

# La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas\*

Susana Sottoli

UNICEF

## Resumen

El presente trabajo examina las transformaciones de la política social en América Latina como parte de los cambios estructurales que desde la década de 1980 vienen experimentando la mayoría de los países de la región, a saber: la reorientación sustantiva de las estrategias de desarrollo con una creciente presencia de los mecanismos de regulación de mercado como asignador de recursos, el retorno a sistemas políticos democráticos, la reformulación de las tareas y los roles del Estado, y transformaciones en el seno de la sociedad civil.

Esta perspectiva de análisis entiende a la política social como una dimensión central de la relación Estado-economía-sociedad y pretende poner de manifiesto que, además de aspectos técnicos involucrados en el diseño de los programas y servicios sociales, una reorientación conceptual de la política social posee una importante dimensión política, así como implicaciones significativas en términos de estrategia de desarrollo.

Para organizar el análisis, el artículo identifica y analiza dimensiones de la política social en las cuales se han verificado reorientaciones conceptuales que han guiado medidas específicas de reforma en varios países latinoamericanos.

## Abstract

This article examines the changes in social policies in Latin America due to the structural changes experienced by most countries in the region since the 80s. These changes are: the significant reorientation of the development strategies with growing presence market oriented mechanisms as the budget assignment, the return of democratic political systems, the reformulation of the role and duties of the State, and the transformation of the civil society.

This analysis, supposes that social policies are a central dimension in the relation State-economy-society. Also, this analysis intend to show that, apart from the technical aspects of the design of social programs, a conceptual reorientation of social policies have an important political dimension, as well as significant implications in terms of development strategies.

To organize the analysis the article identifies and analyzes the dimensions of social policies where conceptual reorientations have been identified and where these social policies have led to specific reforms in many Latin American countries.

## Introducción

**D**esde un punto de vista conceptual, si la política social es entendida principalmente como “política”, es decir, como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones

\* Ponencia presentada en el encuentro *Perspectivas de la política social en América Latina*, celebrado en Washington D. C. del 17 al 19 de abril de 2002.

de un determinado modelo de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, entonces es de esperar que las transformaciones operadas a ese modelo afecten también a las políticas sociales.

Partiendo desde este enfoque, el presente trabajo examina las transformaciones de la política social en América Latina como parte de los cambios estructurales que desde la década de 1980 ha experimentado la mayoría de los países de la región, a saber: la reorientación sustantiva de las estrategias de desarrollo con una creciente presencia de los mecanismos de regulación de mercado como asignador de recursos, el retorno a sistemas políticos democráticos, la reformulación de las tareas y los roles del Estado y las transformaciones en el seno de la sociedad civil.

El propósito de esta perspectiva de análisis es poner de manifiesto que, además de aspectos técnicos involucrados en el diseño de los programas y servicios sociales, una reorientación conceptual de la política social posee una importante dimensión política, así como implicaciones significativas en términos de estrategia de desarrollo. En efecto, la redefinición del rol y de los contenidos de la política social adquiere nuevos contornos de cara a la necesidad de legitimación política e integración social de las democracias en la región, entre otras cosas, debido al cuestionamiento creciente del desempeño económico y social de los sistemas políticos.

Por otro lado, conceptos tales como compensación, focalización y combate a la pobreza contribuyen a redefinir la actividad estatal en el ámbito del desarrollo social, mientras que los enfoques privatizadores y descentralizadores de la acción social afectan la definición de las esferas de lo privado y lo público, redistribuyendo competencias y recursos del Estado central y otros actores sociales.

Para organizar el análisis, el artículo identifica y analiza dimensiones de la política social en las cuales se han verificado reorientaciones conceptuales que han guiado medidas específicas de reforma en varios países latinoamericanos. Dichas dimensiones se refieren a los objetivos, la cobertura, los destinatarios, los actores, la institucionalidad, el financiamiento, las prioridades de la política social, la relación entre la política social y la política económica, la dimensión política de la acción social y el ideario social sustentado.

Para cada dimensión se realiza un análisis comparativo entre la política social “tradicional” —predominante antes de las reformas estructurales— y los nuevos enfoques de política social que comenzaron a surgir en las últimas dos décadas. Se identifica además una tercera posición —para los efectos del

análisis de la denominada “política social emergente”— presente mayormente a nivel del discurso y que incluye contenidos relativamente novedosos respecto a las otras dos posiciones. El análisis se realiza a nivel conceptual y, por lo tanto, con alcance regional, aun cuando debe reconocerse la existencia de diferencias específicas entre los países.

Finalmente, se plantean algunas conclusiones, destacando los desafíos pendientes en el ámbito social y teniendo presente el imperativo de la consolidación democrática y el desarrollo social sostenible en la región.

### **Acerca de los cambios estructurales en América Latina**

Una premisa central del presente análisis es que las reorientaciones conceptuales y programáticas de la política social están en estrecha relación con los cambios en la estrategia de desarrollo y la reorientación de la política económica en los países latinoamericanos, lo cual, de manera general, se ha caracterizado como el avance del neoliberalismo. Sin embargo, cabe enfatizar que esta relación no se concibe de manera lineal, sino mediatizada por un conjunto múltiple de factores, cuya interacción y dinámica es específica de cada contexto.

Tal como se mencionó al inicio, las reformas de las economías latinoamericanas trajeron aparejada una redefinición del modelo largo tiempo vigente de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, cuyas dimensiones más destacadas se resumen en el cuadro 1. Los efectos de dichos cambios aún hoy se ponen de manifiesto en una doble y simultánea tendencia, tanto hacia la disolución de formas tradicionales como hacia la emergencia de nuevas formas de legitimación política e integración social.

Expresado de manera acotada, la antigua matriz “estadocéntrica” que servía de modelo de intermediación y agregación de intereses y demandas, favoreciendo la acción colectiva y organizada, y la predominancia de espacios institucionales y actores político-estatales, a la vez coexiste y se diluye en una nueva matriz “mercado-céntrica”. Esta nueva matriz propugna la extensión de la lógica de mercado a las relaciones sociales, favoreciendo la orientación hacia la competencia, el rendimiento y la acción individual, así como la liberalización de relaciones previamente reguladas de forma estatal (laborales, comerciales); además, promueve la definición subsidiaria del rol del Estado y la descentralización de sus funciones, otorgando tendencialmente mayor preeminencia al sector privado.

Al inicio de las reformas estructurales se esperaba que éstas acelerarían el crecimiento económico, aumentarían la generación de empleo y contribuirían a reducir la pobreza. Sin embargo, la intensidad y magnitud de la reestructuración económica produjo costos sociales que combinados con déficit sociales de larga data hizo evidente ya a mitad de la década de 1980 la necesidad de introducir medidas de compensación social, tales como programas de empleo de emergencia, subsidios alimenticios y fondos de emergencia social, en casi todos los programas de ajuste estructural que estaban llevando a cabo los países de América Latina.

Durante el decenio de 1990 el avance de las reformas económicas fue mostrando logros en cuanto a alcanzar la estabilización macroeconómica, una mayor disciplina fiscal, un aumento de la competitividad internacional, mejoras en la inserción internacional, avances en la integración regional, una mayor confianza en la inversión privada y un funcionamiento más eficiente de los mecanismos de mercado.

Sin embargo, aun después de las reformas, las economías latinoamericanas no pudieron superar un nivel moderado de crecimiento económico (tres por ciento anual entre 1990 y 1996), a todas luces insuficiente debido a las altas tasas de crecimiento demográfico de los países y muy por debajo de los niveles estimados como necesarios (seis por ciento anual) para cubrir los déficit sociales (CEPAL, 1997, y Stalling y Peres, 2000); a saber: un aumento del desempleo abierto (alrededor de tres puntos porcentuales durante la década de 1990), deterioro de la calidad del empleo (aumento del empleo informal, de baja productividad, temporal, sin contrato de trabajo), una reducción gradual pero insuficiente de la pobreza (de 41 por ciento de los hogares, en 1990, a 36 por ciento, en 1997) (CEPAL, 2000a), cuyos niveles relativos al final de la década de 1990 se mantienen superiores a los de 1980, y una evolución en la distribución del ingreso muy heterogénea y sin mostrar ninguna tendencia sostenida a la mejoría.

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

CUADRO 1  
TENDENCIAS EN LOS ESTILOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

	<i>Pre-reformas</i>	<i>Posreformas</i>
Modalidad de inserción en la economía mundial	Concentración en el mercado interno a través de la industrialización sustitutiva de importaciones. Fuerte proteccionismo estatal. Altos aranceles aduaneros. Múltiples mecanismos no tarifarios de restricción del comercio. Tendencia anti-exportación.	Economía integrada a los mercados mundiales. Liberalización de los mercados nacionales y de la economía exterior. Medidas de fomento a la inversión extranjera. Integración regional con fines de integración en mercados mundiales.
Mecanismo de regulación económica	Fuerte intervencionismo estatal. Estado como principal mecanismo asignador de recursos y motor del desarrollo.	Mercado como mecanismo central de asignación de recursos. Retiro del Estado de la economía y definición subsidiaria de su rol.
Relación Estado-Sociedad	“Matriz estadocéntrica” como modelo social de intermediación de intereses y demandas. Acción colectiva organizada y centralizada. Predominancia de espacios institucionales y actores político-estatales.	“Matriz mercadocéntrica” acción individual y descentralizada. Revalorización de espacios y actores no estatales (sociedad civil).

Sin embargo, después de la década de 1990, con la persistencia de urgencias sociales no resueltas y serios cuestionamientos al desempeño de los sistemas políticos, queda claro que la tarea de consolidar las instituciones democráticas se enfrenta a un desafío social más complejo que el de administrar puntualmente los costos sociales y políticos de los cambios económicos con medidas compensatorias. El desafío consiste en transformar las demandas sociales en políticas públicas que comiencen a romper los circuitos de reproducción de desigualdad, que puedan combatir eficientemente a la pobreza y, en definitiva, aumentar los niveles de bienestar de la población.

Por tanto, además de la necesidad de un crecimiento económico sostenido, se reconoce que el abordaje eficiente de los problemas sociales requiere de un rediseño institucional y de contenido de las políticas sociales tradicionales, cuyos déficit estructurales se vieron agudizados con la crisis económica de la década de 1980.

## **Hacia una reforma de la política social**

En términos conceptuales, se pueden identificar diferentes etapas en la discusión y consecuente reorientación de la política social. A fines de la década de 1980 y durante buena parte de la de 1990 la discusión estaba marcada por la crítica a la “política social tradicional” y la emergencia de nuevos enfoques.

Como una especie de correlato de las ideas que impregnaban las reformas económicas, conceptos tales como focalización, privatización y descentralización fueron incorporados a la discusión como alternativas a los déficit de la política social tradicional, conformando los elementos centrales de una “nueva política social” (Sottoli, 1999).

La crítica a la política social tradicional se centraba en la constatación de que, a pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre los países, en ningún caso las políticas sociales habían podido responder efectivamente a la crisis con medidas que compensaran realmente el deterioro de los niveles de vida de la población. Servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional, así como deficiencias en relación con los efectos redistributivos de las políticas constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales (CEPAL, 1995 y Franco, 1996).

CUADRO 2  
DIMENSIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

<i>Dimensiones</i>	<i>Política social "tradicional" (prereformas)</i>	<i>Política social "nueva" (posreformas)</i>	<i>Política social "emergente"</i>
1. Objetivos	Integración social y regulación de conflictos distributivos.	Combate a la pobreza.	Reducción de la exclusión social; aumento de la equidad social.
2. Cobertura/alcance	Pretensión universalista y homogénea, acceso segmentado en la práctica.	Selectiva y focalizada.	Cobertura universal de servicios y prestaciones básicas para la integración económica y social, combinada con acciones selectivas y focalizadas, según criterios de pobreza y vulnerabilidad.
3. Destinatarios	Mayormente clase media urbana y grupos organizados.	Grupos en situación de pobreza.	Grupos en situación de pobreza y exclusión social.
4. Actores			
Estado	Estado interventor y responsable principal de la planificación, financiación y ejecución de servicios y programas sociales.	Intervención estatal selectiva y residual.	Estado como garante de derechos fundamentales que aseguren el acceso a ciertos umbrales de bienestar necesarios para la integración social.
Mercado	Mecanismo mayormente ajeno a la acción social.	Creciente presencia del sector privado y de los mecanismos de mercado como prestadores de servicios sociales.	Reconocimiento de los efectos iniquitativos del mercado en el ámbito social.
Otros	Clase media y grupos de trabajadores organizados que presionan al Estado para obtener beneficios sociales; organizaciones de asistencia social.	Estructura "pluralista" de actores. Instancias estatales centrales y descentralizadas, sector privado y sociedad civil. Énfasis en la participación de los destinatarios.	Se reafirma la participación de la ciudadanía en el proceso de gestión y control de los programas como ejercicio efectivo de derechos y como componente esencial de una política social incluyente.

Continúa

CUADRO 2  
DIMENSIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

<i>Dimensiones</i>	<i>Política social "tradicional" (prereformas)</i>	<i>Política social "nueva" (posreformas)</i>	<i>Política social "emergente"</i>
5. Institucionalidad	Organización estatal sectorializada y centralizada. Fragmentación institucional programática.	Organización descentralizada y desconcentrada; enfoques centrados en proyectos y en la demanda, énfasis en la eficiencia.	Énfasis en la integralidad, en la multisectorialidad y en la redefinición de prioridades, según criterios de eficiencia y transparencia.
6. Dimensión política	Acción social estatal como escenario central del conflicto distributivo; el sistema favorece a los grupos de presión organizados con mayor influencia política.	Énfasis en la necesidad de despolitizar la acción social estatal y apelar a la "neutralidad" de las asignaciones del mercado.	Reconocimiento de la necesidad de consensos políticos básicos para hacer sostenible la política social y establecer prioridades compartidas. Necesidades de legitimación del sistema democrático. Empoderamiento y ciudadanía como dimensiones políticas de la acción social.
7. Financiamiento	Predominantemente estatal; gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo. Gasto social expansivo y asignado de acuerdo con presiones de grupos organizados. Subsidio a la oferta.	Diversificación de las fuentes de financiamiento: estatal, internacional y privado; gasto social como inversión eficiente en capital humano. Gasto social focalizado. Subsidio a la demanda.	Financiamiento basado en el principio de la factibilidad económica y de la equidad social; gasto social y política fiscal como instrumentos privilegiados de la política social. Énfasis en la eficiencia y la equidad del gasto.
8. Prioridades de la política social	Ampliación de la cobertura en los sectores "duros" de las políticas sociales: seguridad social, educación y salud.	Lucha contra la pobreza a través de programas sociales compensatorios y focalizados.	Además de lucha contra la pobreza, "nuevos temas": equidad, integración social de grupos excluidos, pobreza infantil, equidad de género, calidad de los servicios sociales, consecuencias sociales de la globalización, ciudadanía, mejoramiento de la gestión pública.

Continúa

CUADRO 2  
DIMENSIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

<i>Dimensiones</i>	<i>Política social "tradicional" (pre-reformas)</i>	<i>Política social "nueva" (posreformas)</i>	<i>Política social "emergente"</i>
9. Relación política social/política económica	Política social desvinculada de la económica.	Política social subordinada a la económica (especialmente a los equilibrios macroeconómicos).	Política social integrada y complementaria a la económica: crecimiento económico debe beneficiar a los más pobres y promover equidad; viceversa, equidad es beneficiosa para el crecimiento económico (calidad del crecimiento).
10. Ideario social	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.	Subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento, eficiencia.	Equidad, ciudadanía, derechos humanos.

Los nuevos enfoques comenzaron a tomar forma en varios países latinoamericanos a través de la introducción de medidas de reforma en sectores tales como educación, salud, seguro de pensiones, vivienda y programas de emergencia social y lucha contra la pobreza.

En el cuadro 2 se presentan en forma comparada y a nivel de tipos ideales aquellas dimensiones de la política social que se han visto significativamente modificadas conformando lo que se ha dado en llamar el "cambio de paradigmas" de la política social en América Latina (Franco, 1996; Huber, 1995 y Sottoli, 1999).

El cuadro recoge, además, una tercera posición emergente en la discusión. En efecto, con el avance de la década de 1990, y en parte debido a la evaluación negativa de los progresos realizados en el ámbito del desarrollo social (mencionados más arriba), la discusión ha tomado nuevos matices.

Específicamente, se observa un replanteamiento y/o relativización de la validez de algunos conceptos que habían sido parte central de la llamada "nueva política social". Estos replanteamientos se encuentran por el momento en forma muy heterogénea, sin cristalizar como un nuevo "paradigma" conceptual, pero pueden ser interpretados como el regreso a una posición más moderada entre los

dos polos representados por la política social tradicional y los postulados de la “nueva política social”.

### *Los objetivos de la política social*

Mientras que la política social tradicional proclamaba en sus inicios programáticos —y sobre todo en su fase de expansión bajo el signo de las “alianzas populistas” de la época de la sustitución de importaciones— el ambicioso objetivo de la integración social y económica de amplias capas de la población a través de programas sociales de carácter universalista, a fines de la década de 1980 apareció el combate a la pobreza por medio de la utilización selectiva y focalizada del gasto social como el objetivo central de la política social en el nuevo estilo de desarrollo de los países latinoamericanos.

La concentración en la lucha contra la pobreza como objetivo privilegiado de la política social adquirió inmediatamente legitimidad y amplio consenso en la región, y se reflejó en la creciente presencia de programas focalizados para este fin.

Sin embargo, la tendencia positiva pero lenta de reducción de la pobreza en la región durante el decenio de 1990, unida a la desalentadora comprobación de estancamientos y aún retrocesos en las desigualdades sociales, llevó a replanteamientos sobre la cuestión.

Así, pronto quedó claro que la lucha contra la pobreza es insuficiente cuando la misma se encara solamente como una estrategia de compensación de los costos ocasionados por reformas económicas, es decir, sin atacar causas estructurales, sin vincular las acciones de política económica con sus efectos sociales y sin reconocer la complejidad de factores que intervienen en la generación de la pobreza y la exclusión social.

Este argumento asume que una lucha eficiente contra la pobreza no puede sino entenderse como una tarea integral y de largo alcance que se extiende a todas las áreas de las políticas públicas y, muy especialmente, a la política económica. El combate a la pobreza no es entonces objetivo exclusivo de la política social, ya que para superar la pobreza no bastan las acciones de política social, por muy eficiente y focalizada que ésta sea.

Entonces, reconociendo que los objetivos de la política social no se agotan en la lucha contra la pobreza, se hace evidente la intención de incorporar otras dimensiones al análisis y al diseño de políticas sociales, por ejemplo, la dimensión de la distribución del ingreso, la desigualdad y la justicia social como

objetivos de la política social o la utilización de enfoques y conceptos multidimensionales para analizar los factores que contribuyen a la generación de pobreza y desigualdad social, por ejemplo, el enfoque de la exclusión social (Gacitúa *et al.*, 2000).

En suma, frente a la concentración exclusiva en un objetivo, parece existir creciente acuerdo acerca de la necesidad de vincular entre sí los objetivos de la política social, evitando la unidimensionalidad que reduce la complejidad de los procesos sociales. Junto al combate a la pobreza, la política social debe promover la integración social (es decir, combatir la exclusión social) y reducir las desigualdades sociales (es decir, aumentar la equidad) (CEPAL, 2000a: 81).

### *Cobertura*

En cuanto a la cobertura de los servicios y prestaciones sociales, la discusión social gira en torno a la relación universalidad-selectividad/focalización.

El término “focalización”<sup>1</sup>—que aparece casi inevitablemente asociado a la nueva política social posreformas— designa la tendencia a cuestionar la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios que caracterizaba a la política social tradicional y propugna su concentración en grupos-meta previamente definidos, especialmente en el marco de la priorización del combate a la pobreza.

La focalización adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas estatales llevada adelante como componente principal de los programas de ajuste estructural. Dicha política requería de los gobiernos la racionalización del gasto estatal. A través de la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva y según criterios de costo-eficiencia (Besley y Kanbur, 1991). De tal manera que con la focalización se ponía el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social estatal, sino también en los destinatarios de dicho gasto.

Sin embargo, las estrategias focalizadoras no sólo ganaron en importancia debido a los requerimientos restrictivos que el ajuste imponía a la política fiscal o debido a las necesidades de la economía de mercado, sino también a causa de los propios déficit institucionales y programáticos de la política social tradicional. En efecto, se criticaba al “universalismo aparente” (Franco, 1996) de las políticas sociales tradicionales consistente en que, a nivel programático se

<sup>1</sup> Al respecto de los orígenes del concepto, véase Sojo (1990 y 1994); y CEPAL (1995).

establecía el acceso igualitario a los servicios sociales por ley a toda la población, pero en la práctica el acceso a los mismos se encontraba segmentado de acuerdo con criterios económicos, sociales y corporativos.

Luego de un periodo de verdadera fijación con la focalización y numerosos análisis acerca de las ventajas y desventajas de la misma, parece quedar claro que no existen soluciones predeterminadas, sino dependientes de la naturaleza y magnitud del fenómeno de la pobreza en cada caso.<sup>2</sup>

En este sentido, resulta ilustrativa la posición de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) respecto a la universalidad. Propugna que la política social debe garantizar el acceso de los ciudadanos en su condición de tales a niveles básicos de calidad y cobertura de beneficios sociales con el objetivo último de generar cohesión social y sentido de pertenencia. Propone establecer límites al concepto de universalidad de acuerdo con las posibilidades del desarrollo económico de cada país, con las posibilidades individuales de costearse los beneficios y con las necesidades coyunturales de focalizar los recursos públicos escasos. Reafirma, asimismo, que la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer principios de selectividad, pues existen interacciones positivas entre programas universales y selectivos (CEPAL, 2000a).

Desde otra perspectiva, el enfoque basado en la universalidad de los derechos humanos sustenta asimismo la argumentación en favor de la universalidad de los servicios públicos. En esta concepción, el concepto de ciudadanía constituye el eje desde el cual se define el acceso y disfrute de derechos fundamentales, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales.

Así, el acceso a servicios sociales básicos es parte del ejercicio efectivo de derechos sociales universales necesarios para construir la ciudadanía en sociedades incluyentes (Delamónica *et al.*, 2000; Santos, 1999). Por tanto, las políticas sociales focalizadas y sectorializadas no pueden dar cuenta del derecho de todos los individuos a ciertos umbrales mínimos de bienestar y tienden a ignorar en su diseño factores estructurales subyacentes a los síntomas que tratan de abordar (Gacitúa *et al.*, 2000: 304).

<sup>2</sup> Se relacionan en este sentido dos variables: extensión de la pobreza y capacidad de ejecución de programas sociales focalizados. Si la pobreza está muy difundida y la capacidad de ejecución es deficiente, los programas sociales básicos y universales, y los logros macroeconómicos producen un mayor impacto en el objetivo de reducción de la pobreza. La selectividad resultaría más importante cuando la pobreza está muy concentrada en ciertos grupos de población o espacios geográficos, así como cuando la capacidad de ejecución es alta (CEPAL, 2000a: 81).

En suma, el discurso emergente propone una posición diferente a la política social selectiva y focalizada. Propugna la universalidad en el acceso a servicios sociales básicos, pero combinada con acciones focalizadas para sectores excluidos como mecanismos de compensación e igualación.

### *Los actores de la política social*

En un contexto de redefinición de objetivos y estrategias de desarrollo en América Latina, también se modificaron las visiones acerca de los roles asignados al Estado y al mercado en el ámbito social. Los argumentos que atribuían tradicionalmente al Estado el rol de actor principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal resultaron fuertemente cuestionados con el avance de posiciones neoliberales.

Dichas posiciones defendían la idea de una intervención estatal selectiva en el campo social que de manera focalizada intentaría corregir las disparidades sociales, aunque sin pretensión alguna de reforma societal amplia.

En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse crecientemente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales, con el argumento de una mayor eficiencia y equidad, lo cual en última instancia llevaría a una mayor igualación de oportunidades.

La nueva política social pasó a ser definida, además, tanto en la discusión científica como en el discurso de los gobiernos, como una tarea que atañe a la sociedad toda. Ello significa, en primera instancia, el ya mencionado cuestionamiento del rol del Estado como único o principal actor de la toma de decisiones en política social. En lugar de ello, comenzó a favorecerse una estructura “pluralista” de actores estatales y privados que participan en las diferentes fases de formulación y ejecución de la política social. La estrategia consistiría en fortalecer las capacidades estatales de coordinación y regulación, transfiriendo simultáneamente determinadas competencias de ejecución a instancias estatales descentralizadas, ONG, organizaciones con fines de lucro, grupos locales o informales e incluso a la familia.

Detrás de esta estrategia coexisten dos posiciones: por un lado, la postura antiestatista que plantea medidas privatizadoras y descentralizadoras simplemente como formas de retiro del Estado de las tareas sociales, y por otro lado, la posición que sin descargar al Estado de su responsabilidad social reclama más espacios para la sociedad en la toma de decisiones sobre problemas que le atañen y enfatiza la autoorganización, la autonomía y la participación

política como dimensiones importantes de la acción social. A pesar de las diferencias, ambas posiciones se dirigen a superar el rol monopólico del Estado en el desarrollo social y económico, y con ello también a superar la idea de una política social “estatista”, planteando—según el énfasis de una u otra posición—medidas privatizadoras, desreguladoras y descentralizadoras de servicios sociales en sus múltiples variantes.

Tal como algunos analistas señalan (Kanbur, 2001), comparando las posiciones de hace 20 o 10 años atrás, existe en la actualidad bastante acuerdo o, más precisamente, no tanto desacuerdo alrededor del viejo debate “Estado versus mercado”. En el presente, la cuestión se plantea como la necesidad de encontrar un adecuado balance de Estado y mercado en los procesos de desarrollo, de acuerdo con las necesidades específicas de cada caso.

En el ámbito de la acción social, existe suficiente evidencia de que la introducción de mecanismos de economía de mercado en el diseño, organización y/o gestión de los servicios sociales contribuye a agudizar las iniquidades sociales existentes. Por tanto, se requiere la participación más activa del Estado como regulador para asegurar un acceso igualitario a los servicios. Más aún, desde un enfoque de derechos, el papel del Estado es el de garante de derechos fundamentales que aseguren el acceso a ciertos umbrales de bienestar.

### *Institucionalidad y dimensión política de la acción social*

Las transformaciones de las economías y el retorno a regímenes democráticos en varios países latinoamericanos afectaron también las formas de organización de la política social, en tanto el rediseño del Estado y de la gestión pública en general pasaron a formar parte de la agenda de las reformas.

En el ámbito social, se argumentaba la necesidad de una reforma de la acción social del Estado orientada por criterios de *good governance* y destinada a fortalecer el rol de éste como “gerente social” (Angell y Graham, 1995 y CEPAL, 1995). En este sentido, la modernización de la política social estatal y su concentración exclusiva en el objetivo de la lucha contra la pobreza comenzó a adquirir relevancia política en función de la tarea de la consolidación de la democracia.

El fortalecimiento del Estado como “gerente social” debía provocar el abandono por parte del Estado de toda práctica clientelista, corporatista y populista, e iniciar una práctica social orientada por la eficiencia, basada en razones de costo-efectividad, criterios políticos transparentes y focalizada en

los más pobres y necesitados. Ello podría conceder mayor credibilidad y legitimidad a la acción social de un Estado ya bastante desacreditado por la crisis económica, el ajuste y las políticas tradicionales. Combinada con posiciones más ortodoxas, esta argumentación ponía énfasis en la necesidad de despolitizar la acción social estatal y apelar a la “neutralidad” de las asignaciones de mercado (Hausmann, 1994).

Abordando otra dimensión de la reforma del Estado, el avance de los conceptos descentralizadores planteaba la necesidad de disminuir el peso de los programas definidos desde el Estado central y ejecutados unisectorialmente por los ministerios sociales, aumentando proporcionalmente la importancia de los enfoques descentralizados, multisectoriales, orientados por la demanda y organizados alrededor de proyectos.

Es decir, la discusión acerca de la institucionalidad de la política social asumía predominantemente su rol como mecanismo de legitimación y reaseguramiento del proceso de reformas económicas y políticas.

Actualmente, está claro, sin embargo, que la relación democracia-política social no se agota en estos términos. El significado de las instituciones democráticas para la solución de los problemas sociales y del desarrollo es cada vez más evidente. Los modelos de resolución de conflictos político-institucionales y de alcanzar consensos estratégicos resultan de importancia decisiva para los *policy-outcomes*. Las diferencias en los contenidos y efectividad de las políticas sociales —según consignan investigaciones en los países industrializados— se explican sobre todo a través de diferentes arreglos político-institucionales. En el ámbito del desarrollo social, la institucionalidad ha tomado un papel preponderante para determinar el éxito o fracaso de experiencias en política social (Mehrotra y Jolly, 1997).

En efecto, la utilización de técnicas inadecuadas de gestión facilitan el uso ineficiente y arbitrario de recursos con fines ajenos a la lógica de los servicios y programas, trayendo como consecuencia el reforzamiento de dos males fundamentales de la administración pública, como son la corrupción y el prebendarismo. La situación deseable es aquella en la que el criterio de la eficiencia orienta la acción social. Ello supondría un mejor uso de los recursos, mediante cambios en el diseño, organización y gestión de los servicios sociales. La incorporación de mecanismos de evaluación y monitoreo, así como de la participación efectiva de la ciudadanía como mecanismo de contralor de las acciones, contribuye además a la transparencia en la gestión.

A su vez, el desempeño eficiente de la gestión pública redonda en la legitimidad del sistema. Esto adquiere importancia crucial en el contexto latinoamericano de consolidación de la institucionalidad democrática.

### *Financiamiento*

Tradicionalmente, la política social en América Latina fue financiada casi en exclusividad con fuentes del presupuesto nacional, consistentemente con el rol otorgado al Estado de actor principal de la acción social y con la utilización del gasto social público como instrumento de regulación de los conflictos distributivos.

El advenimiento de nuevos enfoques promovió la idea de que las acciones sociales podían también ser financiadas con recursos provenientes de fuentes internacionales y privadas. Un ejemplo de ello fue la financiación internacional —casi exclusiva o mayoritaria, según el caso— de los fondos de emergencia social. Si bien en algunos análisis la financiación internacional fue criticada desde el punto de vista de la sustentabilidad y de la responsabilidad estatal sobre la acción social, en la actualidad parece cada vez más aceptada la idea de que la diversificación de fuentes puede ser una alternativa para la potenciación de recursos para la acción social.

Sin embargo, el énfasis otorgado crecientemente a la equidad social recupera el rol del gasto social público como mecanismo redistributivo. Las fuentes del gasto social se localizan entonces en las fuentes nacionales de financiación, sobre todo, provenientes de la política fiscal. Asociado a esto se encuentra el énfasis en la eficiencia y la equidad del gasto social.

### *Prioridades temáticas*

La prioridad de la acción pública social en América Latina consistió tradicionalmente en la ampliación de la cobertura en los sectores “duros” de las políticas sociales: seguridad social, educación y salud.

Consistentemente con la reorientación en sus objetivos, la “nueva” política social redefinió su prioridad explícitamente como la lucha contra la pobreza a través de programas sociales compensatorios y focalizados.

En los últimos años, el tema de la pobreza y las estrategias para superarla han seguido siendo prominentes en la agenda pública social de la región. Sin

embargo, se otorga atención también a “nuevos temas”, tales como la integración social de grupos excluidos por razones de raza, género, edad, la incidencia y naturaleza de la pobreza infantil, la calidad de los servicios sociales, las consecuencias sociales de la globalización, el acceso a niveles básicos de bienestar como forma de construcción de ciudadanía, el mejoramiento de la gestión pública social, la violencia doméstica y ciudadana, entre otros.

Esta diversidad de temáticas contribuyen a redefinir y especificar prioridades, a la vez que permiten una visión más compleja de los fenómenos sociales que, en definitiva, debería llevar a una mejor definición de estrategias para romper los ciclos de reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza, o a diseñar intervenciones tempranas destinadas a igualar las condiciones iniciales que determinan trayectorias de vida.

Esto supone asimismo complementar la visión estrictamente sectorial con propuestas y programas integrales que consideren la multidimensionalidad de los problemas sociales, con intervenciones que no sólo entreguen un servicio, sino que contribuyan a generar condiciones institucionales y capacidades sociales para disminuir la pobreza y la exclusión.

### *Relación entre la política social y la política económica*

Mientras que tradicionalmente la política social transcurría paralelamente a las decisiones de política económica, la relación entre ambas comenzó a redefinirse en el contexto de las reformas estructurales a las economías latinoamericanas.

En primer lugar, la política social pasó a ejercer un rol subordinado a las decisiones de política económica. El imperativo de mantener los equilibrios macroeconómicos y del crecimiento económico determinó las decisiones en la política social. Por ejemplo, la reforma del seguro de pensiones adquirió una importancia central para los objetivos de las reformas económicas en muchos países, especialmente en relación con el saneamiento de las finanzas estatales, al desarrollo del mercado interno de capitales, al fomento de la inversión y al aumento de las tasas de ahorro (Mesa, 1998). Asimismo, las restricciones al gasto social han estado en función de las necesidades de las políticas de austeridad fiscal.

En la actualidad, la discusión sobre la política social y sus objetivos se ve crecientemente influida por las evidencias acerca de la complejidad de la relación entre crecimiento económico y la reducción de la pobreza, así como de la importancia de la equidad social como eslabón fundamental entre ambos (Ganuza *et al.*, 1997, y Delamonica *et al.*, 2000).

Se reconoce la necesidad de una política social integrada y complementaria a la económica. Se enfatiza la necesidad de que la política económica incorpore ya en su diseño los objetivos sociales. El crecimiento económico como objetivo inmediato de la política económica no debe ser de cualquier naturaleza, sino beneficiar a los más pobres y promover equidad.

### *Ideario social*

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

En el discurso emergente en los últimos años, y probablemente como fruto de la reflexión acerca de las consecuencias negativas de una acción social basada en la idea de rendimiento individual, el tema de la solidaridad adquiere nuevo énfasis. Actualmente se enfatiza la necesidad de reforzar aquellos mecanismos en el diseño de los sistemas sociales que equilibren el principio del rendimiento individual subyacente a los mecanismos de mercado, que formaban parte de las innovaciones de la política social reformada. Este fue el caso, por ejemplo, de algunas reformas de las pensiones consistentes en la introducción de sistemas de capitalización individual sustituyendo a veces a los sistemas de reparto basados en la solidaridad intergeneracional.

### **Conclusiones**

A lo largo del presente trabajo se han analizado comparativamente los cambios de la política social en América Latina desde una perspectiva conceptual. El análisis permite evidenciar que la discusión ha transcurrido por una etapa de crítica sustancial a la política social tradicional y búsqueda de innovaciones más o menos radicales. Las alternativas se presentaron en esta etapa en forma de pares contrapuestos (universalidad versus selectividad y focalización;

centralización versus descentralización; estatización versus privatización), no considerando frecuentemente la posibilidad de opciones combinadas.

En un documento publicado en abril de 2000, la CEPAL dedica un espacio central al tema de la política social. Admite que una reorientación básica de la política social había sido necesaria en su momento y sin negar la validez general de las tendencias de reforma sustentadas hasta la fecha, el documento critica, por un lado, el fuerte énfasis concedido por las reformas al rol del actor privado y a los criterios de mercado en la organización y provisión de servicios sociales, y por el otro, la debilidad intrínseca en la noción de una política social compensatoria que acompaña con acciones asistencialistas las decisiones de política económica mientras ocurre el esperado crecimiento económico, que de por sí traería consigo mayor bienestar a la población. En una suerte de evaluación general de los efectos de las reformas de política social orientadas por los nuevos criterios, se señala:

La experiencia ha demostrado el poco éxito que ha tenido esta orientación en alcanzar sociedades más equitativas. En efecto (.....) con las reformas se han logrado algunos avances en materia de eficiencia, al tiempo que mediante la recuperación del gasto público se ha podido canalizar mayores recursos hacia sectores sociales, pero no se han obtenido progresos importantes en materia de cobertura y calidad ni en la reducción de la pobreza. Más aún, en algunos casos se han desarrollado esquemas que se alejan abiertamente del principio de solidaridad propio de la política social (CEPAL, 2000b: 78).

Este tipo de constataciones, así como los procesos de aprendizaje de los últimos años ha llevado a propuestas de política social en el presente que recojan y combinen elementos de enfoques ya comprobados en reformas concretas, con aportes actualizados en la discusión conceptual. Así, en una etapa más reciente, la discusión parece haber dado una vuelta de péndulo hacia posiciones más moderadas, e incluso retornando a conceptos acérrimamente cuestionados al comienzo de los procesos de reforma, tales como el de la universalidad.

Esto tiene implicaciones importantes en el nivel de decisiones de política, pues se observa un rango mayor de opciones que las sugeridas por las dualidades conceptuales señaladas más arriba. En cada caso, factores políticos, sociales y económicos —es decir, aquellas condiciones que determinan la modalidad que adquirirá finalmente una reforma en cualquier ámbito de las políticas públicas— se combinan de manera particular, desbordando los estrechos márgenes de las posibilidades ofrecidas a nivel conceptual.

## Bibliografía

- ANGELL, A. y Graham C., 1995, "Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable?", Lessons from Chile and Venezuela, in *Journal of Latin American Studies* 27.
- BANCO INTERAMERICANO de DESARROLLO, *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1996, tema especial, Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Washington.
- BANCO MUNDIAL, 2001, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001, lucha contra la pobreza*, Washington.
- BERRY, A., 1997, "El contexto macroeconómico de las políticas, proyectos y programas para promover el desarrollo social y combatir la pobreza en América Latina y el Caribe", en Zevallos, *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD, Quito.
- BESLEY, T. y Kanbur R., 1991, "The principles of targeting", in V. Balasubramaniam, *Current Issues in Developing Economics*, New York.
- CEPAL, 1989, *Opciones y falsos dilemas para los años 90: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile,.
- CEPAL, 2000a, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile,.
- CEPAL, 2000b, *Panorama social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile.
- CEPAL, 1995, *Focalización y pobreza*, Santiago de Chile.
- CEPAL, 1997, *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago de Chile.
- DELAMONICA *et al.*, 2000, "Crecimiento, pobreza e infancia", en *Socialis, Revista Latinoamericana de Política Social*, núm. 3.
- FRANCO, Rolando, 1996, "Social Policy Paradigms in Latin America", en *CEPAL Review* num. 58.
- GACITÚA *et al.*, 2000, *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Flacso/Banco Mundial, Costa Rica.
- GANUZA *et al.*, 1997, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD/CEPAL/BID.
- HAUSMANN, Ricardo, 1994, "Sustaining Reform. What Role for Social Policy?", in Bradford y Colin, *Redefining the State in Latin America*, IDB/OECD, Paris.
- HUBER, E., 1995, *Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models*, paper prepared for the UN World Summit for Social Development.
- KANBUR, Ravi, 2001, *Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreement*, manuscrito.
- MEHROTRA, S. y Jolly R., 1997, *Development with a Human Face*, Oxford University Press.

**La política social en América Latina: 10 dimensiones para el análisis... /S. Sottoli**

- MESA Lago, C., 1998, "La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas", en Bonilla, A. y Conte-Grand (comp.) *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*, Ginebra, OIT.
- MKANDAWIRE, T., 2001, "Social Policy in a Development Context", *Programme Paper* num. 7, UNSRID, Ginebra.
- SANTOS, País Marta, A., 1999, "Human Rights Conceptual Framework for UNICEF", *Innocenti Essays*, num. 9, UNICEF, Florencia.
- SOJO, A., 1990, "Nature and Selectiveness of social policy", en *CEPAL Review*, 41.
- SOJO, A., 1994, "La política social selectiva de la región revisitada", UNSRID, Ginebra.
- SOTTOLI, S., 2000, "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia", in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, num. 68.
- SOTTOLI, S., 1998, "La política de reforma de la seguridad social en América Latina: estilos de gestión, actores, conflictos", in *Ibero-Amerikanisches Archiv* 24 (1-2).
- SOTTOLI, S., 1999, *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika, Konzepte und Reformen im Vergleich*, Opladen.
- SOTTOLI, S., 2000, "La política social en América Latina: conceptos y estrategias de reforma", en *Ibero-Amerikanisches Archiv* 26 (3-4).
- STALLING *et al.*, 2000, *Employment and Equity: The impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean*, Brooking Institution ECLAC, Washington.
- UNSRID, 2000, *Social Policy in a Development Context*, Reporte de la Conferencia Internacional de UNSRID, Tammsvik, Suecia.