundida, por ejemplo, desde el seno de organizaciones internacionales y regiona-

3 Véase: Sottoli 1999.

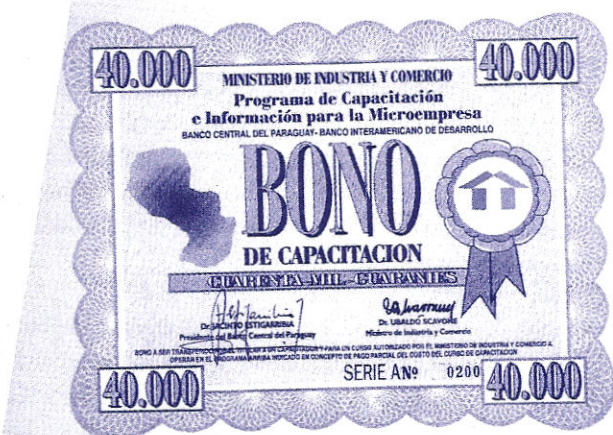
4 Al respecto de los orígenes del concepto, véase: Sojo 1990 y 1994; además, CEPAL, 1995.

5 Véase: Besley/Kanbur 1991.

6 Véase: Franco 1992.

les de desarrollo - de una intervención estatal selectiva en el campo social, la cual de manera focalizada intentaría corregir las disparidades sociales, aunque sin pretensión alguna de reforma societal amplia⁷.

En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse crecientemente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad, lo cual en última instancia llevaría a una mayor igualdad de oportunidades. Así, el discurso comenzó a abandonar el término tradicionalmente asociado a la política social de "justicia social" por el políticamente más neutro de "equidad social".



La nueva política social pasó a ser definida además, tanto en la discusión científica como en el discurso de los gobiernos, como una tarea que atañe a la sociedad toda. Ello significa, en primera instancia, el ya mencionado cuestionamiento del rol del Estado

como único o principal actor de la toma de decisiones en política social. En lugar de ello, comenzó a favorecerse una estructura "pluralista" de actores estatales y privados que participan en las diferentes fases de formulación y ejecución de la política social. La estrategia consistiría en fortalecer las capacidades estatales de coordinación y regulación, transfiriendo simultáneamente determinadas competencias de ejecución a instancias estatales descentralizadas, ONGs, organizaciones con fines de lucro, grupos locales o informales e incluso a la familia.

Detrás de esta estrategia coexisten dos posiciones: por un lado, la postura antiestatista que plantea medidas privatizadoras y descentralizadoras simplemente como formas de retiro del Estado de las tareas sociales y, por otro lado, la posición que sin descargar al Estado de su responsabilidad social reclama más espacios para la sociedad en la toma de decisiones sobre problemas que le atañen y enfatiza la autoorganización, la autonomía, la participación política como dimensiones importantes de la acción social. A pesar de las diferencias, ambas posiciones se dirigen a superar el rol monopólico del Estado en el desarrollo social y económico y con ello

también a superar la idea de una política social "estatista", planteando - según el énfasis de una u otra posición - medidas privatizadoras, desreguladoras y descentralizadoras de servicios sociales en sus múltiples variantes.

7 Véase: Mármora 1994.

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

Por último, puede decirse que los enfoques reformistas de la política social se sustentaron en ideas-fuerza que estaban en relación directa con el nuevo estilo de desarrollo en América Latina. La idea de una economía liberalizada, desregulada, competitiva y eficiente encuentra su correlato en el ideario social con conceptos tales como subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento y eficiencia. Ellos se diferencian claramente de los conceptos que nutrían - ciertamente más en el discurso que en la praxis - el accionar social estatal en América Latina en el pasado, es decir, solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad.

REPLANTEAMIENTO Y PROPUESTA DE UNA POLÍTICA SOCIAL "UNIVERSAL, SOLIDARIA Y EFICIENTE"

Con el avance de la década de los años

noventa, y en parte debido a la evaluación negativa de los progresos realizados en el ámbito del desarrollo social, la discusión ha tomado nuevos matices.

En primer lugar, dicha evaluación llama la atención sobre la denominada "*fragilidad de las tendencias sociales*"⁸ reflejada en un aumento del desempleo abierto (alrededor de tres puntos porcentuales durante la década), deterioro de la calidad del empleo (aumento del empleo informal, de baja productividad, temporal, sin contrato de trabajo), una reducción gradual pero insuficiente de la pobreza (de 41% de los hogares en 1990 al 36% en 1997⁹), cuyos niveles relativos al final de la década de los noventa se mantienen superiores a los de 1980 y una evolución en la distribución del ingreso muy heterogénea y sin mostrar ninguna tendencia sostenida a la mejoría.

En segundo lugar, en cuanto a las políticas sociales, se comenzó a replantear y/o relativizar la validez de algunos conceptos que habían sido parte central de la llamada "nueva política social". En abril de 2000, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) – una de las principales instituciones impulsoras del cambio de orientación de las políticas públicas sociales¹⁰ – dedica un espacio central al tema de la política social en un documento que presenta "*en forma integral el pensamiento de la institución sobre los retos del desarrollo de la región*"¹¹. Las reflexiones acerca de la política social contenidas en ese documento recogen las discusiones y experiencias llevadas a cabo en los di-

8 Véase: CEPAL 2000:64.

9 Véase: CEPAL 1999b.

10 Véase: CEPAL 1995.

11 Véase: CEPAL 2000:9

ferentes casos nacionales, por lo que pueden ser consideradas un buen ejemplo de las tendencias actuales presentes en la región.

Allí se reconoce, entre otras cosas, ciertos errores en la reorientación de la política social en la región en los últimos años, la cual había estado impulsada – como se vió más arriba – por la crítica acérrima a la visión universalista, al monopolio estatal en la acción social y por la emergencia de la idea de la política social compensatoria.

Admitiendo que una reorientación básica de la política social había sido necesaria en su momento y sin negar la validez general de las tendencias de reforma sustentadas hasta la fecha, el documento critica, por un lado, el fuerte énfasis concedido por las reformas al rol del actor privado y a los criterios de mercado en la organización y provisión de servicios sociales, y por el otro, la debilidad intrínseca en la noción de una política social compensatoria que acompaña con acciones asistencialistas las decisiones de política económica mientras ocurre el esperado crecimiento económico, que de por sí traería consigo mayor bienestar a la población.

En una suerte de evaluación general de los efectos de las reformas de política social orientadas por los nuevos criterios se señala:

«La experiencia ha demostrado el poco éxito que ha tenido esta orientación en alcanzar sociedades más equitativas. En efecto (.....) con las reformas se han logrado algunos avances en materia de eficiencia, al tiempo que mediante la recuperación del gasto público se ha podido canalizar mayores recursos hacia sectores sociales, pero no se han obtenido progresos importantes

en materia de cobertura y calidad ni en la reducción de la pobreza. Más aún, en algunos casos se han desarrollado esquemas que se alejan abiertamente del principio de solidaridad propio de la política social" (CEPAL, 2000:78).

A partir de este replantamiento, la CEPAL reafirma la universalidad, la solidaridad, la eficiencia, el criterio de la equivalencia y el carácter integral como principios rectores de la política social.

Con respecto a la *universalidad*, propugna que la política social debe garantizar el acceso de los ciudadanos en su condición de tales a niveles básicos de calidad y cobertura de beneficios sociales con el objetivo último de generar cohesión social y sentido de pertenencia. Se establece límites al concepto de universalidad de acuerdo a las posibilidades del desarrollo económico de cada país, a las posibilidades individuales de costearse los beneficios y de acuerdo a las necesidades coyunturales de focalizar los recursos públicos escasos. Se reafirma asimismo que la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer principios de selectividad, pues existirían interacciones positivas entre programas universales y selectivos.

Al respecto del objetivo del combate a la pobreza, si bien continúa siendo una prioridad desde la perspectiva cepalina, no se asocia exclusivamente a la noción de una política selectiva y focalizada. Por un lado, se replantea la idea de que el combate a la pobreza sea el objetivo exclusivo de la política social, pues la reducción de la pobreza supondría acciones integrales que sobrepasan a aquella. Por otro, se reafirma que la política social persigue otros objetivos además de la lucha contra la pobreza, más aún: "*abar-*

ca el objetivo más amplio de construir sociedades con mayor cohesión social, equidad y confianza en el futuro¹².

En cuanto a la relación universalidad-selectividad, eje de controversias en la discusión social, se establece claramente que no existen soluciones predeterminadas, sino dependientes de la naturaleza y magnitud del fenómeno de la pobreza en cada caso¹³.

El tema de la *solidaridad* adquiere nuevo énfasis en el documento en cuestión. Se refiere específicamente a la necesidad de reforzar aquellos mecanismos en el diseño de los sistemas sociales que equilibren el principio del rendimiento individual subyacente a los mecanismos de mercado, que formaban parte de las innovaciones de la política social reformada. Este fue el caso, por ejemplo, de algunas reformas de las pensiones consistentes en la introducción de sistemas de capitalización individual sustituyendo a veces a los sistemas de reparto basados en la solidaridad intergeneracional.

Si bien se acepta la necesidad de participación diferenciada en el financiamiento de la política social, según la capacidad económica de las personas, se reconoce que el acceso al bienestar no debe depender exclusivamente de la capacidad de pago de las personas y de sus diferencias de riesgo, sino que debe garantizarse mediante la solidaridad en su financiamiento. También de acuerdo a este

principio se recomienda la creación de mecanismos para subsidiar el acceso de los pobres a los bienes y servicios básicos.

La *eficiencia* postulada como principio rector de la política social se refiere a lograr mejores niveles de cobertura y calidad con el mejor uso de una cantidad determinada de recursos, mediante cambios en el diseño, organización y gestión de los servicios sociales. Se recupera en este sentido el argumento que señalaba la necesidad de una reforma de la acción social del Estado orientada por criterios de *good governance* y destinada a fortalecer el rol del Estado como "gerente social"¹⁴. Para ello se recomienda introducir elementos de competencia, incentivos, la posibilidad de la libre elección de los usuarios entre distintos proveedores públicos o entre proveedores públicos y privados, cuando sea posible.

El criterio de la *equivalencia* como principio rector de la política social está en relación a la necesidad de afianzar el vínculo entre contribuciones y beneficios, de modo a que estos últimos reflejen los esfuerzos y aportes individuales. Cuando ello ocurre a nivel colectivo, se espera que genere solidaridad entre quienes poseen diferentes riesgos o ingresos. Con esto se espera asimismo superar falencias de la política social tradicional de otorgar beneficios sobreproporcionales a los aportes o contribuciones.

13 CEPAL 2000:81.

14 Se relacionan en este sentido dos variables: extensión de la pobreza y capacidad de ejecución de programas sociales focalizados. Si la pobreza está muy difundida y la capacidad de ejecución es deficiente, los programas sociales básicos y universales y los logros macroeconómicos producen un mayor impacto en el objetivo de reducción de la pobreza. La selectividad resultaría más importante cuando la pobreza está muy concentrada en ciertos grupos de población o espacios geográficos, así cuando la capacidad de ejecución es alta (CEPAL 2000:81).

15 Véase: Angell/Graham 1995; CEPAL 1995.

REFORMAS DE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA																						
"Conceptos transversales" y medidas de Reforma	Arg	Bol	Bra	Col	CR	Ch	Ecu	ES	Gua	Hai	Hon	Méx	Nic	Pan	Par	Per	RD	Uru	Ven			
1. Focalización																						
- Creación de Fondos de Inversión y Emergencia Social para la superación de la pobreza	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X		
2. Introducción de mecanismos de economía de mercado																						
- Establecimiento de mecanismos de subsidios a la demanda en el financiamiento a las instituciones educativas				X		X																
- Promoción de cuasimercados en salud.	X		X	X	X	X																
- Incentivos y sanciones basados en el desempeño individual e institucional en el área de la salud.	X		X		X	X																
- Desregulación del sistema de seguros de salud.	X																					
- Privatización del sistema de seguro de salud.						X																
- Participación del sector privado en el sector de la vivienda.						X																
- Privatización total del sistema de pensiones.		X				X		X								X						
- Introducción de un sistema de seguro de pensiones privado paralelo y competitivo con el público.				X																		
- Introducción de un sistema integrado público-privado de seguro de pensiones.	X																	X				
- Reforma del sistema público único, con pensiones complementarias voluntarias privadas o públicas.					X							X										
3. Descentralización																						
- Incremento de autonomía de las unidades educativas.	X	X				X									X	X						
- Delegación de la administración educativa a entidades subnacionales.				X		X																
- Descentralización en el ámbito pedagógico.						X										X						
- Promoción de participación comunitaria en la reforma educativa.		X		X											X							
- Fortalecimiento de entidades subnacionales y descentralizadas en el área salud.	X		X	X		X							X			X						
- Impulso de sistemas locales de salud.	X				X								X			X						
- Autogestión hospitalaria.	X																					
- Descentralización del gasto en salud.				X																		
4. Eficiencia																						
- Reestructuración de la gestión hospitalaria.	X		X	X	X	X							X			X						
- Mejoramiento de la gestión en recursos humanos en el área salud.				X	X	X			X													
- Contratos de desempeño con prestadores públicos de servicios de salud.			X		X	X																
- Uso de sistemas de medición de la calidad en la educación.	X	X			X	X									X	X			X			
5. Equidad																						
- Prestaciones básicas universales y unificación de prestaciones en salud.	X			X	X	X							X									
- Ampliación de cobertura de los servicios de salud mediante la combinación de programas universales y focalizados.	X		X	X	X	X	X					X										
- Programas especiales de fomento de la equidad en el acceso a la educación, por ej. a través de programas de educación bilingüe.	X				X	X									X	X			X			
- Introducción de un régimen subsidiado de salud para los más pobres.				X																		

Por último, el carácter *integral* de la política social alude a la necesaria complementariedad con los objetivos y estrategias de la política económica, así como a la coordinación entre los diferentes subsectores de la política social.

MEDIDAS Y ÁMBITOS DE REFORMA

La discusión arriba expuesta se fue plasmando a lo largo de sus diferentes etapas, ya desde los años ochenta y con mayor ímpetu durante los años noventa, en medidas concretas de reforma de la política social de la mayoría de los países de América Latina. Pese a que dichos procesos fueron y siguen siendo muy heterogéneos de acuerdo a las particularidades de cada país, se pueden reconocer tendencias que proporcionan un panorama general de lo acontecido en este ámbito de las políticas públicas en la región.

En la dimensión vertical del cuadro que se presenta a continuación se incluyen diferentes categorías de reforma de política social. Las mismas se agrupan en torno a aquellos "*conceptos transversales*" de la política social actual en América Latina que no afectan a un sector social en particular, sino que atraviesan toda la acción social. En la dimensión horizontal, se identifica a los países en los cuales se implementó cada tipo de reforma. (Ver cuadro de pag. anterior).

En primer término, el concepto de *focalización y combate a la pobreza* se ha plasmado predominantemente en la creación de los fondos de inversión y emergencia social que constituyen una de las innovaciones más importantes de la política social en América Latina¹⁵. Desde 1986 - año en que fue crea-



do en Bolivia el primer Fondo Social de Emergencia (FES) - hasta el presente, fueron erigidas instituciones semejantes en aproximadamente 18 países latinoamericanos. Los fondos se caracterizan por utilizar un enfoque operativo basado en la demanda, es decir, reciben solicitudes de financiación de proyectos diseñados por grupos sociales y comunitarios que luego se encargan de la ejecución de los mismos. Los logros de los fondos están relacionados con su gestión relativamente eficiente en comparación con las

15 Véase: Siri 1996; Goodman et al. 1997.

estructuras burocráticas tradicionales, flexible a las necesidades de cada contexto y proyecto y descentralizada, enfatizando la participación comunitaria como elemento constitutivo de su accionar.

Entre los aspectos no resueltos o problemáticos de estos mecanismos se encuentra, por un lado, la cuestión de cómo mejorar el grado de focalización de sus programas en las poblaciones más pobres, ya que se ha comprobado en varios casos que sus programas no siempre benefician a los que realmente se encuentran en situación de pobreza. Por otro lado, queda pendiente de definición - en la mayoría de los casos - de la modalidad de articulación de los programas de los fondos con las acciones de los ministerios sociales, lo cual produce no pocas fricciones entre los actores institucionales del sector social. Por último, la sustentabilidad de los fondos suscita cuestionamientos, ya que una parte importante de su financiación proviene de fuentes externas de la cooperación internacional.

El segundo conjunto de medidas de reforma de la política social se agrupa en torno al criterio de *introducción de elementos de economía de mercado* en el diseño, organización y/o gestión de los servicios sociales. Se observa que los sectores afectados por este tipo de medidas son el de la educación, la salud, el seguro de pensiones y - en menor medida - el sector de la vivienda. En el caso del seguro de pensiones, la reforma adquirió una importancia central para los objetivos de las reformas económicas en muchos países, especialmente en relación al saneamiento de las finanzas estatales, al desarrollo del

mercado interno de capitales, al fomento de la inversión y al aumento de las tasas de ahorro¹⁶. Ello impulsó fuertemente el avance de las reformas en este ámbito, las cuales a pesar de haber propiciado en casi todos los casos la introducción de algún componente de privatización, han incluido un conjunto variado de opciones de reforma desde la sustitución total del sistema de reparto por uno de capitalización individual (Chile, Perú, El Salvador, Bolivia), pasando por la introducción de un sistema de seguro de pensiones privado paralelo y competitivo con el público (Colombia), hasta la creación de un sistema integrado público-privado de seguro de pensiones (Argentina y Uruguay) y la reforma del sistema público único (Costa Rica).

Con respecto a aquellas reformas que se encuadran dentro del concepto de *descentralización*, se observa que en nueve países de América Latina se lleva a cabo algún tipo de medida descentralizadora de los servicios sociales. Ellas se han concentrado mayormente en los ámbitos de salud y educación, a través de la delegación total o progresiva de la administración de los servicios a entidades subnacionales, mientras que los aspectos de financiación, regulación, supervisión y conducción del sistema continúan siendo fundamentalmente de responsabilidad del gobierno central.

Otros dos grupos de medidas de reforma de políticas sociales se refieren a aquellas dirigidas a mejorar la *eficiencia* y la *equidad* de los servicios sociales. Las primeras a través de cambios en la organización y gestión, y las segundas a través de ampliaciones

16 Véase: Mesa-Lago 1996.

de cobertura de servicios básicos a comunidades pobres y acciones afirmativas de inclusión de grupos tradicionalmente excluidos de los servicios sociales.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se han analizado los cambios de la política social en América Latina desde una perspectiva conceptual y desde la perspectiva de su implementación en reformas introducidas a los sistemas sociales en los diferentes países.

En cuanto a los *aspectos conceptuales*, se

evidencia que la discusión ha transcurrido por una etapa de crítica sustancial a la política social tradicional y búsqueda de innovaciones más o menos radicales. Las alternativas se presentaron en esta etapa en forma de pares contrapuestos (universalidad versus selectividad y focalización; centralización versus descentralización; estatización versus privatización), desconsiderando frecuentemente la posibilidad de opciones combinadas.

En una segunda etapa, la discusión parece haber dado una vuelta de péndulo hacia una posición más moderada, e incluso retornando a conceptos acérrimamente cuestionados al comienzo de los procesos de reforma, tales como el de la universalidad.

En el nivel de la *implementación de las reformas*, se observa un rango mayor de opciones que las sugeridas por las dualidades conceptuales señaladas. Ello indica que los factores políticos, sociales y económicos presentes en cada caso – es decir, aquellas condiciones que determinan la modalidad que adquirirá finalmente una reforma en cualquier ámbito de las políticas públicas – se han combinado en cada contexto de manera particular, desbordando en algunos casos las posibilidades ofrecidas a nivel conceptual.



A ello se suma la constatación de algunos procesos de aprendizaje y replanteamiento motivados principalmente por la necesidad de ir mejorando las alternativas de reforma social que permitan atacar más eficientemente los persistentes déficits sociales en la región, tales como la falta de equidad, la exclusión, la pobreza. En general, las propuestas de política social en el presente recogen y combinan elementos de enfoques ya comprobados en reformas concretas, con aportes actualizados en la discusión conceptual.

Así, por ejemplo, en el caso de las reformas de los sistemas de pensión, ha quedado prácticamente desvirtuada la noción – muy influenciada por la reforma del sistema de pensiones en Chile – de que reformar las pensiones era sinónimo de la sustitución definitiva del sistema público de reparto por uno privado de capitalización individual con el objetivo principal de lograr una mayor eficiencia del sistema. En varios casos de reforma, se han explorado otras opciones, muchas de las cuales han intentado conciliar eficiencia y equidad a través de la inclusión de ciertos mecanismos para otorgar mayor equidad al sistema y que actúan como correctivos

sociales de la capitalización individual, por ejemplo, pensiones mínimas garantizadas por el Estado o fondos de solidaridad pensional para subsidiar la incorporación de asegurados de bajo ingreso¹⁷.

Un aspecto central a la hora de evaluar las reformas sociales introducidas es que ellas son demasiado recientes como para establecer conclusiones definitivas. Esto es más

cierto aún en el caso de las pensiones, pues ninguna (ni siquiera la reforma provisional chilena llevada a cabo en 1982) ha abarcado una generación completa que haya financiado la totalidad de sus beneficios bajo las nuevas modalidades. En este ámbito, algunas evaluaciones parciales indican que el conjunto de reformas ha logrado aumentos en el gasto público destinado a la protección social, ha elevado la eficiencia en su utilización y mejorado la estructura institucional y la transparencia en el gasto. Se identifican, sin embargo, problemas no resueltos en cuanto a que la cobertura efectiva de los sistemas no ha aumentado en la proporción esperada, en cuanto a la tendencia a excluir del sistema a los trabajadores de bajos ingresos¹⁸ y en cuanto a los efectos inequitativos del



17 Véase: Mesa-Lago 1998; Sottoli 1998.

18 Esto estaría sucediendo, entre otras razones, debido a que para las administradoras privadas de pensiones la afiliación de estos trabajadores resulta poco atractiva porque sus bajas remuneraciones hacen que la comisión sea inferior al costo marginal de administrar la cuenta, pero también porque el sistema no encuentra aún formas efectivas de incluir en un régimen de capitalización individual a estos trabajadores que finalmente tienden a cotizar sólo el ingreso y el periodo mínimo de modo a hacerse acreedores de subsidios estatales.

régimen de capitalización individual para las mujeres¹⁹.

Con respecto a la lucha contra la pobreza como objetivo privilegiado de la política social - y debido a que los resultados obtenidos en lo que va de la década no son suficientes en consideración a las dimensiones que adquiere este fenómeno en América Latina - parece actualmente claro que ésta no puede enfocarse con una estrategia de compensación de los costos ocasionados por reformas económicas o simplemente con medidas focalizadoras, sobre todo en países en los cuales la pobreza llega a afectar a más de un tercio de la población.

Ello ha hecho resaltar la necesidad de implementar medidas de reforma social combinadas dirigidas no solamente a focalizar el gasto y los servicios sociales en las poblaciones de pobres extremos, sino también a ampliar la cobertura universal de servicios sociales básicos.

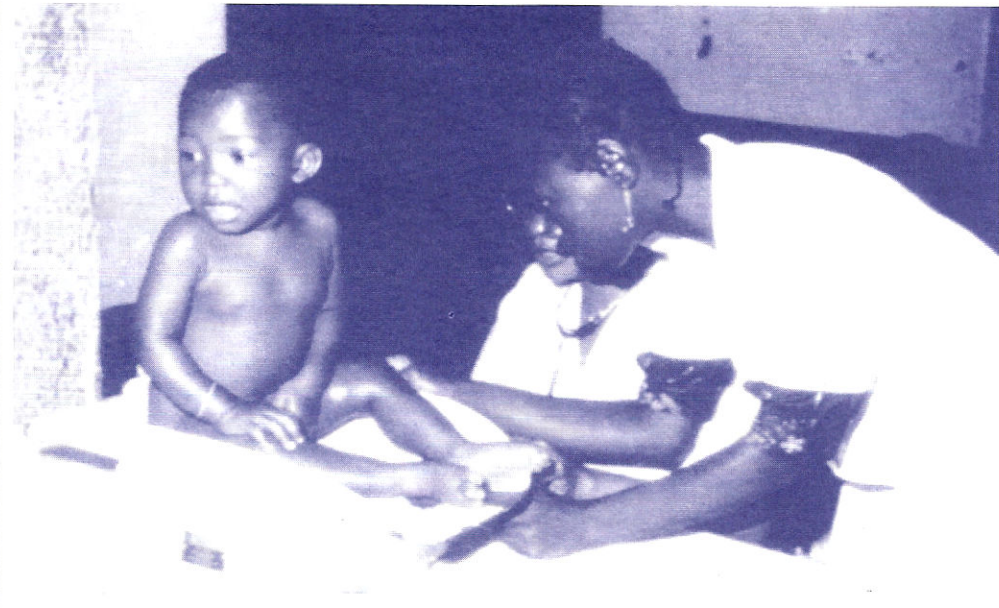
Tal estrategia - que parece reconocer de manera más flexible la naturaleza heterogénea de la pobreza - no deberá sin embargo descuidar la necesidad de abordar este problema de una forma integral, con acciones que comprometan no sólo a la po-

lítica social, sino a todas las áreas de políticas públicas, incluida muy especialmente la política económica. Esto en razón de que el crecimiento económico sostenido se ha revelado como el factor de mayor incidencia en los países de la región que han logrado algún grado de reducción de pobreza²⁰.



19 En el cálculo de la pensión de las mujeres se toma en cuenta la esperanza de vida al momento de pensionarse y el monto acumulado de cotizaciones aportadas. Eso resulta en montos menores puesto que la esperanza de vida de las mujeres es superior a la de los varones y las mujeres, en general, acumulan un capital menor en razón a que sus remuneraciones son inferiores a las de los varones y sus cotizaciones menos regulares en parte por las exigencias de la maternidad y el cuidado del hogar (CEPAL 2000:168 y ss).

20 Ganuza/Taylor/Morley 1997.



Además del combate a la pobreza, un urgente desafío en América Latina consiste en encontrar diseños alternativos de políticas que combinen mejor el crecimiento y la distribución del ingreso que los implementados en las dos últimas décadas. En este sentido, la importancia vital de políticas sociales innovativas y eficientes es indudable, sobre todo en cuanto al diseño de medidas de inversión en capital humano que busquen dotar a las personas de las capacidades necesarias para salir de la pobreza y mejorar sus oportunidades de ingreso.

Por último, todo lo anterior presupone por cierto una estrategia continua y a largo plazo que abandone el concepto de "política de gobierno" para aspirar a convertirse en

"política de Estado". Los fundamentos necesarios para lograr una continuidad tal en la gestión política se encuentran sin duda en el funcionamiento eficiente de las instituciones del sistema democrático. Como consignábamos al comienzo de este trabajo, ciertamente la reforma social representa una cuestión central para la consolidación democrática. Pero, recíprocamente, una democracia estable y eficiente constituye el entorno más favorable al desarrollo social.

Desde esta perspectiva – y parafraseando a Giovanni Sartori²¹ – el fortalecimiento de las instituciones democráticas en busca de una mayor eficacia y sostenibilidad de la gestión pública deberá preceder a cualquier resultado sustancial (económico, social) que se exija a la democracia.

21 Sartori 1987:11 y ss.

BIBLIOGRAFÍA

- Angell, A./Graham, C. 1995: Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela, en: *Journal of Latin American Studies* 27, 189-219.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 1997: Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996. Tema Especial: Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Washington, D.C.
- Berry, A. 1997: El contexto macroeconómico de las políticas, proyectos y programas para promover el desarrollo social y combatir la pobreza en América Latina y el Caribe, en: Zevallos (editor) *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD, Quito, 33-104.
- Besley, T./Kanbur, R.: 1991: *The Principles of Targeting*, en: Balasubramaniam, V. (edit.): *Current Issues in Developing Economics*, New York.
- CEPAL 1989: Opciones y falsos dilemas para los años 90: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CEPAL 1995: Focalización y Pobreza, Santiago de Chile.
- CEPAL 1997: La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, Santiago de Chile.
- CEPAL 1999a: Balance preliminar de las economías en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CEPAL 1999b: Panorama social de América Latina 1998, Santiago de Chile.
- CEPAL 2000: Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile.
- Franco, Rolando 1996: Social Policy Paradigms in Latin America, en: *CEPAL Review* Nr. 58, 9-23.
- Ganuza, E./Taylor, Lance/Morley, Samuel (comp.) 1997: Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe, PNUD/CEPAL/BID.
- Huber, E. 1995: Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models. Paper prepared for the UN World Summit for Social Development.
- Mesa-Lago, C. 1993: Soziale Sicherheit und Renten Reform in Lateinamerika: Bedeutung und Evaluierung von Privatisierungsansätzen, en: *ZIAS*, julio-setiembre.
- Mesa-Lago, C. 1998: La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas, en: Bonilla, A./ Conte-Grand (comp.) *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*, Ginebra, OIT.
- Nohlen, D. 1995: Introducción: Democracia y neocrítica. Un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina, en: Nohlen, D. (Comp.) *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Vervuert, Frankfurt, 7-27.
- Nohlen, D. 1999: Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika, in: Merkel, W./Busch, A. (Hrsg.) *Demokratien in Ost und West*, Frankfurt a.M., 249-272.
- Sartori, G. 1987: *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey.
- Sojo, A. 1990: Nature and Selectiveness of social policy, en: *CEPAL Review*, 41, 175-190.
- Sojo, A. 1994: La política social selectiva de la región revisitada, UNSRID, Ginebra.
- Sottoli, S. 1999: Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich, Opladen.
- Sottoli, S. 1998: La política de reforma de la seguridad social en América Latina: Estilos de gestión, actores, conflictos, in: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 24 (1-2), 139-165.
- Zevallos, J. (editor) 1997: *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD, Quito.