

POLÍTICA SOCIAL Y GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA*

Ítalo J. Oliveros Q.¹

INTRODUCCIÓN

La idea de este artículo deriva de una pregunta inicial: ¿existe o ha existido un Welfare State en América Latina? Quien esté familiarizado con la historia latinoamericana, sobre todo, a partir de la década de los treinta, sabe de los intentos de la clase política por homologar las políticas públicas sociales a las aplicadas en los países más industrializados. Las respuestas a esta incógnita pueden moverse en tres campos: la primera responde afirmativamente. Sostiene que efectivamente podemos encontrar un tipo específico de Welfare State, entendido como un mecanismo de regulación social.² En segunda opción están los partidarios de definir a la funcionalidad social del Estado latinoamericano como populismo. Esta versión, de hecho la más extendida, corresponde muchas veces a un tratamiento más ideologizado que científico.³ Una tercera vía para superar las limitaciones de los enfoques anteriores consiste en hacer avanzar el estudio

- * Primer capítulo de la tesis doctoral sobre Reforma de la Seguridad Social y Asistencia Social en América Latina.
1. Miembro del personal de investigación del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos, CEELA, Universidad del Zulia, Maracaibo-Venezuela y doctorando del Programa de Doctorado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.
 2. Draibe, Sonia realiza un intento de aproximación al análisis de la función social del Estado brasileño mediante las categorías propias del Estado benefactor. La autora reconoce la viabilidad de tal proyecto siguiendo el trabajo de Ugo Ascoli (1984) *"II Sistema Italiano de Welfare State"* en Ugo Ascoli (comp) *Welfare State all' italiana*. Laterza.
 3. Por otra parte, este concepto ha resultado ser muy equívoco. Es posible identificar cinco aproximaciones distintas: 1) Como movimiento. Ver Gino Germani (1966, 1971). *Política y sociedad en una Época en Transición y Sociología de la Modernización*. Editorial Paidós. Buenos Aires. 2) Como un tipo de Estado. Ver Graciarena,

de las políticas sociales mediante el herraje teórico e instrumental que proporciona el nuevo campo del análisis de las políticas públicas. Realizar una investigación sobre las *policy* va más allá del simple análisis de su contenido para adentrarse en el campo de la operación política práctica: rol de los corporatismos (sindical, empresarial, partidos políticos e incluso militar), de las burocracias, de la clase política y de los grupos de presión.⁴

El objetivo de este artículo es el de exponer los principales contenidos de las políticas sociales llevadas a cabo por los Estados latinoamericanos a partir del período desarrollista en los años sesenta y siguientes. No resulta una clara contradicción esta aspiración con los requisitos propios del análisis de las *policy*, porque resulta obvio que un artículo de esta naturaleza por su tema general no puede abordar el conocimiento de las operaciones políticas prácticas que han llevado al diseño e instrumentación de las políticas sociales. Las referencias que hagamos sobre la incidencia del proceso político en la toma de decisiones deben ser vistas como un coadyuvante para su comprensión más que como su explicación final.

1. CAPITALISMO Y WELFARE STATE

Asumimos como hipótesis general que el estado del capitalismo dependiente latinoamericano de los años sesenta y siguientes es una forma de regulación económica y social. Más específicamente, el estado desarrollista que emerge a final de los años cincuenta tiene por función la de garantizar las condiciones de rentabilidad del capital nacional y extranjero a través del fomento de la industrialización, las inversiones foráneas y un ambicioso programa de inversiones públicas; y la de garantizar también

Jorge (1984). *El Estado Latinoamericano en Perspectiva*. Revista de Pensamiento Iberoamericano. Nº 5A. Enero-junio. Madrid. 3) Como un tipo de política económica. Ver Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián (1990). *La Macroeconomía del Populismo en América Latina*. Revista Síntesis. Nº 11. Tomo 1. Madrid. 4) Como discurso interpelatorio. Ver Laclau, Ernesto (1978): *Política e Ideología en la Teoría Marxista*. Siglo XXI Editores. Madrid. Por último, existe una definición más vulgar que es la que asimila al populismo a la mera oferta política sin sustento real. Sin perjuicio de otras definiciones que puedan existir, esta pequeña muestra da la idea de lo manida y nunca aclarada imagen del populismo.

4. El análisis de las políticas públicas tiene una bibliografía muy extensa. Un excelente manual introductorio lo constituye el libro de Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.

las condiciones sociales propicias mediante la producción de sentido (discurso interpelatorio del populismo) y de políticas sociales destinadas a garantizar el ingreso, a la vivienda, educación, sanidad y seguridad social, elementos claves en la creación del consenso y la legitimidad necesarios. Este modelo de regulación entra en crisis durante los años setenta y siguientes por factores exógenos: crisis del régimen fordista de acumulación; por factores endógenos: agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y la explosión de la deuda externa durante los ochenta. A estas causas internas debemos agregar las sucesivas crisis políticas que se derivan de la incapacidad del Estado de satisfacer las demandas de los sectores sociales excluidos del crecimiento económico.

La función reguladora del Estado desarrollista latinoamericano se entronca directamente con las experiencias del Estado europeo de la posguerra, en las que sobresale el paradigma socialdemócrata.⁵ El Estado del Capitalismo Tardío (fordismo) se caracteriza porque su funcionalidad, aparte de crear las condiciones óptimas de acumulación de capital, también tiene por objetivo crear la armonía social entre las clases. El gasto del Estado constituye el vehículo fundamental de la construcción del orden legitimado (O'Connor, 1981: p. 26). El pensamiento de Offe trata al Estado del Bienestar como la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas. Su función consistía en la obligación que asumía de suministrar asistencia y apoyo (dinero o especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de las sociedades mercantiles y en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva, como en la formulación de los planes públicos.⁶ Estos componentes estructurales limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo contribuyen con superar la

5. La mayor parte de la literatura política acepta que el modelo clásico del Estado del Bienestar pertenece al período posterior a la segunda guerra mundial. A pesar de ello, debemos advertir que este tipo de Estado hunde sus raíces hacia finales del siglo XIX cuando en el marco de la industrialización, de la urbanización y del liberalismo, se diseñan las primeras innovaciones institucionales de la "seguridad social" (Flora y Jens, 1983: p. 70). En consecuencia, enfatizamos que el Welfare State no es particularidad exclusiva de las democracias; los regímenes autoritarios, fascistas o corporativos en todo el mundo, han tenido alguna forma de Welfare State. Por su parte, García-Pelayo sostiene que lo que es propio de las democracias es el Estado Social de Derecho. Ver García-Pelayo M. (1992). *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Universidad. Madrid.
6. Para una versión más completa sobre el papel de los sindicatos dentro del modelo estatal socialdemócrata, véase el trabajo de Przeworski, Adam (1988). *Capitalismo y Socialdemocracia*. Alianza Universidad. Madrid.

situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal (Offe, 1990, p.p. 62 y 136). Un autor alemán, Habermas (1983: p. 96), representante de la tercera generación de la Escuela de Frankfurt, argumenta que la dinámica del Estado del Capitalismo Tardío es la de responder a las contradicciones generadas por la producción socializada de la economía capitalista y su realización mediante intereses no generalizables. Debido a ello existen graves injusticias sociales que el Estado intenta disminuir mediante el gasto social. La construcción de legitimidad se logra mediante la producción de sentido (interpelaciones) y por la distribución de una masa de valores obtenidos por la vía fiscal.

A mediados de los setenta la dinámica del Estado del Bienestar se traba. El capitalismo tardío se había caracterizado por un crecimiento sostenido del producto, del empleo, de los salarios y de los beneficios, lo cual había contribuido con relativa paz laboral. Fue sin lugar a dudas la época dorada del Welfare State. Las interpretaciones de esta crisis del Estado van desde las economicistas: crisis del régimen de acumulación fordista, caída de la tasa media de los beneficios en las industrias que lideraron el crecimiento económico de la posguerra (Córdova, 1989; Mandel, 1971; Amin, 1975), hasta los seguidores de los aspectos políticos e ideológicos como factores explicativos de la crisis. Estos últimos han presionado al marxismo ortodoxo, acusándolo de un excesivo economicismo. Para Habermas (1983: p. 96) es una crisis de legitimidad derivada del incremento acelerado de las demandas sociales respecto de las posibilidades de satisfacerlas mediante la masa de valores disponibles o cuando existen expectativas que no pueden resolverse. O'Connor (1981: p. 28-30) considera que esta crisis se debe a la incapacidad del Estado de hacer frente a las dos funciones básicas: acumulación y legitimación. De hecho, se crea un vacío estructural entre ingresos y gastos estatales, lo cual conduce a una crisis fiscal. Posteriormente, amplía sus consideraciones (1987: p. 251 y ss) al afirmar que el Estado, al ser penetrado por intereses privados (sindicatos y empresas), estuvo obligado a dictar tanto políticas de defensa del trabajo, que a la larga aumentaron los costos de reproducción de la clase obrera y redujeron al mismo tiempo la tasa de explotación y del beneficio, como políticas en defensa del capital para reducir los efectos negativos de la disminución de la tasa de los beneficios. Estas relaciones contradictorias entre el Estado, el capital y el trabajo, socavaron el rol decisivo de la crisis económica en la reestructuración y acumulación del capital.

Bajo el ángulo de la teoría sistémica, Luchmann (1981: p.p. 31, 32 a la 66) afirma que el Estado del Bienestar es el desbordamiento del Estado por la política. Al prevalecer

el principio de compensación (desventaja que recae en los individuos por la acción de un determinado sistema de vida) como criterio político se fueron desdibujando los límites propios del Estado y de su capacidad de autorreferencia. Al introducir aspectos del modo de vida que no tenían relevancia funcional para este subsistema, asumió la responsabilidad sobre multitud de aspectos para los cuales no tenía competencia. La sentencia de Luchmann es tajante, "no se puede construir una sociedad sobre la política sin destruirla" (ibíd). Muy cercana a esta posición⁷ se encuentran los modernos teóricos neoliberales para los cuales las crisis sociales contemporáneas se deben a la sobrecarga de las demandas al Estado y a su sobredimensionamiento (crisis de gobernabilidad). En efecto, al estar diseñadas sus políticas sobre los principios keynesianos de regulación del mercado y del empleo, fue interfiriendo la acción de las únicas fuerzas capaces de asegurar una adecuada distribución de los recursos (oferta y demanda). Al mismo tiempo, sus pretensiones moralistas de justicia social lo llevaron a ejecutar políticas universales orientadas a eliminar las diferencias sociales. Con ello olvidó que las desigualdades en el interior de una sociedad no es problema de moral sino de mercado (von Hayek, 1975). El resultado del intervencionismo, del gigantismo estatal y de sus pretensiones socializantes fue la de un Estado máximo y sobrecargado de demandas.

La síntesis de las teorías más utilizadas⁸ para explicar la función y crisis actual del Estado Benefactor tiene por virtud la de proporcionarnos elementos para abocarnos al

7. No se puede afirmar que exista una total coincidencia en sus planteamientos. Lejos de las posiciones de los neoliberales radicales que propugnan el fin de la política (véase el trabajo de Bobbio, Norberto [1986]. *El Futuro de la Democracia*. Plaza y Janes Editores. Barcelona) Luchmann promueve un concepto restrictivo: aquello que es consciente de sus límites y que se guía prioritariamente por criterios de eficiencia, que pondera y establece relaciones comunicativas con otros subsistemas, sin que pretenda establecer sobre la sociedad, su jerarquía o dominio funcional.
8. Una síntesis más completa aparece en el trabajo de Jens Alber (1986). *Dalla Carita allo Stato Sociale*. Il Mulino. El autor demarca los dos grandes bloques teóricos que han pretendido estudiar el nacimiento, desarrollo y crisis del Estado del Bienestar: pluralistas (partidarios de las tesis de la modernización) y neomarxistas, cada uno de estos paradigmas se pueden subdividir a su vez en corrientes funcionalistas y conflictualistas. Los primeros afirman que las instituciones sociales responden primariamente a la exigencia del desarrollo socioeconómico; y mientras los pluralistas lo hacen descansar en el aumento y la generalización de los riesgos y en la pérdida de seguridad de los individuos procedentes de la industrialización y de la urbanización (tradición durkeimiana, Wilesky, Lebeaux), los marxistas lo individualizan en la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo (Offe, O'Connor, Narr, Müller, Neustüss). Los conflictualistas por su parte sostienen que el desarrollo del Estado del Bienestar es el resultado del crecimiento de las demandas sociales alimentadas por el proceso de movilización social y política. Los pluralistas subrayan el significado del derecho de asociación, de coalición o alianzas, y de

estudio del problema del Estado en América Latina. Sin recurrir a la extrapolación de realidades, ni asumir acríticamente la pertinencia de estos paradigmas, podemos entender la funcionalidad estatal en nuestros países. La razón de partida es que el Estado desarrollista asumió como propio el proyecto político socialdemócrata del Estado del Bienestar. En efecto, al promover la crisis capitalista de los años treinta, el abandono de las teorías neoclásicas y la adopción de los postulados keynesianos de la regulación de la demanda y el mercado por el Estado, a los socialdemócratas, que hasta los años treinta no tenían una política económica propia —de hecho sus principios doctrinales consistían en criticar al capitalismo, en declarar la superioridad del socialismo y sólo un programa de nacionalizaciones de los medios de producción—, Keynes, con su **General Theory**, les proporcionó una teoría de la administración de las economías capitalistas de la cual carecían y que requerían urgentemente. De esta manera el giro keynesiano proporcionó a los socialdemócratas una ideología completa del Estado del Bienestar. Este paradigma quedó constituido de la siguiente manera: 1) el Estado se encarga de aquellas industrias no rentables para las compañías privadas, pero que son necesarias para la rentabilidad del capital. 2) El Estado, mediante políticas anticíclicas, regula el funcionamiento de la economía privada. 3) El Estado, desplegando medidas de bienestar, mitiga la desigual distribución de recursos en la sociedad y las diferencias sociales (Przerworski, 1988: p.p. 48-52). Veremos entonces que el Estado bajo el desarrollismo intentará suplir las insuficiencias de las tradicionales opciones de modernización de los regímenes populistas mediante una acción más decisiva. A través de la formulación de estrategias de desarrollo a largo plazo (planificación), se pondrán en marcha importantes programas de gasto público en infraestructura, económica, productiva y ambiciosos programas de bienestar social que buscaban integrar definitivamente al Estado y la Nación.

2. LOS ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

El proceso de modernización en América Latina se inicia tempranamente a partir de los procesos de estructuración de una economía primaria exportadora durante el

la democratización del derecho al voto (tradicción weberiana, Marshall, Heimann, Goldthorpe, George, Rimlinger); mientras que los neomarxistas acentúan el rol de la protesta colectiva y de la lucha de clases (Habermas, Offe, Korpi, Pivenb, Cloward, Ginsburgh). p. 86.

último tercio del siglo XIX. Ello fue posible porque se constituyeron dos aspectos esenciales: la penetración del capital extranjero y la consolidación del Estado. Esto dio lugar a dos tipos esenciales de economías: las controladas nacionalmente por una oligarquía agraria terrateniente comercial y las denominadas economías de enclave, con fuerte control del capital extranjero.

Por lo general, la literatura política latinoamericana denomina al Estado emergente como Estado oligarca. Éste logra consolidarse a través de una moderna base económica (exportación de productos primarios) que lo dota de los recursos económicos necesarios, de un ejército profesional y de una burocracia que le permitió la centralización administrativa del territorio y poner punto final a los variados regímenes caudillistas.

La política pública de este Estado estaba orientada a propiciar y facilitar las condiciones de expropiación del plusvalor generado por las masas campesinas y el incipiente proletariado urbano. La prioridad en la acumulación capitalista negaba la posibilidad de diseñar cualquier tipo de política social destinada a la protección al trabajo o a la familia.

Cardoso (1983: p.p. 169-172) comenta que el tratamiento negativo de la cuestión social –incluso la noción misma de política social tenía una connotación subversiva– se debe a que el Estado era poco diferenciado y por tanto, inadecuado para realizar acciones gubernamentales consecuentes con el campo social. Las instituciones sostenedoras de políticas sociales, antes de 1930, eran el resultado de acciones voluntarias en el ámbito de la sociedad civil (acciones cívico-religiosas) que no pretendían ser una fracción del andamiaje estatal.

Si aplicamos el modelo sectorial del desarrollo del Estado del Bienestar de Flora y Jens (1983), nos encontramos que la solución del Estado a las demandas sociales en América Latina, antes de 1930, se encuentran en la fase 1 (represión estatal). Los procesos de modernización capitalista dieron lugar a rápidos cambios: industrialización primigenia, crecimiento urbano, emergencia de nuevos actores sociales, etc. (mercado I). Las asociaciones I (Iglesia, mutuo socorro, sindicatos) responden en primera instancia a los problemas de la inseguridad social actuando como filtros asociativos. A pesar de la acción de estas asociaciones la presión social de los nuevos grupos sociales movilizados encuentra un canal natural de expresión política en la protesta o la violencia colectiva, que es contestada por el Estado mediante la represión (Estado policía). El uso de este modelo no quiere decir que décadas posteriores América Latina pase a la fase siguiente: asociaciones II (partidos, voto, sindicalización) que actúen como filtros asociativos y al Estado del Bienestar, como respuesta institucionalizada a las demandas sociales.

La crisis capitalista de los años treinta tuvo sus repercusiones negativas sobre la economía y la sociedad en América Latina. Fue el detonante de otras crisis que estaban larvadas y que eran inherentes al Estado oligarca y a su régimen político (excluyente y autoritario): debido a su debilidad constitutiva se encontró incapacitado para afrontar la crisis económica y dar una respuesta eficaz a la crisis de representación creada por el desbordado ingreso a escena de considerables contingentes de masas movilizadas y disponibles que presionaban para lograr una participación política efectiva. La solución estuvo en crear un Estado de “compromiso” o populista que combinaba el crecimiento económico con la justicia social (Graciarena, 1984: p. 52 y ss).

Regímenes o Estados, los populismos clásicos de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México, o en menor medida de Venezuela, el Perú, Costa Rica, etc., entre los años cuarenta y cincuenta, crearon las primeras instituciones de seguridad social en América Latina; diseñaron programas de protección a la familia y establecieron las primeras reglamentaciones del mercado de trabajo. Para las nuevas funciones asistenciales se crearon aparatos administrativos específicos que disponían de mayores recursos económicos.

A pesar de ello, este Estado no pudo convertirse en un Estado social en la completa extensión de la palabra, porque su acción no se enmarcaba en una concebida fórmula ideológica—definición “inorgánica” de un proyecto específico de sociedad (Guimaraes, 1989: p.p. 53-56)—, porque no poseía los recursos financieros suficientes, ni los medios administrativos eran los más idóneos. Además, los mayores derechos sociales quedaban condicionados por nuevas restricciones y vinculaciones corporativas: nuevo clientelismo de los trabajadores urbanos y rurales incorporados a un sindicalismo dependiente del Estado y de los sectores medios ligados a la burocracia estatal (Graciarena ob. cit: p. 58). Germani (1966: p. 151) nos responde a la observación hecha anteriormente que afirmaba que en América Latina la fase 2—respuesta institucionalizada a la presión social mediante el Estado del Bienestar (modelo de Flora y Jens)—, no se operó. La explicación que extraemos del autor es que fue un proceso desfasado, asincronía entre la movilización social (mecanismo psicosociológico referido a la adquisición de comportamientos deliberativos en individuos sumergidos tradicionalmente en la “pasividad”) y los mecanismos de integración (medios institucionales: sindicatos, partidos, Welfare State, etc.). En Europa la extensión de los derechos ciudadanos se logró mediante el sufragio, el Estado del Bienestar, el consumo masivo, etc.; mientras que en América Latina éstos fueron substituidos por los movimientos nacional-populares liderados por las clases medias, que al tiempo que ofrecían a las masas canales de

participación y de ilusoria reivindicación, servían también para su manipulación y control de las demandas. La amalgama ideológica que los integraba era la idea de "interés nacional" medido en términos de "pueblo".

3. EL ESTADO DESARROLLISTA Y LA CUESTIÓN SOCIAL

El final de los años cincuenta marca el advenimiento de la fase desarrollista en América Latina. En este sentido, los gobiernos de Kubistcheck en Brasil, 1956, y de A. Frondizi en Argentina, 1958, inauguran una nueva fase en el proceso de modernización latinoamericano. Sin embargo, la ruptura con el pasado inmediato no fue total, de hecho persistieron las concepciones del desarrollo basadas en la industrialización y la filosofía social que reconocía la existencia de desigualdades sociales. No por ello podemos hablar de una continuidad, porque el desarrollismo marcó importantes diferencias respecto del populismo: la definición de la política pública mediante una tecnoburocracia. Los nuevos planes estatales de desarrollo debían responder a un doble estímulo: al derivado de los cambios en el sistema capitalista de producción de la posguerra, con la emergencia del fordismo, y a la necesidad de una nueva articulación de la economía latinoamericana al capitalismo internacional, mediante la industrialización por sustitución de importaciones; y al derivado de las necesidades internas de acumulación de capital y de legitimación.

La política de fomento desarrollista dio los frutos esperados: la modernización industrial y el crecimiento urbano se expandieron a ritmos agigantados. Entre 1950 y 1980 la industria latinoamericana creció a un ritmo medio anual de 6,7%, mientras que la mundial sólo lo hizo en un 5,9% (Soza, 1981, p. 41 y ss). Las ciudades crecieron exponencialmente: en 1950, el 23,3% de las personas habitaba en poblaciones de 20.000 habitantes y más; a finales de los años setenta este porcentaje se había elevado a un 48,8% (Cepal, 1991). Sin embargo, el proceso de modernización se había detenido en la estructura económica y allí se había quedado estancado. De hecho, la industrialización latinoamericana había sido diseñada para responder a los hábitos de consumo de las clases privilegiadas; la estructura técnica de la producción no podía absorber importantes contingentes de la fuerza de trabajo disponible, de allí entonces que esta modernización llevaba en su interior los gérmenes de la conflictividad. Ello se reflejaba en que las fuerzas sociales, tradicionalmente movilizadas por los mecanismos populistas, redoblaran la presión al Estado para la satisfacción de sus demandas, su resolución era condición necesaria para lograr la legitimidad.

El Estado latinoamericano de este período tenía que enfrentar los retos de la modernización económica y social. Este doble carácter ha sido negado sistemáticamente por varios autores,⁹ para quienes este Estado era exclusivamente desarrollista y no social. Esto es un falso dilema. En nuestro modo de ver, desarrollismo y función social son dos identidades inseparables, constituyen expresiones básicas del capitalismo dependiente latinoamericano: el primero es una fórmula de regulación del crecimiento económico; la segunda es una fórmula de regulación expresada a través del surgimiento de sistemas nacionales de educación, salud, vivienda, seguridad social y de políticas públicas de mantenimiento del ingreso, que inciden directamente sobre los niveles de vida de la clase trabajadora y en la construcción de la legitimidad necesaria. Aunque ello no exime que ante la presión social y la incapacidad del Estado de satisfacer las demandas, la solución sea la acción de los mecanismos de la represión política.

3.1. Aspectos fundamentales de las políticas sociales

El evidente salto de la planificación latinoamericana, a partir de los años sesenta, y el rol estratégico de los planificadores,¹⁰ se reflejó inevitablemente sobre la concepción y práctica de la temática social. Antes de estas décadas privaba una concepción excesivamente economicista de la modernización: la satisfacción de las necesidades básicas es un producto natural del crecimiento económico, por tanto, las políticas sociales derivaban de las políticas productivas. Bajo el desarrollismo estas políticas inician un lento proceso de autonomización, pasando a ser observadas desde el plano de sus equivalencias y respectivas complementaridades. Ahora los problemas sociales no eran subproductos, sino que tenían una entidad propia multicondicionada por procesos de distinta naturaleza (Franco, 1989: p. 133).

9. Ver Glaucio Soares (1975). *O Novo Na América Latina*. Estudos Cebrap. Nº 13. Julio-septiembre citado por Graciarena ob. cit.
10. La institución que por excelencia en los años 60 abrió toda una escuela en la planificación latinoamericana fue la Cepal. Creada por instancias de las Naciones Unidas en 1948, propuso como políticas de desarrollo factibles: el impulso estatal a la industrialización nacional y a la reforma agraria; una participación más activa del Estado, de evidente corte keynesiano, en la planificación del desarrollo, en la creación de empleo, en reformas fiscales para la redistribución del ingreso y políticas específicas de ámbito social. Para una versión más completa del pensamiento cepalino, ver Rodríguez, Octavio (1980) *La Teoría del Subdesarrollo de la Cepal*. Revista de Comercio Exterior. Vol. 30. Nº 12. México DF, 1346-1362.

El tipo de planeación más ejecutado en el diseño de la nueva política social era aquel en que se generalizaba para el campo social el enfoque y la metodología creada para proponer metas económicas y adecuar recursos disponibles para los fines deseados. Se identificaban campos problemas (educación, sanidad, etc.), se ordenaban las etapas por cumplir y se le asignaban recursos determinados (Cardoso, 1983: p.p. 176-177).¹¹ A diferencia de lo que será la política focalizada de los ochenta, basada en la equidad, la de los sesenta y setenta era universal y no selectiva. El Estado intervenía preferentemente a través de los subsidios generalizados en la alimentación, los servicios públicos, la energía, los transportes y vivienda. La gratuidad en la sanidad, en la educación, etc. En sus relaciones con los sindicatos, el Estado, mediante decretos leyes, otorgaba beneficios salariales y de prestaciones que eran trasladados a los costos finales de producción. La discusión sobre la pobreza se centró en sus causas, no en sus síntomas. Se pensaba que era concomitante a la concentración del ingreso. También se relacionaba con la falta de destrezas, de capital físico y de activos complementarios en un sector de la población. Se proponía que además de actuar sobre el empleo y la distribución funcional del ingreso, el Estado reasignara la inversión pública para modificar el patrón subyacente de concentración del capital físico y humano que permitiera así a los pobres el acceso a tales activos (Sojo, 1992: p. 148).

3.2. El comportamiento del gasto público en América Latina

El análisis del gasto público en América Latina (ver cuadros y gráficos siguientes), en los años que van desde 1973 a 1989, nos proporcionan el conocimiento de importantes aspectos de la política social en cuestión. Si se procede a comparar con los datos respecto del mundo industrializado occidental, llegaremos a interesantes conclusiones.¹² La primera de ellas es que el Estado del Capitalismo Tardío fue un estado social

11. Frente a este formalismo instrumental de la planeación en general, se alzó la propuesta de la planeación integral y la crítica temática del crecimiento (Cardoso, *ibíd.*).
12. Estos cuadros fueron elaborados siguiendo la información disponible en los anuarios del FMI. (1982 y 1991) *Government Finance Statistics Yearbook*. La metodología consistió en escoger para el mundo industrializado occidental 10 países (USA, Canadá, Francia, Italia, Dinamarca, España, Holanda, Reino Unido, Noruega y Suecia); para América Latina escogimos los países con mayor desarrollo relativo, dejando de lado a los países anglo-franco parlantes, a Cuba y a los que tenían grandes lagunas en sus estadísticas (Nicaragua, Honduras, etc. Los datos sobre el gasto público fueron organizado en tres grandes grupos: gasto económico, gasto social y otros gastos. Para ello procedimos a reagrupar en el primero las variables de gastos estatales destinados a asuntos y

Cuadro Nº 1. Resumen de las Políticas Sociales Focallizadas en México, Venezuela y Chile

VENEZUELA

Documento: VIII PLAN DE LA NACIÓN (1990-1995)

A) Objetivos: lograr el "gran viraje en la estrategia del desarrollo a través de: un nuevo modelo económico competitivo, redimensionando y asignando nuevos roles al Estado; diseñando una nueva estrategia de desarrollo social y logrando una nueva inserción de Venezuela en el contexto de la economía global mundial. Para alcanzar estos objetivos, el VIII Plan está constituido por seis estrategias generales: 1) compromiso social; 2) capitalización de los recursos humanos; 3) cambio institucional; 4) crecimiento sin inflación; 5) competitividad internacional; 6) conservación de los recursos naturales.

B) Contenidos y Estrategias de las Políticas Sociales.

La estrategia del Compromiso Social reconoce la necesidad de corregir las desigualdades sociales y la estructuración de una sociedad más justa y solidaria. Su acción se concreta en una serie de proyectos dirigidos hacia los grupos de población en situación de vulnerabilidad extrema. A través de estos proyectos se mejorará la infraestructura social y cultural y se reorientará la acción del Estado hacia políticas directas de compensación social dirigidas a enfrentar la pobreza. Estos proyectos son: A) Enfrentamiento de la Pobreza Crítica. Sus objetivos son: eliminar la pobreza crítica y crear las condiciones favorables para generar una mayor igualdad de oportunidades entre los distintos grupos sociales. Programas específicos: asistencia directa y de compensación para los niños, jóvenes, madres embarazadas y lactantes de las zonas más pobres del país; programas dirigidos a satisfacer las necesidades

básicas de los grupos sociales más pobres a través de la ampliación de la cobertura de acueductos y cloacas, mejoramiento de las condiciones ambientales de los barrios (cinturones de miseria); programas especiales de atención a los ancianos, minusválidos y habitantes de las áreas rurales. B) Fortalecimiento del empleo, el ingreso y la seguridad social. Objetivos: lograr el crecimiento de la economía que permita generar más empleo y mejores ingresos para sectores sociales desligados de la economía formal; y poner en marcha la reforma de la seguridad social, hasta este momento ineficiente debido a la baja cobertura y al bajo monto de las pensiones, en la que se involucre la empresa privada. C) Eficiencia y equidad de los servicios sociales. Objetivo: mejorar cualitativa y cuantitativamente los servicios esenciales para el bienestar colectivo e integrar mediante el Programa de Inversión Social a los sectores sociales y grupos tradicionalmente marginados. Estas inversiones estarán dirigidas a la construcción de sistemas de aguas potables y cloacas: a la edificación, rehabilitación y construcción educativa; al fortalecimiento de los sistemas de salud de atención primaria y preventiva, y el término y rehabilitación de la red de hospitales públicos. En materia de vivienda y de servicios conexos los respectivos programas estarán orientados a incentivar a la empresa privada a la construcción de viviendas para sectores de escasos recursos, a la promoción de sistemas cooperativos de construcción, de autoconstrucción y habitación progresiva. Los Programas de Seguridad Pública de tipo preventivo buscarán frenar el auge delictivo. D) Reforma Institucional del Sector Social. Con el objeto de reestructurar las tradicionales relacio-

continuación...

nes entre el estado y la sociedad civil. Los programas de reforma institucional del sector social abarcarán dos planos: 1) el fortalecimiento de la red institucional estatal que permita diseñar y ejecutar los programas sociales; 2) promover la participación organizada de la población en la

gestión de la política social (apoyo a la formación de organizaciones de base y de comunidades de bajos ingresos, y a su participación en los gobiernos municipales y estatales).

Fuente: El Gran Viraje. Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación. (1990). Oficina Central de Coordinación y Planificación. Caracas.

MÉXICO

Documento: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1990-1994)

A) Objetivos: Defender la soberanía y promover los intereses mexicanos; fortalecer la vida democrática; restablecer el crecimiento económico con estabilidad en los precios; mejorar los niveles de vida de los mexicanos por la vía de la productividad, estableciendo como prioridad la satisfacción de las demandas de seguridad pública, educación, salud, bienestar social, alimentación, vivienda, servicios básicos, cultura, protección al medio ambiente, y principalmente, erradicar la pobreza extrema.

B) Contenidos y Estrategias de las Políticas Sociales.

El Programa de Solidaridad Nacional (1988) tiene por objeto la creación y mejora de los servicios básicos y de los medios de bienestar de aquellos mexicanos que viven en los barrios populares y en las áreas rurales e indígenas más pobres. Este programa se caracteriza por ser complemento indispensable de una política económica ortodoxa; por no estar financiado exclusivamente por la emisión inorgánica de dinero o por el aumento del gasto público; por la participación e involucración de las comunidades destinatarias de sus servicios; y por ser acciones de gobierno destinadas a la

creación de empleo, proyectos productivos, educación, nutrición, distribución de alimentos y servicios públicos, etc., para atacar las causas y consecuencias más graves de la pobreza y avanzar así en la consecución de la justicia social. Este programa se divide en tres vertientes: 1) Solidaridad para el Bienestar Social. En él intervienen los siguientes programas: Programa IMSS-Solidaridad, destinado a proporcionar servicio médico para la población más desprotegida de las comunidades urbanas y rurales. Programa de Solidaridad para una Escuela Digna (equipamiento y rehabilitación de la planta física educativa). Programa Niños en Solidaridad (otorgamiento de becas económicas, despensas alimenticias y atención médica para los niños marginales). Programas de distribución de alimento y leche, y cocinas populares en las colonias populares, y tiendas rurales, etc., para abaratar el costo de la vida y mejorar la calidad nutricional de los pobladores de escasos recursos. Los programas de agua potable, alcantarillado, electrificación y obras de urbanización (servicios) están dirigidos principalmente al medio urbano. El Programa Mujeres en Solidaridad ha previsto la formación de grupos de mujeres que participan en la ejecución de obras de bienestar y de proyectos productivos que me-

continuación...

joren sus niveles de vida. 2) Solidaridad para la Producción. Diversos programas que permiten orientar fondos para los productores y a las condiciones desfavorables para la producción, y para el desarrollo de las comunidades indígenas. También intervienen programas de apoyo productivo para la cañicultura, la pequeña minería, la pesca ribereña y acuicultura y los programas de jornaleros agrícolas. 3) Solidaridad para el Desarrollo Regional. Programas destinados a la promoción

de las regiones con graves carencias, pero con alto potencial productivo. Como un corolario a estos programas el gobierno de Salinas considera que es imprescindible para su correcta y efectiva aplicación la Reforma del Estado (del Estado paternalista y populista al Estado de la Responsabilidad Compartida) y la modernización de la gestión pública.

Fuente: **Agenda de México** (1991) Presidencia de México Dirección General de Comunicación Social. 12A edición, México D.F.

CHILE**B) Contenidos y Estrategias de las Políticas Sociales.**

En el documento Informe Social (1983) ODEPLAN, se establecen los objetivos de la política social chilena durante la dictadura: erradicación de la extrema pobreza a partir del logro en los progresos en la distribución del ingreso, que deben proceder, antes que del Estado, del crecimiento de una economía dejada actuar libremente en la distribución de los recursos; abandonar el tradicional papel del Estado de compensador de las desigualdades sociales y de creador de canales de movilidad social; desarrollar y aplicar programas selectivos dirigidos a los sectores más desprotegidos de la sociedad y evitar las filtraciones del gasto social a los sectores sociales más favorecidos. Los programas hacia la extrema pobreza se caracterizan por ser programas selectivos, distintos de los tradicionales programas redistributivos estatales de alcance universal y de impacto poco discriminatorio, dirigidos a los sectores sociales más desprotegidos. Los programas específicos son los siguientes: A) Previsión Social. Con dos

subprogramas importantes: el Subsidio Único Familiar (pago de asignaciones a familias en extrema pobreza, sobre todo a niños menores de 15 años y mujeres embarazadas, acceso gratuito al servicio estatal de salud, SNSS) y el de Pensiones Asistenciales a inválidos mayores de 18 años que demuestren no estar amparados en ninguna modalidad de seguridad social. B) Programas Alimentarios. Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC); distribución gratuita de alimentos, básicamente leche y mezcla proteica, a los menores de 6 años, a las embarazadas y nodrizas beneficiarias del SNSS. C) Programas educativos: 1) programas dirigidos a la atención del niño en edad preescolar. Se subdividen en programas para la educación prebásica; programas de jardines de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (atención educativa, alimentaria-nutricional, psicopedagógica, sanitaria y dental de los niños menores de 6 años provenientes de los hogares pobres); y el programa de Centros Abiertos, CA., dirigido al cuidado diurno y asistencia alimentaria de niños entre dos y cinco años prove-

continuación...

venientes de hogares pobres y preferentemente desnutridos. D) Programa Habitacional (programas de subsidios destinados a la pobreza crítica). Contempla a los programas de entrega de lotes (terrenos) con infraestructura sanitaria y a los programas de subsidio de marginalidad habitacional, consistente en una "solución habitacional" de 32 mts. cuadrados, financieramente cubierta en un 75%, y 20 años para

pagar el resto. E) Programas de Salud. Programas diversos destinados a la prestación de servicios de salud gratuitos a las personas de escasos recursos. Régimen de Prestaciones de Salud de la Nueva Ley de Salud de 1985.

Fuente: Vergara, Pilar. **La Política Social y los Programas hacia la Extrema Pobreza del Gobierno Militar Chileno (1990)** en Papers. Revista de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona. Nº 35. pp. 27-60.

Cuadro Nº 2

Estructura del Gasto Estatal en el Mundo Industrializado Occidental y América Latina
Porcentajes de las principales variables

	Gasto Económico*		Gasto Social**		Otros Gastos***	
	Occidente Industrializado	América Latina	Occidente Industrializado	América Latina	Occidente Industrializado	América Latina
1973	18,6	38,4	56	43,3	25,4	18,3
1974	18,2	39,7	56,8	43,5	25	16,8
1975	19,2	39,3	58,5	43,5	22,3	17,2
1976	18,8	38,7	58,6	44,1	22,6	17,2
1977	18,4	38,6	58,9	40,7	22,7	20,7
1978	17,7	37,9	58,3	40,8	24	21,3
1979	18,7	36,1	58,5	41,1	22,8	22,8
1980	18,6	38,8	56,9	44,4	24,5	16,8
1981	17,2	35,9	58,6	45,1	24,2	19
1982	15,9	31,6	58,2	43,1	25,9	25,3
1983	14,9	31,6	57,9	44,2	27,2	24,2
1984	15,3	32,7	56,1	41,8	28,6	25,5
1985	14,8	28,3	55,2	41,3	30	30,4
1986	15,1	28,7	54,9	43,6	30	27,7
1987	14,8	24,3	55,4	43,4	29,8	32,3
1988	14,6	25,6	56,8	42,8	28,6	31,6
1989	.....	24,7	.....	43,1	.....	32,2
Promedios	16,9	33,5	57,2	42,9	25,8	23,4

* Incluye: Servicios Públicos Generales + Asuntos y Servicios Económicos (combustible y energía; agricultura, sicultura, pesca y caza; minería, manufactura y construcción; transporte y comunicaciones).

** Incluye: Educación, Sanidad, Seguro Social y Asistencia Social, Vivienda y Servicios Comunitarios.

*** Incluye: Defensa; Orden Público; Servicios Recreativos, Culturales y Religiosos; otros Asuntos Económicos (pago de intereses).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el FMI. Government Finance Statistics Yearbook.

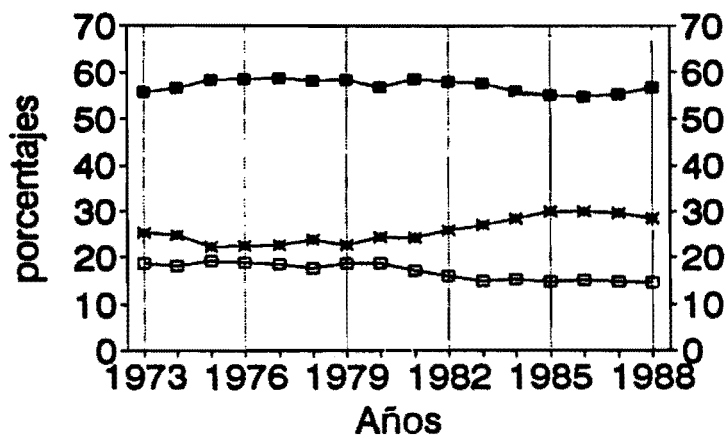
Cuadro Nº 3

Estructura del Gasto Social del Estado en el Mundo Industrializado Occidental y América Latina
Porcentajes de las Principales Variables

	Gasto Social		Educación		Salud		Seguridad y Asistencia Social		Vivienda y Servicios Comunitarios	
	Occidente Industrializado	América Latina	Occidente Industrializado	América Latina	Occidente Industrializado	América Latina	Occidente Industrializado	América Latina	Occidente Industrializado	América Latina
1973	56	43,3	7,5	18,1	8,4	7,3	38,4	14,6	1,7	3,3
1974	56,8	43,4	7,6	17,8	8,9	7,6	38,5	14,9	1,8	3,1
1975	58,5	43,4	7,3	17,1	9,3	7	39,9	15,5	2	3,8
1976	58,6	44,1	7,2	16,8	9,3	7,6	39,9	15,2	2,2	4,5
1977	58,8	40,7	7,2	16,6	8,9	7	40,4	14,5	2,4	2,6
1978	58,3	40,8	7,2	16	8,8	7,2	40,1	14,8	2,2	2,8
1979	58,5	41	6,8	16	10	6,9	39,4	15,4	2,3	2,7
1980	56,9	44,4	6,1	16,1	9,7	7,6	39	17,7	2,1	3
1981	58,6	45,1	7,1	14,4	8,8	9,5	40,7	18,2	2	3
1982	58,2	43,3	6,3	13,4	8,8	8,6	41	18,7	2,1	2,6
1983	57,9	44,2	6,1	14,1	8,9	7,7	40,7	19,7	2,2	2,7
1984	56,1	41,8	5,9	13,5	10,6	7,5	37,7	18,4	1,9	2,4
1985	55,2	41,3	5,7	13,3	10,7	7,5	36,8	18,6	2	1,9
1986	54,9	43,5	5,7	14,2	9,7	6,9	37,5	19,4	2	3
1987	55,4	43,3	5,6	14,6	10	7,9	37,8	18,5	2	2,3
1988	56,8	42,8	5,7	14,6	10,4	8,8	38,8	18	1,9	1,2
1989	.....	41,3	.....	15,6	.....	9,4	.....	15	.....	1,3
Promedios	57,2	42,8	6,5	15,4	9,4	7,8	39,1	16,9	2	2,7

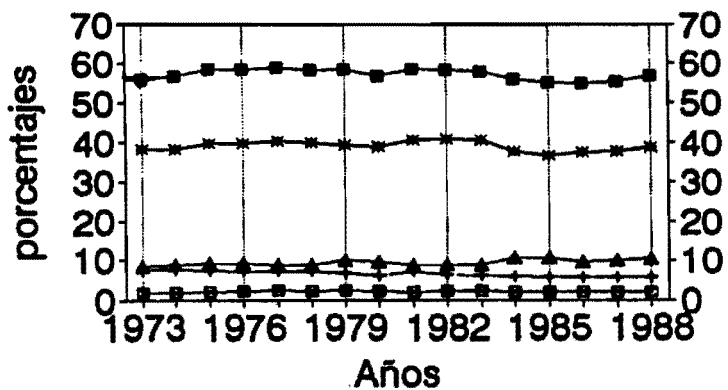
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el FMI. Government Finance Statistics Yearbook.

Gráfico Nº 1
Estructura del Gasto Estatal en el Mundo Industrializado Occidental. Porcentajes de las Principales Variables



—□— Gasto Económico —■— Gasto Social —×— Otros Gastos

Gráfico Nº 2
Estructura del Gasto Social Estatal en el Mundo Industrializado Occidental. Porcentajes de las Principales Variables



—■— Gasto Social —♦— Educación —▲— Sanidad
—×— Seguridad y Asistencia Social —□— Vivienda y Servicios Comunitarios

Gráfico N° 3
Estructura del Gasto Estatal en América Latina. Porcentajes de las Principales Variables

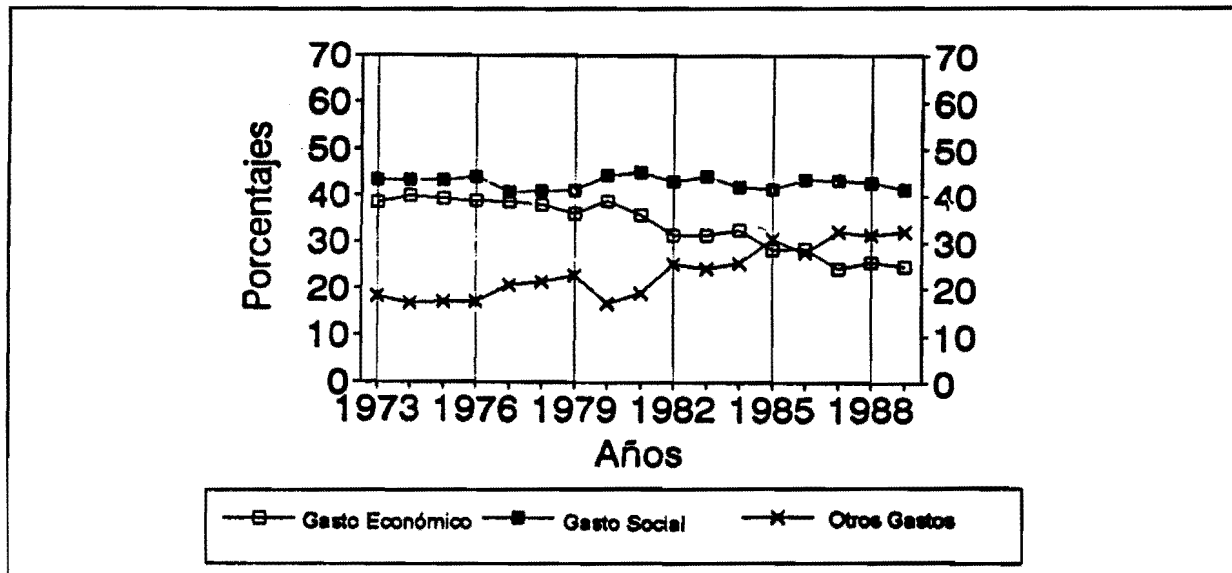
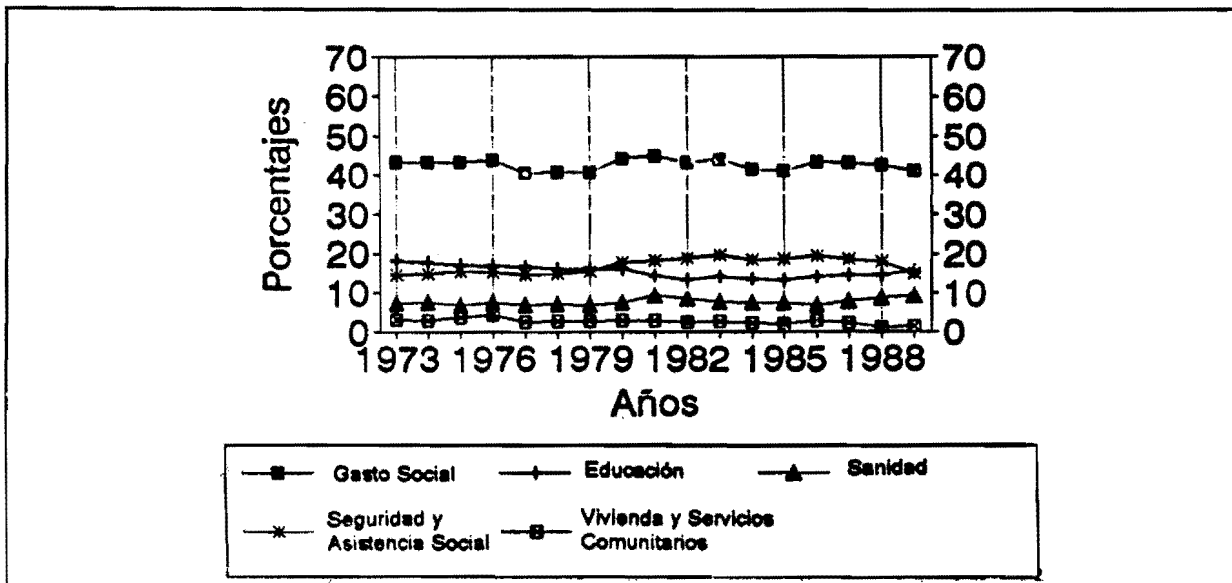


Gráfico N° 4
Estructura del Gasto Social Estatal en América Latina. Porcentajes de las Principales Variables



en el mundo industrializado occidental, así lo demuestra la incidencia notable del gasto social: 57% promedio del gasto total del Estado frente al 16,9% del gasto económico. Al analizar el gasto social se observa que el gasto en seguridad y asistencia social es la variable más importante de este tipo de gastos. Por el contrario, en América Latina el comportamiento del gasto estatal demuestra que este Estado tuvo que enfrentar tanto los retos que le imponía la modernización económica con la social. Obsérvese claramente cómo el gasto económico y el social corren prácticamente paralelos hasta el inicio de la década de los ochenta (38,6% y 42,8% promedio respectivamente) cuando la explosión de la deuda externa empieza a revertir esta tendencia (caída del gasto económico). En segundo lugar, el análisis del gasto social revela que el esfuerzo educativo parece haber concentrado la mayor atención de la planificación estatal latinoamericana.¹³ Esto nos lleva a plantearnos que el Estado latinoamericano tiene una tendencia a hacer recaer en la igualdad de oportunidades (meritocracia) el peso de la política social, más que en la igualdad de resultados (justicia social) propio del Estado del Bienestar de la socialdemocracia.¹⁴

Podemos aventurar un conjunto de factores explicativos que den cuenta tanto del fracaso de las políticas sociales en el Estado desarrollista, como los respectivos elementos diferenciadores subyacentes en la respectivas filosofías sociales de ambos tipos de Estado: 1. A pesar de su empeño tecnocrático, el desarrollismo no pudo superar los límites impuestos por la tradicional forma de hacer política (técnica de dominación y control). 2. La toma de decisiones en políticas públicas fue influenciada por decisiones políticas de tipo coyuntural. El manejo de la política económica y social terminó prescindiendo de las herramientas de planificación para ser moldeada en definitiva por las presiones de los grupos de interés, incluyendo los propios de la coalición de gobierno

servicios económico. Como gasto social, a los gastos estatales en educación, vivienda, seguridad y asistencia social y sanidad; y otros gastos: defensa, seguridad, orden público, pagos de intereses, etc.).

13. Salvo algunos países con relativa modernización económica (Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, Costa Rica), el resto de los países le prestan poca atención a la seguridad y a la asistencia social. A diferencia de Europa, la discusión sobre la reconducción de la política social no va a girar en torno de la discusión sobre la disminución de las prestaciones, del seguro, del desempleo, sino sobre la eliminación de los subsidios y de la gratuidad de algunos servicios, lo cual va a generar fuertes protestas sociales.
14. Según Flora y Heidenheimer, 1983, la dicotomía oportunidad/resultados ha existido al interior del desarrollo histórico del Welfare State. Es posible establecer que en la fase liberal (antes de la segunda guerra mundial) se atendiera más a la oportunidad mientras que en el período socialista fueron los resultados.

(García, 1982). 3. La existencia de un corporatismo excluyente y autoritario. 4. La existencia de una filosofía liberal en la estructura estatal y en las clases dominantes latinoamericanas, más orientadas a la promoción de la igualdad de oportunidades. 5. La ausencia de partidos socialdemócratas con clara definición ideológica. 6. La influencia de las organizaciones financieras internacionales que tradicionalmente han condicionado sus préstamos a la promoción del “desarrollo de la comunidad” y que rechazan en consecuencia, las opciones socializantes del modelo estatista.

4. LAS POLÍTICAS DE AJUSTE DE LOS OCHENTA

Durante los años ochenta se puso en evidencia el agotamiento definitivo del modelo desarrollista. Las causas de su crisis, iniciada desde la década anterior, deben buscarse en la dinámica del sistema capitalista de producción, por un lado; y por el otro, en el fracaso del proceso industrializador basado en la sustitución de importaciones, en la deuda externa, y en las sucesivas crisis sociales y políticas (emergencia de los autoritarismos modernizantes) que dan pie para el ensayo de un nuevo proyecto modernizador, menos estatista y más liberal.

El primero de los factores nombrados se encuentra relacionado con la crisis del régimen fordista de acumulación capitalista de la posguerra, que si bien se analiza desde la perspectiva de la teoría de los ciclos económicos: la caída de la tasa media de ganancia de los sectores tecnológicos punta que lideraron el crecimiento económico de la posguerra, acompañada del incremento de las tasas medias de inflación y de desempleo, son el reflejo del ingreso del capitalismo al momento descendente de una “onda larga” (Córdova, 1989; Mandel, 1971; Amin, 1975); o partan del análisis de los factores sociopolíticos: penetración de intereses privados al Estado (O'Connor) demuestran las dificultades crecientes del sistema capitalista internacional para luchar contra las dificultades crecientes de revalorización del capital. Por otra parte, la emergencia de un mundo tripolar, a pesar de que EEUU. se mantengan como la potencia hegemónica indiscutible, obliga a pensar y diseña nuevos escenarios estratégicos para la realización de la plusvalía. En este sentido, las rivalidades entre los grandes bloques: EEUU, Europa y Japón, medidas en términos de guerras económicas (Thurrow, 1992), afectan negativamente al comercio internacional, especialmente en sus vínculos con América Latina. Esta situación alcanzó su punto más álgido en el inicio de los ochenta con la llegada al poder de Ronald Reagan. Sus decisiones en política económica, alza en los tipos de interés, para atraer capitales foráneos, para conjugar su déficit público y

para financiar las nuevas tecnologías puntas (biotecnologías, robótica, aéreo espacial, etc.), crearon graves dificultades financieras en los países latinoamericanos.

El punto de partida del problema de la deuda externa lo va a constituir la decisión unilateral de México en 1982, de declarar la moratoria en el pago de su deuda externa. Ésta, como al igual del resto de los países latinoamericanos, había sido contratada en su mayor parte durante la segunda mitad de los años setenta, cuando la necesidad de reciclar los petrodólares incentiva a los bancos mundiales a desparramar sus créditos blandos por todo el mundo. Entre 1975 y 1981 la deuda externa latinoamericana pasa de 75 mil millones de dólares a 280 mil millones de dólares. En los ochenta la deuda se concentraba en un 86% en los países de mayor tamaño y desarrollo económico: Brasil: 27%, México: 26%, Argentina: 12%, Venezuela: 10%, Chile: 5%, y Colombia: 3%. Antes de 1980 el peso del servicio de la deuda externa, medido en términos de pago de intereses y valor de las exportaciones, representaba un coeficiente del 20%; para ese mismo año este porcentaje se elevó al 41% (Talavera, 1990: p. 157).

Las trabas al comercio internacional puestas en marcha por las economías desarrolladas (neoproteccionismo); la interrupción de los flujos de financiamiento externo, incluidas las inversiones extranjeras; la fuga de capitales nacionales; el servicio de la deuda externa, etc., agravan la situación económica y financiera de la región. Por otra parte, el modelo estatista de industrialización por sustitución de importaciones, no había logrado superar los límites estrechos que le imponía su carácter imitativo, excluyente y conflictivo (Prebish citado por Córdova, 1989). De allí entonces que este proyecto de modernización estuviera definitivamente agotado en los años ochenta.

Las crisis económicas tuvieron su correlato en sucesivas crisis sociales y políticas en la región. Es posible pensar en que éstas se desatan porque la crisis económica afecta la funcionalidad del Estado (crisis fiscal), cuya dosis de legitimidad la había logrado mediante la resolución de una parte de las demandas sociales; o porque, en opinión de Flisfich (1991: p. 244), el desempeño estatal estaba ligado a una sensibilidad selectiva fusionada con estructuras corporativas y neocorporativas que implica la presencia de un mundo de excluidos (sectores de la economía informal, categorías sociales y portadores de demandas universales), que están fuera del campo de acción del gasto social del Estado. Las sucesivas crisis políticas que se fueron gestando en la región a partir de los años sesenta, desembocaron en la mayoría de los países latinoamericanos en los terrorismos de Estados (dictaduras modernizantes).

Los proyectos de modernización que acompañaban a la dictadura de Pinochet o de los militares argentinos, a partir de la segunda mitad de los setenta, se caracterizaban

por ser un producto de dos dimensiones: 1) Reacción antipopular. Respuesta contrarrevolucionaria a la crisis sociopolítica abierta por el alto grado de movilización, organización y radicación popular. 2) Intento fundacional. Proyecto de reorganizar el conjunto de la sociedad, de fundar un nuevo orden y de recomponer las bases del capitalismo nacional¹⁵ (Garretón, 1986).

Las experiencias militares en el Cono Sur desembocaron en proyectos pioneros de modernización —que serán mantenidos por las restauradas democracias a lo largo de los ochenta como también por las que se salvaron del flujo militarista, en el marco de los mecanismos de negociación de los términos de refinanciamiento de la deuda externa— caracterizados por la reestructuración a fondo de los procesos económicos gobernados ahora por las fuerzas del mercado; por una política social focalizada, dirigida al combate a la extrema pobreza; por el redimensionamiento del Estado y el fin del capitalismo estatal.

Las denominadas políticas de ajuste, término que resulta en un eufemismo porque de lo que se trata es de la construcción de un nuevo orden social, parten del diagnóstico de que la crisis latinoamericana se debe al excesivo intervencionismo estatal, a la sobre regulación y sobre dimensionamiento de la empresa pública, y a la economía populista. Luego, el crecimiento económico estará automáticamente restablecido una vez que la estabilización macroeconómica, la libertad del mercado y la privatización estén completadas.

4.1. El contenido de la política social

El estudio de tres casos nacionales: Méjico, Venezuela y Chile, revela importantes elementos comunes en la definición y diseño de las políticas sociales.¹⁶ En todos ellos resalta el agotamiento definitivo de las tradicionales estrategias de desarrollo ancladas

15. Los autoritarismos modernizantes de los años sesenta, Brasil y Perú, se diferencian de los regímenes militares de los años setenta en su proyecto modernizador. Ambos se encontraban basados en el impulso renovador del desarrollismo estatista.
16. El siguiente análisis ha sido elaborado a partir de los siguientes documentos oficiales: Presidencia de la República (1990). *El Gran Viraje. VIII Plan de la Nación Venezuela*; *la Agenda de México* (1991), y el Mideplan (1991) Chile. Para el caso chileno durante la dictadura nos hemos basado en el trabajo de Pilar Vergara (1990), *La Política Social y los Programas Hacia la Extrema Pobreza del Gobierno Militar Chileno* Papers. Revista de la Universidad Autónoma de Barcelona. Nº 35.

en un Estado intervencionista y que la reorientación del desarrollo bajo un marco liberal es condición necesaria para alcanzar la modernización y poder enfrentar los retos que exige la inserción del país en una economía internacional globalizada, en la que sólo sobreviven las economías con mayor capacidad competitiva. Después de rechazar las tradicionales políticas sociales redistribucionistas de alcance universal, promueven una política social focalizada en los sectores más vulnerables de la sociedad. En este sentido, la equidad social, que no justicia social, se alcanzaría mediante el redimensionamiento del Estado y del gasto público y el fomento de la actividad privada que a la larga produciría más puestos de trabajo y mejores salarios. En segundo lugar, al no ser esto un proceso automático, obligaría al Estado a intervenir mediante políticas focalizadas y centradas en las demandas sociales de los sectores sociales que viven en la extrema pobreza. Mediante el gasto social se desarrollarían programas específicos orientados a las mujeres, niños, jóvenes, ancianos y discapacitados de las barriadas populares para atender sus necesidades de alimentación, acceso a una vivienda digna, a la salud y a la educación.

Estos principios suponen un cambio significativo en la concepción de la política social. La proposición clásica del desarrollismo era que la equidad era responsabilidad de la política social y que ésta buscaba corregir las distorsiones del proceso de crecimiento. Ahora, la equidad era funcional al crecimiento económico, las políticas sociales equitativas debían ser entendidas como insumos imprescindibles para la modernización y democratización de la sociedad y para promover economías capaces de competir internacionalmente (Guimaraes, 1989: p. 58).

Los principios ideológicos que subyacen dentro de esta nueva concepción de la política social son: la subsidiariedad del Estado, la libertad individual y la igualdad de oportunidades (Vergara, 1990: p. 31). El primero se refiere a la reducción del Estado y el traspaso a la iniciativa privada de promover bienes y servicios básicos.¹⁷ El Estado se centraría en la atención de los sectores más necesitados. Los principios de la libertad individual y de la igualdad de oportunidades son aspectos determinantes de la filosofía

17. La privatización del Estado y la mercantilización de los bienes y servicios son elementos claves en estos proyectos de modernización. Se conoce que durante la dictadura se diseñaron planes para reformar el antiguo régimen de pensiones y sustituirlo por uno de capitalización privada. Lo mismo se ha planteado en México, Colombia y Venezuela con la implantación de un sistema privado de pensiones, que tiene por objeto garantizar mayores dividendos al ahorro y mejorar el mercado de capitales.

de un Estado liberal. Según este último, sólo en un mercado libre los individuos son formalmente iguales y sólo en él las oportunidades se distribuyen igualitariamente. Sin embargo, la extrema pobreza conspira contra la igualdad de oportunidades y que los hombres puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado. La acción del Estado debe estar orientada a combatirla mediante programas diversos y promoviendo la participación directa de los interesados en la solución de sus problemas (fin del paternalismo).

CONCLUSIÓN

Los diversos proyectos de modernización en América Latina han fracasado en el objetivo de integrar definitivamente al Estado y la Nación. Desde el intervencionismo estatal del desarrollismo basado en estructuras burocráticas centralizadas y excluyentes, hasta los proyectos neoliberales de reducción del Estado y redimensionamiento de sus tradicionales funciones sociales, estas opciones no han logrado impulsar definitivamente al desarrollo capitalista, ni mitigar las contradicciones sociales y mucho menos impulsar el proyecto democrático. Terribles han sido las consecuencias sociales de la última década y su secuela de pobreza y marginalidad. Sobre la justicia social de atender las necesidades de los más pobres en América Latina, que por demás son mayoría, es algo que está fuera de toda discusión. Lo que se discute es la forma en que las nuevas estrategias sociales están llevando a cabo el combate a la extrema pobreza,¹⁸ lo cual, al incidir en un sólo sector de la sociedad, va a generar una dualización social: mercantilización y privatización para algunos y asistencialismo y providencia para otros; de esta manera se acentúan las repercusiones sociales adversas del modelo económico y se consolida la fragmentación de la sociedad (Vergara, 1990: p. 47). En estos tiempos de rápidos cambios no es posible persistir en la idea del viejo estatismo omnipresente y regulador universal, como tampoco lo es reducirlo al mínimo, cuando se debe actuar en el marco de sociedades de capitalismo salvaje como las latinoamericanas. La única vía posible para integrar al Estado y la Nación es su efectiva democratización.

18. Existen innumerables estudios sobre las políticas sociales focalizadas. Algunos de ellos como los de Franco y Cohen (1990) se basan en análisis administrativos y técnicos para mejorar la eficacia de estas políticas. Existen también investigaciones de tipo sociopolítico que enfocan su análisis bajo el prisma de alianzas políticas factibles y necesarias para impulsar cambios de desarrollo estructural que a la larga serían más factibles para los sectores sociales que viven en la pobreza, más que estas políticas focalizadas (Besley y Kanbur, 1990. *La Economía Política de la Focalización* citados por Sojo ob. cit).

BIBLIOGRAFÍA

- CARDOSO, Enrique F. (1983). *Las Políticas Sociales en la Década de los Años Ochenta*. El Trimestre Económico. Vol. L (1). Enero-marzo. México.
- CEPAL (1991). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*.
- CÓRDOVA, Armando (1989). *La Formación Económico-Social de América Latina a fines del período colonial*. Cuadernos Latinoamericanos. Nº 4. Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos. Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- DRAIBE, Sonia M. (1990). *Una Perspectiva del Desarrollo Social en Brasil*. Revista Síntesis Nº 11. Tomo 1. Brasil. Madrid.
- FLISFISH, Ángel (1991). *La Política como Compromiso Democrático*. Centro de Investigaciones Sociológicas Nº 118. Siglo XXI de España Editores. Madrid.
- FLORA, Peter y HEIDENHEIMER, Arnold (eds) (1983). *Lo Sviluppo dei Welfare State in Europa e in América*. Edic. IL Mulino. Bologna.
- FLORA, Peter y JENS, Albert (1983). *Sviluppo dei Welfare State e Processi di Modernizzazione nell'Europa Occidentale* en Flora y Heidenheimer (eds) ob. cit.
- FRANCO, Carlos (1989). *Participación y Concertación en las Políticas Sociales*. Revista de la CEPAL. Nº 37. Abril. Santiago de Chile.
- FRANCO, Carlos y COHEN, E. (1992). *Racionalizando la Política Social: Evaluación y Viabilidad*. Revista de la Cepal. Nº 47. Santiago de Chile.
- GARCÍA D., Eduardo (1982). *Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina*. Revista de Pensamiento Iberoamericano. Nº 2. Julio-diciembre. Madrid.
- GARRETÓN, Manuel (1986). *Transformación Social y Refundación Política en el Capitalismo Autoritario* en Labastida, Julio (Comp.) *Los Nuevos Procesos Sociales y la Teoría Política Latinoamericana*. Universidad Autónoma de México (UNAM). México DF.
- GUIMARAES, Roberto (1989). *Los Desafíos de la Planificación ante la Crisis del Desarrollo: Organizaciones Sociales. Democratización y Justicia Social*. Revista Paraguaya de Sociología. Septiembre-diciembre. Asunción.
- HABERMAS, Jürgen (1985). *Problemas de Legitimación del Capitalismo Tardío*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- HAYECK, Friedric (1975). *Los Fundamentos de la Libertad*. Centro de Estudios sobre la Libertad. Buenos Aires.
- HEIDENHEIMER, A., HECLO, H. TEICH, A. (1983). *Comparative Public Policy*. St Martin Press. New York.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1982). *Government Finance Statistics Yearbook*. Volume VI. Washington.

- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1991). *Government Finance Statistics Yearbook*. Volume XV. Washington.
- LUCHMANN, Niklas (1981). *Teoría Política del Estado del Bienestar*. Alianza Editorial Madrid.
- MANDEL, Ernest (1971). *Ensayos sobre el Neoliberalismo*. Ediciones Era. México.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1991). *Mideplán. Avanzando en Equidad*. Santiago de Chile.
- O'CONNOR, James (1981). *La Crisis Fiscal del Estado*. Ediciones Península. Barcelona.
- O'CONNOR, James (1987). *La Crisis de Acumulación*. Ediciones Península. Barcelona.
- SAMIR, AMÍN y OTROS (1975). *La Crisis del Imperialismo*. Editorial Fontanella. Barcelona.
- SOJO, Ana (1990). *Naturaleza y Selectividad de la Política Social*. Revista de la Cepal. Nº 41. Santiago de Chile.
- TALAVERA, Pedro. *La Crisis Económica de América Latina: Las Relaciones Financieras y Comerciales en los Años Ochenta*. Universidad de Barcelona. Material mimeo.