

Política Social entre la democracia y el desarrollo*

Repetto, Fabián

Fabián Repetto: Politólogo, cursante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (FLACSO, Sede México); autor de diversos artículos sobre democratización política, procesos de ajuste y reforma del Estado.

Ante los cambios en la relación entre economía y política que los países latinoamericanos experimentan, las acciones adelantadas por México, Argentina y Chile para enfrentar la pobreza crítica, entendida como cuestión clave de la actual y futura agenda, cobran gran relieve en el marco de un análisis comparativo, más allá de ser catalogados por lo general como ejemplos de ajuste estructural, respecto a la problemática de la marginación y la falta de recursos sobresalen las diferencias. Esto se refleja en los tipos de políticas de combate contra la pobreza y con el tipo de Estado en conformación y su relación con el desarrollo económico y la consolidación democrática.

La crisis de la deuda externa, hoy un tema alejado de los grandes debates públicos, marcó en 1982 el punto de quiebra de un modelo relacional entre Estado, sociedad y mercado basado en vínculos construidos a lo largo del medio siglo anterior en gran parte de los países latinoamericanos, más allá de la variabilidad entre los regímenes políticos. Esa red de articulaciones se caracterizó por lo que algunos autores definen como la matriz Estado-céntrica (MEC)¹, donde el aparato público en tanto regulador de la vida económica y societal, desempeñó un rol esencial, a la par que la modalidad de integración de amplios sectores de la población se dio a partir del mercado formal de trabajo.

Las políticas sociales se desarrollaron en esa etapa en términos de combinación entre la seguridad social (ligada a la formalidad de los sectores laborales) y la asisten-

¹Marcelo Cavarozzi: «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina» en Revista de Estudios Políticos N°74, Madrid, 1991. También otros autores, como Ludolfo Paramio y Manuel Antonio Garretón, están trabajando desde una perspectiva analítica similar.

cia pública, donde ésta se ocupaba de los sectores más pobres y no insertos en las prácticas productivas claramente organizadas. Sobre ella nos ocuparemos aquí.

Las políticas durante y después del ajuste

De los países de la región cuya centralidad estatal sobresale históricamente, México, Argentina y Chile son quizá los ejemplos más relevantes. Sus parecidos de familia, al observarlos desde el presente, no sólo se expresan en relación a su desempeño hacia atrás, sino que hoy se emparentan por el hecho de ser presentados ante el escenario internacional como tres casos paradigmáticos de reordenamiento económico y cambios en la gestión estatal. Agotado un modelo de desarrollo, también se llegó al fin de una forma de constitución y ejercicio de la autoridad pública. En relación a esto último, debe tenerse presente que en cada caso se registró algún ciclo de «destrucción» del Estado en cuanto tal, sobre lo cual se puede indicar etapas específicas: En Chile, sucedió entre 1971 y 1974. Para el caso argentino, en el extenso ciclo 1975-1989. En México, se trató del periodo 1982-1988.

Tras estas etapas, y en el marco de profundos cambios en la escena económica y política mundial, en estos países se emprendió la compleja tarea de cambiar de raíz una vasta red de estructuras políticas y económicas. Es así que han comenzado a recorrer, con modos e intensidades disímiles, un complejo camino donde se articulan reforma y reconstrucción del Estado, cambios en la gestión económica y democratización política. La tensión entre unos y otros procesos se refleja con claridad en las políticas sociales frente a la pobreza que cada país está llevando adelante, toda vez que mientras el regreso a la democracia (o la búsqueda de la misma, en el caso mexicano), trae consigo la «explosión» de necesidades sociales, las reformas del Estado y la economía marchan en sentido de apuntalar un modelo de gobernabilidad donde en algunos casos se jerarquiza el mercado como asignador de los recursos colectivos, en detrimento de las respuestas públicas a las demandas específicas de los sectores más pobres. En este marco, resulta crucial interrogarnos sobre el modo como los gobiernos de Salinas, Menem y Aylwin han llevado a cabo las políticas sociales frente a la heterogeneidad de la pobreza crítica, lo cual sugiere preguntas sobre la relación entre aquéllas y la dinámica económica. Tanto en México, como en Argentina y Chile, los decisores tienen ante sí el desafío de resolver una doble tarea en lo que se refiere a las demandas de los sectores de la población con mayores necesidades. Por un lado, atender a aquellos que en el proceso de ajuste estructural vieron disminuir sus niveles de ingreso, cayendo debajo de la medición técnica «línea de pobreza», y que agrupa a los nuevos pobres. Por el otro, erradicar una situación que se mide en términos de «necesidades básicas insatisfechas», que

suele ser previa a los grandes cambios que se están operando y que permite categorizar a los pobres estructurales. A efectos de un denominador común, entenderemos por pobreza crítica aquella situación donde, a partir de la combinación de los dos factores más usuales en la medición, la dotación emergente de recursos económicos, organizacionales y de capacitación humana coloca a los afectados en evidente desventaja comparativa para su participación plena en la vida económica y social ².

Sobrellevar esta problemática representa en nuestros días una compleja trama de sacrificios y creatividad, tanto de los actores políticos como de los económicos y sociales, debido a que las búsquedas de consensos y mecanismos capaces de hacer frente, con éxito, a los desafíos coyunturales y de largo alcance, son elementos más relevantes que las cuestiones financieras u organizacionales implicadas.

Las tendencias y perspectivas de cada país se plantean en términos ajenos a las similitudes expuestas, para lo cual presentamos tres ideas centrales: 1) las diferentes modalidades de implementación y alcances de las políticas sociales dirigidas a enfrentar la pobreza crítica que los gobiernos de Salinas, Menem y Aylwin han llevado adelante son explicables a partir de configuraciones políticas específicas; 2) en estos escenarios, además de los particulares tiempos políticos, sobresalen los diversos modos como se ha desarrollado la concertación entre la autoridad pública y los actores más relevantes de la vida económica y social, aspecto que permite observar la fortaleza del aparato estatal en tanto marco institucional; y 3) los distintos tipos de gestión social puestos en marcha constituyen modelos desde los cuales pueden observarse desiguales grados de consistencia del régimen democrático (legitimidad) y del modelo económico (desarrollo), en tanto se trate de política de élite gobernante, política de gobierno o política de Estado.

Los antecedentes inmediatos

Haremos un breve panorama sobre las principales características de la política social de combate a la pobreza en los tres países antes de que Salinas, Menem y Aylwin arribasen al gobierno, toda vez que la ruptura o continuidad con aquéllas fue una opción para cada nueva administración. A efectos analíticos, tomaremos México y Argentina por un lado y Chile por el otro. Más allá de los programas específi-

²V., para el caso de México, los trabajos de Boltvinik, Levy y Hernández Laos. En relación a Argentina, los estudios que Minujin y Beccaria, junto a otros especialistas, vienen desarrollando desde hace muchos años. En cuanto a Chile, destacan los trabajos de Raczynsky y los que institucionalmente pública CIEPLAN y los estudios periódicos que realizan diversos organismos, como CEPAL, PNUD o el Banco Mundial.

cos, aun cuando la crisis de principios de los 80 estaba mutando los ejes de las agendas públicas, en México y Argentina no se encaró en aquel momento el problema de la pobreza en forma clara y decidida. Más bien, se continuó con un tipo de gestión social propio de décadas anteriores, ligado a la educación, salud, vivienda y previsión social, donde destaca una burocracia lenta y con escasa flexibilidad.

Para el caso mexicano, y aun señalando la experiencia que en tiempos de López Portillo representó la puesta en marcha de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), se actuó en forma desordenada y en base a las políticas sociales tradicionales. En los tiempos de la crisis y la «destrucción» del viejo modelo estatal, entre 1982 y 1988, la posición oficial al respecto se definía en términos de no promover una política social adaptada a las características críticas, defendiendo la posición que en tanto los desequilibrios no se superaran, sólo se atenuarían los rasgos más negativos de la recesión, a partir de una actitud incrementalista³. Donde sí se comenzó a romper con viejas prácticas fue en el terreno económico, cuando comenzaron a cambiar las principales reglas de juego.

Después de la crisis de la deuda y simultáneamente con el desastre de la guerra de las Malvinas, se inició en la Argentina la vuelta a la democracia tras casi ocho años de régimen militar. Lo político se impuso a lo social; fue esta la razón por la cual el tema del combate a las grandes desigualdades casi no logró sobrepasar el plano discursivo, más allá de las demandas concretas al respecto, que reflejaban la desintegración social y económica (en cuanto al rol del mercado interno) acontecida durante la etapa militar en la que se había erosionado una sociedad civil hasta entonces fuerte y con movilidad social ascendente. Por el rol secundario que jugó la «cuestión social», no se conformó un conjunto de políticas enfocadas hacia los «nuevos pobres», salvo la excepción que representó la puesta en marcha del Programa Alimentario Nacional (PAN), como medida de urgencia para atender los aspectos nutricionales de los sectores de mayor riesgo. En cuanto a las principales observaciones que pueden realizarse en torno al PAN en particular y a las líneas de acción dirigidas hacia la pobreza crítica en general, destacan la falta de criterios para justificar la diversidad programática, superposición de metas y estructuras organizacionales y discontinuidad en la gestión de algunas políticas⁴.

³Rosalba Carrasco y Enrique Provencio: «La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias» en *Revista Investigación Económica* N° 184, 4-6/1988. En este mismo trabajo se puede observar los lineamientos generales de la acción social durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

⁴Para una crítica profunda al respecto, v. Emilio Tenti: *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/2*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989.

En lo que se refiere a Chile, durante la dictadura pinochetista se produjeron las grandes transformaciones estructurales en la función económica del Estado. En concordancia, se instrumentaron profundos cambios en lo que respecta a las políticas sociales, generándose en torno a las mismas una acción que combinaba el peso creciente de la lógica de mercado (por ejemplo en el sistema previsional o en ciertos aspectos de salud y educación) con una focalización y descentralización amplia en lo que se refería a la participación estatal en la materia. Es este proceso conjunto de reformas en las políticas económicas y sociales lo que en términos comparativos diferencia a este caso de los dos anteriores.

Muchos fueron los programas puestos en marcha en tiempos del gobierno militar, bajo la lógica de una red social para la atención de los sectores más pobres, destacándose los referidos a subsidios directos, alimentación, empleo temporario, educación preescolar, vivienda y salud. Para la focalización de los beneficiarios el gobierno dispuso de mecanismos homogéneos de relevamiento de la información, como lo fue la ficha CAS, con sus posteriores cambios, al mismo tiempo que recurrió autoritariamente a la erradicación, mecanismo por el cual logró una gran homogeneidad de la población a atender. Criticando este conjunto de acciones, destacan la escasa magnitud de los recursos, la promoción de una conducta pasiva por parte de los beneficiarios en relación a la ayuda estatal y el fomento de la desorganización y desmovilización de estos sectores⁵.

Tres formas de enfrentar la pobreza

Observadas en conjunto, las políticas sociales que se desarrollan actualmente en América Latina se encuentran enmarcadas en los efectos de una profunda crisis económica que ha implicado un claro retroceso de los niveles de vida de la población, al mismo tiempo que una enorme concentración del ingreso⁶. Por lo tanto los posibles avances que se consoliden en la materia a lo largo de la presente década, sólo implicarán una recuperación de los niveles anteriores a la crisis de la matriz Estado-céntrica, donde, aun bajo regímenes autoritarios, la integración social era uno de los rasgos primordiales.

Todas las grandes líneas de acción concentradas en el cambio estructural, como las que han experimentado en los últimos años los tres países y que se traducen en po-

⁵Para muchos de estos aspectos, ver Pilar Vergara: Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988, FLACSO, Chile, 1990.

⁶Tomando cifras del Banco Mundial hacia 1990, Norbert Lechner da cuenta de la distribución del ingreso para varios países entre el 20% más alto y el 20% más bajo de la población. Tomando en cuenta los casos aquí tratados, México muestra una diferencia de 57,7 y 2,9; Argentina de 50,3 y 4,4 y Chile de 60,4 y 4,2.

líticas concretas, resultan ser cristalizaciones de modos específicos de concertación entre el Estado y los actores económicos y sociales dominantes, lo cual lleva a preguntarse en qué medida en los casos analizados se produjo un avance del refortalecimiento del Estado en cuanto aparato de gestión. Al respecto, se puede afirmar que cuanto mayor sea la solidez de la autoridad pública para regular en especial el ámbito del mercado, lo cual no significa obstaculizar la dinámica económica, mayor será la posibilidad de dotar de consistencia a la democracia política y al desarrollo económico, a partir de implementar, hacia los sectores más pobres, diversas políticas sociales capaces de dotar de legitimidad a los cambios estructurales en su conjunto.

En este sentido, entre las diferencias más relevantes al momento que los gobiernos de Salinas, Menem y Aylwin presentan en cuanto a las políticas sociales dirigidas a los sectores más pobres figurarían la forma y el alcance de la concertación entre las élites políticas y los grupos sectoriales y el peso específico del Estado para regular sin interferir. Esto se traduce en tres aspectos centrales : a) la posición tomada por los decisores ante las principales demandas societales; b) el modo y los tiempos para encarar las reformas en lo económico y lo social; y c) la aceptación o no de la problemática de la pobreza crítica como un tema de agenda de gobierno.

Cuanto mayor sea la solidez de la autoridad pública para regular en especial el ámbito del mercado, lo cual no significa obstaculizar la dinámica económica, mayor será la posibilidad de dotar de consistencia a la democracia política y al desarrollo económico .

Todas estas características, en conjunto, desembocan en que las implementaciones sean de índole diversa. Así, la política social es hoy en Chile una política de Estado, en Argentina se trata de una política de gobierno y en México de una política de élite gobernante. Las derivaciones de cada uno de los tipos de política son sustanciales y han de conducir a escenarios diferentes en cuanto a la viabilidad del modelo global de transformación, y sus impactos en el desarrollo económico y la definitiva consolidación democrática, toda vez que cuando es el Estado el que asume, en tanto autoridad pública con un grado importante de autonomía, la problemática de la pobreza, la continuidad y los consensos en torno a la misma generan mayores probabilidades de éxito. En cambio, cuando las políticas dedicadas a enfrentar la pobreza sólo son asumidas por el gobierno de turno, las prácticas clientelísticas de éste se enlazan con la tentación de una nueva administración a dejar de lado lo realizado por la anterior. Un caso especial lo representa México, donde, aún con la leve apertura democrática que se está llevando a cabo en esta época, no terminan

de quedar claros los límites entre el aparato estatal, el elenco gubernamental y los sectores claves del partido oficial. Es así como la actual política social llevada adelante se coloca en la zona gris de la continuidad en el tiempo, por ser asumida estatalmente, y el uso neo-clientelar, en la medida que es gestionada desde un sector gobernante que de alguna manera ha buscado romper con cierta lógica de funcionamiento del Partido Revolucionario Institucional.

Política de élite gobernante .

Comencemos el análisis por el caso de México. Allí Salinas debió asumir, para revertir la profunda deslegitimidad de origen a causa del cuestionado proceso electoral que lo llevó al poder, el reclamo social en pos de urgentes cambios en la acción del Estado hacia los más carenciados. Esto implicaba, en primer lugar, reconocer que los índices de pobreza seguían siendo muy altos y que se había fracasado en los previos intentos de solución. A la vez, en el marco de un relevo de grupos dominantes en el seno del PRI, el nuevo gobierno se propuso implementar una modalidad que dejase de lado, en el proceso de asignación de recursos, a la burocracia tradicional, así como también alas corporaciones de trabajadores y campesinos, elementos propios de un modelo global que los nuevos sectores dirigentes se proponían cambiar. Es justamente este ataque a códigos establecidos lo que permite definir la principal acción puesta en marcha, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como una política de élite gobernante, toda vez que los mecanismos empleados en su implementación difieren de las antiguas prácticas partidarias en la materia. Fue así como mediante el citado programa, que dependió primero directamente de la presidencia y que luego pasó a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social, comenzó un proceso transformador en las políticas sociales, cuando ya se había avanzado considerablemente en las reformas económicas. Una descripción de los ejes centrales del Pronasol, considerado desde sus orígenes como armónico con las reformas económicas a partir de una difusa concepción de liberalismo social, se expone en el siguiente comentario: «Tomando en cuenta que aunque la pobreza se manifiesta a todo lo largo del territorio nacional y tiende a concentrarse en áreas y grupos poblacionales delimitados, el Programa da respuesta social a este problema expresando tres propósitos fundamentales: solidaridad para el bienestar social; solidaridad para la producción; y solidaridad para el desarrollo regional, articulándolos bajo cuatro principios rectores: a) respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades; b) plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa; c) corresponsabilidad; y d) transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los

recursos»⁷. Si algo debe rescatarse por sobre todo lo demás de esta promocionada experiencia, además de los evidentes impactos en los triunfos electorales del PRI desde 1989 en adelante⁸, es la forma en que se promovió la organización de la sociedad, donde los «Comités de Solidaridad» han representado un aspecto novedoso en la materia, ya que aunque embrionaria, su modalidad de funcionamiento puede derivar en hacer realidad muchas de las recomendaciones y sugerencias usuales en torno a la participación efectiva y democrática. El peligro está representado, en tanto se trata de una política instrumentada y fomentada por el grupo salinista (que por supuesto no representa al «Estado»), por el hecho de que dichos Comités sólo sirvan para generar una nueva camada de cuadros intermedios de un nuevo partido oficial, más allá de que éste conserve el nombre de PRI. De ser así, estas instancias organizativas perderían su potencial democratizador.

Avanzando en las críticas a formularse al Pronasol, se puede indicar que el mismo encarna una forma de acción social donde el rumbo y la focalización estuvo marcada por las urgencias coyunturales, a la vez que el flujo de recursos no ha tenido la claridad que sus defensores publicitan en el mundo entero. En este mismo sentido, la abrumadora promoción que se realiza sobre la modalidad que el Programa representa en términos de eficiente asignación de los recursos como forma de obviar la tradicional intermediación burocrática, queda cuestionada a partir de los recientes sucesos ocurridos en Chiapas, donde se muestra claramente que dichos mecanismos de asignación y control del gasto social (renglón presupuestario que hasta ahora contó con el apoyo de los recursos de las privatizaciones), no son tan exitosos y eficientes como se afirma.

Política de gobierno .

Para el caso de Argentina, Carlos Menem asumió en el marco de un proceso hiperinflacionario que se traducía (en lo que a demandas sociales se refiere), en la urgencia de la estabilidad por sobre la búsqueda inmediata de la solución a los problemas de carencias básicas. Este clima político derivó en que las modificaciones estructurales en el papel económico del Estado se emprendiesen sin que se registraran cambios en lo que se refiere a la gestión social. La propia agenda del gobierno menemista en 1989, junto a las concepciones ideológicas de muchos de los nuevos funcionarios, determinaron que no se reconociera por entonces la pobreza crí-

⁷Mariano Palacios Alcocer: «El combate a la pobreza a finales del siglo XX: México y el Programa Nacional de Solidaridad», ponencia presentada a la Segunda Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, México, 1993, p. 17.

⁸Dos análisis críticos dan cuenta de este fenómeno. Denise Dresser: «El combate a la pobreza como una fórmula de gobernabilidad», 1992; y Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon: «National Solidarity», 1993.

ca como un problema sino que, por el contrario, se prefiriera negar la magnitud del fenómeno.

Cuando Menem comienza su mandato en forma adelantada, se decide dar por terminado el PAN y en su lugar se implementa el Bono Nacional de Emergencia. Este nuevo programa, con una duración prevista de seis meses, esperaba contar con el aporte voluntario de los sectores empresariales, pero su abrupto final no tuvo que ver con esta particular característica sino con el escándalo político derivado del proceso irregular de distribución de los bonos. Este fue uno de los primeros signos claros en torno al tipo de alianza político-empresarial que encarnaba el menemismo naciente, toda vez que se apostaba a la improvisación y a la reproducción de políticas ligadas a la lógica de la beneficencia, con una instrumentación viciada desde el primer momento.

A partir de entonces, y hasta 1992, se dejaron de lado los programas de alcance nacional. Fue en ese año cuando desde el área del Ministerio de Acción Social se instrumentó el Programa Federal de Solidaridad (Prosol), con una larga serie de idas y vueltas en su escaso tiempo de dificultosa implementación que derivaron en problemas de diverso tipo, entre los cuales se puede señalar la escasez de recursos para las provincias más carenciadas⁹, la falta de criterios para la evaluación de proyectos, los desacertados mecanismos de incentivos para los responsables reales del programa y los cambios continuos de autoridades en los niveles de responsabilidad.

En un intento por focalizar la problemática de la pobreza crítica, la provincia de Buenos Aires puso en marcha en 1990 el Programa Alimentario Integral y Solidario (Pais), cuyo alcance era para toda la entidad y, por ende, funcionaba en la órbita del Ministerio correspondiente. Fracasado éste, y atendiendo a que la marginalidad se concentraba en la zona urbana del Gran Buenos Aires, (con el consiguiente reconocimiento del peligro que en términos de gobernabilidad representaban los posibles estallidos de estos grupos marginados), en 1992 se comienza a implementar el Plan de Justicia Social, con una fuerte inyección de recursos económicos y con una dirección y monitoreo directo desde el poder ejecutivo provincial. Si bien aún no se conocen estudios serios con respecto a este último (lo que refleja el hecho de que la pobreza no termina de consolidarse como un tema central en la agenda pública),

⁹Los disturbios acontecidos sobre finales de 1993 en Santiago del Estero muestran las graves tensiones que se están desatando en esta parte final del ajuste, cuando se trata de reducir el gasto provincial vía reducción del número de empleados públicos. Los fondos girados de emergencia para este tipo de situaciones son sólo un paliativo para un problema que será clave en la etapa final de la actual administración de Menem.

hay dos que, en tanto política gubernamental, aparecen como sobresalientes. Por un lado, la reproducción de pautas clientelares de asignación de recursos. Por el otro y en relación directa con el primero, el logro de éxitos de índole político-electoral, que dan cuenta de un programa eficaz. Ambos fenómenos nada tendrían de novedoso si no fuera porque se dan en el marco de un gobierno que, explícitamente, se propone terminar con toda práctica cercana al paternalismo, categoría descriptiva que sin duda puede aplicarse a esta forma de gestión.

Las políticas sociales hacia los sectores más pobres de la sociedad se encuentran hoy en un punto donde se requiere, y en algunos casos se está plasmando, transformaciones profundas en cuanto a sus modalidades y marcos institucionales .

Política de Estado .

En Chile, Patricio Aylwin llegó al gobierno con la responsabilidad histórica de mantener las grandes líneas macroeconómicas al mismo tiempo que, reconociendo la magnitud de la pobreza, saldar la deuda social en torno a la satisfacción de necesidades sociales, no resueltas bajo la dictadura pinochetista. Se buscaba, en última instancia, dotar de legitimidad al naciente régimen democrático. Las características del gobierno de la Concertación encabezado permitieron colocar como tema primordial de la agenda la temática de la lucha contra la pobreza, generada por el proceso de modernización parcial, enfrentándola por tanto como política de Estado. Esto quedó de manifiesto en la decisión de mantener mucho de lo ya puesto en marcha, con las modificaciones necesarias y apuntando a reformular la estructura dual existente entre la estructura privatizada y regida por la lógica del mercado y una red social que tenía a los más pobres como beneficiarios.

Reconociendo las bases estructurales que subyacen al problema de la pobreza crítica, «el gobierno democrático diseñó su política social a partir de definir cuatro principios orientadores que debían marcar una ruptura con la estrategia de desarrollo social del período precedente: equidad, solidaridad, integralidad y participación social»¹⁰. Los esfuerzos para plasmar estos postulados tuvieron, además de la continuidad institucional propia de un Estado fuerte, el agregado de la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), el cual depende del Ministerio de Planificación y Coordinación y que tiene como objetivo el crear mecanismos de generación de recursos propios por parte de los sectores más pobres, buscándose así romper con los vínculos de dependencia de los marginados con respecto al Estado.

¹⁰Pilar Vergara: Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático, FLACSO, Serie Estudios Sociales, Chile, 1993, p. 25.

Aunque sus alcances no han sido espectaculares hasta el presente, sí se inscribe en una vía novedosa de flexibilidad burocrática y rapidez de gestión.

Otro elemento diferenciador de la experiencia chilena de las otras dos observadas es la articulación entre las motivaciones e intereses de una clase política dispuesta a consensuar acciones (con los conflictos que esto generó en la negociación con el régimen militar) y la voluntad de una clase empresarial dinámica y con perspectivas de mediano y largo plazo. Esta relación se reflejó en dos de los ejes de la política social de la democracia chilena, como lo fueron la reforma impositiva y los cambios de la legislación laboral. Tributando en el caso de la primera e invirtiendo en el caso de la segunda, los sectores más fuertes de la economía chilena mostraron su visión política integral, lo que se reflejó en la creciente integración al mercado formal de trabajo, ahora flexibilizado, de aquellos sectores que se habían empobrecido en el proceso más duro del ajuste. A este respecto, sin embargo, cabe plantear la pregunta sobre los límites estructurales (a partir de las revoluciones técnico-científicas) que existen para la generación masiva de empleos de tipo industrial clásico y que, en forma paralela al agotamiento del modelo exportador de bienes primarios, es la brújula de un incipiente debate en el caso chileno alrededor de la siguiente pregunta, ¿cuáles serán los instrumentos de política social a utilizarse para atacar estructuralmente el problema de la pobreza de quienes ya no puedan ingresar al circuito laboral? ¹¹.

Los distintos escenarios

Como una necesidad imperiosa, acorde a la creciente pauperización que se observa en América Latina, las políticas sociales hacia los sectores más pobres de la sociedad se encuentran hoy en un punto donde se requiere, y en algunos casos se está plasmando, transformaciones profundas en cuanto a sus modalidades y marcos institucionales. Tal lo señalado en las líneas introductorias y ejemplificado en los análisis puntuales, las diferencias apuntadas en cuanto a las acciones implementadas se explican a partir de los escenarios específicos, de los cuales los tipos de política observados (de élite gobernante, de gobierno, de Estado) son una manifestación concreta que se traduce en la contradicción existente entre un puente y un muro. El modo como cada país ha enfrentado la tarea de dotar a su aparato estatal de la fortaleza y los recursos indispensables para las nuevas formas de gestión que de-

¹¹Para un análisis de las cifras específicas de Chile, v. Dagmar Raczynsky: «Pobreza: Avances y Focalización» en CIEPLAN Perspectivas, 12/1993, Santiago.

manda una agenda en nada similar a la del pasado, se encadena a la vez con las manifestaciones y tendencias macroeconómicas que en cada caso se registran ¹².

Teniendo como referencia la forma que adquiere el vínculo entre régimen democrático y desarrollo económico, se puede indicar que Chile es el país que mayor solidez le ha dado al proceso de reforma del Estado, cambio en el perfil económico y mutaciones en la forma de llevar adelante el combate a la pobreza. Es este conjunto de factores lo que desemboca en que hoy sea posible ubicar a este país como uno de los casos latinoamericanos más exitosos en términos de crecimiento presente y, lo que es más importante, perspectivas futuras, toda vez que su política social hacia los más pobres presenta las características de un puente sólido por donde transitan activamente las demandas sociales y las respuestas públicas, dotando de legitimidad a la democracia en cuanto régimen político.

México, por su lado, también ha llevado adelante grandes avances en algunos aspectos de su política social, mostrando signos interesantes en lo que se refiere a experiencias novedosas de organización social, pudiéndose indicar que se trata de un puente aún frágil, donde la falta de democracia plena (a partir de un sistema de partidos aún en formación y una sociedad civil que está construyendo sus propios mecanismos de agregación de demandas) es lo que obstaculiza la retroalimentación entre ciudadanía y gobierno.

Resulta ser Argentina el caso donde la nota sobresaliente está representada por el atraso en la tarea política de emprender cambios profundos en la forma y contenidos de la gestión hacia los más pobres, demora ésta que puede terminar de liquidar cierto grado todavía alto de desarrollo educativo y sanitario, que los recientemente empobrecidos poseen en términos de capital humano. Es por esto que la forma de enfrentar la pobreza crítica se ha transformado en un muro que separa el crecimiento económico hacia el desarrollo y la consolidación democrática, aun cuando el menemismo se asiente en el poder a través de los mecanismos formales de un sistema abierto ¹³.

Esta relación entre consistencia de cada modelo y los tiempos de la democracia tornan relevantes dos preguntas: ¿cuál es el futuro de la integración social, ya sea en

¹²Para observar los aspectos centrales de las reformas económicas en la región, v. M. Damill, J. M. Fanelli, R. Frenkel y G. Rozenvfureel: «Crecimiento económico en América Latina: I experiencia reciente y perspectivas» en *Desarrollo Económico* N° 130, Separata, 7-9/1993, Buenos Aires.

¹³En Aldo Isuani: «Estado de Bienestar, conflicto social y desigualdad» en *Revista del IIAFAP* N° 7,12/1992, Córdoba, se encuentra un profundo análisis sobre el peligro existente en Argentina en cuanto a una «ciudad blanca» (integrada) y una «ciudad negra» (marginada).

términos laborales o en términos de ciudadanía?; luego, ¿qué tipo de Estado se necesita?

El desafío en cuanto al mercado de trabajo presenta dos caminos complementarios, por donde deben transitar las próximas políticas públicas; específicas. Como eje central, la búsqueda con creatividad y decisión política de la reactivación económica y la instalación de un modelo de desarrollo, basado más en políticas industriales coherentes con la interrelación creciente de los mercados que en mecanismos de gestión financieras o exportaciones primarias. Luego, y aceptando los límites en relación a lo anterior, debe fomentarse la creación de espacios y modalidades novedosas de generación, por parte de los sectores más pobres de la sociedad, de recursos propios que excedan en calidad y cantidad los generados a partir de las formas actuales de trabajo informal y muchas veces temporario, que sólo permite sobrevivir día tras día, en un ámbito de total incertidumbre.

El tipo de consolidación democrática y su relación con la extensión de la ciudadanía, basada en el funcionamiento efectivo de los mecanismos de canalización de demandas colectivas, no podrá darse si no se resuelve la tensión entre un crecimiento económico incapaz de generar trabajo para todos y la marginalidad de millones de individuos. Las tendencias positivas que aquí se han explorado en algunos casos son necesarias pero no suficientes para otorgar la dosis mínima de gobernabilidad que se necesita en cuanto a una nueva relación entre economía y política. Se necesita, para congeniar desarrollo y democracia, un Estado fuerte y con capacidad de extraer recursos a quienes mayores niveles de ingresos tienen, a partir de la búsqueda consensuada de la articulación entre eficiencia y equidad. En suma, un Estado que sea capaz de encarnar las complejas relaciones entre actores y sectores con intereses contradictorios. Es entonces cuando el viejo y satanizado tema de la redistribución del ingreso vuelve a la escena. Preocupando a varios, ilusionando a muchos. En esta dirección, la tarea futura resulta compleja, pero lo hecho ayer y lo que se haga hoy, serán los únicos sustentos de ese mañana tan próximo.

*Nota : Agradezco a Julián Bertranous Marcelo Cavarozzi, Ricardo Pérez-Luco, Andrés Rabinovich y Aníbal Viguera, con quienes discutí muchas de las ideas aquí vertidas. sin embargo, la responsabilidad por los errores y omisiones me pertenece.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 131, Mayo-Junio de 1994, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.