

305.111  
F825 P  
C.2

Rolando Franco  
Jorge Lanzaro  
(coordinadores)

# Política y políticas públicas

## en los procesos de reforma de América Latina

Guillermo Alonso  
Fernando Bazúa  
Carlos Barba Solano  
Rossana Córdoba  
Rolando Franco  
Laura Golbert  
Eugenio Lahera

Jorge Lanzaro  
Pedro Medellín Torres  
Pabel Muñoz  
Carlos Pacheco  
Fabián Repetto  
Carlos Sojo  
Yves Surel  
Alison Vásconez



900032500 - BIBLIOTECA CEPAL



NACIONES UNIDAS



FLACSO  
MÉXICO



Liberté - Égalité - Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES

MIÑO y DÁVILA  
EDITORES

1000112



En Buenos Aires:

**Miño y Dávila srl**

Pje. José M. Giuffra 339 (C1064ADC)

tel-fax: (54 11) 4361-6743

Buenos Aires · Argentina

e-mail producción: [produccion@minoydavila.com.ar](mailto:produccion@minoydavila.com.ar)

e-mail administración: [administracion@minoydavila.com.ar](mailto:administracion@minoydavila.com.ar)

En Madrid:

**Miño y Dávila editores**

Arroyo Fontarrón 113, 2º A (28030)

tel-fax: (34) 91 751-1466

Madrid · España

**[www.minoydavila.com.ar](http://www.minoydavila.com.ar)**

## **Política y políticas públicas**

en los procesos de reforma de América Latina

- © Naciones Unidas (2006) Todos los derechos reservados.  
© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (2006)

Todos los derechos reservados.  
Prohibida su reproducción total o parcial,  
incluyendo fotocopia, sin la autorización  
expresa de los editores.

**Primera edición: agosto de 2006**

**ISBN-10: 84-96571-15-7**

**ISBN-13: 978-84-96571-15-0**

**IMPRESO EN ARGENTINA**

Armado interior y composición de página: Eduardo Rosende  
Cuidado de la edición y corrección: Eduardo Rosende y Valeria Pérez Margolis  
Diseño de portada: Gerardo Miño

Esta edición se terminó de imprimir en  
Agosto de 2006, en Gráfica Laf s.r.l.,  
Espinosa 2827- (C1416CFI) Cap. Fed.

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	11
CAPÍTULO I	
Política y políticas públicas: determinación y autonomía por Rolando Franco y Jorge Lanzaro .....	13
<b>PRIMERA PARTE</b>	
Sobre políticas públicas.....	41
CAPÍTULO II	
Relaciones entre la política y las políticas públicas por Yves Surel .....	43
CAPÍTULO III	
Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas por Eugenio Lahera .....	75
CAPÍTULO IV	
La política y las políticas públicas en regímenes de "obediencias endebles". Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina por Pedro Medellín Torres.....	101

## **SEGUNDA PARTE**

Sobre políticas públicas sociales..... 145

### **CAPÍTULO V**

**Modelos de política social en América Latina  
en el último cuarto de siglo**

por Rolando Franco ..... 147

### **CAPÍTULO VI**

**La reforma social y el régimen de bienestar mexicano**

por Carlos Barba Solano ..... 169

### **CAPÍTULO VII**

**La economía política de la política social argentina:  
una mirada desde la desregulación y la descentralización**

por Fabián Repetto y Guillermo Alonso..... 211

### **CAPÍTULO VIII**

**La reforma educativa en Uruguay (1995-2000):  
virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa**

por Jorge Lanzaro ..... 247

### **CAPÍTULO IX**

**Fallas de mercado y fallas de Estado en la educación:  
consideraciones de política pública**

por Fernando Bazúa ..... 287

### **CAPÍTULO X**

**¿Derecho a la inclusión o paz social?  
El Programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados  
de Argentina**

por Laura Golbert ..... 319

### **CAPÍTULO XI**

**Políticas sociales en Ecuador en el período 1978-2003:  
sentidos, contextos y resultados**

por Alison Vásquez, Rossana Córdoba  
y Pabel Muñoz ..... 353

## **TERCERA PARTE**

Otras políticas públicas ..... 385

### **CAPÍTULO XII**

Políticas públicas, intereses y articulación política:  
cómo se gestaron las recientes reformas al sistema  
de ciencia y tecnología en Brasil  
por Carlos Américo Pacheco ..... 387

### **CAPÍTULO XIII**

Líneas de tensión: gestión política de la reforma  
económica. El Instituto Costarricense de Electricidad  
(ICE) y la privatización de empresas públicas  
por Carlos Sojo ..... 413

Acerca de los autores ..... 447



# PRESENTACIÓN

Suele decirse que el análisis comparado de políticas públicas comparadas pretende responder a dos interrogantes: por qué países similares adoptan políticas diferentes, y por qué países diferentes en múltiples aspectos (políticos, económicos, sociales y culturales) optan por políticas semejantes, y qué es lo que explica los diferentes resultados.

La investigación en que se originó el material que compone este libro, justamente, se inscribe en la segunda alternativa, ya que se planteó qué había sucedido con los procesos de reforma llevados a cabo en la región durante los años noventa, en el entendido de que en ellos se aplicó un conjunto de soluciones similares, independientemente de que las realidades nacionales fueran muy diferentes. Asimismo, fue claro que los resultados obtenidos fueron también disímiles, por lo que correspondía tratar de explicar las causas de esas diferencias. Por cierto, pueden haber influido factores estructurales, como el tamaño del país, el nivel de desarrollo, y otros similares, pero la línea de investigación privilegió las relaciones entre la política y las políticas públicas a través de las cuales se llevaron a cabo las reformas. Así, interesaba analizar las relaciones que se gestaron entre los diversos actores involucrados (políticos, técnicos, burócratas, grupos de interés, agrupaciones de la sociedad civil, etc.) en el marco político e institucional propio de cada uno de los países considerados (tipo de democracia y de gobierno, fortaleza o debilidad de los partidos, estilos de liderazgo). Podría decirse que se aceptó el postulado de que “la política importa”, para luego cuestionar si siempre importa y cuánto, o si, por el contrario, en contextos como el de los procesos de reforma, las políticas públicas tienden a adquirir espacios de autonomía mayores, y

hay actores –los técnicos– que amplían de modo importante los grados de libertad de que disponen.

El libro incluye un capítulo de presentación y síntesis –elaborado por los coordinadores– y se compone de tres partes. La primera parte se orienta a la discusión teórica sobre las relaciones entre la política y las políticas públicas en general, y a los cambios que ha provocado en dicha relación el cambio contextual que ha implicado la globalización, lo que se estudia de manera general; pero también mediante un análisis de países caracterizados por su frágil institucionalidad. La segunda parte reúne trabajos sobre las reformas sociales. Algunos estudios tienen un enfoque regional, otros analizan casos nacionales o encaran programas específicos. La tercera parte se dedica a otras políticas para explorar la forma en que la política pudo contribuir a la gestación y puesta en práctica de nuevos programas o, alternativamente, de qué forma contribuyó a impedirlo. Los coordinadores, a su vez, prepararon un documento que sintetiza los objetivos del proyecto y presenta los principales hallazgos de las investigaciones realizadas.

La investigación que sustenta esta publicación fue resultado de un proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado “*Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina: similitudes y diversidades*”, que se llevó a cabo con el apoyo de la Cooperación del Gobierno de Francia. El material producido en el seno de dicho proyecto fue discutido en un seminario que se llevó a cabo en la sede de FLACSO-México entre el 26 y el 28 de noviembre de 2003.

Las dos instituciones patrocinantes de esta publicación agradecen la colaboración de la Cooperación del Gobierno de Francia.

*Giovanna Valenti Nigrini*

Directora General

FLACSO-México

*José Luis Machinea*

Secretario Ejecutivo

CEPAL

# CAPÍTULO I

## POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA

Rolando Franco y Jorge Lanzaro

### A. Introducción

En la década de 1980, los países de América Latina experimentaron el derrumbe del modelo de desarrollo precedente, y tuvieron que llevar a cabo políticas de estabilización destinadas a recuperar los equilibrios macroeconómicos que habían perdido, así como una serie de reformas estructurales. Estas acciones modificaron los roles del Estado, sobre todo su presencia en el campo económico, e incrementaron el protagonismo del mercado mediante procesos de privatización de empresas públicas, fomentos de la competencia y búsquedas de una mayor capacidad exportadora que permitieran participar de mejor manera en una economía globalizada.

Para que los países se conviertan en plataformas atractivas para participar en ese comercio, en las circunstancias actuales no bastan ciertas condiciones naturales para la producción de productos exportables, sino que también se necesita credibilidad y una reputación de cumplimiento de los compromisos por parte del Estado, lo que, sin duda, reduce los márgenes de discrecionalidad de que dispone el gobierno, tanto en materia presupuestal, como administrativa y reglamentaria.

Simultáneamente, aumentan las demandas que formulan al gobierno diferentes grupos de la población que se organizan para la defensa de sus intereses, y los problemas económicos, sociales y políticos se tornan más complejos, de modo que para su solución no basta la voluntad política, sino que se requiere una creciente capacidad técnica, la formación de equipos profesionales, el manejo de información actualizada, y el aumento de las capacidades de gestión. Todo lo anterior confluye en

una necesaria preocupación por la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad (*accountability*), y en una necesidad de que las decisiones gubernamentales sean conformadas en diálogos con los empresarios y con otros actores de la sociedad civil.

La investigación en que se fundamenta este libro ha buscado justamente analizar los cambios que han tenido lugar en la región en cuanto a las políticas públicas, y explorar la relación que existe entre *la política*, que ha enfrentado grandes cambios en las últimas décadas –entre otras cosas por el avance de los regímenes democrático-representativos en la inmensa mayoría de los países de la región– y la hechura de las *políticas públicas*. Para ello se han realizado trabajos que teorizan en torno a las relaciones entre ambas, y que han inspirado diversos estudios de caso que intentan explorar la forma en que se han gestado políticas públicas en áreas diversas y cómo ha jugado la política en tales procesos.

Existen distintas visiones respecto a la relación entre *política* y *políticas públicas*. Una perspectiva considera que la primera es la que explica las características de las segundas. Otra, en cambio, sostiene que la hechura de las políticas públicas, si bien se lleva a cabo en el marco de la política específica de un país, tiene cierta “autonomía relativa” respecto de aquella, por cuanto el éxito de las mismas depende de que exista una capacidad instalada de conocimiento para el diseño e implementación de la idea que se aprobó en el ámbito decisorio de la política. Esto es lo que explica, entre otras razones, que la aplicación de los mismos lineamientos similares de política genere en la práctica resultados muy diferentes.

En esta nueva etapa, América Latina acompaña los cambios históricos que se están produciendo en todo el mundo. Pero esta evolución común y, si se quiere, universal, no es uniforme. Tras la supuesta homogeneidad, hay muchas diversidades, de país a país y entre regiones y sectores dentro de un mismo país; existe diversidad en los caminos, en las etapas o “generaciones” de reformas, y en las características concretas que caracterizan a las que se ponen en práctica.

Muchas investigaciones destacan la diversidad que se encuentra en la región en cuanto a los resultados que se han logrado en un periodo donde supuestamente predomina un pensamiento único. A través de la elaboración de tipologías y periodizaciones, estos estudios han mostrado las diferencias y semejanzas, así como sus ciclos. En esta línea pueden mencionarse planteamientos como los de Nelson (1990), Haggard y Kaufman (1992), Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993), Gourevitch (1993), Smith, Acuña y Gamarra (1994) o Filgueira

(1997 y 1998). Los abordajes de este género enlazan con estudios que mostraron la diversidad del modelo de desarrollo que predominó en el siglo XX. Por ejemplo las diferentes composiciones de lo público y lo privado en el capitalismo moderno de las naciones centrales (Shonfield, 1967); las alternativas de articulación entre capitalismo y democracia en los países de América Latina y el Caribe (Rueschemeyer, Huber y Stephens, 1992); la tipología de los Estados de bienestar de Esping-Andersen (1990); la comparación de las diversas relaciones entre industrialización y seguridad social (Rimlinger, 1971). La propia CEPAL ha hecho aportes considerables en este orden. Entre ellas cabe mencionar los estudios de caso incluidos en la *Serie sobre Reformas de Política Pública*, sistematizados por Torre (1998).

## B. La política determina las políticas públicas

A continuación se analizarán un conjunto de aspectos de la “política” que están, sin duda, relacionados con la toma de decisiones respecto a las reformas estructurales y que pueden sin duda influir tanto en los lineamientos de las políticas públicas que se llevan a cabo como en el logro de sus resultados.

### I. Regímenes mayoritarios y pluralistas

Aquí se impone una primera distinción entre los regímenes autoritarios y los regímenes democráticos. En algún caso gobiernos del primer tipo realizaron una tarea “fundacional” y radical, lo que fue posible por una combinación de factores en buena medida excepcional. En efecto, la “ventaja autoritaria” –que fue por algunos considerada positiva, incluso como un “mito”, pero cuya eficiencia fue discutible (Maravall, 1994)– no produjo consecuencias en otros casos similares. Lo cierto es que en la gran mayoría de los países, la transición liberal fue emprendida más plenamente cuando ya estaba adelantada o concluida la transición democrática<sup>1</sup>.

---

1 Acerca de las distintas alternativas que presentan las transiciones dobles o “secuenciales” –la democratización y las reformas de mercado – según el orden temporal en que estas tareas sean abordadas, su simultaneidad o la precedencia de una u otra, ver Armijo, Biersteker y Lowenthal, 1994.

Por lo mismo cabe concentrarse en las reformas que se dieron en democracia. Al respecto conviene insistir en que las democracias no son iguales. Es posible clasificarlas según el grado de distribución-concentración de la autoridad y de los poderes políticos. Esta aproximación sigue a algunos autores clásicos (como Montesquieu o Tocqueville) y encuentra una expresión más cercana en Dahl (1989a y 1989b) y en Lijphart (1987, 1999), cuyos trabajos contribuyen a moldear las reflexiones modernas sobre el pluralismo.

En América Latina, existen presidencialismos mayoritarios y pluralistas (Lanzaro, 2001). Pero también “populismos” plebiscitarios sobre los que cabe una digresión inicial. Son regímenes de género mayoritario, que cuando no caen en el autoritarismo (gobierno “plenipotenciario” o “hiper-presidencialismo”), muestran formas de “despotismo democrático”, como diría Tocqueville, o constituyen especies de democracia “delegativa” (O’Donnell, 1992) o regímenes “híbridos” (Conaghan y Malloy, 1994). Tienen su origen en elecciones regulares pero tienen falencias en sus prácticas de gobierno<sup>2</sup>.

Respecto a los presidencialismos, puede decirse esquemáticamente que en los regímenes mayoritarios el que gana gobierna en forma más o menos exclusiva y cuenta con poderes gubernamentales más concentrados. En los sistemas pluralistas, de jure y de facto, el que gana comparte de alguna manera su triunfo. Tendencialmente, los dispositivos políticos están armados para que así ocurra, y en general hay una distribución de poderes. En el primer caso hay “supremacía presidencial”; en el segundo, existen “frenos y contrapesos” efectivos: la autoridad pública está más repartida, y en la red de las instituciones políticas se multiplican los actores con capacidad de veto (Tsebelis, 2002). Así, los procesos decisivos exigen mayor coordinación y un juego de compromisos, mediante una elaboración de consensos amplia y complicada.

Las peculiaridades de cada tipo de régimen llevan a que se organicen de acuerdo a una “visión de control mayoritario” con base en una “visión

---

2 Estos regímenes “neo-populistas” difieren de los populismos tradicionales porque carecen de organizaciones de masas sólidas, siendo a menudo sin partido o “anti-partido”, y porque tienen por tarea, en varios casos, desmontar la obra que sus antepasados populistas contribuyeron a edificar (Weyland, 1996; Philip, 1998). El “populismo de los antiguos” fue, en el segundo tercio del siglo XX, una alternativa de orden ante el vacío que dejó la desaparición del modelo oligárquico tradicional, y que abrió espacios a un nacionalismo popular. Con posterioridad hubo manifestaciones desarrollistas “tardías” (como el régimen iniciado por Velasco Alvarado en el Perú).

de la influencia proporcional”, en esquemas que condicionan de distinta manera la labor de gobierno, el vínculo entre los partidos y el registro de preferencias de la ciudadanía (Huber y Powell, 1994).

Para determinar el grado de concentración y distribución del poder público hay que considerar fundamentalmente cuatro dimensiones (Lanzaro, 2001)<sup>3</sup>:

- a) La relación entre la presidencia y el parlamento, que son los órganos llamados a compartir el gobierno, en clave de competencia y coordinación, dentro de un esquema de asimetría en favor de los aparatos ejecutivos y del presidente, que se viene pronunciando desde hace varias décadas, pero no descarta la posibilidad de cierto equilibrio, mayor o menor según los tipos de régimen y la evolución política.
- b) El que se trate de estados de tipo federal o unitario, con distintos grados de autonomía y descentralización, teniendo en cuenta la capacidad de intervención del poder central, pero también e inversamente, la capacidad de participación en las decisiones de nivel nacional de las autoridades subestatales, a través de canales organizados o de intercambios informales. Debe recordarse que en la región hay sólo cuatro países con constituciones de tipo federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela), siendo todas las demás unitarias. Sin embargo, debe enfatizarse que esos regímenes federales gobiernan sobre la mayoría absoluta de la población regional.
- c) El formato de la administración ejecutiva y de los servicios públicos, de los cuerpos de contralor “clásicos” y de las agencias de regulación de nuevo tipo, que pueden delinear la sujeción jerárquica y eventualmente desconcentrada, o que pueden generar ordenamientos más o menos independientes.
- d) La configuración del sistema de partidos, que atraviesa la arquitectura política y se enlaza con ellas, dando lugar a distintas combinatorias de poderes institucionales y partidarios.

Cada uno de estos elementos y su ensamblaje contribuyen a componer el perfil general del régimen de gobierno, y son, por tanto, decisivos en los procesos de políticas públicas, su legitimación y sus resultados (*policy styles*).

Con este cuadro, cabe resaltar dos puntos estratégicos. Hay procesos de innovación política implementados por el Poder Ejecutivo utilizando

---

3 Esta propuesta retoma y reformula las pautas de definición tipológica de Lijphart (1987) y se inspira a su vez en los criterios adelantados por Dixon (1968).

las facultades amplias de que disponen o acudiendo a un “decretismo” que llega en algunos casos a violentar la legalidad. Hay, también, casos en los que la jurisdicción parlamentaria tiene mayor espacio, lo que permite la competencia política, la representación partidaria y plural, de lo cual deriva un cotejo más efectivo entre las opciones de reforma y el juego de intereses, que deriva en fórmulas de transacción y compromiso. Estos caminos conducen a resultados diferentes y se ajustan a pautas muy distintas de “eficiencia”, de estabilidad y de legitimación. Problemas comparables suelen detectarse en las relaciones entre autoridades centrales y regionales, que conducen a alternativas muy disímiles en la aplicación efectiva de las orientaciones de liberalización adoptadas, como se aprecia comúnmente en las medidas de ajuste y disciplina fiscal o en las múltiples normativas que pretenden establecer lineamientos de descentralización territorial.

Puede sostenerse que cuanto mayor sea el grado de pluralismo, el procesamiento de las decisiones será obviamente más complejo, por cuanto se involucrará a un mayor número de actores e instituciones, las iniciativas serán más moderadas y se alcanzarán soluciones de compromiso, buscando la viabilidad del resultado buscado. Lindblom (1959) confirma que las democracias “no se mueven a grandes saltos”, sino que casi siempre cambian sus políticas a través de “ajustes incrementales” y caminos sinuosos (en lógicas de *“muddling through”*). Esta circunstancia –que según el propio Lindblom (1965) tiene que ver con *“la inteligencia de la democracia”*– se muestra más plenamente en aquéllas de tipo pluralista, y es sobre todo aplicable a regímenes como el norteamericano (Mayhew, 1991), aunque también es propia de algunos países latinoamericanos (Lanzaro, 2001). En contraposición, en los regímenes mayoritarios –aunque no incurran en desequilibrios institucionales propios de manifestaciones populistas o de democracias “delegativas”– las decisiones tienden a ajustarse según “jerarquía” y con una coordinación centralizada, más o menos “excluyente”, lo que empero no descarta las complejidades del procesamiento político ni la posibilidad de mantener intercambios, negociaciones y formación de coaliciones.

## 2. Sistema de partidos y *“party government”*

La clave de bóveda de los regímenes democráticos está en la combinatoria de la arquitectura institucional con el sistema de partidos, cuya con-

figuración está a su vez asociada a las reglas electorales<sup>4</sup>. Las relaciones de partido y, específicamente, el equilibrio entre las fuerzas de partido, constituye un factor decisivo para el diseño de las instituciones políticas, tanto en los momentos fundacionales originarios, como en los ciclos sucesivos de cambio. A continuación, la dinámica regular de gobierno –moldeada por la distribución concreta de poderes– depende principalmente de la forma en que se articulan las instituciones y los partidos, así como de la red de vínculos de este núcleo central del sistema político con los actores sociales y en particular con las organizaciones colectivas. A partir de esta combinatoria de organización institucional y representación partidaria, se perfilan situaciones de gobierno “unificado” o de gobierno “dividido”, que implican precisamente un control partidario homogéneo o bien poderes más repartidos, sobre todo a nivel central (ejecutivo-legislativo), pero también en la órbita regional.

Entre las múltiples dimensiones que entran en este campo tan vasto, importa resaltar dos cuestiones estratégicas:

- a) La configuración del sistema de partidos y su grado de institucionalización, que tienen que ver con su raigambre ciudadana y social (consistencia y estabilidad, “lealtad” e integración política, organización partidaria, cadenas de “*linkage*”). También cuenta la disposición del arco político, y en particular la “curva” ideológica, los patrones de competencia y con ello los flujos de oposición y cooperación.
- b) La forma en que los partidos se inscriben en las instituciones políticas y su desempeño como actores gubernamentales, lo que remite a la problemática del “*party government*”, es decir, al grado en que los partidos y el sistema de partidos en conjunto dominan la estructura de mediación y los circuitos de decisión política<sup>5</sup>. Ello implica el reclu-

---

4 Como es sabido, la “trilogía” conformada por régimen de gobierno, estatuto electoral y sistema de partidos aporta los pilares básicos de una constitución política determinada (Nohlen, 1994).

5 Para un tratamiento comprensivo del “*party government*”, ver Castles y Wildenmann 1986; Katz, 1987; Blondel y Cotta, 1996. Los enfoques de este género se han desarrollado en referencia a los regímenes parlamentarios, en una óptica clásica que en las últimas décadas es objeto de una atención creciente y renovada (vg.: Budge y Keman, 1990), pero hay también abordajes para el caso norteamericano. En América Latina, esta problemática referida al presidencialismo, aparece en forma más tardía y acotada, con unos pocos estudios de caso (Meneguello, 1998; Lanzaro, 2000) y mediante algunos planteos comparativos (Cansino, 1997).

tamiento de los elencos dirigentes a través de los partidos, que deben contar con mecanismos apropiados de formación y socialización de sus cuadros. Supone, asimismo, que las decisiones mayores de gobierno se toman por el personal de los partidos, según normas específicas de responsabilidad, circulando por los canales institucionales y por la red de mediaciones “informales”, asegurando la centralidad del sistema de partidos.

Estas mecánicas de gobierno exigen que los partidos tengan una identidad definida y asuman la “misión” que han de cumplir en un determinado tiempo histórico. Está en juego la definición de las funciones (“primarias” o “secundarias”) de los partidos, en relación con el patrón político vigente y la forma específica del Estado.

Estas dos dimensiones responden a procesos históricos de larga duración y en especial a la construcción “fundacional” de los regímenes políticos, que tiene efectos duraderos sobre la conformación del sistema de partidos y el tipo de democracia<sup>6</sup>. Sin embargo, los cambios son “oportunidades” para introducir alteraciones al sistema político. Es precisamente lo que ha ocurrido en la actual “coyuntura crítica” regional (Collier y Collier, 1991) por la que atraviesa actualmente América Latina. En efecto, a lo largo de la transición liberal, si bien las matrices históricas obran como factores condicionantes y delinear las modalidades de la tramitación política de las reformas, esas mismas transformaciones dan lugar a giros refundacionales, y pueden provocar vuelcos significativos en el desarrollo político.

Ello no implica necesariamente una “declinación” de la forma-partido, como proponen algunos enfoques<sup>7</sup>, pero constituye un desafío a la tipología de los partidos y, de hecho, es un período de “darwinismo político” (Coppedge, 2001) en la medida en que son afectadas sus estructuras y sus recursos de poder. En este trance, los partidos deben recomponer sus formas de organización y sus funciones, en una dinámica altamente

- 
- 6 En este sentido, Dahl (1989b) —que delinea las rutas originarias de “hegemonía” o de “poliarquía”— ofrece claves referidas al grado de pluralidad y al balance de poderes (entre clases, élites y partidos). Con este enfoque genético podría llegarse a una clasificación de los sistemas latinoamericanos y explicar las diferencias entre casos con trayectorias de “hegemonía” (México) o trayectorias de “poliarquía” (Uruguay), o situaciones intermedias de desequilibrio recurrente de poderes (Argentina).
  - 7 Para un panorama sintético y crítico sobre las hipótesis corrientes acerca de la declinación de los partidos, ver Montero y Gunther, 2002. Respecto a la continuidad de los partidos en América Latina, ver Alcántara y Freidenberg, 2001.

competitiva. En verdad, los partidos compiten por dirigir el rumbo de las reformas, luchando a la vez por sobrevivir, lo que hacen con distintos grados de eficiencia y con variado éxito.

Esto puede llevar a situaciones críticas o de “desinstitucionalización”, e incluso al “desplome” de los sistemas de partidos (como en Venezuela), pero también puede permitir la renovación del sistema de partidos, sea con los preexistentes o con la aparición de otros nuevos. Hay en todo caso sistemas de partidos que tienden a consolidarse, en países en los que han sido tradicionalmente más fuertes (Chile o Uruguay), pero también en países en donde han sido más “rudimentarios” y volátiles (Brasil) o en casos como el de México, en el que hubo situaciones asentadas de partido monopolístico y se despliega una apertura pluralista novedosa.

El grado de solidez y de “*partidicidad*” de un sistema determinado (“*partyness*”, “*partyless*”) influye en las modalidades de la transición, tanto en la calidad de la democracia como en la calidad de las reformas. Las formas y los grados de liberalización varían considerablemente cuando las reformas se hacen “sin partidos” o por los partidos, con partidos más protagónicos o con partidos marginados (Corrales, 2000), cuando los sistemas son plurales y relativamente equilibrados o cuando se presentan cuadros de partidos dominantes, sin el balance que establece una oposición. Hay pues una regla referida a la competencia partidaria efectiva (e incluso a la competencia intrapartidaria) que se liga con la democracia.

Las características del sistema de partidos condicionan los grados de pluralidad y de equilibrio entre los actores sociales y las organizaciones colectivas. Los debates en torno a la política de grupos –al sistema de influencias y de “presión”, de poderes y contrapoderes– dan cuenta precisamente de las alternativas que se dan entre partidos y movimientos sociales, esto es, situaciones de autonomía o de mayor articulación, una competencia más abierta o fórmulas de mayor dependencia y control, eventualmente enlaces verticales, de jerarquía y distintos tipos de armazón corporativa. La capacidad de mediación y agregación que tenga el sistema de partidos es importante para la diligencia de las demandas sociales –pero también para la implementación de políticas públicas– con escenarios en los que puede lograrse cierto equilibrio en el juego de poderes y en la distribución de bienes públicos. La falta de centralidad de los partidos da lugar a problemas de desagregación y movilización, y crea riesgos de polarización y de inestabilidad política.

En tiempos de reforma, estos fenómenos adquieren mayor importancia por cuanto se trata de redefinir el modelo de desarrollo (el “pacto” o los compromisos anteriormente vigentes, el balance de “ganadores” y “perdedores”). Esto implica la necesidad de establecer nuevas coaliciones reformistas –políticas, pero también sociales– y abre un capítulo de conflictividades más agudas, con resistencias, coaliciones de veto, movilizaciones de “bloqueo”, en clave de pronunciamientos ciudadanos o de agitación popular. En la región los conflictos se han canalizado sea a través del “plebiscito de las urnas”, sea mediante ejercicios abiertos e “incierto”, mediante el “plebiscito de las calles”. Esto remite no sólo a dos formas de oposición y de protesta, sino también a características diferentes en los sistemas de partidos.

### 3. Partidos keynesianos y reconversión liberal

Por obra de esta transformación económica y social que está en marcha en la región, muchos partidos deben encarar una reconversión significativa, enfrentando incluso la pérdida de su condición de partidos de Estado y, específicamente, de su calidad de partidos “keynesianos” (Lanzaro, 2003).

En virtud de los cambios en curso, y como resultado de sus propios emprendimientos reformistas, los partidos pierden pues los recursos provenientes de la gestión política y la intervención del Estado. Se debilitan los poderes que surgen de su participación directa como operadores públicos y agentes de mediación, modificando el sistema de enlaces entre el Estado y los actores sociales<sup>8</sup>.

Estos procesos afectan seriamente a los partidos de Estado de impronta keynesiana, cuya organización y funciones dependían de una forma determinada de inserción en los aparatos públicos. Deben ajustarse a los cambios y generar nuevas pautas de regulación económica y social, lo que exige otros recursos institucionales y otras destrezas. Asimismo, tienen dificultades para reformular su organización y asegurar las tareas de representación, redefinir sus funciones políticas y las pautas de liderazgo.

En la fase actual, la competencia política se da en torno a las reformas, y ello afecta a los propios partidos, que aparecen al mismo tiempo como sujetos y como objetos de la transformación.

---

8 Sobre los cambios en las cadenas de mediación (“*linkages*”), ver Lawson, 1988 y Kitschelt, 2000.

Sin perjuicio de otras variables que tienen su influencia, como los cambios en el régimen electoral –que se han ido generalizando en América Latina durante las últimas décadas–, estos fenómenos de reconversión están en el centro del conflicto entre los partidos, en el seno de los partidos y entre sus cuadros de élite. Allí se encuentra una veta para la explicación de las recomposiciones políticas y los realineamientos electorales. Hay aquí, una vez más, un momento de oportunidad y un factor de aceleración de la movilidad política que da lugar a modificaciones en el formato de los sistemas y a modificaciones en la estructura de las unidades partidarias, en su organización y en sus funciones, en las relaciones vinculares con la ciudadanía y en los patrones de representación. Esas reconfiguraciones repercuten directamente en las modalidades de implementación de las políticas públicas y en las reformas<sup>9</sup>.

#### 4. La política como factor de diversidad

Más allá del enfoque que aporta cada uno de los trabajos incorporados a este libro, cabe repasar brevemente los principales factores de variabilidad en las políticas públicas y en los cauces de innovación, identificando los rasgos concretos de las reformas.

Esquemáticamente, puede afirmarse que la política constituye uno de los principales factores explicativos de la diversidad. El proceso de las políticas públicas puede verse como un proceso de producción política y como un resultado de la competencia política, a través de una relación de poderes, que va cambiando al influjo de esa misma secuencia.

Las ideas tienen también su papel en la generación de las políticas públicas, por cuanto explican la producción de ideologías y de paradigmas, que tienen un peso “normativo” fuerte, y que generan efectos innegables de propagación (imitación, “contagio” o aprendizajes). Sin embargo, estas ideas tienen influencia cuando son filtradas a través de los procesos políticos, como insumos de la disputa ideológica que anima esta competencia.

Por cierto, la producción política es moldeada por las condicionantes que derivan de la naturaleza del producto que trata de establecer y de

---

9 Los inventarios comparativos sobre la institucionalización o “desinstitucionalización” de los sistemas de partidos en América Latina (Mainwaring y Scully, 1995; Alcántara y Freidenberg, 2001; Hawkings, 2001) aportan referencias y pueden servir de base para el análisis concreto del desempeño de los partidos y de los sistemas de partidos en los procesos corrientes de reforma.

las características específicas del ámbito en que opera (Lowi, 1964). Antes que eso, influyen las determinaciones de la historia de cada formación nacional, de la conformación de la sociedad civil y la sociedad política en la ocupación del territorio, de su estructura económica y social, de sus arreglos institucionales, de la tradición y “cultura pública”, de las peculiaridades de su organización burocrática y tradiciones de administración pública, que derivan de la configuración del Estado y del sistema político, así como de las relaciones de poder tanto doméstico como internacional.

### C. La autonomización de las políticas públicas

Habiendo reconocido el papel que juega la política en el proceso de las políticas públicas, no debe olvidarse la autonomía relativa que estas últimas tienen (Meny y Thoenig, 1992). Ellas se ven condicionadas por la herencia que reciben los nuevos gobiernos (“*policy inheritance*”, Rose y Davies, 1994), vale decir, por los compromisos asumidos con anterioridad y por las responsabilidades permanentes del Estado. Todo nuevo gobierno percibe muy rápido que gran parte de su agenda y del presupuesto fiscal de que dispone está comprometido por decisiones que en su momento asumieron las administraciones que le precedieron. Tiene que lidiar con instituciones, prácticas y culturas burocráticas e institucionales preexistentes; debe enfrentar obligaciones contraídas con la sociedad civil, con otros gobiernos, y con organismos internacionales. En definitiva, sus grados de libertad son reducidos.

Por otra parte, la legitimidad, las capacidades institucionales, administrativas, técnicas, financieras y, claro está, también “políticas”, varían de país en país, lo mismo que la competencia, *expertise* y credibilidad de los actores y funcionarios públicos.

Asimismo, es posible encontrar distintas racionalidades que guían el comportamiento de los diversos actores que interactúan en el proceso de las políticas (Cohen y Franco, 1988, 1992). Los analistas de políticas y los tecnoburócratas operan con criterios distintos a los que son propios de los políticos, y eso se expresa en los ritmos diferentes con los que llevan a cabo sus tareas, con el tipo de respuesta que dan a las demandas políticas y, en definitiva, con la “traducción” que aquellos hacen de las decisiones políticas, que se guían además por criterios que pueden llegar a deformarla (o mejorarla) notablemente. Esas diferencias de criterio se

expresan en la manera de entender las nociones y las relaciones entre “eficiencia” y “equidad” (Behn, 1986). La distinción entre tecnoburócratas y “políticos” no puede ignorarse, y el grado de diferenciación varía en cada caso nacional, e incluso también entre ministerios o sectores en el mismo país. Lo mismo sucede con la capacidad financiera y tributaria de cada Estado para enfrentar los problemas y restricciones y las crisis.

Y, sin duda alguna, también existen grandes diferencias en la solidez y legitimidad institucional, en el funcionamiento de cada sector público y la forma en que actúan sus funcionarios. La percepción de “probidad” o corruptibilidad (percibida o real) también condiciona las capacidades del Estado en materia de política pública (*policy-making capabilities*). Asimismo, la institucionalidad controladora también difiere. La legitimidad, fortaleza e institucionalización, ritualizada o no, de los procedimientos, las normas burocráticas, las “reglas”, pueden afectar positiva o negativamente, sea facilitando o retrasando o haciendo inviables las iniciativas de un gobierno, aun cuando cuente con un amplio respaldo político.

En América Latina, y en vinculación con los procesos de reformas, se han producido cambios importantes en las relaciones entre la política y las políticas, en el sentido de una “disociación” entre ambas. Esto no difiere, por cierto, de lo que muestra la literatura internacional y de lo que ha sucedido en contextos como el europeo (véase Surel, en el Capítulo II de este libro). Se ha insistido respecto a que los efectos de la globalización han restringido el margen de maniobra de la clase política respecto a la orientación de política pública. En la región, ello fue más evidente por el impacto de la crisis de los años ochenta, que llevó a que se debieran tomar decisiones urgentes para adecuarse a la situación imprevista. Ello condujo a que el poder ejecutivo ejerciera intensamente las capacidades que le otorga el presidencialismo dominante, y a que se incrementara el desbalance entre los poderes del Estado. Esa monopolización de la respuesta por el Ejecutivo no quedó, empero, en manos de los actores políticos, sino que se trasladó en muchas ocasiones al nivel técnico. Había entonces la idea predominante de que la respuesta pertenecía a la racionalidad instrumental, y que había personal capacitado en tal sentido, que era el que tenía que asumir la responsabilidad de “decidir qué hacer y cómo hacerlo”. Puede citarse como ejemplo la frase de un técnico que tuvo grandes responsabilidades en un gobierno de la región:

“Hay un punto más allá del cual las decisiones son políticas. Pero no se sabe *a priori* cuál es el punto [por lo cual] El arte de la buena conducción económica es extender al máximo el

límite de la esfera técnica de decisión. Es preciso estirar la racionalidad técnica ... o instrumental, a su límite” (Persio Arida, cit. en Cohen y Franco, 1992:66).

Esta manera de ver justifica la idea de la “*insulation of the decision makers*”, que lleva a la autonomía de los bancos centrales, por ejemplo. Ellos tendrían el conocimiento de la propuesta y de las especificidades concretas, y encontrarían la solución óptima. Lo mismo sucede en muchos otros campos, especialmente en aquellos en los que la innovación tecnológica ha producido cambios radicales que exigen, como en las telecomunicaciones, conocimientos de los que suelen carecer los actores políticos, por lo que se impone la idea de que son ámbitos que deben despolitizarse y ser confiados a expertos “*no elegidos, pero capaces de captar los desafíos y las sutilezas de las dinámicas propias del sector*” (Surel, cap. III).

En definitiva, tiende a desaparecer, incluso en los gobiernos de extremado presidencialismo, la consigna de que “el Estado sabe” cuáles son los problemas y la mejor manera de resolverlos. Ha ido perdiendo respaldo la concepción tradicional del gobierno inteligente, omnipotente y providencial, que todo sabe, todo puede, todo controla y todo logra.

Desde otra perspectiva –paradójicamente contradictoria con la anteriormente mencionada, que coloca las decisiones al cuidado de técnicos que “saben”, a los cuales se blinda para que no sean molestados en su alta responsabilidad–, se sostiene que los cambios derivados del contexto globalizado y de la democratización, han conducido a que lo gubernamental se haya hecho “público”, en un sentido más amplio que lo puramente “estatal”. Esto se expresaría en la tendencia a “*gobernar por políticas públicas*” y desterrar la idea de “*gobernar por un plan*”, opción que dejaba la solución de los problemas en manos de un gobierno que se consideraba inteligente, omnipotente y providencial, aunque muchas veces careciera de capacidad para consensuar sus decisiones e incluso careciera también de los instrumentos necesarios, de la información, la teoría y la metodología para llevarlo a cabo (Aguilar Villanueva, 2005).

#### 1. “Ventanas” de oportunidades: una exploración política concreta

Más allá de estas visiones sobre las dinámicas de los procesos decisórios, los estudios especializados de políticas públicas dedican una

atención considerable al análisis acerca de la adopción específica de las reformas. Las elaboraciones usuales y más recurridas en este sentido son aquellas que se refieren al proceso que permite en concreto dos pasos decisivos:

- a) la selección de determinadas cuestiones que se convierten en problemas de agenda (*agenda setting*), y
- b) la toma de decisiones (*decision-making*).

En cada coyuntura, los problemas existentes son muchos y variados, pero más allá de los diagnósticos, propuestas programáticas o demandas circulantes, sólo algunos se constituyen efectivamente como tales. A su vez, las respuestas frente a tales problemas responden al “clima de la época”, es decir, al paradigma dominante, que por ser tal ofrece líneas de solución de tipo general, que es preciso traducir en políticas concretas. Las opciones adoptadas presentan, caso a caso, diferencias significativas. Esto es relevante frente a una crítica usual al “Consenso de Washington” al que suele acusarse de proponer la misma receta para aplicar en realidades nacionales muy diferentes. Cabe argumentar que como solución paradigmática de tipo general no podría hacer más que eso. Sobre todo, cuando el mencionado Consenso fue, en realidad, el listado elaborado por un analista que intentó resumir los criterios que inspiraban las recomendaciones clave, con la generalidad propia, y no la combinación de los remedios y el *timing* de su aplicación a cada situación atendida.

Los factores referidos al régimen de gobierno y el sistema de partidos entregan una perspectiva general –“macropolítica”– para explicar el “estilo de decisión” predominante. Pero se requiere un análisis más concreto, de “micropolítica” de las políticas públicas, para dar cuenta de las variedades y la diversidad de las reformas.

Para estos efectos, puede servir la noción de “ventana política” (Kingdon, 1984), que se compone de tres dimensiones: problemas, políticas y política.

- a) *Problemas*. Se refiere a las formas o condiciones a través de las cuales una cuestión determinada accede a la agenda, sea por la magnitud del problema, el impacto que genera y las repercusiones o el aprendizaje, “positivo” o “negativo”, derivado de la observación de otras experiencias similares (propias, ajenas, “ejemplares”).
- b) *Políticas*. Es el conjunto de ideas disponibles en determinada materia, que provienen de “comunidades” o “redes” que producen formulaciones e incluso diseños de política (burocracias especializadas, núcleos par-

lamentarios, cuadros de partido o de los grupos de interés, académicos e investigadores prácticos, grupos de pensamiento de distintas filiaciones, expertos y asesores nacionales o internacionales, etc.).

- c) *Política*. Esta dimensión tiene a su vez tres componentes: las campañas de los grupos de presión, los giros en la opinión pública y la alternancia en el gobierno, con un recambio electoral que se refleja en la representación parlamentaria y en relevos en la administración ejecutiva.

Una “ventana política” se abre, según Kingdon (1984), cuando se produce un acoplamiento entre estos tres conjuntos de elementos, lo que permite priorizar ciertos problemas y aplicar opciones políticas para resolverlos. Este planteo ofrece una plataforma para el análisis y la comparación de las reformas.

A partir de esa base, conviene resaltar que se trata de un campo de conflicto y de competencia, que recubre las tres dimensiones indicadas. La conformación de la agenda, la selección y la prioridad asignada a los problemas –con cuestiones incluidas y otras excluidas o postergadas– es un ámbito en que compiten actores políticos y sociales con intereses y preferencias diversas (Elder y Cobb, 1984; Aguilar Villanueva, 1993). La generación de ideas y de parámetros de política es, por definición, un terreno de disputa ideológica en el que participan “analistas simbólicos” o “intelectuales orgánicos” proporcionando informaciones de apoyo para los argumentos de las élites y para elaboraciones de “sentido común”.

En fin, y como el propio Kingdon indica, el acoplamiento entre las diferentes dimensiones que genera una “ventana” de oportunidades para la reforma requiere ciertas condiciones “contextuales”, pero es en sí mismo un producto político, por cuanto son los sujetos reformistas y concretamente los actores de gobierno, o quienes aspiran a serlo, quienes compiten por el armado de la agenda lo mismo que por conectar los problemas priorizados con determinadas alternativas de políticas públicas, que son “ofertadas” y defendidas como opciones aptas y “necesarias” en términos técnicos y políticos. Así se habilita la apertura de un proceso decisorio que tratará de ir en esa dirección, aunque deberá enfrentar contingencias variadas y que difícilmente tendrá un resultado predeterminado.

Así pues, el acoplamiento entre problemas y resoluciones efectivas de reforma es integralmente un itinerario de producción política en cada una de sus piezas, las cuales tienen algún grado de autonomía y pueden ser analizadas separadamente, pero, en definitiva, constituyen un proceso. Por ende, los agentes de la reforma están insertos en un cuadro

de restricciones y de condicionantes, que incluso pueden delinear una coyuntura propicia, pero tienen un papel activo en la misma apertura de las “ventanas” políticas.

Ello remite a la cuestión del liderazgo que, dada la coyuntura general de transición en el modelo de desarrollo, puede ser apreciada en referencia al centro presidencial, pero que asimismo debe analizarse en cada campo sectorial. En esta línea, ha de tenerse en cuenta la distinción entre los liderazgos más “programáticos” o más “posicionales” o pragmáticos, que muestran distintas propensiones a la transacción y el compromiso. Y debe considerarse que el liderazgo es una ecuación compleja, en la que pesa prioritariamente la voluntad política, pero también el armado de los elencos y la capacidad de gestión<sup>10</sup>.

Tras esto, hay que verificar los demás elementos que juegan en la construcción y el aprovechamiento efectivo de una “estructura de oportunidad”.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta la naturaleza y los contenidos sustantivos de las reformas que se trata de emprender, distinguiendo los diferentes tipos de iniciativas y los desafíos especiales, la definición de responsabilidades y los nuevos requerimientos institucionales que implican la introducción de los cambios (descentralización, tercerizaciones, privatizaciones), por cuanto si es cierto que la política moldea las políticas públicas, media una interacción significativa y también “*policies determine politics*” (Lowi, 1964).

En segundo lugar, hay que considerar las relaciones de poder y los procesos concretos de acumulación de fuerzas que la innovación reclama, en un balance de los logros esperados y los costos que implica la alteración que se programa. De un lado está la necesidad de prever y ejecutar el cultivo de opinión y el armado de coaliciones de reforma, que implica llevar a cabo acciones dirigidas al público en general y a “públicos orgánicos” o sectoriales, el asumir compromisos, anticipar compensaciones y “pagos colaterales”. Del otro lado, deben evaluarse las resistencias y oposiciones que surgirán, y la manra de neutralizar a los actores de veto y las movilizaciones de bloqueo. Esto incide tanto en el itinerario inicial de toma de decisiones, como en el proceso consiguiente de implementación de las políticas.

---

10 Sobre la cuestión del liderazgo, sus tipos y sus requisitos –en referencia particular a la innovación y el reformismo– pueden verse los trabajos clásicos de Burns (1978) y Bass (1985), así como los planteos de Kavanagh (1997) y Moon (1995).

Este conjunto de elementos, y otros que escapan a un inventario tan somero, hacen que el delineamiento de una ventana política y el desempeño en la materia deban ser evaluados a través de la exploración concreta –caso a caso– de un determinado proceso de políticas públicas.

#### D. Los estudios incluidos

Con la perspectiva señalada, los trabajos que componen este libro hacen una contribución al conocimiento de la relación entre política y políticas públicas, en la fase de reformas por la que atraviesa América Latina.

Varios de ellos tienen un carácter general y más teórico. Así, **Yves Surel** realiza una presentación y discusión de los trabajos recientes sobre los vínculos entre *policies* y *politics*. Algunos de tales trabajos enfatizan la separación entre ambas instancias de toma de decisiones, lo que llevaría a la ruptura de la relación circular existente entre dos pautas de legitimación. De un lado, la legitimación por los insumos, que reposa sobre la convicción de que “las decisiones políticas (son) legítimas en la medida en que reflejan la ‘voluntad del pueblo’”. De otro lado, la legitimidad por los resultados, que supone que las decisiones públicas tienen por objetivo “favorecer efectivamente el bienestar de la comunidad”. Otros, en cambio, muestran cómo aún hoy, pese a los cambios globales, la política sigue siendo importante para las decisiones de las políticas públicas (teoría del ciclo electoral, teoría de la ventana de oportunidades). En su contribución, Surel concluye que existen líneas de determinación recíproca y que el vínculo entre ambas no es unívoco ni jerárquico sino multiforme y fundado tanto en los elementos coyunturales analizados por la noción de ventana política como en los efectos estratégicos de la interiorización de la exigencia electoral por parte de los titulares del poder en un momento dado. Es, además, circular; la acción pública y la acción política se pueden caracterizar como dos conjuntos de procesos constantemente interconectados, pero según modalidades y con intensidad variable, según la época considerada<sup>11</sup>.

Por su parte, **Eugenio Lahera** parte de entender la política como la búsqueda de implantar o de bloquear políticas públicas, o de influir en ellas. Entiende que una política centrada en el diseño, la gestión y

---

11 Véase Capítulo II, “Relaciones entre la política y las políticas públicas”.

la evaluación de las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública, por cuanto el basarse en ellas permite acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales y plantearse esfuerzos compartidos. Destaca asimismo que el gobierno por políticas públicas impulsa el cambio en el sistema político y en el propio gobierno<sup>12</sup>.

**Pedro Medellín** sostiene que corresponde estudiar las políticas públicas como una variable dependiente de los contextos políticos e institucionales en que aquéllas son producidas. A partir de ello, elabora un modelo teórico y metodológico para este tipo de estudio en países con un frágil desarrollo político e institucional. Entiende que la naturaleza específica del régimen político muestra los problemas de consistencia y persistencia de la democracia, y determina las características que tendrán las políticas públicas, permitiendo por tanto apreciar si ellas podrán cambiar la vida de esa sociedad.

Varios de los otros capítulos giran en torno a temas relacionados con la política social. Unos presentan análisis agregados sobre países específicos, o sobre las tendencias que en materia de políticas públicas de naturaleza social predominan hoy en la región. Otros analizan programas específicos. Estos trabajos dan cuenta de la especificidad de cada caso analizado y muestran un panorama que permite eventualmente la comparación de los procesos de reforma en seis países latinoamericanos con distintos sistemas políticos<sup>13</sup>.

**Rolando Franco** analiza los cambios que están teniendo lugar en la región en cuanto al desarrollo social, por un lado, y a la política social, por otro, mostrando información empírica respecto a diversos indicadores, en general relacionados con la pobreza y la indigencia. Franco subraya la importancia del crecimiento económico para avanzar en la reducción de estos males. Asimismo, insiste en la necesidad de introducir cambios importantes en la manera de diseñar e implementar las políticas públicas, como forma de superar las limitaciones que muestran las políticas sociales<sup>14</sup>.

---

12 Véase Capítulo III, "Política, políticas públicas y procesos de reforma".

13 Véase Capítulo IV, "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para su estudio en países de frágil institucionalidad".

14 Véase Capítulo V, "Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo".

**Carlos Barba Solano** considera que en el actual ciclo de reformas, América Latina se ha aproximado a un modelo de bienestar de corte residual. A partir de esa asunción, usa el concepto de “régimen de bienestar” y, en un esfuerzo tipológico, distingue tres tipos que agrupan a los sistemas de prestaciones sociales regionales, mostrando el carácter desigual que han tenido los procesos de reforma en cada uno de ellos. Luego analiza el régimen de bienestar mexicano y los efectos que han tenido sobre su arquitectura y sobre sus capacidades sistémicas las reformas económicas y sociales de los últimos años<sup>15</sup>.

**Fabián Repetto y Guillermo Alonso** argumentan que los desafíos futuros de la política social argentina se relacionan con los cambios habidos en el vínculo entre Estado y sociedad civil —en especial con los sindicatos—, y también con las nuevas expresiones del federalismo en las responsabilidades de gestión social. Ambos fenómenos están relacionados con la desregulación de la seguridad social (el seguro de salud denominado “obras sociales”) y con la descentralización de la educación y la salud (más otros programas ligados a vivienda y alimentación). Estos procesos, que tuvieron lugar en los años noventa, sustituyeron el modelo de centralidad estatal establecido en la segunda posguerra. En la práctica, se trató de procesos que, observados ex post, permiten reconocer otros objetivos. Consideran que debe analizarse la economía política de las reformas sociales, enfatizando tanto el vínculo de las élites estatales con los actores sindicales, como la dinámica política de la interacción entre líderes de los diversos niveles jurisdiccionales del Estado. Ello permitirá, según los autores, mostrar que no hubo voluntad en la coalición dominante por construir una nueva institucionalidad social de signo incluyente, lo cual requería fortalecer el nivel central del Estado. Se prefirió utilizar los recursos políticos para negociar apoyos de corto plazo desplazando en el tiempo y hacia niveles inferiores de gobierno los problemas irresueltos del conflicto fiscal<sup>16</sup>.

**Jorge Lanzaro** analiza la reforma educativa uruguaya, llevada a cabo a partir de 1995, y que se propuso mejorar la calidad de los aprendizajes y fortalecer la equidad en el acceso a la educación, mediante la expansión de la oferta pública en educación inicial, creando escuelas de tiempo completo en sectores pobres; realizar una reforma curricular de

---

15 Véase Capítulo VI, “La reforma social y el régimen de bienestar mexicano”.

16 Véase Capítulo VII, “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”.

la educación media pública, extendiendo el horario, concentrando las actividades de los profesores y promoviendo la mejora de la formación docente mediante la creación de centros estatales regionales. El trabajo muestra las razones políticas que llevaron a implementarla y caracteriza los principales contenidos, singularmente heterodoxos en el contexto dominante en la región, ya que buscó el fortalecimiento del sector público, mantuvo una impronta “centralista”, y se focalizó en la “oferta” educativa. Finalmente, plantea una advertencia de los “vicios y virtudes” de las estrategias utilizadas que pueden explicar la fuerte oposición política y gremial que se generó. Entra pues en el análisis de la relación entre “política y políticas públicas”, con un abordaje que permite, por un lado, rescatar la singularidad del caso uruguayo y, por otro, contribuir al análisis comparativo de los procesos de cambio en la “transición liberal” y en particular al cotejo de las reformas educativas<sup>17</sup>.

**Fernando Bazúa** muestra que el enfoque teórico general de Nueva Economía Política y de Política Pública permite determinar las formas adecuadas de articulación entre Estado y mercado que permitirían un funcionamiento óptimo del sistema educativo en el largo plazo, satisfaciendo el interés público y la justicia social. Asimismo, sugiere que la conflictualidad actual entre “globalmercadistas” y “nacional-estadistas” obnubila la naturaleza del problema público estratégico conformado por los imperativos exógenos a los que la nueva dinámica mundial somete a todos los Estados nacionales. Según Bazúa, se requiere una reingeniería estatal que permita elevar la calidad de la gestión estatal minimizando tanto las fallas de mercado como las fallas de Estado, mediante la invención de nuevas formas institucionales de articulación Estado-mercado y el desarrollo de una nueva imaginación política y de políticas públicas que pueda resolver el complejo proceso de ajuste y adaptación a la nueva realidad mundial que caracterizará, inevitablemente, el siglo XXI<sup>18</sup>.

**Laura Golbert** describe el escenario de la crisis económica de 2001 en Argentina y su impacto sobre la política y los partidos políticos, así como el clima de alta conflictividad social que derivó de dicha crisis. Analiza el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y destaca la rápida implementación y extensión de la cobertura que alcanzó. Según

---

17 Véase Capítulo VIII, “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”.

18 Véase Capítulo IX, “Fallas de mercado y fallas de Estado en la educación: consideraciones de política pública”.

Golbert, esto tuvo gran importancia no sólo por la urgencia de asistir a una población crecientemente empobrecida, sino también por asegurar la gobernabilidad paliando la conflictividad social. Atribuye ese éxito de implementación al consenso sobre el programa; las experiencias con programas anteriores; la capacidad de organización y negociación de los actores y las características del propio plan. Finalmente, plantea los problemas que derivan de la intención de discontinuarlo ante la mejora de las condiciones socioeconómicas<sup>19</sup>.

**Alison Vázconez, Rossana Córdoba y Pabel Muñoz** exploran las tendencias vigentes en la sociedad ecuatoriana en materia de equidad, así como el tipo de Estado y la forma en que éste ha cumplido con su rol redistributivo. Para ello estudian las políticas de reducción de la pobreza, su implementación y el debate que han generado<sup>20</sup>.

Otros de los trabajos incluidos analizan las relaciones entre política y políticas públicas en otros sectores de la acción pública.

**Carlos Pacheco** muestra cómo se gestó, en términos de concepciones e implementación, y de articulación política de los actores sociales involucrados, el proceso –que tuvo lugar entre 1999 y 2002– de reformas al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Brasil. Éste llevó al establecimiento de catorce fondos sectoriales, con importantes recursos económicos, para financiar investigación y desarrollo, y que llevó a cabo también grandes reformas institucionales en el diseño del sistema, en sus agencias y en las políticas operacionales, que culminaron con la presentación de nuevas leyes, que buscaban actualizar el sistema nacional de innovaciones<sup>21</sup>.

**Carlos Sojo** estudia el conflicto en relación a la privatización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el cual trascendió los límites de un conflicto corporativo para trasladarse al conjunto de la sociedad, por cuanto encarnó las diferencias entre posiciones corporativistas y neoliberales y marcó, sin duda, el ritmo de las reformas en Costa Rica<sup>22</sup>.

---

19 Véase Capítulo X, “¿Derecho a la inclusión social o paz social? El Programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”.

20 Véase Capítulo XI, “La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante las décadas de los ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”.

21 Véase Capítulo XII, “Políticas públicas, intereses y articulación política: cómo se gestaron las reformas al sistema de ciencia y tecnología en Brasil”.

22 Véase Capítulo XIII, “Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la privatización de empresas”.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993), “Estudio introductorio”, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.
- \_\_\_\_ (2005) “Las políticas públicas: su aporte”, *Democracia, desarrollo y políticas públicas*. Adrián Acosta Silva (coord.), Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (2001), “Los partidos políticos en América Latina”, *América Latina Hoy*, N° 27.
- Armijo, Leslie, Thomas Biersteker y Abraham Lowenthal (1994), “The Problems of Simultaneous Transitions”, *Journal of Democracy*, N° 4.
- Bass, Bernard (1985), *Leadership and Performance Beyond Expectations*, Nueva York, The Free Press.
- Behn, Robert D. (1986), “El análisis de políticas y la política”, *El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) (1992), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 239-274.
- Blondel, Jean y Maurizio Cotta (eds.) (1996), *Party and Government*, Londres, Macmillan.
- Bresser-Pereira, Luis, José María Maravall y Adam Przeworski (1993), *Economic Reforms in New Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Budge, Ian y Hans Keman (1990), *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Nueva York, Oxford University Press.
- Burns, James (1978), *Leadership*, Nueva York, Harper & Row.
- Cansino, César (ed.) (1997), *Gobiernos y partidos en América Latina*, México, CEPC.
- Castles, Francis y Rudolf Wildenmann, (eds.) (1986), *The Future of Party Government*, Berlin, de Gruyter.
- Cohen, E. y R. Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_ (1988), *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- Collier, David y Ruth Berins Collier (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.
- Conaghan, Catherine y James Malloy (1994), *Unsettling Statecraft, Democracy and Neoliberalism in Central Andes*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Coppedge, Michael (2001), "Latin American Parties: Political Darwinism in the Lost Decade", *Political Parties and Democracy*, Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Corrales, Javier (2000), "Presidents, Ruling Parties and Party Rules. A Theory on the Politics of Economic Reform in Latin America", *Comparative Politics*, 32/2.
- Dahl, Robert (1989a), *Un prefacio a la teoría democrática*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, GEL.
- \_\_\_\_\_ (1989b), *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- Dixon, Robert (1968), *Democratic Representation: Reapportionnement in Law and Politics*, New York, Oxford University Press.
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb (1984), "Formación de la agenda", *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Aguilar Villanueva (ed.) (1993), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 77-104.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Filgueira, Fernando (1997), "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", *Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones*, Andrés Pérez Baltodano (ed.), Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (1998) "Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", ponencia presentada en el Seminario *A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos*, Recife, Fundación Joaquim Nabuco.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago

- go de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Gourevitch, Peter (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman (2002), *Special Interest Politics*, Cambridge, The MIT Press.
- Gusfield, Joseph (1981), *The Culture of Public Problems*, Chicago, University of Chicago Press.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman (eds.) (1992), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- Hall, Peter A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25:3:275-96.
- Hecló, Hugh (1978). "Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo", *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis Aguilar Villanueva (ed.) (1993), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-284.
- Hawkins, Kirk (2001), "The Breakdown of Traditional Parties in Latin America", ponencia presentada en el encuentro anual de APSA, San Francisco.
- Huber, John y Bingham Powell (1994), "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy", *World Politics*, Nº 46.
- Katz, Richard (1987), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin, De Gruyter.
- Kavanagh, Dennis (1997), *British Politics*, Oxford University Press.
- Kingdon, John (1984). *Agendas. Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown.
- Kitschelt, Herbert (2000). "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Politics". *Comparative Political Studies*, 33-6/7.
- Lanzaro, Jorge (2003), "Os Partidos Uruguaios: transição na transição", *Opinião Pública*, IX-2. Universidad de Campinas.

- \_\_\_\_ (ed.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- \_\_\_\_ (2000), *La "segunda" transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Lawson, Kay (1988), "When Linkage Fails", *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Kay Lawson y Peter Merkl (eds.), Princeton University Press.
- Lijphart, Arend (1987), *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_ (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Lindblom, Charles (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, N° 39.
- \_\_\_\_ (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, The Free Press.
- Lowi, Theodore (1964), "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, N° 4.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State - Causes and Consequences from Changes in the Modes of Governance", *Journal of Public Policy*, 17(2), May-August, pp. 139-167.
- \_\_\_\_ (2001), "Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones", *Nuevo Manual de Ciencias Políticas*, Robert E. Gooding y Hans-Dieter Klingemann (eds.), España, Ediciones Istm.
- Maravall, José María (1994), "The Myth of the Authoritarian Advantage", *Journal of Democracy*, N° 4.
- Mayhew, David (1991), *Divided We Govern*, New Haven, Yale University Press.
- Meneguello, Rachel (1998), *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Montero, José Ramón y Richard Gunther (2002), "Reviewing and Reassessing Parties", *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Moon, Jeremy (1995). "Innovative Leadership and Policy Change", *Governance*, N° 1.
- Nelson, Joan (ed.) (1990), *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, Princeton University Press.
- Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1992). "Democracia delegativa", *Cuadernos del CLAEH*, N° 61.
- Philip, George (1998), "The New Populism, Presidentialism and Market Oriented Reform in Spanish South America", *Government and Opposition*, N° 33.
- Rimlinger, Gaston (1971), *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, Nueva York, Wiley.
- Rose, Richard y Philip L. Davies (1994), *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John Stephens (1992), *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, Chicago University Press.
- Shonfield, Andrew (1967), *El capitalismo moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Smith, William, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (ed.) (1994), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Miami, University of Miami, North South Center.
- Stark, David (1996), *Recombinant Property in East European Capitalism*, *American Journal of Sociology*, N° 101.

- Tamayo Sáez, Manuel (1997), “El análisis de las políticas públicas”, *La nueva administración pública*, Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), Madrid, Alianza editorial, pp. 281-312.
- Tomassini, Luciano y Marianela Armijo (eds.) (2002), *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Torre, Juan Carlos (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Weyland, Kurt (1996), “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”, *Studies in Comparative International Development*, N° 313.
- Zahariadis, Nikolaos (1999), “Ambiguity, Time and Multiple Streams”, *Theories of the Policy Process*, Paul Sabatier (ed.), Boulder, Westview Press.

PRIMERA PARTE

**SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS**



## CAPÍTULO II

# RELACIONES ENTRE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Yves Surel

Ha llegado a ser habitual, en estos días, oponer la acción pública a la acción política. Esta idea de una separación de esas dos esferas características del espacio público se presenta, al mismo tiempo, como un diagnóstico de sentido común y como el producto de numerosos trabajos recientes en ciencia política enfocados a considerar las transformaciones de las políticas públicas. En la primera vertiente, encontramos toda una serie de afirmaciones hechas por los propios actores políticos, según los cuales las dinámicas sociales escapan, hoy día, al control de los que toman las decisiones, en razón de los límites propios de su acción. Por limitarse al caso francés, hay dos afirmaciones que resultan emblemáticas: la primera fue hecha por François Mitterrand, en la sazón presidente de la República, quien afirmó, en ocasión de su segundo mandato, que en la lucha contra el desempleo “todo había sido intentado”; la segunda se refiere a la justificación intentada por Lionel Jospin, al aseverar que “el Estado no puede hacerlo todo”. en esa ocasión, intervenir en el conflicto social producido por la decisión de la fábrica de automóviles Renault de cerrar la planta de Vilvoorde, en 1997. Para sostener tales afirmaciones, a veces brutales, a menudo se vincula esos diagnósticos con explicaciones que ponen el acento en la “limitación exterior” o en la necesidad del Estado de no intervenir de manera excesiva en la regulación de las dinámicas de producción y de intercambio.

Más allá de los actores políticos, es sorprendente ver que este conjunto de diagnósticos es ampliamente compartido por una importante cantidad de trabajos recientes en ciencia política, que desarrollan la idea de una transformación contemporánea de los marcos de la acción pública y del rol del Estado, transformación asociada a un fenómeno de disociación

entre las *policies*, concepto que engloba el fenómeno burocrático y las políticas públicas, y las *politics*, término que designa el espacio de la competencia electoral y las dinámicas clásicas de la representación. En el seno de tales análisis, las evoluciones de los procesos de decisión son efectivamente marcadas por crecientes y notorias transferencias de competencias hacia organismos no elegidos (Leca, 1996; Scharpf, 2000), entre los que se puede nombrar tanto a los bancos centrales o a las agencias administrativas, como a las instituciones relacionadas con los procesos de integración regional (Unión Europea, Mercosur, etc.). En consecuencia, cada vez crece más la distancia entre los lugares de decisión y de regulación, y el espacio democrático de la participación electoral y de la movilización política clásica. De tal manera, como lo ha anotado Fritz Scharpf en repetidas oportunidades, los regímenes democráticos contemporáneos están animados concretamente por dos procesos de legitimación: la legitimación por los *inputs*, que reposa sobre la convicción de que “*las decisiones políticas (son) legítimas en la medida en que reflejan la ‘voluntad del pueblo’*”, y la legitimidad por los *outputs*, que supone que las decisiones públicas tienen por objetivo “*favorecer efectivamente el bienestar de la comunidad*” (Scharpf, 1997 y 2000:16). Al margen de sus características propias, esas dos dinámicas se encuentran, además, en una relación circular, necesaria al equilibrio del régimen político: la legitimidad por los *inputs* condiciona, en efecto, la eficacia de la acción pública al nivel de los *outputs*, puesto que un gobierno “bien elegido” tendrá más posibilidades de tomar decisiones aceptadas por todos, su acción se ve facilitada también por el dominio de las palancas institucionales; simétricamente, la legitimidad por los *outputs* determina la confirmación del *input*; un gobierno tendrá más posibilidades de ser reelegido, en la medida en que su acción sea juzgada positiva y eficaz para el conjunto de la comunidad política. Al romper ese equilibrio, las rupturas actuales alimentan una disociación entre esos dos procesos de legitimación, disociación que lleva a identificar la existencia de un creciente “déficit democrático” y a poner en cuestión la relación entre actores políticos y políticas públicas.

Sobre la base de esos diagnósticos convergentes, se suscita el problema de establecer en qué medida los actores políticos elegidos son efectivamente, hoy día, los que deciden las orientaciones adoptadas por las acciones gubernamentales. Esas diferentes aseveraciones prácticas y académicas plantean, en efecto, asuntos al mismo tiempo funcionales e históricos, que ponen en cuestión las clásicas distribuciones de

las competencias y las formas de legitimación de los regímenes políticos contemporáneos. Si los actores elegidos ya no son los que deciden, ¿quién tiene a su cargo, hoy día, la conducción de las sociedades contemporáneas? ¿Cuáles son las consecuencias sobre las formas institucionales de la política, históricamente centradas sobre la figura dominante del Estado, y cuáles las implicaciones para las formas admitidas de legitimidad, de representación y de participación, cristalizadas alrededor de la democracia representativa? ¿Cuáles son, en fin, los factores explicativos de esos cambios, y cómo evaluar su pertinencia y su envergadura, al examinar los procesos concretos de decisión que caracterizan la acción pública actual? Es al análisis de esos diferentes elementos, centrados en la tesis del distanciamiento y en las nociones todavía pertinentes para interrogar la relación *policies/politics*, que vamos a consagrar las secciones siguientes, apoyándonos en varios conceptos característicos del análisis de las políticas públicas en la actualidad. Después de haber tratado de identificar los trabajos relativos a esta idea de una separación creciente entre las dos esferas del espacio público (A), análisis que reposa aquí, como veremos, sobre argumentaciones tanto coyunturales como estructurales, trataremos de ver, en un segundo momento, lo que puede subsistir como lazos y como dinámicas entre la acción política ordinaria, centrada en la competencia electoral, y la acción pública concreta, entendida como el conjunto de actores y de mecanismos que presiden la definición y la puesta en práctica de políticas públicas y de diferentes procesos de regulación social (B).

### A. La separación *policies/politics*

La tesis corriente que recorre una buena parte de la literatura actual relativa a la acción pública reposa, como se ha dicho, sobre la simple idea de una separación de esas dos esferas tradicionales del espacio público. Por decirlo de otra manera, sostener semejante idea significa suponer que los actores políticos harían cada vez menos las políticas públicas, a causa de un margen de maniobra que se estrecha progresivamente y que tiende a poner en cuestión las divisiones sociopolíticas e institucionales características de la evolución de las sociedades contemporáneas que entran a la modernidad con el siglo XIX. Para un buen número de analistas, en efecto, la modernización occidental se muestra fundamentalmente ligada a un proceso de división del trabajo social, identificado por Durkheim,

y a una dinámica de especialización de los roles sociales (Durkheim, 2004). En esa perspectiva, el Estado y los actores que lo animan no se libran de las rupturas socio-económicas abiertas por la revolución industrial, pero se caracterizan por una monopolización funcional de las tareas gubernamentales, apoyada por un proceso de burocratización y de racionalización, particularmente desde el punto de vista jurídico. El Estado, que para Hegel era la sede de la “previsión universal”, deviene entonces, en esta acepción más sociológica, el cerebro del cuerpo social, según la visión organicista de Durkheim, o también la organización más típica del surgimiento de una legitimidad de tipo legal-racional, identificada por Weber (1995). Se concluye entonces, de cierta manera, el proceso de monopolización iniciado desde fines de la Edad Media, según Elias, con la afirmación de un espacio público independiente del espacio mercantil y que consigue concentrar progresivamente la autoridad y la legitimidad sobre un territorio estabilizado a escala nacional (Elias, 1991). Paralelamente, en el siglo XIX las formas de legitimación consagran poco a poco la institución parlamentaria y la democracia representativa, que dan un contenido institucional y una dinámica política específicos a los procesos de decisión y de regulación.

Estimando que este conjunto de dinámicas funcionales y políticas está hoy día cuestionado, los trabajos contemporáneos relativos a los lazos entre *policy* y *politics* tienden a relativizar los procesos sociales fundamentales, que por mucho tiempo han aparecido como rasgos distintivos de la identidad de las sociedades modernas y del Estado. Bien miradas, las argumentaciones desarrolladas para justificar esta postura son, a menudo, de naturaleza muy diversa. Podemos encontrar, en efecto, tanto análisis que insisten sobre las características propias de las instituciones y de los actores políticos, lo que por comodidad se podría llamar factores de explicación “endógena” de esta separación en el seno del espacio público, como elementos explicativos más coyunturales, que insisten en el cuestionamiento de las estructuras y de las lógicas sociopolíticas heredadas del siglo XIX.

## 1. Explicaciones endógenas

De partida podemos constatar, en efecto, que las explicaciones avanzadas para justificar la separación entre acción política y acción pública no son necesariamente recientes, y se focalizan desde los años setenta en ciertas características de esos dos espacios, susceptibles de explicar

la distancia existente, muchas veces, entre la decisión y los comportamientos o los discursos de los actores políticos. Aquí se distinguen dos series de elementos, los primeros asociados a los artificios retóricos que los actores políticos despliegan en la escena electoral; los segundos se dedican a identificar un cierto número de vallas institucionales que limitan el margen de maniobra de los que toman las decisiones en los regímenes democráticos.

Para ciertos autores, como Murray Edelman, las diferencias entre esos dos espacios políticos son, ante todo, estructurales, y se derivan principalmente de la separación que existe entre la retórica electoral y las condiciones efectivas de la acción pública (Edelman, 1985, 1997). Más que ser autoridades decisorias efectivas, los representantes elegidos, en esa perspectiva, son los actores de un juego político que persigue esencialmente su permanencia en el poder, mientras que las políticas públicas funcionan de manera casi autónoma. De allí viene la idea desarrollada por Edelman de que los actores políticos tienen por objetivo principal “enmascarar” las razones verdaderas y los resultados de sus acciones, de manera que los ciudadanos no puedan establecer juicios y no cuestionen a los titulares del poder. Esas reglas del juego político que determinan el corte entre la acción pública y la responsabilidad de la acción son, de cierta forma, la conclusión del proceso de especialización de las tareas; unos se concentran en la competencia electoral y los otros en las funciones de ejecución administrativa. Cada una disponiendo de informaciones y de saberes específicos, las dos esferas no tienen más que razones simbólicas y rituales para entrar en contacto, y el objetivo principal de los actores partidarios elegidos será el de impedir toda intrusión de las políticas públicas en sus estrategias propias. De ahí viene el célebre adagio que afirma que “las palabras triunfan cuando las políticas fracasan”; lo que ocurre, sobre todo, gracias a la facultad de que disponen las élites políticas de utilizar las informaciones y los medios de comunicación de los que se benefician.

Esta tesis de Edelman, reseñada aquí a grandes rasgos, ha sido criticada con frecuencia por su simplismo y por su propensión a alimentar, cierto que de una manera más sutil, la idea común del complot de las élites contra los ciudadanos. Allí se encuentra, en efecto, una estructura argumental bastante típica del populismo americano (Kazin, 1998), así como análisis clásicos de la democracia en concreto consagrados a mostrar los efectos progresivos de la especialización de las tareas de la autoridad en el seno de toda organización política o administrativa. Es lo

que se llamó “la ley de bronce de la oligarquía”, al evocar las dinámicas organizacionales internas de los partidos políticos (Michels, 1971). La gran originalidad del análisis sigue siendo el hecho de haber insistido sobre los aspectos puramente simbólicos de la relación entre acción pública y acción política y, sobre todo, el de haber sido uno de los primeros en subrayar el peso de las dinámicas de comunicación y de legitimación en el seno del espacio político contemporáneo. Y, desde ese punto de vista, los trabajos de Edelman conservan una importancia analítica no desdeñable para comprender las características actuales de los comportamientos de las élites políticas, y sus efectos sobre las políticas públicas. Si se considera solamente la disposición (por no decir manipulación) de información y los lazos que existen entre la prensa y los titulares del poder, se puede citar aquí, a modo de ejemplo, la forma en que fueron arreglados los hechos relativos a la presencia de armas de destrucción masiva en Irak, y su divulgación controlada. Del mismo modo, la campaña de 2002, en Francia, estuvo marcada por la exacerbación de temas relacionados con la inseguridad, particularmente en el ámbito urbano, sin ninguna relación con un crecimiento significativo de las cifras de delincuencia. De manera más precisa, ciertos análisis de la época destacaron que cifras relativamente más importantes de delincuencia en Alemania no desembocaron en una politización tan dramática de ese problema público. La diferencia entre los dos países se explica, esencialmente, por la importancia acordada en Francia a esta apuesta de campaña. A ese respecto, se destacaron los lazos existentes entre actores políticos y mediáticos, en particular por la referencia recurrente a la estrategia mediática definida por la cadena de televisión TF1.

Este análisis pesimista –o realista– de la democracia es, a menudo, articulado de manera diferente y menos brutal en trabajos recientes. Uno de los buenos ejemplos de renovación analítica de este aspecto retórico de la acción pública se encuentra, por ejemplo, en la noción de “foros” desarrollada por Bruno Jobert (1994) en sus trabajos sobre la difusión del paradigma neoliberal en la acción pública, a partir de los años ochenta. De manera bastante parecida a la del análisis de Edelman, Jobert subraya hasta qué punto el espacio público está, antes que nada, saturado de elementos simbólicos y retóricos, identificables principalmente por las estructuras discursivas desarrolladas por los actores políticos elegidos. Sin embargo, Jobert identifica tres tipos de argumentaciones principales más o menos ligadas a la elaboración, a la puesta en práctica y a la legitimación de la acción pública: en un espacio de deliberación llamado “foro

científico”, el discurso desarrollado está determinado por las exigencias de cientificidad y de neutralidad, y apunta a desarrollar un saber específico, o, dicho de otro modo, una pericia vinculada a una política pública precisa; el segundo foro, el foro político, se basa esencialmente en las lógicas de la competencia electoral, y según Jobert, “*lo que allí está en juego ya no es la pertinencia de un saber, sino la conquista del poder político (...) Se trata, en este caso, de seleccionar entre el conjunto de conflictos y de problemas sociales aquellos que constituirán la líneas de demarcación que dominarán el debate público y el modo de tratarlos*” (Jobert, 1994). Por último, el tercer foro, el de las comunidades de las políticas públicas, está orientado por los necesarios compromisos sociales que rodean a toda decisión pública, y se encuentra determinado, igualmente, por cuestiones prácticas de viabilidad, especialmente en materia presupuestaria.

Aplicando esta diferenciación analítica a la forma en que fue integrado y discutido el paradigma neoliberal en la acción pública en el curso de los años noventa, Jobert destaca que el primer tipo de discurso se centró, esencialmente, en la crítica de las teorías keynesianas y en la formalización de una controversia científica dominada, a la postre, por los economistas monetaristas. En el segundo foro, el de la competencia electoral, la estructura argumentativa desarrollada estuvo basada más directamente en las apuestas propias del funcionamiento del sistema de partidos, y se vinculó, sobre todo, con la voluntad de los partidos conservadores de establecer una distinción y de asegurar un posicionamiento político eficaz y capaz de conducirlos de nuevo al poder. Hall (1986, 1989) ya había identificado esta articulación “positiva” entre las dos formas de discurso, mostrando que los neoconservadores de los inicios de los años ochenta, en particular Reagan y Thatcher, se habían apropiado de esas críticas monetaristas para desarrollar una argumentación contra el Estado y para justificar el recorte de las políticas públicas, con la idea de que, según la expresión empleada por Thatcher, “*there is no alternative*” (expresión que dio origen al acrónimo TINA). A esta primera distorsión en relación con el discurso político clásico hay que añadir los mecanismos de “traducción” requeridos por las modalidades de la práctica y por las exigencias de negociación o de compromiso, que forman parte del corazón del trabajo administrativo. Esta lógica, propia de la acción pública en su sentido más estricto, puede explicar, al mismo tiempo, el carácter tardío de ciertas reformas (una vez superada la inercia institucional propia de ciertos dominios de la acción pública), así como el impacto limitado

de ese paradigma liberal en ciertos sectores<sup>1</sup> y/o en ciertos países, como en Francia (cultura diferente de las élites administrativas, múltiples resistencias administrativas, etc.).

El análisis sigue siendo, muchas veces, alusivo cuando se refiere a los lazos existentes y a la competencia que se puede dar entre los distintos tipos de discursos, en particular en lo que se refiere a una eventual jerarquización de las argumentaciones disponibles. La naturaleza de las “traducciones” y de las otras distorsiones que las reglas de la competencia política hace sufrir a los diagnósticos formulados por los científicos, es, por tanto, poco clara y no ha sido objeto de una verdadera verificación empírica (Fouilleux, 2003). Subsiste la idea, como prolongación de lo que había sido propuesto por Edelman, de que los actores políticos no determinan tanto las políticas públicas como lo hacen aparecer cuando se sirven del tema en su discurso electoral o lo utilizan como seña de identidad para diferenciarse de sus competidores en la arena política.

Esos elementos retóricos y simbólicos subrayados por diferentes autores no son, sin embargo, ajenos a otros factores endógenos mencionados, a veces, para establecer el corte estructural existente entre la acción política y la acción pública. Para otros analistas, como Richard Rose, la distancia entre la competencia electoral y la acción pública reside, igualmente, y tal vez sobre todo, en el hecho de que los representantes elegidos son herederos de políticas pasadas más que verdaderos tomadores de decisiones (Rose, 1994, 1990). Todo actor político que llega al poder se encuentra, en efecto, frente a un conjunto de programas y de proyectos lanzados por sus predecesores, que él deberá asumir o reformar. Aun más, la acción pública consiste, esencialmente, en un conjunto de individuos y de organizaciones cautivos de rutinas y de dispositivos institucionalizados y normalizados sobre los cuales los actores políticos tienen poco dominio. Para Rose, el pasado de la acción pública se encadena así muy claramente al conjunto de las normas de derecho y a las diferentes reglas aplicables en un momento dado, disposiciones todas que diseñan tanto las posibilidades como las exigencias que los representantes elegidos deben enfrentar.

Para proporcionar la prueba de ese peso del pasado sobre las políticas públicas del presente, y por consiguiente sobre las posibilidades limitadas de acción ofrecidas a los representantes elegidos, Rose se basa en una evaluación cuantitativa del derecho aplicable en Gran Bretaña a la

---

1 Sobre todo en las políticas sociales, como muestran los trabajos de Pierson (1994, 1997).

llegada de Thatcheher al poder, en 1979. Él muestra, de esa manera, que el nuevo Primer Ministro británico de la época se veía confrontado a un conjunto jurídico adoptado principalmente antes de la segunda guerra mundial; incluso el 26% de los textos de las leyes todavía en vigor databa de los tiempos de la reina Victoria, a fines del siglo XIX (1837-1901). Los factores explicativos de esa herencia, a veces pesada de llevar, son múltiples, según Rose, y se refieren tanto a las rutinas identificables en los comportamientos administrativos como al carácter casi mecánico de la producción y de la evolución de las reglas jurídicas. Sobre el primer punto, diferentes trabajos recientes de microsociología administrativa han podido demostrar, en particular, hasta qué punto la implementación de nuevos dispositivos de acción pública podía “tropezar” con los hábitos reales adoptados por los funcionarios (Dubois, 2003). Por otro lado, muchos estudios realizados principalmente en el marco europeo han llegado a establecer idénticos fenómenos de sedimentación jurídica y práctica al develar un cierto automatismo en la producción de normas, independientemente de cualquier intervención efectiva de los actores políticos (Stone). Para Stone y Caporaso (1998), por ejemplo, la extensión de las relaciones comerciales en el seno del mercado único ha podido contribuir a que los agentes económicos desarrollen nuevas preferencias y nuevas alianzas, las que han podido conducir a nuevos litigios jurídicos, cuya resolución por parte de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea (CJCE) ha determinado, a su vez, la producción de nuevas reglas para facilitar una expansión continua de las relaciones comerciales. Entonces, ese movimiento auto sustentado de sedimentación jurídica produce, según Stone y Caporaso, una verdadera intervención de los actores políticos y de la esfera electoral, quienes, las más de las veces, no hacen más que registrar los avances de esta producción jurídica, como resultado de la conclusión de nuevos tratados destinados a profundizar la construcción europea.

Al insistir en el peso de las variables jurídicas e institucionales, el rasgo destacable de esos trabajos es el de relevar la existencia de una separación entre *politics* y *policy*, alimentada por la permanencia del pasado de la acción pública en el presente, lo que inhibe todo voluntarismo político. Los discursos desarrollados por los actores políticos son, de este modo, reducidos a simples conjuros o a gesticulaciones un poco vagas, sin verdaderas consecuencias sobre las opciones públicas o, en todo caso, con un efecto sin comparación con lo que podía haber sido anunciado por los titulares del poder. Encontramos así, por último, factores simétricos a

los elementos retóricos y simbólicos que justificaban, para autores como Edelman y Jobert, hacer la separación del espacio público en diferentes esferas de deliberación y de poder, puesto que son rasgos propios de la misma acción pública, y no de las reglas del juego electoral, los que explican el débil control de los individuos y de las organizaciones políticas tradicionales sobre la elaboración y la implementación de los diferentes dispositivos de regulación social.

## 2. Los factores contemporáneos de la transformación del espacio público

En los trabajos más recientes, esas constataciones han sido completadas o superadas por análisis más coyunturales, que insisten sobre los efectos de la globalización o de las dinámicas de integración, que llevan a restringir el margen de maniobra de las élites nacionales elegidas en la definición de las principales orientaciones de política pública. A los factores endógenos ya evocados hay que agregar el peso de las evoluciones estructurales y normativas características del período contemporáneo, las que contribuirían fuertemente a limitar el margen de maniobra y las posibilidades de elección de los actores políticos tradicionales. Impelidos a adaptarse, los gobiernos contemporáneos tienden así a perder el monopolio de autoridad y de regulación en beneficio de otros actores públicos o parapúblicos, pero también en beneficio de actores privados, cuyo rol en el tratamiento de los problemas públicos no cesará de crecer. De manera más o menos explícita, tal es la ley del monopolio formulada por Elias, al punto que el estallido de la esfera de las decisiones y la despolitización de la acción pública determinarían prontamente el surgimiento de una gobernación multinivel (una forma de gobernar en diferentes niveles) (Hooghe, 2001).

Ese conjunto de análisis se basa, principalmente, en los trabajos relativos a la globalización contemporánea, que determina una transformación de las lógicas estructurales características de la eclosión del Estado-nación, y una serie de presiones adaptativas sobre los actores político administrativos. La globalización sigue siendo, como se sabe, un término y un proceso controvertido, tanto desde el punto de vista normativo como en el plano analítico. Para Held, sin embargo, se la puede considerar como *“un proceso (o un conjunto de procesos) que envuelve una transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y de las transacciones –analizadas en su extensión, su intensidad, su velocidad y su impac-*

*to— que generan flujos interregionales y transcontinentales, y afectan, al mismo tiempo, las redes de intercambio y de actividad, así como el ejercicio del poder”* (Held, 1999). De tal manera, la globalización pone en cuestión las estructuras socioeconómicas heredadas del siglo XIX que habían acompañado la estabilización institucional y política en torno al Estado-nación y a la democracia representativa. Tal es el caso de la dimensión de los mercados. Las nuevas tecnologías de información y de comunicación permiten registrar las operaciones en tiempo real a escala mundial, lo que afecta las estrategias y los comportamientos de los agentes económicos. Del mismo modo que la revolución industrial había puesto fin a los mercados locales centrados en las ciudades, la revolución post-fordista de este fin de siglo XX habría alimentado presiones importantes sobre las lógicas de producción y de intercambio, que se desarrollan en la actualidad en los espacios supranacionales, por no decir a escala mundial. Por otro lado, siempre en el estricto plano económico, la expansión de los mercados financieros ha puesto en cuestión, de manera progresiva, la centralidad del Estado en la conducción y el control de los intercambios, tal como había sido consagrado por el sistema de Breton Woods, para valorizar, a la inversa, el libre juego del mercado con todas sus consecuencias en materia de especulación sobre los cambios y sobre la moneda (Helleiner, 2003). Esta doble evolución estructural plantea un problema de adaptación de la regulación sociopolítica que es, primero, un problema de escala (es necesario poder regular los flujos y los agentes económicos al nivel en que se producen las transacciones), y un problema de autonomía, en la medida en que los Estados-nación se ven evaluados por los mercados financieros en función de sus logros relativos y de su variable capacidad para atraer los capitales extranjeros.

De manera conexas, los “nuevos” problemas públicos planteados por esta globalización económica tienden a escapar, cada vez más, de las manos de los actores político administrativos tradicionales. Que se trate de problemas ambientales, como la polución de los mares, el recalentamiento de la tierra o las lluvias ácidas, esos fenómenos evaden ampliamente, en la actualidad, el control de los actores políticos encargados de las funciones gubernamentales, y requieren de una coordinación entre varios Estados-nación, o, mejor dicho, entre varias autoridades investidas de poder gubernamental a diferentes escalas territoriales. Lo hemos visto recientemente con oportunidad de las conferencias internacionales que se han sostenido con motivo del recalentamiento climático, y que han dado lugar a un protocolo común elaborado en Kyoto (Faure, Gupta

y Nentjes, 2003). El margen de maniobras que conservan aquí los gobiernos tradicionales está más vinculado a un poder de veto que a un poder de proposición y de activación de la acción pública. Por razones esencialmente domésticas, Estados Unidos no ha ratificado un protocolo que había suscrito; pero esa posición se basa, sobre todo, en la ausencia de consideración del problema, más que en la expresión de una voluntad política que pudiera traducirse, en la práctica, en una serie de intervenciones públicas.

Paralelamente, la naturaleza nueva de ciertos problemas interpela, igualmente, el campo de competencias tradicional de los actores políticos, así como su legitimidad fundada en los mecanismos representativos clásicos. Los descubrimientos científicos recientes y las nuevas tecnologías plantean, efectivamente, problemas a propósito de los cuales los actores políticos muchas veces apenas están en condiciones de hacer un análisis realmente autónomo y, menos todavía, de definir los ejes y el contenido de las regulaciones necesarias. La evolución reciente de los mercados financieros ha producido también una diversificación y una extensión considerable de los productos y de los espacios de intercambio, que los actores políticos no alcanzan a controlar ni a regular. Del mismo modo, los cambios ocurridos en las telecomunicaciones exigen, muchas veces, destrezas que los actores políticos carecen cruelmente. De donde surge la idea, cada vez más extendida, de despolitizar la decisión pública y la elaboración de políticas públicas, a fin de confiar la función de regulación (elaboración de la norma y poderes de sanción) a actores no elegidos, pero capaces de captar los desafíos y las sutilezas de las dinámicas propias de un sector determinado. Tal fue el caso, en los últimos años en Europa, en relación con las telecomunicaciones, sector en el que las desregulaciones y privatizaciones llevadas a cabo tenían por objeto, justamente, favorecer una mejor adaptación del sector y una mayor eficacia, en consideración a las nuevas exigencias abiertas por las evoluciones tecnológicas recientes (Thatcher, 1999; Schmidt, 1996). Del mismo modo, las razones aducidas para justificar la independencia institucional de los bancos centrales están, con frecuencia, ligadas a los necesarios ajustes que deben hacer los actores públicos para adaptarse a los efectos de la globalización (Cukierman, 1992; Cukierman, Webb y Neyapti, 1992). El desarrollo y la progresiva complejidad de los mercados financieros parecen exigir, para una buena cantidad de economistas, una especialización particular ligada, principalmente, a una capacidad de utilización de modelos econométricos y de “leyes” económicas, de la que los actores políticos están notoriamente

te desprovistos. Otro argumento avanzado es la idea de que el *timing* de las decisiones se vuelve con frecuencia subóptimo cuando ellas dependen directamente de los actores elegidos, cuyo horizonte temporal está claramente marcado por los próximos plazos electorales. En esa perspectiva, el control de las anticipaciones de los agentes económicos se consigue de manera eficaz si y sólo si expertos y/o instituciones legitimadas por rasgos institucionales específicos (órganos no mayoritarios) y por una pericia particular toman el control de la decisión pública en detrimento de los elegidos. La generalización o el refuerzo del principio de la independencia de los bancos centrales están, entonces, asociados a semejantes diagnósticos, y alimentan la idea, como se puede ver en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea, de que es perfectamente posible prescindir del gobierno económico cuando se trata de regular los mercados financieros y de controlar las anticipaciones económicas para hacer que el mercado sea más transparente y más eficaz.

Reencontramos así, con esos elementos estructurales y esas cuestiones de “competencia”, la idea sobre la disociación entre legitimidad por los *inputs* y legitimidad por los *outputs* desarrollada desde la introducción. Es efectivamente el conjunto de rupturas estructurales e institucionales inducidas por la globalización y por los procesos de integración regional, como los de la Unión Europea, el que determina, actualmente, la primacía de una legitimación por los *outputs*, frente a la legitimidad por los *inputs*. Poco competentes, esencialmente motivados por su reelección y débilmente informados sobre las condiciones concretas de la acción pública, los actores políticos tenderían, entonces, a sustraerse de la elaboración y de la implementación de políticas públicas, para confiar esas tareas a expertos y/o a instituciones especializadas que tienen, según ellos, un saber específico, motivaciones no políticas y recursos institucionales y jurídicos importantes (Surel, 2000).

Al final se trata, del mismo modo, de factores normativos que tienden a deslegitimar a los actores políticos y a estimular su retirada de la acción pública. Más allá del cambio de las condiciones estructurales que modifica tanto el contenido como el cuadro de lo que debe ser hoy día la acción gubernamental, se trata efectivamente de un cambio de percepción determinado por la globalización y la emergencia de una forma de gobernar en múltiples niveles. Sobrepasados por los acontecimientos, incapaces de acumular y todavía menos de dominar las informaciones relativas a los problemas sociales contemporáneos, los actores políticos se ven así, al mismo tiempo, rivalizados y deslegitimados con relación a

otras organizaciones o a otras instituciones. El neoliberalismo, tal como apareció y ha sido difundido a partir de los años ochenta, reposa, en particular, sobre la idea de que el Estado es una estructura demasiado pesada, susceptible de parasitar el libre funcionamiento del mercado, el que se presenta, por el contrario, como una institución capaz de determinar una producción y una distribución óptimas de las riquezas. Junto con el Estado, ahora son los representantes tradicionales los que se ven cuestionados en su voluntad de monopolizar las funciones de autoridad y de otorgar legitimidad. Del mismo modo que la corriente del *Public Choice* subrayaba la existencia de motivaciones propias de los actores burocráticos (Niskanen, 1971), la argumentación se apoya todavía en la identificación de preferencias políticas y de estrategias particulares de los actores partidarios, las que pueden constituir un obstáculo para una regulación eficaz y legítima de los problemas sociales. En esa perspectiva, el divorcio entre *policy* y *politics* es visto no sólo como la consecuencia de un efecto estructural (esquemáticamente, la idea de que la globalización necesita una forma global de gobierno), sino que aparece, igualmente, como una evolución deseable, en razón de las características propias de los actores políticos, que hacen que sus opciones sean cuestionables y que limitan su margen de maniobra y su legitimidad. Confiar las decisiones en materia de políticas públicas a actores no elegidos, pero poseedores de una pericia reconocida y legitimada entre los agentes económicos constituye, por eso mismo, la mejor solución posible, en esa específica perspectiva normativa, para obtener regulaciones eficaces. De ahí viene la idea difundida en estos últimos años de confiar la regulación de los mercados a agencias especializadas (autoridades de los mercados, agencias de regulación sectorial, etc.), las únicas capaces de dominar las informaciones disponibles y de producir elecciones en concordancia con las preferencias de las clientelas involucradas.

Como se ve al finalizar esta primera sección, la tesis del divorcio entre *policy* y *politics* es, sin duda, una de las hipótesis más constantemente desarrolladas en estos últimos años en la literatura consagrada al análisis de la acción del Estado y de las políticas públicas. A los factores ya hace tiempo identificados, ligados en particular a las características propias de la competencia política y al funcionamiento del espacio electoral, se han agregado los análisis más contemporáneos que subrayan, al mismo tiempo, los efectos estructurales de la globalización y los efectos normativos de las nuevas representaciones en la disociación creciente entre espacio de definición de la acción pública y espacio de ejercicio del poder polí-

tico representativo. Estas dos series de diagnósticos producen, así, una convergencia que aviva la idea de que los actores políticos ya no hacen las políticas públicas. en razón de los límites propios de sus estrategias basadas en las reglas del juego electoral y de evoluciones contemporáneas desfavorables.

## B. “¿Qué queda de nuestros amores? ¿Qué queda de esos bellos días?”<sup>2</sup>

Frente a esta visión, pesimista o realista, ¿cuáles son, a pesar de todo, los análisis destacables en la literatura reciente, que tienden a matizar en parte el rigor de ese diagnóstico desfavorable? Si consideramos pertinentes los análisis evocados en la primera sección, el problema de la relación entre *policies* y *politics* parece haberse modificado efectivamente en la actualidad, y depende con mucha frecuencia de la voluntad de identificar “aquello que queda” para los actores políticos en la definición de la acción pública. Si las lógicas tradicionales de representación son objetadas, si las modalidades de funcionamiento del juego político son factores inhibitorios, y si, por último, los cambios estructurales y normativos recientes son desfavorables, lo que queda es establecer en qué medida y de qué manera algunos factores políticos eventuales están, todavía y a pesar de todo, en condiciones de tener un peso en la elaboración de las opciones públicas y de los dispositivos de regulación social que alimentan la acción pública. Sin ánimo de ser totalmente exhaustivos, nos parece que actualmente existe, en el seno de los análisis de las políticas públicas tres nociones pertinentes para interrogar los lazos persistentes entre el espacio de la competencia electoral y el conjunto de actores e instituciones que juegan un papel en la elaboración y en la implementación de las políticas públicas. Los dos primeros, las nociones de “ciclo electoral” y de ventana política, tienden a subrayar la importancia de elementos vinculados a la coyuntura política y a los plazos electorales en la definición de las políticas públicas. La última, la idea de estrategias para evitar el daño electoral, insiste en la interiorización de la presión electoral en las estrategias y en las opciones políticas conducidas por los principales actores representativos.

---

2 De la letra de la canción epónima de Charles Trenet.

## 1. El “ciclo electoral” y la ventana política o el peso del contexto político

Si los actores políticos en sentido estricto se ven negados, cada vez más, a jugar un rol importante en la elaboración y en la puesta en práctica de las políticas públicas, ciertas dinámicas políticas son siempre consideradas efectivamente susceptibles de influir o de pesar sobre la acción pública. Esas dinámicas se consideran ligadas al ritmo electoral y a los efectos cíclicos que alimentan la sucesión de escrutinios en toda democracia representativa (Alesina y otros, 1997; Soldatos, 1994). En esta perspectiva, si el voluntarismo político se considera limitado, las alternancias sucesivas, como las campañas electorales, son consideradas efectivamente capaces de modificar, más o menos sustancialmente, el contenido de la acción pública.

La primera de esas nociones, formalizada principalmente por economistas, es el concepto de “ciclo electoral”, que apunta en particular a mostrar de qué manera el ritmo cíclico de la competencia política, determinado por la sucesión de plazos electorales, puede tener un efecto tanto sobre la amplitud como sobre el contenido de la agenda gubernamental. La literatura a este respecto es importante y, finalmente, bastante antigua, sobre todo en lo que concierne al sistema político-administrativo americano (Shugart, 1995). El postulado de esos análisis es bastante parecido, en primer lugar, a la constatación establecida en la primera sección, según la cual los actores políticos tienen como horizonte, ante todo, la próxima elección. Pero mientras los trabajos que insisten en el divorcio entre *policy* y *politics* van a deducir la idea de una desconexión total entre esas dos esferas del espacio público, los análisis centrados en el ciclo electoral van a suponer, a la inversa, que la temporalidad particular de las elecciones es susceptible de tener un peso en las opciones públicas.

El primero de esos efectos es puramente cuantitativo, y supone que al aproximarse cada elección los actores políticos se van a mostrar más receptivos en relación con sus respectivas clientelas y van a acoger un cierto número de reivindicaciones para sustentar sus propios programas de gobierno y asegurar apoyos electorales. De tal manera, se produce el encuentro de los intereses de grupos movilizados y de los actores políticos que determinan una serie de intercambios más o menos sustanciales y durables que pueden, una vez pasadas las elecciones, influir en la amplitud de la agenda gubernamental.

El análisis que hicimos sobre las políticas del libro en Francia nos ha permitido constatar, por ejemplo, que en los meses que precedieron a la elección presidencial de 1981, los editores, descosos de ver intervenir al Estado para regular el mercado del libro instaurando un sistema de precio único, tomaron contacto con los principales opositores al gobierno saliente, que no les había dado satisfacción (Cf. Surel, 1997a). Es por eso que la cuestión del precio del libro llegó a ser un tema electoral y un elemento de los programas de gobierno propuestos por Mitterrand y Chirac, que eran, en esa época, los candidatos con más credibilidad frente al presidente en ejercicio, Giscard d'Estaing.

En términos generales, la agenda gubernamental parece experimentar movimientos de amplitud directamente determinados por los plazos electorales en una secuencia de tres tiempos: extensión de la agenda al principio de la campaña, cuando los candidatos buscan ampliar sus clientelas electorales y asegurar los apoyos más amplios posibles; retracción de la agenda en las semanas que preceden a la elección, cuando los actores políticos se focalizan en la competencia, buscando, al mismo tiempo, destacar sus diferencias y denunciar a sus adversarios; nueva extensión después de la elección, cuando el gobierno recientemente elegido o reelegido quiere dar prueba de su capacidad de acción y cumplir un cierto número de las promesas electorales hechas a sus clientelas privilegiadas. Esta particular secuencia temporal es bastante pertinente cuando se aplica, por ejemplo, a la reelección de Jacques Chirac a la presidencia de la República: extensión de la agenda a fines de 2001 y principios de 2002, marcada por múltiples conflictos sociales que desembocan con frecuencia en resultados positivos, en razón de la voluntad del gobierno Jospin de no disgustar a clientelas potenciales pocos meses antes de la elección; concentración de la atención en la lucha partidaria en las semanas que preceden a la primera vuelta y, más todavía, entre las dos vueltas electorales, con la presencia de Le Pen, el líder de la extrema derecha, en la segunda vuelta, lo que hace pasar los temas de política pública a segundo plano, tras la cuestión de la lucha por la democracia frente al peligro que representa el Frente Nacional; ampliación de la agenda después de la segunda vuelta y, más todavía, después del éxito de los partidos conservadores en las elecciones legislativas de junio de 2002, que entregaron recursos institucionales y simbólicos importantes a la coalición conservadora para realizar su programa y satisfacer a su clientela (lucha contra la inseguridad; reformas al sistema de jubilaciones

en un sentido favorable a las demandas de los patrones; rechazo a las directrices comunitarias para regular la caza, etc.).

Más allá de ese efecto puramente cuantitativo, el ciclo electoral es analizado también, a veces, como el vector de cambios más cualitativos, asociados a la identidad partidaria de los actores elegidos o reelegidos. Para ciertos analistas, en efecto, la presencia en el poder de partidos de la izquierda o de la derecha constituye siempre una diferencia sensible en lo que se refiere a las orientaciones adoptadas por ciertas políticas públicas. Los efectos del ciclo electoral son, entonces, asimilables a un efecto péndulo, en virtud del cual ciertas apuestas o ciertos problemas públicos son más o menos ventajosos según el "color" político del gobierno de turno. Algunos estudios tienden a mostrar así que la presión fiscal aumenta con la llegada al poder de un gobierno de izquierda, mientras que la presencia de un gobierno conservador determina, a veces, una contracción del gasto, una desvalorización de las políticas presupuestarias y una disminución de los impuestos (Findlay, 1990). Paralelamente, con los gobiernos de izquierda son las políticas sociales y educativas las que son objeto de un aumento del interés, mientras que la derecha en el poder tendría tendencia a desarrollar las políticas ligadas a la seguridad o a la defensa.

Los análisis a la vez cuantitativos y cualitativos sobre las relaciones entre plazos electorales y políticas públicas sufren, sin embargo, de un cierto número de defectos y contienen incoherencias, cuando no son solo invalidados por los hechos. Simplemente se puede oponer a los efectos de péndulo un cierto número de datos estadísticos que alegan, más bien, por una continuidad de la acción pública, independientemente de la identidad de las organizaciones partidarias en el poder. Semejante constatación ha sido hecha hace largo tiempo en relación con las políticas sociales. Los análisis históricos muestran, así, que los gobiernos conservadores fueron con bastante frecuencia los que implementaron los dispositivos de protección social, mientras que el examen de los gastos de la seguridad social en Francia, por ejemplo, confirma la existencia de un aumento continuo y progresivo desde 1945, sin que la variable política haya jugado papel alguno. Por otro lado, los análisis recientes sobre la evolución de divisiones socio-políticas parecen probar la existencia de una disminución de la intensidad de las controversias ideológicas: los partidos en el gobierno, finalmente, llegan a mostrarse bastante próximos en lo que se refiere a la oferta política efectiva que presentan a sus electores. De tal manera, el análisis de Kitschelt sobre la evolución de la estructura del abanico político se basa en la idea de un acercamiento de las coalicio-

nes gubernamentales en el centro del tablero político, lo que facilita la alternancia, pero lo que limita, al mismo tiempo, las diferencias de un gobierno a otro (Kitschelt y Hellemans, 1990; Kitschelt, 1995). Paralelamente, los trabajos comparativos recientes realizados sobre las formas de organización partidaria parecen mostrar un crecimiento de los partidos llamados “atrapa-todo”, que se caracterizan menos por una voluntad de radicalización y de diferenciación políticas que por la voluntad de proponer programas suficientemente amplios y compuestos para facilitar los agrupamientos electorales (Surel, 1997a). De hecho, cuando se examinan las experiencias gubernamentales recientes, se puede observar una gran continuidad de las políticas llevadas a cabo, así como un acercamiento ideológico innegable, marcado sobre todo por la conversión de la mayor parte de los partidos socialdemócratas a la economía de mercado. Por no tomar más que un ejemplo, el caso de las políticas de privatización, numerosos autores han señalado que el movimiento de reforma había partido esencialmente en Estados Unidos, bajo la administración Carter, cuando fue decidida la privatización y la desregulación de los transportes aéreos. Del mismo modo, si examinamos el caso de Francia, en lo que se refiere a la acción de los diferentes gobiernos desde el comienzo de las privatizaciones en 1986, se puede constatar que el gobierno que más procedió a hacer uso de ese mecanismo es, hasta el momento, el gobierno Jospin, de 1997 a 2002. En fin, última ilustración, la renovación del Partido Laborista emprendida por Blair, desde mediados de los años noventa, ha hecho del *New Labour* un partido liberal bastante clásico tanto en las ideas defendidas como en las políticas seguidas.

Desde entonces, el impacto coyuntural de las variables propiamente políticas sobre el contenido de las políticas públicas se ha visto contradicho, lo que ha podido justificar un cierto desplazamiento del foco de análisis, para llevarlo hacia otras formas de integración y de interpretación del peso eventual de las dinámicas políticas y electorales sobre la acción pública. Desde ese punto de vista, entre los análisis de políticas públicas existe una investigación que se ha tornado célebre y que es citada con frecuencia: es aquella en la que John Kingdon introduce la noción de “ventana política”, que tiene por objeto, justamente, mostrar el peso determinante que pueden tener ciertas coyunturas políticas específicas, asociadas, por ejemplo, a una alternancia gubernamental, sobre la toma de decisiones y sobre reformas importantes (Kingdon, 1984). Partiendo del “modelo del tarro de basura”, característico de los análisis relativos a la racionalidad limitada de los actores político-administrativos, Kingdon

ha tratado de mostrar, primero, que las políticas públicas no son el fruto aleatorio de dinámicas heterogéneas, sino que son más bien estructuradas y determinadas por una serie de procesos animados por individuos y organizaciones diversos. De manera más precisa, para él, la acción pública es determinada por tres corrientes: la de los problemas, que recubre el conjunto de las dinámicas y de los actores que participan en la definición de los problemas públicos y de las reivindicaciones dirigidas a los actores político-administrativos; la segunda corriente, la de las políticas públicas, tiene por efecto la definición de alternativas de elección y está determinada por los criterios de viabilidad y de procedimientos apropiados al funcionamiento de la burocracia; por último, la corriente de la política, que envuelve el conjunto de las operaciones electorales, los sistemas de partidos, así como los movimientos de la opinión pública; esta corriente tiene por consecuencia determinar la motivación que tienen los actores para actuar. Al margen de las diferencias estructurales y funcionales, las tres corrientes aisladas por Kingdon presentan la particularidad suplementaria de inscribirse en ritmos y en temporalidades diferenciados. La corriente de los problemas se presenta, así, como un conjunto de dinámicas con desarrollo caótico y desigual: los problemas surgen, efectivamente, de manera brusca (atentados del 11 de septiembre de 2001), o como conclusión de movilizaciones que se extienden por varias semanas, o varios meses. La corriente de las políticas públicas, por su parte, sigue un ritmo más bien lento, que es, en lo esencial, el producto de la complejidad institucional de las burocracias y de las rutinas administrativas. Por último, retomando hipótesis ya formuladas, la corriente de la política se caracteriza, especialmente, por un ritmo cíclico, animado por los plazos electorales sucesivos<sup>3</sup>.

A partir de esas diferentes precisiones, Kingdon tiende a mostrar que la acción pública se caracteriza, por lo común, por la conjunción de dos corrientes. Con mayor frecuencia, la acción pública es conducida por la reunión de los problemas con alternativa más o menos rutinarias. De tal manera, las decisiones en materia de lucha contra la contaminación, a menudo, son el producto de un “encuentro” entre un problema (la superación de un límite de polución en una ciudad dada) y alternativas que “ya están ahí” (regulación de la circulación, información a los habitan-

---

3 El análisis iniciado por Kingdon no excluye otros modos de activación de la corriente política (crisis político-institucional, movimientos de la opinión pública, etc.), como lo han mostrado otros autores (Keeler, 1994; Zahariadis, 1999) a partir de los primeros esquemas de análisis.

tes, etc.). Las circunstancias más interesantes, aquellas que permiten la suspensión de las “condiciones ordinarias” de la acción pública, según Keeler, se producen cuando las tres corrientes se encuentran y permiten la apertura de una “ventana de oportunidad política”. Por analogía con la idea de “ventana de tiro”, la activación de la corriente política determina, en efecto, una coyuntura favorable a la toma de decisiones sustanciales y a la puesta en práctica de programas de reformas importantes. Esta activación se produce de manera privilegiada, según Kingdon, cuando ocurre una alternancia gubernamental significativa, lo que Key llamaba “el equivalente funcional de una revolución”. La amplitud de la victoria electoral aparejada a un contexto de crisis y/o a una exacerbación de las oposiciones políticas permite a los nuevos gobernantes disponer de una fuerte legitimidad y de una autorización para actuar, que les permite introducir un gran número de problemas a la agenda y facilitan la toma de decisiones. Lejos de ser la consecuencia de opciones aleatorias y de una aprehensión incierta de las situaciones por parte de las élites políticas, las políticas públicas son entonces bien determinadas, según este análisis, por diferentes dinámicas, en las que los factores propiamente políticos vinculados a los resultados de la competencia electoral juegan un rol decisivo.

Prolongando el estudio de Kingdon, otros autores han aplicado sus ideas con bastante éxito a ciertas experiencias gubernamentales particulares. Así, Keeler ha podido mostrar que cambios tan importantes como los producidos por la elección de Roosevelt, en 1932, o la de Thatcher, en 1979, y la de Mitterrand, en 1981, podían analizarse como otras tantas “ventanas políticas”, que facilitaron la realización de reformas sustanciales de la acción pública en los meses, incluso en los años siguientes. El “New Deal” en particular, por su amplitud y su duración, es el ejemplo por excelencia de ventana política, caracterizada por una sucesión de profundas reformas y de innovaciones jurídicas que afectaron por mucho tiempo la acción pública en los Estados Unidos. Del mismo modo, la alternancia de 1981 en Francia, marcada por el éxito de Mitterrand el 10 de mayo de 1981, confirmado por las elecciones legislativas de junio de 1981 (mayoría absoluta de los escaños de la Asamblea nacional para el partido socialista), permitió a los nuevos gobernantes emprender una importante sucesión de reformas (nacionalización de una parte de la industria y del sector bancario, descentralización, abolición de la pena de muerte, etc.).

Con la noción de “ventana política”, el análisis de las políticas públicas dispone, entonces, de una herramienta que permite comprender “cuándo la política cambia las políticas” (Surel, 1997b). Sin prejuzgar sobre efectos repetidos, como con la noción de “ciclo electoral”, o sobre impactos tangibles sobre el contenido de las políticas públicas, el análisis de Kingdon destaca, en efecto, que las variables políticas, si no los actores mismos, pueden siempre resultar determinantes en el proceso de elaboración y de implementación de las políticas públicas. Al ofrecer una coyuntura favorable y suscitar una motivación importante de los actores a cargo de la decisión, una alternancia gubernamental significativa puede conducir a cambios brutales de la acción pública que rompen las lógicas de aprendizaje y los ajustes incrementales que caracterizan la acción pública ordinaria.

## 2. Estrategias políticas

Como se ve, con esas primeras nociones, el análisis de las políticas públicas reconoce una validez al vínculo entre acción pública y acción política, incluso si esas dinámicas de intercambio están lejos de conformarse a las lógicas clásicas de la representación y a la idea clásica según la cual los actores políticos elegidos son también efectivos tomadores de decisiones. La característica común de esas diferentes proposiciones teóricas radica, sin embargo, en la idea de que ese vínculo es indirecto y que los actores políticos (líderes, organizaciones partidarias, otros actores representativos, etc.) sólo tienen, finalmente, un rol muy indirecto en la definición de las políticas públicas. Es menos por el efecto de una voluntad propia o de una diligencia consciente que ciertas dinámicas políticas influyen sobre las políticas públicas, que por los mecanismos indirectos, fundados en las reglas del juego político, en el que tanto los individuos como las organizaciones presentes en el espacio electoral juegan, en realidad, un rol pasivo.

Desde entonces, otras nociones se han esforzado por ir un poco más lejos en el análisis, empeñándose en mostrar de qué manera los actores políticos siguen teniendo influencia sobre las políticas públicas por razones “objetivas” ligadas a las estrategias desarrolladas y a las preferencias que los animan. Tal es el caso, en particular, de la noción de *blame avoidance* (evitar el daño electoral), vinculada a los trabajos de Kent Weaver, gracias a la cual éste identifica la existencia de una serie de motivaciones esenciales en los actores elegidos que van a tener consecuencias en las

políticas públicas, modificando las opciones formuladas por las élites políticas (Weaver, 1986). La voluntad de ser reelegidos, aparejada a la constatación de que la mayoría de las decisiones son percibidas de manera negativa por los ciudadanos, genera un despliegue de estrategias, por parte de los actores políticos, destinadas a matizar los descontentos y a disminuir la probabilidad de ver a la clientela hacer defección en el momento de la elección. Las políticas públicas, en esa perspectiva, están determinadas por condiciones políticas y por las estrategias inducidas, incluso si las dinámicas aisladas están bastante lejos de la concepción clásica de la democracia representativa.

El punto de partida del análisis es bastante similar al desarrollado por Edelman, puesto que se basa también en la idea de que los actores políticos apuntan, antes que nada, a ser reelegidos, pero el análisis de Weaver insiste más bien sobre los efectos de la exigencia electoral con anterioridad a haber tomado la decisión, mientras que los trabajos de Edelman se centran más en la manera en que los elegidos pueden controlar la opinión pública ex post. De manera más precisa, Weaver postula, de partida, que la mayor parte de las decisiones políticas engendran percepciones negativas en la opinión pública y en los clientes concernidos<sup>4</sup>. Por lo demás, las motivaciones que van a estructurar las opciones de los actores políticos son de tres órdenes: primero, lo que Weaver llama hacer una “buena” política, es decir, tomar decisiones que satisfacen criterios ideológicos y/o morales y que reposan en la convicción de los actores políticos de que sus acciones generan beneficios para el conjunto de la comunidad política; el segundo tipo de motivación es el *credit claiming* (reivindicar el crédito de la decisión), lo que parece bastante probable, dado que los actores partidarios tratan de obtener apoyos pintando sus decisiones de colores favorables o adjudicándose la responsabilidad de una dinámica positiva (afirmar, por ejemplo, que la baja de la cesantía es la consecuencia de las políticas aplicadas más que el resultado mecánico de un relanzamiento del crecimiento). La última forma de motivación identificada, la más probable según Weaver, es la *blame avoidance*, la que va a generar toda una serie de estrategias, por parte de los actores políticos, orientadas a limitar las percepciones negativas que una decisión política o una serie de decisiones pueden engendrar en los ciudadanos y/o en los grupos más directamente afectados.

---

4 En efecto, él pone como epígrafe de su análisis una cita de Louis XIV que dice: “*Cuando yo creo un puesto, produzco un ciento de descontentos y un ingrato*”.

Para Weaver, existe una forma de anticipar o, por lo menos, de identificar las circunstancias particulares en las que cada una de esas tres motivaciones esenciales va a resultar más probable. Para él, en efecto, todo depende de la anticipación que las élites políticas hagan de las consecuencias de sus acciones, en términos de costos y beneficios para las clientelas existentes. Si los costos y los beneficios son difusos, ningún grupo se siente verdaderamente preocupado ni dispuesto a movilizarse, los actores políticos tendrán el sentimiento de poder tomar “buenas” decisiones, definidas con relación a los valores que ellos sustentan o en referencia a la percepción que ellos tienen del bienestar de la comunidad. Un ejemplo entre otros: la abolición de la pena de muerte, en 1981, sigue siendo en Francia un caso emblemático de “buena” política; esa reforma fue adoptada por iniciativa de Mitterrand y de su ministro de Justicia de la época, Badinter, contra una opinión pública todavía masivamente favorable a la mantención de la pena capital. De cualquier manera, esta decisión no entrañaba ni costos ni beneficios directos para grupos sociales específicos, lo que daba la posibilidad de abstraerse, en cierta medida, de los cálculos electorales. La reforma, por lo demás, había sido ya elaborada en el primer mandato presidencial de Mitterrand. Segundo caso: la medida suscita costos y beneficios concentrados en ciertos grupos, pero también costos y beneficios difusos para otras fracciones de la población. En ese caso, las élites políticas se encuentran, según Weaver, en una situación que les permite reivindicar el crédito de una decisión particular para tratar de maximizar las repercusiones en términos de apoyo electoral. De tal modo, a veces, un gobierno va a presentar su acción y a justificar sus decisiones como un vector de bienestar suplementario para ciertos grupos que forman parte de su clientela. En tal situación, los costos de semejante decisión son difusos (caen sobre otros países y/o sobre generaciones futuras), mientras que los beneficios están bien concentrados. Sistemáticamente, los actores políticos pueden dar prueba de su capacidad para limitar los costos de una política pública para una clientela específica y reivindicar el crédito de una reforma. Tal es el caso, por lo regular en Francia, cuando los sucesivos gobiernos exhiben su voluntad de oponerse a la revisión de la Política Agrícola Común (PAC) en el seno de la Unión Europea, con el fin de cuidar los intereses de los agricultores franceses. Es poco relevante saber si, finalmente, los efectos concretos de esta “resistencia” (*outcomes*) serán positivos, si los detentadores del poder consiguen reivindicar el crédito de ciertas decisiones que favorecen a sus clientelas (*outputs*).

El último caso ejemplar, identificado por Weaver, se presenta cuando las opciones ofrecidas a un gobierno para una política pública determinada son susceptibles de acarrear costos y beneficios concentrados. En semejante situación, los actores políticos se encuentran, en cierta medida, “atrapados”, puesto que su decisión, cualquiera que sea su naturaleza y su envergadura, generará descontento y frustraciones en ciertos grupos. En tales circunstancias, es grande el riesgo de que las reformas propuestas desemboquen en movilizaciones colectivas y, finalmente, en un daño electoral. La anticipación al fracaso electoral exige, entonces, la adopción de estrategias particulares por parte de los actores políticos elegidos, las que tienen como objetivo principal limitar las percepciones negativas provocadas por las políticas públicas en las clientelas involucradas, y disminuir, así, la posibilidad de ver que sus reformas conducen a un “daño”. Weaver ofrece, a título ilustrativo, varias formas de estrategias posibles, cuya aplicación permitiría limitar la aparición de “ingratos y descontentos”. Primera posibilidad, la manipulación de la agenda electoral, tratando de presentar la reforma propuesta desde un ángulo favorable o distrayendo la atención de sus aspectos negativos. Se trata, entonces, para los titulares del poder, de “velar” los costos asociados a una serie de decisiones, poniendo el acento en la necesidad de actuar (“no hay alternativa”) o redefiniendo la apuesta de la política llevada. Esa fue, en gran medida, la estrategia adoptada por el gobierno de Raffarin, en el curso del año 2003, en su conducción de la reforma del sistema de jubilación. El argumento de la necesidad y de la urgencia se emparejaba a la idea de que se trataba, antes que nada, de mantener la jubilación por repartición, incluso cuando los niveles de las pensiones disminuían en valor relativo y que una parte mínima de las necesidades futuras de financiamiento estaban cubiertas por la reforma emprendida (Palier, 2003). Otra estrategia posible consiste en concentrar la responsabilidad de las decisiones sobre una personalidad, frecuentemente un ministro, y concentrar de ese modo un posible “daño electoral” sobre esa misma persona, con lo que se busca, precisamente, anticiparse a una posible sanción electoral. Simétricamente, otra estrategia consiste en distribuir el daño en el conjunto de los responsables políticos, con el fin de diluir entre muchos actores políticos y de disminuir, en un mismo movimiento, las consecuencias electorales. Es lo que se produjo, por ejemplo, en el caso de lo que se llamó en Francia “el *affaire* de la sangre contaminada”, vasto escándalo de los años ochenta, cuando hemofílicos y personas que recibieron transfusión fueron expuestos al virus del SIDA a causa de deficiencias de los

organismos responsables de la transfusión sanguínea. El cuestionamiento de varios ministros y de un Primer ministro no desembocó, en la época, en ninguna renuncia, y los procesos judiciales emprendidos no tuvieron consecuencias penales mayores; pero sí se produjeron efectos políticos diferidos.

Weaver registra otros casos ejemplares, pero el aporte esencial de este análisis radica en la idea de que factores propiamente políticos, fundados en la anticipación de la exigencia electoral hecha por los actores elegidos, son susceptibles de pesar sobre las opciones elaboradas y sobre las políticas públicas emprendidas. Tanto el momento elegido como las soluciones adoptadas dependen, en parte, de las percepciones de los actores políticos sobre los costos y los beneficios potenciales de sus acciones para sus clientes respectivos. La relación entre política y políticas públicas no se presenta, entonces, de una manera determinista y lineal, asociada a las lógicas institucionales y simbólicas inducidas por la democracia representativa. Se trata, más bien, de una relación circular entre acción política y acción pública: la anticipación de la exigencia electoral pesa, efectivamente, sobre el contenido de las políticas públicas, cuyas consecuencias van a modificar, a su vez, las preferencias de los actores en el poder, los que ajustarán sus estrategias en consecuencia, etc. Lejos de ser dos esferas separadas, se trata de dos fracciones del espacio público que van a interactuar constantemente y a alimentarse mutuamente mediante un complejo juego de intercambios, asociando actores políticos, estructuras burocráticas y clientelas diversamente involucradas por la elaboración y la puesta en práctica de ciertas políticas públicas.

Esta visión más matizada y, sin duda, más justa de la relación entre *politics* y *policies* nos lleva, desde ya, a una conclusión prudente para esta presentación sucinta de los trabajos recientes sobre el análisis de las políticas públicas, destinados a considerar los vínculos entre acción pública y acción política. Superadas las decepciones iniciales sobre el funcionamiento concreto de la democracia representativa y los análisis contemporáneos sobre las evoluciones estructurales y normativas que afectan el funcionamiento del Estado, está claro que las líneas de determinación recíproca entre esas dos esferas no han desaparecido, y que, por el contrario, sigue siendo importante identificarlas para comprender mejor las lógicas concretas de funcionamiento, tanto del espacio electoral como del espacio de definición de las políticas públicas. Sencillamente, ese vínculo no es ni unívoco ni jerárquico, contrariamente al sentimiento común que supone que los actores políticos elegidos son los que deciden

en materia de acción pública. Es, por el contrario, multiforme, fundado tanto en los elementos coyunturales analizados por la noción de ventana política como en los efectos estratégicos de la interiorización de la exigencia electoral por parte de los titulares del poder en un momento dado. Es, además, circular, en tanto la acción pública y la acción política se pueden caracterizar como dos conjuntos de procesos constantemente interconectados, pero según modalidades y con intensidad variable según la época considerada. En fin, esta relación es todo menos estable, pero sometida, por el contrario, a variaciones constantes, identificables tanto desde el punto de vista estructural (cambios en las condiciones socio-económicas, modificación de las escalas de gobierno, etc.) como en el plano normativo (percepciones diferenciadas en el tiempo y en el espacio de la relación Estado-mercado, deslegitimación más o menos durable de las élites políticas, etc.). En ese sentido, como la misma democracia de la que es, sin duda, una dimensión esencial, esta relación entre *policy* y *politics* es una dinámica a interrogar y a reinterpretar permanentemente, cuando uno quiere aprehender lo que caracteriza el gobierno de las sociedades.

## Bibliografía

- Alesina, A. y otros (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MIT Press.
- Bache, I. (2004), *Multi-Level Governance*, M. Flinders (dir.), Oxford, Oxford University Press.
- Cukierman, A. (1992), *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge, MIT Press.
- \_\_\_\_\_, S. Webb y B. Neyapti (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, 6(3):353-398.
- Dubois, V. (2003), *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*, París, Economica.
- Durkheim, E. (2004), *De la división del trabajo social*, París, PUF (Quadrige).
- Edelman, M. (1997), *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*, Nueva York, Academic Press, 1977.
- \_\_\_\_\_. (1988), *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (1985), *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press.
- Elias, N. (1991), *La dynamique de l'Occident*, París, Calmann-Levy.
- Faure, M., J. Gupta y A. Nentjes (dirs.) (2003), *Climate Change and the Kyoto Protocol: The Role of Institutions and Instruments to Control Global Change*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Findlay, D. (1990), "The Political Business Cycle and Republican Administrations: an Empirical Investigation", *Public Finance Quarterly*, 18 (3):328-338.
- Fouilleux, E. (2003), *La politique agricole commune et ses réformes: une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, París, L'Harmattan.
- Hall, P. (1993a), "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s",

- Structuring Politics*, S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (dir.), Nueva York, Cambridge University Press, pp. 90-113.
- \_\_\_\_ (1993b), "The political power of economic ideas: Keynesianism Across Nations", *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296.
- \_\_\_\_ (dir.) (1989), *The Political Power of Economic Idea: Keynesianism a Cross Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_ (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press.
- Held, David *et al.*, (1999), *Global Transformations*, Stanford, Stanford University Press, p. 16.
- Helleiner, E. (2003), *The Making of National Money: Territorial Currencies in Historical Perspective*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hooghe, L. (2001), *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_ y Marks, G., (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Jobert, B. (dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Kazin, M. (1998), *The Populist Persuasion: an American History*, Ithaca, Cornell University Press.
- Keeler, J. (1994), *Réformer*, Paris, PUF.
- Kindgon, J. (1984), *Agendas. Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Kitschelt, H. (1995), *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- \_\_\_\_ y S. Hellemans (1990), "The Left-Right Semantics and the New Politics Cleavage", *Comparative Political Studies*, 23 (2), pp. 210-238.
- Leca, J. (1996), "La 'gouvernance' de la France sous la V<sup>a</sup> République: une perspective de Sociologie comparative", *De la V<sup>a</sup> République à l'Europe*, F. D'Arcy y L. Rouban (dir.), Paris, Presses de Sciences Po.

- Michels, R. (1971), *Les partis politiques: Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- Palier, B. (2003), *La réforme des retraites*, Paris, PUF (¿Que sais-je?).
- Pierson, P. (1997), "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *Jean Monnet Chair Paper*, N° 44, IUE/RSC.
- \_\_\_\_\_ (1994), *¿Dismantling the Welfare States? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rose, R. y Davies, P. (1994), *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1990), "Inheritance Before Choice in Public Policy", *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3).
- Scharpf, F. (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Schmidt, S. (1996), "Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity", *Journal of Public Policy*, 16 (3), pp. 233-271.
- Shugart, M. (1995), "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", *American Political Science Review* 89 (2), pp. 327-343.
- Soldatos, G. (1994), "The Electoral Cycle: A Brief Survey of Literature", *Revue d'Économie Politique*, 104 (4), pp. 571-587.
- Stone, A. (s/f), "The European Court and the National Courts: A Statistical Analysis of Preliminary References, 1961-1985", *Journal of European Public Policy*, 5 (1), pp. 66-97.
- \_\_\_\_\_ y J. Caporaso (1998), "La Court de Justice et l'Intégration Européenne", *Revue Française de Science Politique*, 48 (2), pp. 195-244.
- Surel, Y. (2000), "Comparer des sentiers institutionnels. Les réformes des banques centrales au sein de l'Union européenne", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 7(1), pp. 135-166.

- \_\_\_\_ (1997a), *L'État et le livre*. Paris. L'Harmattan.
- \_\_\_\_ (1997b), "Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre", *Revue Française de Science Politique* 47(2), pp. 147-172.
- Thatcher, M. (1999), *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence, and Change in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press.
- Weaver, K. (1986), The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy*, 6 (4), pp. 371-398.
- Weber, M. (1995), *Économie et société*, Paris, Pocket.
- Zahariadis, N. (1999), "Ambiguity, Time, and Multiple Streams", *Theories of the Policy Process*. Sabatier, P. (dir.), Boulder, Westview Press.



## CAPÍTULO III

# ENCUENTROS Y DESENCUENTROS ENTRE POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Eugenio Lahera

### A. Aspectos analíticos

#### 1. La política y las políticas públicas: una relación recíproca

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político.

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social, pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción utilizando los términos *politics* y *policies*.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los políticos -tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio- consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. Por ello, en cualquier alianza de gobierno es habitual

---

1 Versión revisada de la presentación en el Seminario Regional CEPAL/FLACSO-México "Política y políticas públicas en los procesos de Reforma en América Latina: similitudes y diversidades". Ciudad de México, 26-28 de noviembre de 2003.

que confundan su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas.

La política, en su sentido más amplio, tiende a conformar tanto las propuestas de políticas públicas como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas. Los gobiernos son, desde este punto de vista, instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura<sup>2</sup>.

Por lo ya dicho, las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición y los esfuerzos analíticos sobre estos temas. En torno a ellas se puede: acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos y participar de manera específica. Sin embargo, la política y las políticas públicas pueden no encontrarse al interior de un sistema político dado, o encontrarse de maneras muy diversas<sup>3</sup>.

Por una parte, puede haber política sin propuestas de políticas públicas, y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica y menos moderna. Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social (las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño).

Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política, y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas; en caso contrario, se trataría de actividades que emprenden una larga marcha por el desierto.

---

2 Sobre las políticas públicas como la unidad de transacción de lo público véase Lahera (2003).

3 Un caso de lo técnico buscando lo político puede verse en Rodríguez (2003); un ejemplo de desencuentro puede verse en Medellín (2003).

Entre los criterios para decidir si un país está preparado para desarrollar una reforma se han mencionado los siguientes (Holzmann y Linz, 2005):

- Presencia de un mandato político y grupos organizados de apoyo.
- Empoderamiento del grupo técnico de la reforma.
- Desarrollo de un análisis sólido y comprensivo.
- Calidad de la información sobre la opinión pública respecto del sistema existente y las propuestas de reforma.
- Estrategia de comunicación clara con el público afectado.
- Involucramiento de los sindicatos y otras organizaciones interesadas.
- Estrategia completamente formulada y gerenciamiento efectivo de la implementación.
- Evidencia de un potencial acuerdo político.

## 2. ¿Qué es una buena política pública?

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Debe, por ello, incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados. Lo principal es la idea, el punto de vista o el objetivo desde el cual se plantean o se analizan normas o disposiciones. Así, es posible considerar a una norma o decisión, o a varias, como en el caso del “programa” de Estados Unidos. También se ha usado la expresión “espacio de las políticas” para denotar un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto (Majone, 1997).

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública, y si no son enmarcadas en un amplio proceso de participación pueden sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediatista.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas es el simple agregado de especialistas sobre algunos te-

mas, o la incorporación de soportes comunicacionales –incluyendo el uso de cuñas y de encuestas– a las actividades tradicionales del gobierno.

Existen ciertas características propias de cada política pública que favorecen una mejor discusión política, y que permiten compararlas formalmente. Podemos mencionar:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?).
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?).
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).
7. Oportunidad política.
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?).
9. Claridad de objetivos.
10. Funcionalidad de los instrumentos.
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

Estas características son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública. Desde luego, la excelencia formal de las políticas públicas no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política. De hecho, las políticas públicas habitualmente son un *second best* respecto de una política óptima en lo sustantivo, que puede no existir. En definitiva, la definición misma de las políticas públicas es el tema en disputa. Con frecuencia, es una cuestión de poder y de astucia, quién “engloba” o incluye a quién. En la filosofía política existen criterios para opinar al respecto:

- Según el óptimo de Pareto, el único criterio de mejoría social es que una situación alternativa sería mejor si el cambio aumentara la utilidad de algunos sin disminuir la de otros. Las críticas al utilitarismo se canalizaron, sin embargo, hacia el hecho de que las comparaciones interpersonales de utilidad no tienen bases científicas.
- Para Sen, en cambio, el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el indivi-

duo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance. No parece necesaria la existencia de comparaciones interpersonales muy refinadas para llegar a decisiones sociales. Una forma que estas comparaciones pueden tomar es la sensibilidad a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades (Sen, 1998).

- Por otra parte, es posible juzgar la situación de las personas en términos de su control sobre los bienes fundamentales, que corresponden a recursos de uso general, útiles para cualquiera, más allá de sus objetivos. Una sociedad bien ordenada sería aquella en la que los arreglos sociales se basen en un acuerdo que todos aprueben, de tener la oportunidad; ésta es la solución de Rawls (1971, 2000).

Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales, lo que puede haber es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación (Beam, 1996). En todo caso, es necesario considerar también el peligro de la ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos no específicos o imposibles de convertir en políticas reales.

El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución.

### 3. Etapas analíticas

Desde un punto de vista analítico, pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas relacionadas con la política: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La articulación de la política y las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de ellas, lo que puede considerarse parte de la modernización del sistema político.

En Nueva Zelanda y otros países se ha intercalado otro “momento” analítico: aquel en que diversos contratos convierten el presupuesto de un acuerdo entre el gobierno y el parlamento sobre los montos a ser re-

caudados y gastados, en una declaración explícita de qué se hará con los recursos disponibles (Schick, 1998).

Podemos afirmar que las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras (Kaufmann, 1976). Incluso se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir por diseño (*fade-out*).

Cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Así, estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993). La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, si bien entre ellos existen efectos recíprocos, aunque asimétricos.

En algún momento de la dinámica de los temas públicos es posible la aceptación de una política, su rediseño o su extinción. Para ello es necesario que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. Por eso se suele afirmar que hay una ventaja en el uso temprano de las políticas públicas en el proceso que va de la agenda al programa y a las políticas.

La oportunidad para impulsar propuestas propias es previsible, a veces, como en el caso de la renovación establecida de un programa. Otras veces se abre de manera impredecible, y quienes actúen en el terreno de lo público deben estar preparados, sus propuestas regaladas listas y sus problemas especiales bien documentados, a riesgo de que la oportunidad los pase de largo.

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, que tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no sólo aquellos referidos a la macroeconomía. La gobernabilidad debe ser integral (Lahera y Cabezas, 2000) y debe referirse al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva. Cuando es sesgada o parcial, tiende a ser inestable, como ha sucedido con aquella que sólo busca complementar el Consenso de Washington.

Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política, y por eso muchas veces se han combinado bien con autoritarismos. Lo importante es que hay maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las políticas públicas.

La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, al menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable, ya que por definición permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores.

Es indispensable percibir las limitaciones reales de este ciclo en la realidad. En cada etapa del ciclo de las políticas públicas existe la posibilidad de fugas o discrepancias entre los aspectos analíticos del enfoque y los aspectos positivos a los que se aplica. Por ejemplo, no toda idea entra a la agenda, ni todos los temas de la agenda se convierten en programas. La permanente posibilidad de pensar los arreglos sociales de otro modo, imposibilita que se complete el paso de la agenda al programa. En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas, y no se logra captar toda la riqueza de la discusión.

- El diseño puede ser defectuoso porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal.
- La gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren, o lo hagan de manera menos que proporcional.
- La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles viene de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, o con correcciones laterales en vez de una modificación integrada. Mientras no se encaren las reformas sustantivas de modo integral, los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos.
- En la evaluación, las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o ad hoc, para resultar conforme a una opción elegida de antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de las más importantes y complejas.

## B. La articulación de la política y las políticas

### 1. En el debate público

¿Cómo se puede pasar del mundo de las ideas a la acción pública? Todos podemos generar, refinar o combinar ideas, si bien algunas ideas o sistemas de ideas son más potentes que otras. Muchas ideas tienen consecuencias sociales y pueden ingresar al conjunto de los temas que una sociedad discute. A su vez, toda sociedad tiene un debate sobre sí misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente.

¿Qué ideas son ganadoras en la discusión social? Es indudable que algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir temas en la discusión social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades y el ordenamiento de unos valores a otros, aunque sea de manera implícita. Parte de la esencia de la democracia es que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas. Pero, como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan, y el lobby, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política son reglas de la desigualdad.

¿Qué factores condicionan la riqueza de la discusión social? Entre ellos se destaca el acceso desigual a la educación y a Internet, así como la falta de representatividad de los medios de comunicación y el lobby indirecto, mediante la movilización de la opinión pública. Todos ellos pueden inhibir o sesgar la discusión social.

Las ventanas de oportunidad para los problemas en general y para sus aspectos políticos están relacionados, y cuando se abre una ventana de oportunidad porque un problema gana importancia, las soluciones planteadas tienen más éxito si también obtienen aceptación política. Al revés la falta de aceptación política las hace menos viable, y la definición de la agenda pública es definida y redefinida también según la dinámica de las fuerzas políticas. También son importantes la factibilidad técnica y una previsión de costos tolerables.

Así, la agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, que podrían no tener cabida en el mismo programa, porque hay sectores sociales subrepresentados, mientras otros tienen una capacidad

desproporcionada de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea.

Así como la discusión social cambia, en el mediano plazo, los temas debatidos tienen diversos grados de concreción: algunos se realizan, otros sólo parcialmente, y algunos otros son superados u olvidados.

## 2. En el sistema político y las elecciones

La capacidad de definir un programa en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como la precisión del respectivo pacto fiscal.

Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases, así como también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas.

Por otra parte, en relación a los bienes y servicios públicos esenciales y otros de acceso universal, se requiere una decisión social o colectiva sobre los niveles de provisión y respecto cómo asegurar el acceso igualitario a la salud, educación y bienestar en general. Por supuesto, la provisión de estos bienes puede ser privada o mixta.

La línea de menor resistencia siempre será la suma de gestiones e intereses, que habitualmente resultará en programas perversos. De allí que se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consistentes, financiables y que cuenten con apoyo político sostenido.

Habitualmente un programa es una selección de temas y propuestas hecha por el sistema político, principalmente por los partidos. Esta selección puede ser hecha con mayor o menor arte en cuanto a su coherencia, secuencia, financiamiento y proyección del apoyo político. La posibilidad de articular un programa es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes. La política es “la esfera de la decisión social”, particularmente en democracia (Deutsch, 1966).

Las elecciones son muy importantes no sólo por la posibilidad de algún tipo de mandato desde la ciudadanía, sino también porque pueden variar las personas en posiciones de autoridad. Sin embargo, los partidos políticos subutilizan a sus cuadros técnicos, pese a la excelencia que éstos puedan demostrar después en el gobierno. En las propuestas que los

partidos realizan suelen faltar una o más de las condiciones deseables de una política pública.

El sesgo particularista ya no sólo se da en el origen de las políticas, sino también en la conceptualización y selección de ellas; de hecho, algunas ni siquiera tienen la oportunidad de ser rechazadas por la ciudadanía, lo que puede ser reforzado por sistemas electorales poco representativos.

En la discusión política habitualmente predomina la retórica en torno a unos pocos temas de alta visibilidad, no siempre de gran interés público, y en consecuencia, los partidos políticos, de gobierno y de oposición, rara vez examinan con profundidad las actividades de los gobiernos. Son, en cambio, los institutos de políticas públicas los que lo hacen con mayor frecuencia, pero su relación con los partidos, el gobierno y el Congreso es poco fluida.

Son los políticos los que, actuando en un marco institucional adecuado, pueden administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad, ya que los programas representan en la práctica una posibilidad de articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes.

Pese a los intentos de agregar las racionalidades individuales en una racionalidad colectiva, siempre persistirá una brecha entre ambas. Y si bien es posible que existan divisiones unívocas y consistentes del electorado en torno a algunos temas, es claro que ésta no es la situación general.

Por otra parte, Anthony Downs (1972) señala que los partidos plantean políticas para ganar las elecciones, más que ganar elecciones para plantear políticas. En la práctica tiende a darse que las políticas convergen hacia el centro de modo que coinciden la media, la moda, y el promedio.

La mediana correspondiente al resultado es independiente de la distribución de las preferencias; los votantes que se ubican entre la posición del candidato y un extremo hacia el otro candidato, son “atrapados” para votar por él. El único equilibrio político posible corresponde a que los dos partidos propongan lo mismo, evitando una respuesta del adversario. Un supuesto de este enfoque es que la opinión política corresponde a una sola dimensión tal como liberal –conservador o derecha– o izquierda (Arrow, 1951).

Una condición de éxito al respecto es la efectiva articulación de la voluntad general: ella requiere la formulación de programas claros y

consistentes de políticas públicas, de alta calidad técnica y política, y respecto de los cuales se logre reunir el máximo de apoyo político y se asegure la gestión más eficiente y eficaz posible.

A partir de esta discusión social, son privilegiadas algunas propuestas de política y se conforman los programas políticos. Aquí se agregan a los anteriores factores de inhibición o de sesgo de las políticas públicas el que los partidos y candidatos políticos tengan acceso a niveles de financiamiento muy disímiles, de cero a más de lo necesario, incluyendo el mal uso de la propaganda de los gobiernos. Para ello, debería reformarse el estatuto de los partidos políticos para que puedan ser mejores canales de las opiniones ciudadanas, incluyendo formalidades precisas en la elección de candidatos y de directivas, así como modalidades de vida partidaria. Debería haber financiamiento público para la información programática de los partidos, además de hacer transparente el gasto político de origen privado. Se trata de un mercado imperfectamente competitivo, en el que se deben incurrir grandes costos de ingreso.

Los sistemas electorales, así como las normas de agregación, ejercen influencia sobre la naturaleza de la coordinación, la credibilidad y los problemas de agencia que los sistemas fiscales deben encarar afectando el número de actores. Para los mismos resultados electorales, algunas normas de agregación –como el sistema electoral británico– pueden dar lugar a grandes mayorías, mientras que otras –como los sistemas de representación proporcional– pueden conducir a numerosos pequeños partidos que deben gobernar a través de coaliciones (BID, 1998).

Para los mismos resultados electorales, un sistema en el que las inversiones sobre caminos son decididas por los gobiernos elegidos localmente podría conducir a una asignación de recursos muy diferente de un sistema en el cual las decisiones se adoptan en un congreso nacional.

El sistema político no se familiariza bien todavía con esta nueva situación, en donde las políticas públicas han ido ocupando terreno antes privativo de la retórica.

La estabilidad de la agenda del sistema político se debe a lo que podemos llamar sus “anclas”. Cuando existe una menor estructuración, la agenda puede cambiar de manera más rápida. A su vez, la fragmentación del sistema político afecta la estabilidad de su agenda.

La plataforma o programa de los partidos políticos en general no constituye una guía suficiente para las políticas que se seguirán en el gobierno, si bien en ellos se introducen o eliminan temas y planteamientos

novedosos, que pueden dar origen a modificaciones de agenda y a nuevas orientaciones de políticas.

Fuera del gobierno y, con frecuencia, también de los partidos, los institutos de políticas públicas habitualmente reúnen a técnicos y políticos que encuadran sus propuestas de políticas en determinados marcos analíticos e ideológicos. Estos institutos parecen cubrir un espacio descuidado por los partidos políticos; sólo el tiempo dirá si es para detrimento de dichas organizaciones, o como una respuesta funcional a una demanda.

Los institutos se plantean en general en torno al diseño –si bien no exclusivamente– de las políticas públicas, tanto para apoyar determinados aspectos como para bloquear otros. Es habitual, en este sentido, que se relacionen con los partidos políticos y el Poder Legislativo, sin perjuicio de llegar también a públicos corporativos o especializados (Kingdon, 1995).

### 3. La participación no eleccionaria

Pero la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de manera más continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones. A nivel de la sociedad civil no se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello (Olson, 1965). Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, tales como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, su responsabilidad respecto a normas de la negociación y su voluntad de cooperación (Nonell, 1987). Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los diversos intereses y partes. De igual modo, el consenso representa una observación en un continuo. Es poco frecuente y poco duradero, salvo excepciones. Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso se puede convertir en su propio enemigo, al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares (Lahera y Cabezas, 2000).

En el análisis político suele asumirse muy estrictamente una racionalidad de las expectativas. Para evaluar sus ganancias con un cambio de

política los agentes deben entender completamente cómo los afectaría tal cambio, incluyendo sus efectos generales de equilibrio (Saint Paul, 2000). Mediante la participación de personas o grupos, los acuerdos pueden influir, hacerse presentes en la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Frohman, 2003). Esto puede favorecer el tratamiento de los temas públicos, al haber menos temas “no atribuibles” a algún grupo social<sup>4</sup>:

- La participación permite una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales; con frecuencia puede ser la base de capacidades determinadas en los grupos beneficiarios, además de aumentar la efectividad y la eficacia de las políticas (Bhatnagar, y Williams, 1992).
- La participación es un modo privilegiado en que los ciudadanos y las organizaciones que los agrupan pueden hacer valer sus opiniones en el período que va entre un acto eleccionario y otro.
- Ella representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernativos, otorga mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes; es también fundamental si se desea transferir más poder a la ciudadanía o a los potenciales participantes en otros ámbitos.
- La participación es también un modo privilegiado de expresar la participación social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera por la que una sociedad se reconoce a sí misma.

En cuanto al número de personas que participa, parece claro que un medio potente de lograr su aumento es el desarrollo sostenido de los esfuerzos de descentralización, ya que con ésta se puede lograr una dimensión más adecuada para la interacción entre las autoridades y los diversos grupos sociales.

La cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de respuesta y otorga más transparencia al suministro local de bienes y servicios, así como un claro incentivo a la introducción de innovaciones a la gestión fiscal local y a la mayor responsabilidad de la población en la esfera política (CEPAL, 1996).

Respecto a la complejidad de los temas desde de los cuales puede darse la participación, cabe preguntarse si ella tiene un límite natural.

---

4 Con este argumento, Coase favorece la atribución completa de derechos de propiedad.

Sin duda existen asuntos extremadamente complejos, cuya resolución se demoraría en caso de requerir una participación detallada. Por otra parte, tanto la voluntad política de hacer realidad la participación como la tecnología de comunicaciones, obligan a que dicho límite retroceda cada día. Forma parte del desarrollo el que la opinión pública tenga una capacidad creciente de entender y opinar sobre temas complejos.

Según los temas, la participación puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, realización de consultas, participación en las decisiones y/o en la implementación de las políticas.

La información es un antecedente indispensable de toda participación. Se trata de información básica, abierta y no predigerida, a la que se pueda acceder libremente. De este modo puede generarse opinión pública y no sólo preconformarla mediante encuestas. La tecnología de comunicaciones facilita una interacción significativa, incluso con grupos mayores. Sin embargo, cuando la sociedad civil tiene fuertes rasgos tradicionales, incluyendo el autoritarismo, ello dificulta la ocupación de los espacios naturalmente llamados a la participación.

Las comunidades de políticas son aquellos grupos de especialistas que comparten una determinada área temática y que tienden a algún grado de relación entre ellos. Es habitual, sin embargo, que predominen en ella los consultores de empresas.

Por otra parte, y pese a las expectativas a su respecto, Internet no parece haber modificado de manera importante la política. En lo principal parece haber reforzado la participación de los diversos sectores con acceso a la tecnología. Sin embargo, es evidente que Internet ha removido el principal obstáculo a la democracia directa, esto es, la dificultad física de distribuir información, participar en debates y obtener las votaciones. La perspectiva de crecientes cursos de democracia directa planteará la necesidad de nuevas reglas, procedimientos y desarrollos institucionales. El acceso a la información se seguirá expandiendo, lo que puede favorecer una mayor participación. Desde otro punto de vista, es posible que Internet se desarrolle en una herramienta de control social.

La producción no lucrativa por la sociedad de bienes o servicios públicos no exclusivos del Estado, requiere del fortalecimiento de las organizaciones sociales que puedan llevarlo a cabo (MARE, 1998). Es de particular importancia reconocer la significación de la “voz” en casos en los que no hay “salida” factible de los usuarios de determinados servicios públicos; en casos de monopolios naturales, por ejemplo (Paul, 1994).

La participación no sólo debe aumentar para la sociedad civil los canales de expresión, sino también hacerla responsable de sus demandas y preocupaciones. El aumento de la participación ciudadana requiere también mayores posibilidades de resistencia legal respecto de las decisiones de gobierno.

Según Winkler (1994), la capacitación sobre gestión a líderes elegidos por sus grupos comunitarios puede contribuir a precisar responsabilidades y facilitar la rendición de cuentas. Por otra parte, la participación de los usuarios en relación a los servicios aumenta la *accountability* de los funcionarios. Los actores visibles, como la opinión pública, tienden a afectar más la agenda, mientras que quienes influyen más en las políticas son menos visibles. Kingdon (1995) también señala que otra de las limitaciones para que la opinión pública afecte el diseño de las políticas es que muchas esferas importantes son casi invisibles para el público en general.

En los países cuyos medios de comunicación representan un arco considerable de las posiciones sobre la agenda, es habitual que dichos medios no tengan una influencia decisiva en su conformación. Sin embargo, en los países donde los medios de comunicación representan opciones pequeñas de la agenda, su influencia tiende a ser mayor. Contribuye a tal resultado la relativa falta de competencia, que permite alargar los tiempos de atención sobre temas determinados.

Los medios de comunicación se han erigido en el espacio fundamental de la política, aquel en el que se forman las opiniones y las decisiones de los ciudadanos. Esto no quiere decir que los medios de comunicación tengan el poder, pero en ellos se juega el poder, por lo cual la política tiene que adaptarse a un lenguaje mediático que tiene tres reglas: simplificación del mensaje, personalización de la política, predominancia de los mensajes negativos para desprestigiar al adversario sobre los positivos, que tienen poca credibilidad. Todo ello conduce a la política del escándalo como arma fundamental de acceder al poder, por eliminación del contrario.

En la sociedad civil sólo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación. Por otra parte, las políticas públicas todavía no reciben la atención que merecen en el ámbito académico y los medios de comunicación.

La discusión habitualmente se ha caracterizado por el predominio de la retórica y la falta de precisión, mientras el conjunto de políticas reales (de mayor o menor calidad técnica) resulta privativo de los gobernantes y estudiosos, o aparece de modo desdibujado en la prensa. Pareciera, sin embargo, que los ejercicios retóricos tienden a concentrarse en unos pocos temas de alta visibilidad, aunque no siempre de gran interés para la gente.

#### 4. Gobierno y políticas

##### *a) Origen de las políticas*

Los límites, las técnicas y los tiempos que solían separar a las actividades propias del gobierno de aquellas correspondientes a las campañas políticas se han hecho más borrosos<sup>5</sup>. Actualmente, las campañas buscan *persuadir* y el gobierno *hacer*, pero esta distinción es más o menos aguda según el sistema político de cada país y la mayoría que el gobierno tenga en el parlamento. Los plazos en las campañas son indefinidos, todo parece posible en cualquier minuto; en cambio, no es así en el gobierno, donde las opciones y las secuencias son muy importantes. Como resultado, el tiempo de la política parece haberse hecho permanente, lo que con frecuencia resulta en un descrédito de la actividad.

Las campañas políticas tienen por objeto obtener votos o porcentajes de aprobación en las encuestas, objetivo compartido por los gobiernos. Pero también las campañas no requieren ser precisas o detalladas, sino que deben basarse en frases simplificadoras. Usan, primordialmente, las encuestas como proxy de votaciones menos espaciadas, y en las comunicaciones basadas en una frase por día, los seudoeventos y el privilegio de las imágenes televisivas.

El gobierno tendrá habitualmente más material con el cual plantearse frente al público, y tendrá logros que exhibir, mientras los partidos siguen en el limbo hasta las próximas elecciones. Esta tendencia puede contribuir a la declinación de los partidos políticos.

Se ha propuesto la existencia de la “paradoja de la determinación”, conforme a la cual las grandes condiciones de equilibrio político-económico, cualesquiera que ellas sean, predeterminan lo que sucederá. Sin embargo, se comete un error cuando se aconsejan políticas públicas

---

5 Una mirada muy crítica sobre este hecho aparece en Hecló (2000).

sobre la base de una visión estrecha de su factibilidad. No hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones técnicas, económicas, políticas, institucionales o de cualquier otra clase: todas limitan la libertad de elección del gobernante, y su violación lleva siempre consigo una sanción (Majone, 1997).

Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas para su período de un modo efectivo para no darle a mucha gente lo que quiere. Lo habitual es que no haya políticas públicas óptimas, sino un rango de soluciones posibles. Por ello, no hay garantía de escoger la mejor política pública, pero es un deber de los gobiernos elegir cursos de acción.

Las nuevas políticas públicas corresponden a una selección de temas y objetivos del programa de gobierno. Sin embargo, ellas se vienen a sumar a todas las políticas en operación. Entonces es conveniente distinguir entre el programa público y la agenda del gobierno, porque a veces la demagogia infla el programa y, en todo caso, porque se aspira a elegir secuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos.

Una actividad central de un grupo de interés es lograr incorporar sus propias alternativas a temas de agenda que otros han hecho prominentes. Así se afectan las políticas consideradas, incluso si no se afecta la respectiva agenda (Kingdon, 1995).

Los gobiernos requieren coordinar sus políticas públicas con los partidos políticos (OCDE, 1996), y los partidos políticos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de gobernar. Para eso, sería conveniente fortalecer los institutos de estudio ligados a ellos e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica para diseñar las propuestas de políticas públicas (Pizarro, 1995).

#### *b) Diseño*

Para el diseño de las más diversas políticas públicas, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Allí es más frecuente la búsqueda de acuerdos basados en la negociación. En este último caso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones; a veces se negocia, no tanto por la virtud de una política como por el hecho de que quedarse afuera sería peor.

Es conveniente formalizar diversos mecanismos de información y consulta entre el gobierno y el Parlamento, de modo que se mantenga

oportuna y debidamente informadas a las bancadas sobre las iniciativas del Ejecutivo. Estos mecanismos de información y consulta pueden incluir reuniones semanales de ministros del área política con los presidentes de los partidos y los jefes de las bancadas, la constitución de comisiones bipartitas Poder Ejecutivo-bancadas parlamentarias, y una fluida red de información con los partidos de oposición (Boeninger, 1993).

Cuando no ha llegado aún el momento de algún tema, quienes trabajan al respecto tienden a adherir a posiciones extremas. Pero cuando el tema tiene una posibilidad seria de acción legislativa o gubernamental, quienes lo plantean adquieren mayor flexibilidad. Se ha sugerido la existencia de un ciclo de atención a los temas, que llama a una acción rápida cuando se presenta la oportunidad, especialmente en los aspectos financieros y los costos sociales de la acción propuesta (Downs, 1972).

Así, la adecuada conjunción de los aspectos técnicos y políticos caracteriza a las políticas públicas de excelencia. Pero, ¿cómo lograrla? Una posibilidad *ex post* de la campaña es la de combinar una sucesión de estudios de opinión pública con el consecuente acomodo de las políticas públicas a ser planteadas.

Una de las capacidades que debe tener un técnico-político es la de presentación y análisis, incluyendo el manejo de analogías y el conocimiento acabado de los aspectos institucionales, así como del sentido político de la oportunidad. En este punto, se valora especialmente la capacidad de poner los temas en una perspectiva más amplia, que permita formarse una opinión que considera –y aun trasciende– las minucias específicas.

El acabado manejo de la información y del conocimiento necesario para plantear alternativas no es suficiente, ya que se requiere seleccionar lo relevante y destacar los resultados y costos previsibles. Es fundamental adquirir habilidad y precisión en el lenguaje escrito, saber razonar por analogía, conocer detalles institucionales y aspectos legales de los diversos procesos. Es también importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos (Nelson, 1987).

Además, es necesario poder establecer supuestos simplificadores y reducir la complejidad de los temas a ser tratados; traducir los diseños de política en actitudes del mundo real, en un medio de gestión caracterizado por un escrutinio intenso y por reglas a veces difíciles o absurdas; y también es necesaria la capacidad de experimentar con soluciones novedosas.

En un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis –aun el análisis profesional– tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación. Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable. El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado –un especialista en argumentos legales– que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente.

Vale la pena considerar el tema de la calidad de las asesorías sobre políticas públicas. En el caso de Nueva Zelanda se han establecidos estándares de calidad al respecto, que incluyen: claridad de propósitos, lógica intrínseca, precisión, adecuado rango de opciones, realización de las consultas necesarias, carácter práctico de su implementación y presentación efectiva (Gobierno de Nueva Zelanda, 1992).

Los gobernantes necesitan el análisis retrospectivo (posterior a la decisión) por lo menos tanto como el prospectivo (anterior a la decisión), y probablemente más.

Algunas políticas públicas son más importantes que otras. Y está en la naturaleza del buen gobierno que su acción se ordene principalmente en torno a orientaciones y políticas estratégicas, esto es políticas que prefiguren el legado del gobierno. Ellas deben dar los principales criterios de evaluación de la gestión propia y permitir ordenar a los partidos que apoyan al gobierno. Para ello se requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Conviene institucionalizar una “hoja de ruta” para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse así en una rutina formal en la gestión del Poder Ejecutivo.

Con respecto a las encuestas, éstas miden resultados, más que generarlos: no debe confundirse al termómetro con la temperatura. Las preguntas importantes son: ¿Qué puede ocurrir? ¿Qué puede hacer el gobierno? ¿Qué hará el gobierno y cómo lo hará? ¿Qué se deduce de las proyecciones?

Como afirma Buchanan (1968), no se puede entregar asesoría sobre políticas públicas suponiendo que la autoridad es un déspota benevolente,

sino considerando la estructura donde se toman las decisiones de política pública.

Por último, cabe mencionar al lobby, actividad con la que se busca influir en la elaboración, gestión o interpretación de políticas públicas para privilegiar unos intereses en perjuicio de otros. Conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.

Existen diversas clases de lobby: el directo, que se ejerce sobre los poderes públicos, sean ellos el Poder Ejecutivo o el Congreso; el indirecto, que se ejerce a través de la movilización de la opinión pública, por ejemplo mediante el envío de cartas o mensajes a parlamentarios o autoridades. El lobby puede ser ejercido directamente por el grupo de presión o empresa, o por profesionales de la actividad, independientes o integrados en una agencia. Los institutos de políticas públicas habitualmente realizan diversas actividades de lobby. Por esta razón, convendría inhabilitar a ex funcionarios de alto nivel y ex parlamentarios para ejercer actividades de lobby, por ejemplo por dos años, ya que es en la gestión pública de las políticas, o con ocasión de ésta, que puede aparecer la corrupción, habitualmente como actividad conjunta pública y privada, para un beneficio particular.

### *c) Evaluación*

La evaluación de las políticas es una actividad casi inexistente en América Latina y que llega poco a la opinión pública. En cambio, esta última suele ser bombardeada con resultados parciales o estudios ad hoc para sesgarla de manera favorable hacia intereses particulares.

Puede notarse que hay actores que forman parte del elenco, tanto en la discusión social como en la conceptualización, diseño y gestión de las políticas públicas. Se trata de los institutos de políticas públicas que, en buena medida, han venido a reemplazar el papel propositivo de los partidos políticos. Ellos también suelen tener financiamientos muy disímiles, a veces con subsidios públicos en forma de reducciones impositivas.

La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

Las personas y organizaciones que tienen un interés en la política o programa evaluado y en las conclusiones de la evaluación (*stakeholders*)

deben poder conocer y utilizar los resultados de las evaluaciones. Los *stakeholder* pueden participar en las comisiones de evaluación o en un grupo asesor. De allí surge el concepto de “evaluación interactiva”, que es un proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos. Ella está basada en la interacción directa o indirecta de los usuarios del programa, de éstos con los técnicos y de los técnicos con los directivos (Briones, s/f).

En los servicios públicos resulta muy conveniente la definición de estándares de servicio, los que pueden incluir una descripción del servicio y/o los beneficios que los usuarios deben recibir, descripción de la calidad que puede esperarse en la entrega del servicio, objetivos específicos relativos a los principales aspectos de la prestación, el costo del servicio, y mecanismos que pueden utilizar los usuarios cuando sienten que no se han respetado los estándares correspondientes. Estos estándares de servicio pueden ser diseñados de modo más preciso en relación a los diversos grupos de usuarios o de finalidades (*National Performance Review*, 1995).

Para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos pueden utilizarse indicadores diversos, incluyendo aquellos referidos a las instalaciones físicas del servicio, la facilidad de comunicación y comprensibilidad de lo solicitado, el trato y la actitud del personal, la calidad de los servicios recibidos, y una apreciación de conjunto hecha por el usuario (Treasury Board of Canada, 1995).

### C. Conclusiones

Los sistemas políticos difieren, sea superficial o profundamente. De allí que la política y las políticas públicas pueden no encontrarse, hacerlo parcialmente o de modo esporádico; esto es un hecho. La búsqueda de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública; este es un juicio. Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno:

- Los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizar el análisis de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición, y

- la reforma del Estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y sólo hasta que cambie la función; un gobierno con entradas y salidas (Lahera, 2003).

## Bibliografía

- Arrow, K. (1951), *Social Choices and Individual Values*, Wiley, Nueva York.
- Beam, D. (1996), "If Public Ideas are so Important Now, Why are Policy Analysts so Depressed?". *Journal of Policy Analysis and Management*, Volumen 15, N° 3.
- Bhatnagar, Bhuvan y A. Williams (1992), "Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change", *World Bank Discussion Papers*, N° 183, Washington D.C., Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *El proceso de decisiones fiscales democráticas al nivel nacional, en América Latina tras una década de reformas*, Washington D.C.
- Boeninger, Edgardo (1993), "Coordinación y coherencia en la acción del gobierno. Algunas propuestas a partir de la experiencia", documento interno, Secretaría Gral. de la Presidencia, Santiago de Chile, noviembre.
- Briones, Guillermo (s/f). "La evaluación interactiva", *Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)*, Santiago de Chile.
- Buchanan, J. M. (1968), "An Economist's Approach to 'Scientific Politics'", *Perspective in the study of Politics*, M. Parsons (ed.), Chicago, Rand Mc Nally.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), "Descentralización fiscal en América Latina", *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 596, Santiago de Chile, octubre.
- Deutsch, K. (1966), *The Nerves of Government*, Nueva York, The Free Press.
- Downs, A. (1972), "Up and Down with Ecology-The 'Issue-Attention Cycle'", *The Public Interest* 28, pp. 38-50.
- Frohmann, A. (2003), "Consultas con la sociedad civil sobre negociaciones comerciales: el caso de Chile", ponencia en Seminario, BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Milán.

- Gobierno de Nueva Zelanda (1992), "The Policy Advice Initiative: Opportunities for Management", State Service Commission.
- Heclo, H. (2000), "Campaigning and Governing: a Conspectus", *The Permanent Campaign and its Future*, N. Omstein y T. Mann (eds.), Washington, American Enterprise Institute-The Brookings Institution.
- Holzmann, Robert y Richard Linz (2005), "Old-age Income Support in the 21st Century: the World Bank's Perspective on Pension Systems and Reform", Banco Mundial, enero.
- Jenkins-Smith, H. y P. A. Sabatier (eds.) (1993), "The Study of the Public Policy Process", *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Kaufmann, H. (1976), "¿Are Governmental Organizations Immortal?", *Brooking Intitution*, Washington D.C.
- Kingdon, J. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nueva York, Carper Collins.
- \_\_\_\_ (1966), "Cómo funcionan los institutos de políticas", *Reforma Económica*, N° 3, Revista editada por el CIPE de Washington D.C.
- Lahera, Eugenio (2003), *Introducción a las Políticas Públicas*, Colección Brevarios N° 538, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1992), "Un sector público con entrada y salida", *El Diario*, Santiago de Chile, 29 de mayo.
- \_\_\_\_ y M. Cabezas, Mabel (2000), "Governance and Institutional Development of the Chilean Economy", *Journal of International Development* 12, 1087-1109.
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MARE (Ministério de Administracao Federal e Reforma do Estado) (1998), "Organizacoes Sociais", Brasilia.
- Medellin, P. (2003), "La política en los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia", Documento de trabajo, Bogotá.
- National Performance Review* (1995), "Putting Customers First '95. Standards for Serving the American People", Washington D.C.

- Nelson, R. (1987), "The Economics Profession and the Making of Public Policy", *Journal of Economic Literature*, vol. 25, marzo.
- Nonell, R. (1987), "Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológico conceptual", *Cuadernos de Economía*, vol. 15, Nº 43, Barcelona, mayo/agosto.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1996), "Building Policy Coherence. Tools and Tensions", *Public Management Occasional Papers*, Nº 12, París.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Paul, S. (1994), "Does Voice Matter? For Public Accountability, Yes", *Policy Research Working Paper*. Nº 1388, Washington D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Pizarro, Eduardo (1995), "La comisión para la reforma de los partidos", *Análisis político*, Nº 26. Santa Fe de Bogotá, septiembre/diciembre.
- Rawls, J. (2000), *Collected Papers*, Harvard.
- \_\_\_\_ (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- Rodríguez, A. (2003), "De la Ficha CAS al Programa Chile Solidario", tesis de pre-grado, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos.
- Saint Paul, Guilles (2000) "The New Political Economy: Recent Books by Allen Drazen and by Torsten Persson and Guido Tabellini", *Journal of Economic Literature*. vol. XXXVIII, diciembre.
- Schick, A. (1998), "Why most Developing Countries should not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, Nº 1, febrero.
- Sen, A. (1998), "The Possibility of Social Choice", *The American Economic Review*, vol. 89. Nº 3.
- Treasury Board of Canada (1995), *Quality Services*, Ottawa, Service Standards, octubre.
- Winkler, D. (1994), "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers. Fiscal Decentralization in Latin America", *World Bank Discussion Papers*, Nº 235. Washington D.C., Banco Mundial, julio.



## CAPÍTULO IV

# LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN RÉGIMENES DE “OBEDIENCIAS ENDEBLES”.

## UNA PROPUESTA PARA ABORDAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Pedro Medellín Torres

### A. Introducción

Los estudios de políticas públicas, y más en general, los estudios que por esta vía se hacen sobre la consolidación de las democracias, tienen una seria limitación. No consideran sus referentes principales: el gobierno y el régimen político. Pareciera que las políticas públicas ocurren independientemente de la existencia, la naturaleza o la tipología de los gobiernos en que se trazan y de los regímenes en que se producen. Es decir, independientemente de los factores que determinan la dinámica que le confieren sentido y contenido político a las políticas públicas. Incluso cuando se trata de mejorar los resultados de la intervención pública o de obtener un conocimiento más realista sobre la formación de las decisiones públicas, los estudios parecen considerar que las políticas públicas se explican por sí mismas.

Sin referencia al problema del gobierno y el régimen político, resultan comprensibles las dificultades que encuentran los estudios de políticas públicas cuando se trata de precisar su objeto de estudio, de definir sus objetos observables, especificar los elementos constitutivos de una política, identificar y valorar los actores, escenarios y tramas que intervienen en la estructuración de una política pública. Es la anomalía que expone Regonini (1991) cuando plantea la división de los investigadores no sólo por las metodologías, sino por la misma definición del objeto de estudio. Dice Regonini que *“a la pluralidad de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en el que hallamos términos recurrentes como **policy studies, policy sciences, policy***

*analysis*, o simplemente *public policy*” (los destacados son del texto original, p. 59).

Lo mismo ocurre con la tendencia a generalizar el uso de técnicas de elaboración o modelos de análisis y evaluación de políticas públicas. Pareciera que las políticas pueden ser formuladas, implementadas y evaluadas de la misma manera en Estados Unidos, Francia o España, que en Colombia, Chile o Paraguay. Los intentos más afortunados para establecer si las sociedades desarrollan procedimientos estandarizados para elaborar e implementar políticas se han producido a través de las clasificaciones según el “estilo de políticas” (Richardson, 1982; Mazey y Richardson, 1995; Subirats, 1992), pero sin todavía lograr trascender la descripción de la forma cómo funcionan las comunidades de políticas y cuáles son los procesos de políticas preferidos en cada país. Los problemas de estos enfoques se hacen cada vez más visibles cuando se ponen en evidencia las limitaciones que resultan de no considerar las especificidades y condiciones que la política le impone a la elaboración e implementación de las políticas públicas. Me refiero, específicamente, a los obstáculos que han obstruido los procesos de reforma en América Latina, al momento en que, por ejemplo, los que proponen las reformas no consideran las particulares condiciones políticas (coyunturales y estructurales) que hacen que los márgenes de maniobra de los gobernantes sean muy distintos, sus maneras de gobernar, la estructuración de sus agendas, el manejo de sus tiempos e intensidades del gobierno, los actores e intereses que intervienen y sobre todo una particular manera de diseñar e implementar sus reformas. Sin referencia al régimen político y el gobierno, los modelos analíticos resultan insuficientes para explicar si se trata de diferencias circunstanciales o si más bien tienen un carácter estructural. No se sabe cuáles son los elementos que determinan esas diferencias, ni qué tanta especificidad le imponen a la estructuración de las políticas públicas.

Esa realidad es la que comienza a reconocer parte de la tecnocracia reformadora cuando los Departamentos de Investigación y de Desarrollo Sostenible del BID, en el Informe 2006 sobre el Progreso Económico y Social en América Latina –bajo el sugestivo título de “La política de las políticas públicas”–, afirman que

“Ciertas ideas sencillas pueden ayudar a movilizar la sociedad, pero no son suficientes para entender los procesos del cambio fundamental. Lamentablemente, no hay atajos para llegar a la tierra prometida del desarrollo sostenible y la prosperidad para todos. (...) Lo que queda claro es que cualquiera fuere el ámbito

de la política, no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias; la eficacia de las medidas de política dependerá de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las medidas de política” (BID, 2006:3).

El Informe del BID avanza en la dirección correcta. Aceptar el carácter “inseparable” de los procesos políticos y los de formulación de políticas públicas, como condición fundamental para evitar caer en reformas fallidas y expectativas frustradas, no sólo permite trascender los enfoques del *Public Administration Theory*, que limita la estructuración de las políticas al ejercicio de las estructuras formales de poder y la organización especializada de las tareas y del *Public Policy Analysis*, que circunscribe las políticas a un proceso racional que privilegia la asignación eficiente de los recursos (Anderson, 1984; Dunn, 1994). También ofrece alternativas de salida a los problemas que enfrentan los estudios de políticas, al aportar elementos que posibilitan: definir sus objetos observables, especificar sus unidades constitutivas, identificar y valorar los actores, escenarios y tramas que intervienen en la estructuración de una política pública.

Sin embargo, el avance todavía es insuficiente. Aceptar el carácter inseparable de la política y la formulación de las políticas, pero sin referencia al régimen político en que el proceso en que se desarrolla ni al gobierno en que se traza, no sólo termina por reducir los estudios de políticas al estudio de los actores y las dinámicas de negociación, en un momento del tiempo. La comprensión de las estructuras políticas y de las relaciones de poder que las sustentan, pueden quedar atadas a la coyuntura determinada por la forma particular en que un gobernante ejerce el poder o por la forma en que las fuerzas políticas se despliegan en la lucha por el poder político. También impide tener elementos que permitan comparar las dinámicas de interacción que pueden tener lugar en países en los que la dinámica política llega a ser absolutamente particular y distinta de todas las demás.

Es por esa razón que, cuando el estudio del BID intenta establecer las “características claves de las políticas públicas en América Latina” (Capítulo 6), al final del ejercicio se encuentra que los procesos de formulación obtienen una misma calificación para países tan distintos como Chile, México y Colombia en lo que se refiere a estabilidad de las políticas y efectividad de aplicación, cuando se trata de países con un grado de institucionalización muy distinto.

En el estudio de las políticas públicas, el desafío no está en solamente en identificar los actores políticos (públicos y privados, estatales y no estatales), ni sus interacciones políticas, ni sus dinámicas de negociación

en los procesos de formulación de las políticas. El verdadero reto está en establecer los elementos que determinan los comportamientos de los actores, sus intereses y pautas de intervención frente a los procesos de estructuración de las políticas públicas. Se trata, de especificar tanto los comportamientos a la luz de las reglas de juego que rigen los comportamientos de los individuos y las instituciones, como las interacciones y dinámicas de interacción política a la luz de los procesos de gobierno.

El primer examen (en la perspectiva del régimen político) permite establecer el grado de institucionalización política, es decir, el grado en que los comportamientos y las expectativas de comportamiento se responden o están regidos por los parámetros comportamentales establecidos por la Constitución y las leyes. El segundo examen (en la perspectiva del gobierno), permite dar cuenta del grado de gobernabilidad en que se desenvuelven las actividades de una sociedad y un Estado particular. Institucionalización política y gobernabilidad, son los elementos cruciales que dan cuenta de la disposición que estructuralmente tienen los individuos y las instituciones frente a las reformas. Particularmente, cuando se consideran en la perspectiva de la política y las políticas públicas de los procesos de reforma en América Latina, como este libro se propone.

Este ensayo se propone estudiar los procesos de estructuración de las políticas públicas desde su terreno natural: la política, es decir, desde el régimen político y el gobierno. Por una parte, se trata de identificar los elementos que permiten dar cuenta de la existencia o no de las relaciones de determinación que impone un tipo específico de régimen político sobre los procesos de estructuración de las políticas públicas. Y por otra, se busca proponer un modelo analítico que permita dar cuenta de la direccionalidad de esas relaciones.

Para lograr su propósito, el ensayo está dividido en tres partes principales. En la primera, se exponen los argumentos teóricos y conceptuales que dan cuenta de la centralidad del régimen político y el gobierno en los procesos de estructuración de las políticas públicas. En la segunda, se plantean los elementos que permiten diferenciar los regímenes políticos. Partiendo de los conceptos de territorialidad e institucionalización del orden, se identifican los factores que estructuralmente conducen a establecer una tipología de regímenes políticos, de acuerdo a su grado de consolidación. En la tercera parte, se propone el proceso de estructuración de las políticas públicas para los países que se caracterizan por tener un régimen político débilmente consolidado.

## B. El punto de partida: la necesaria relación entre régimen político, gobierno y políticas públicas

Cuatro grandes razones justifican la centralidad del régimen político en la configuración de la forma de gobierno y en el proceso de estructuración de las políticas públicas:

- a. El régimen político es el ordenamiento que le confiere corporalidad e identidad (propia y particular) a la idea abstracta del Estado, bajo la forma de aparato estatal. El régimen político imprime los rasgos de estatalidad a unas instituciones por encima de otras, y define el sistema objetivo de instituciones del Estado, así como los contenidos que las diferencian de las demás.
- b. El régimen político le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretajan en torno al Estado y la sociedad. Define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales. Por una parte, bajo la forma del *ordenamiento constitucional*, establece los principios, códigos y normas específicos que ordenan y regulan una sociedad particular. Y por otra, bajo la forma de *ordenamiento institucional*, establece los principios que dan fundamento a una particular especialización funcional y una estructuración jerárquica del poder que han de regir y regular la acción institucional del Estado.
- c. El régimen político permite que el Estado se constituya y proyecte como un generador de orden interno y externo. Interno, porque le imprime principios de unidad a las instituciones estatales como representación del Estado. Externo, porque es el factor de cohesión de las estructuras y principios reguladores que rigen la vida en sociedad, para mantener el equilibrio global de sociedad como una unidad relativamente armónica.
- d. El régimen político se constituye en el ordenamiento a través del cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar las decisiones; asigna competencias para comprometer, asignar y aplicar los recursos públicos (humanos, técnicos y financieros); establece los controles y fija las modalidades y los márgenes de participación decisional y/o fiscalizadora de los ciudadanos y las comunidades.

La importancia del régimen político radica, entonces, en que es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas. El régimen establece los distintos niveles de decisión,

organización y operación estatal, al momento en que especifica la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal. La indicación de jerarquías define la ruta crítica que deben seguir las decisiones y acciones que guían la acción estatal. Los principios organizacionales precisan los elementos que han de inspirar y dirigir las estructuras, funciones y procedimientos en los organismos y entidades del Estado. Las relaciones de poder determinan los grados de subordinación que rigen a las autoridades de política pública.

En este sentido, la importancia de abordar las políticas públicas –y también los problemas de consolidación democrática– desde la perspectiva del gobierno radica, por una parte, en la potencia que tiene el gobierno como *concepto* para sintetizar los problemas de la filosofía, política y la economía (Strauss, 1996). Y, por otra, en el poder explicativo que tiene el gobierno *como proceso* (y más precisamente como *proceso de conducción*) para dar cuenta de la novedosa consistencia, viabilidad y trascendencia de las relaciones entre la sociedad y el Estado. El ejercicio de gobierno *revela*, en su exacta magnitud, el contenido democrático o no de un determinado tipo de régimen político.

Así como los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, la estructuración de las políticas públicas está determinada por: i) la manera particular en que los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; ii) la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer desde el gobierno (o contra él) un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad; iii) el grado en que la distribución del poder estatal se distorsiona en poder burocrático que emerge para interferir (o potenciar) la consecución de los objetivos de gobierno; iv) el tipo de instancias y mecanismos comunicacionales que rigen las relaciones entre gobernante y gobernados; y v) el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno.

El ejercicio de gobierno determina el sentido y contenido político de las políticas públicas. Las políticas dan cuenta de una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados. Señalan en concreto a quiénes se orienta la acción gubernamental y a quiénes no, y expone las razones, evidenciando una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad. También

evidencian el grado de control que efectivamente tiene el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Basta considerar que la definición y puesta en marcha de una decisión y su posterior conversión en política pública requiere de la aplicación, en una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr que infiltre al aparato y se interiorice en la sociedad. Las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad. Las políticas son el dispositivo de gobierno, por excelencia, a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa.

En su *función estratégica*, las políticas públicas definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado; concretan las condiciones para traducir los principios de flexibilidad y autonomía en ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente; definen cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público para ser incluidos en la agenda de gobierno, y describen los niveles de homogeneidad y armonía que rigen la gestión integradora de los mercados y las economías nacionales.

En su *condición institucional*, las políticas públicas no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su *relación con las estructuras políticas*, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado.

En su *relación con la sociedad civil*, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan.

### C. Elementos para la diferenciación de los regímenes políticos

Las políticas públicas expresan de manera concreta las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna

del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno. Pero el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas. También imprime sentido normativo y contenido valorativo a las mismas en su papel de vehículo de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. Por una parte, imprime sentido normativo porque a través de normas y procedimientos estables y permanentes fundamenta el papel de las políticas en la búsqueda de un determinado comportamiento político y social que progresivamente se interioriza como norma en la sociedad y en el Estado. Por otra, imprime contenido valorativo porque da visibilidad al hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra.

Una elección de política significa la elección de una opción sobre un conjunto de alternativas de política. Sentido normativo y contenido valorativo hacen que las políticas públicas no solamente encarnen y concreten la función gubernativa. Más estructuralmente, desde el régimen político, las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego, por parte del gobernante, de su particular *proyecto de dirección política y dirección ideológica* del Estado y la sociedad que se gobierna y su *proyecto de dirección* acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad, y viceversa.

## 1. Territorialidad e institucionalización del orden

Territorialidad e institucionalización del orden se constituyen en los ejes claves de relación orgánica entre el Estado y el régimen político. Por una parte, la territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada<sup>1</sup>. Por su parte, la institucionalización

---

1 La territorialidad, como campo relacional, se constituye a partir de tres grandes campos de relación social: i) el campo de las *articulaciones*, donde se concretan las formas institucionalizadas (como por ejemplo, la moneda, los impuestos) de cohesión y validación social a través de las cuales los individuos se encuentran en un ámbito de interacción común. Allí es donde no sólo emergen los sentimientos de nacionalidad, ciudadanía y solidaridad social, sino también donde la atomización de los individuos (como agentes económicos) es superada por su regulación (como agentes políticos y sociales) mediante el ejercicio de la constitución y las leyes; ii) el campo de las *jurisdicciones*, que precisa la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimita las competencias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo,

del orden define la producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva (Oszlak, 1991).

La territorialidad no sólo da cuenta de los dispositivos a través de los cuales el Estado cubre a la nación y ésta cubre a todo el territorio. También establece los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y los mercados. Más que revelar desajustes en el sistema político, los problemas de territorialidad, como problemas de cohesión interna, ponen en evidencia la existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político<sup>2</sup>.

Por su parte, la institucionalización del orden puede ser entendida como un proceso de dos dimensiones. Por un lado, como el proceso mediante el cual los principios y valores que dan fundamento a las instituciones son *conocidos, aceptados y practicados* regularmente, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso. Aquí el grado de institucionalización está dado por la capacidad que tienen los principios y valores institucionales para mantener la unidad del poder político y la cohesión del aparato estatal por encima de las tensiones y conflictos de la sociedad (O'Donnell y Schmitter, 1991). Y, por otra parte, la institucionalización del orden puede ser entendida como el proceso mediante el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad en sus estructuras, funciones y procedimientos. El grado de institucionalización está determinado por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones estatales en sus estructuras, funciones y procedimientos (Huntington, 1991). La institucionalización del orden concreta las formas de interacción de los individuos, como relaciones de consenso o represión. Es el campo de encuentro entre dominación y hegemonía. La institucionalización del orden también define

---

militar, etc.); iii) el campo de las *regulaciones*, en donde se concreta la aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal, con el propósito de imprimirle un determinado rumbo a los procesos políticos, económicos y sociales, en una formación social determinada.

- 2 La lucha por el control territorial no es una lucha electoral. Es una lucha por la apropiación privada de los espacios e instrumentos de decisión y gestión del poder político, en los que cada agente y cada agencia (estatal o privado) busca controlar para sí una porción cada vez mayor del poder político. En la medida en que la confrontación avanza, el gobierno, como centro organizado de poder, sufre un descentramiento, ya que debe compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales.

los principios de cohesión externa que rigen al Estado en su relación con la sociedad, los mercados y otros Estados. Antes que revelar problemas de eficiencia administrativa, los problemas de cohesión externa, como problemas de institucionalización del orden, ponen en evidencia la irrupción incontrolada e incontrolable de una multiplicidad de formas, instancias e instrumentos paralelos a las formas, instancias e instrumentos institucionales del Estado en la regulación y control de la vida en sociedad.

Se dice que un orden político está *débilmente institucionalizado* o *parcialmente institucionalizado* cuando no todos los ciudadanos conocen, aceptan o practican un mínimo de reglas de juego institucional. Esa situación puede reproducirse bajo dos formas bien diferenciadas. Por una parte, cuando los comportamientos sociales se pueden predecir. Es decir, cuando aquellos que no conocen, no aceptan o no practican los principios y valores institucionales mantienen comportamientos transparentes y previsibles, o por lo menos dentro de parámetros que son perfectamente contrarios a los que rigen aquella institucionalidad que rechazan y por ello pueden ser anticipados. Y por otra parte, cuando los comportamientos son tan incontrolables que no pueden ser predichos. Es decir, cuando aquellos que no conocen, no aceptan o no practican los principios y valores institucionales mantienen comportamientos que son cada vez más difusos y complejos. La multiplicidad de parámetros que tales comportamientos pueden generar es tal, que es capaz de apropiarse y distorsionar los principios y valores de la institucionalidad formal.

Mientras que en el primer caso el Estado puede propiciar cambios políticos y legales que obliguen a los ciudadanos a mantenerse bajo un determinado orden institucional, en el segundo caso, el quiebre del orden es total. Los patrones de regulación y control social se muestran incapaces para dar cuenta de las secuencias conductuales de la realidad social. Este tipo de institucionalidad parcial tiene los caracteres propios de los que O'Donnell (1996) denomina la *otra institucionalidad* que se erige como paralela a la institucionalidad formal plasmada en las leyes.

## 2. Estabilidad/incapacidad estatal y estabilidad/incapacidad gubernativa

El par territorialidad e institucionalización del orden adquiere su mayor visibilidad cuando se expresa a través de los problemas de estabilidad o incapacidad del Estado y de estabilidad o incapacidad del gobierno. Mientras que los problemas de territorialidad están asociados a los problemas de estabilidad del Estado, los problemas de institucionalización

del orden están asociados a las dificultades para mantener estabilidad del gobierno.

Cuando se afirma que los problemas de territorialidad ponen en cuestión la estabilidad del Estado, se hace referencia a su capacidad para mantenerse y reproducirse bajo un orden establecido. Esto es la imposibilidad para:

- i) Mantener la vigencia del territorio, como *campo de articulaciones*, lo que revela el quiebre de los patrones de cohesión y validación social. Es el momento en que los fundamentos de la nacionalidad y la ciudadanía no sólo se diluyen en medio de las luchas por el control territorial, sino que el ejercicio de la Constitución y las leyes ya no puede mantener la unidad en la diferencia.
- ii) Mantener la vigencia del territorio, como *campo de jurisdicciones*, lo que revela el quiebre de los sistemas jerárquicos de autoridad que rigen las instituciones y el ejercicio de poder político institucionalizado. Es el momento de la desnaturalización y descomposición del poder político, en el que las competencias, funciones y responsabilidades que ordenan la acción de los individuos explotan en mil pedazos.
- iii) Mantener la vigencia del territorio, como *campo de regulaciones*, lo que revela el quiebre de los instrumentos y mecanismos que aseguran el monopolio de la fuerza y la unidad de la intervención estatal, y con ellos la imposibilidad de imprimirle un rumbo determinado a los procesos políticos, económicos y sociales. Sin referencia a los patrones de cohesión social vigentes, de los sistemas jerárquicos de autoridad reconocidos o a la unidad estatal existente, la estabilidad del Estado está cuestionada.

Ahora, cuando se afirma que los problemas de institucionalización del orden ponen en cuestión la estabilidad de los gobiernos, se hace referencia a la incapacidad para mantener la dirección y el control en el proceso de conducción de la sociedad y el Estado que se gobierna. Esto es, su incapacidad para:

- i) asegurar que todos los ciudadanos conozcan, acepten y practiquen todos los principios institucionales, lo que revela la incapacidad de los gobiernos para mantener –por encima de las tensiones y conflictos– la unidad del poder político y la cohesión interna del aparato estatal;
- ii) asegurar que las organizaciones públicas se adapten a las exigencias del cambio, lo que revela la incapacidad gubernamental para mantener la cohesión externa del Estado en su relación con la sociedad y con otros Estados;

iii) mantener la cohesión interna y externa de la acción estatal, por lo que la estabilidad de un gobierno queda seriamente cuestionada.

Si se considera la situación en un cuadrante, se tiene que en el margen superior izquierdo (territorialidad total [TT] e institucionalidad completa [IC]) se ubican aquellos países caracterizados por estabilidad estatal y estabilidad gubernativa; en el margen superior derecho (territorialidad total [TT] e institucionalidad incompleta [II]) se ubican los países con estabilidad estatal e inestabilidad gubernativa; en el margen inferior izquierdo (territorialidad parcial [TP] e institucionalidad completa [IC]) se ubican los países con inestabilidad estatal y estabilidad gubernativa; y en el margen inferior derecho (territorialidad parcial [TP] e institucionalización incompleta [II]) se ubican los países que tienen en la inestabilidad estatal y la inestabilidad gubernativa a su principal característica. Vale la pena aclarar que si bien desde el punto de vista analítico se pueden considerar países con inestabilidad estatal y estabilidad gubernativa, en la realidad estos casos no pueden ser considerados, debido a que aun en las condiciones de la más feroz dictadura (que indicaría una situación de inestabilidad estatal con estabilidad gubernativa), sin territorialidad total no puede haber institucionalización completa del orden. Más precisamente, sin control territorial, ningún Estado ni gobierno puede asegurar la institucionalización del orden social.

<b>TT/IC</b>	<b>TT/II</b>
Países que presentan estabilidad estatal con estabilidad gubernativa.	Países que presentan estabilidad estatal con inestabilidad gubernativa.
<b>TP/IC</b>	<b>TP/II</b>
Países que presentan inestabilidad estatal con estabilidad gubernativa.	Países que presentan inestabilidad estatal con inestabilidad gubernativa.

### 3. Hacia una tipología de los regímenes políticos

La consideración del par territorialidad/institucionalización del orden, a la luz de los problemas de estabilidad/inestabilidad estatal y estabilidad/inestabilidad gubernativa, pone en evidencia el principio de unidad básica que debe regir al Estado: la unidad que debe mantener en el ejercicio de poder político y en la acción de sus instituciones. Por una parte, *la unidad de poder político institucionalizado* (UPPI) se define como aquella

característica o atributo que le permite al Estado imprimir principios de cohesión interna específica al conjunto de instituciones que lo componen. Se trata de un rasgo que impide que los distintos grupos sociales y los grupos en el poder se incrusten, apropien o repartan en feudos y parcelas el aparato estatal, y con él se apropien del poder estatal (Poulantzas, 1985:332). Por otra parte, la *unidad de acción institucional* (UAI), se define como aquel rasgo que le confiere cohesión externa específica a la acción de las instituciones del Estado. Se trata de un rasgo que le impide a los grupos sociales, dominantes o dominados, sustituir al Estado o tomar como propios uno o varios ámbitos y funciones inherentes a la acción estatal. Si se considera la relación entre el grado de unidad de poder político y la unidad de acción institucional y el grado de permeabilidad de las estructuras a los intereses, en un cuadrante tendríamos la siguiente situación:

<p style="text-align: center;"><b>Existe UPPI y UAI</b></p> <p>Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal existen independientemente de los intereses privados.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Existe UPPI, pero no UAI</b></p> <p>Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal son ocasionalmente permeadas por los intereses privados.</p>
<p style="text-align: center;"><b>No existe UPPI, pero existe UAI</b></p> <p>Por razones expuestas anteriormente, este caso no se considera.</p>	<p style="text-align: center;"><b>No existe UPPI, ni UAI</b></p> <p>Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal dependen del momento que atraviesen los intereses privados.</p>

El desdoblamiento del par territorialidad/institucionalización del orden en los pares estabilidad/inestabilidad estatal-estabilidad/inestabilidad gubernativa, permiten configurar la siguiente tipología de los regímenes políticos:

*a) Países de régimen político tipo I o regímenes de obediencias fuertes*

Hace referencia a aquellos casos en los que la *territorialidad es total* y la *institucionalización del orden es completa*. Se trata de países en donde el Estado cubre a toda la nación, y ésta llega a todo el territorio, y

la institucionalidad es conocida, aceptada y practicada por toda la sociedad (incluso por aquellos a quienes la propia institucionalidad excluye como parte del ordenamiento). Por ello tienen estabilidad política y alta valoración económica y social. Nos referimos aquí a los países cuya principal característica es la estabilidad estatal acompañada de estabilidad gubernativa. Se trata de regímenes en los que el Estado y el gobierno tienen una elevada capacidad para mantener tanto la unidad del poder político institucionalizado como la unidad de acción de sus instituciones. En este tipo de régimen se pueden considerar los casos de Estados Unidos (Herson, 1987), Francia (Jobert y Muller, 1987) y España (Subirats y Gomá, 1998).

Se trata de regímenes de *obediencias fuertes*. Es decir, regímenes cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal son tan sólidas que existen independientemente de los intereses privados. Y como tales los subordinan y regulan (a los intereses), conduciéndolos en un marco preciso del que no pueden salir, y lo suficientemente flexible como para que no se vayan a sofocar. En estas condiciones, las reglas del juego político e institucional son firmes y se mantienen por encima de las contingencias que se puedan presentar.

b) *Países de régimen político tipo II o regímenes de obediencias medias*

Son aquellos que presentan *territorialidad total e institucionalización del orden incompleta*, es decir, en los que el Estado cubre a toda la nación, y ésta llega a todo el territorio, pero la institucionalidad presenta fisuras tales que hacen que no todas las instituciones públicas sean conocidas, aceptadas y practicadas por la sociedad. Son países cuya principal característica es la estabilidad estatal con inestabilidad gubernativa, regímenes en los que el Estado tiene capacidad para mantener la unidad del poder político institucionalizado, pero el gobierno no la tiene para mantener la unidad de acción de sus instituciones. Por ello, no todas las instituciones son estables políticamente y valoradas económica y socialmente. Dentro de esta agrupación podemos considerar los casos de Argentina (O'Donnell, 1998), Chile (Moulian, 1997) e Italia (Regonini, 1996)

También se los cataloga como regímenes de *obediencias medias*, es decir, regímenes cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal son **ocasionalmente** infiltradas por los intereses privados. Sus estructuras y prácticas de poder político no logran subordinar ni regular completamente los intereses privados. La existencia de

unas pocas porosidades les impide que puedan encauzar y conducir tales intereses en el marco preciso de la institucionalidad política. Y, sin embargo, el marco es lo suficientemente flexible como para que los intereses no se vayan a sofocar. A pesar de las porosidades y filtraciones que se puedan presentar y que en un momento impiden su total consolidación, en general presentan reglas de juego político e institucional estables.

c) *Países de régimen político tipo III o regímenes de obediencias endebles.*

Este tercer grupo de países corresponde a aquellos en los que la *territorialidad es parcial* y la *institucionalización del orden es incompleta*, no cubriendo el Estado a toda la nación, ni ésta a todo el territorio, y en donde la institucionalidad presenta fisuras que hacen que sólo unas pocas instituciones sean difundidas y activas, mientras que la mayoría no son estables políticamente ni valoradas económica y socialmente. Nos referimos a los países cuya principal característica es la fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa. El Estado y el gobierno no son capaces para mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones. En este tipo de régimen podemos considerar los casos de Colombia (Reyes y Gómez, 1988; Safford y Palacios, 2002), México (Rousseau, 2001; Cortés, 2005), Bolivia (Mendoza Pizarro, 1997; San Martín Arzabe), Venezuela (Villarroel, 2001) y Perú (Cotler, 1998).

Son regímenes cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal están **determinadas** por la coyuntura que atraviesan los intereses privados en un momento del tiempo, esto es, regímenes de obediencias endebles. Cualquier cambio que se produzca en los intereses, implica un cambio en las estructuras y prácticas de poder político o altera su adecuado funcionamiento. Esa fragilidad no sólo hace que en el régimen político lo único seguro sea la incertidumbre y su principal característica la inestabilidad, sino que también altera el funcionamiento del aparato estatal. Es decir, hace que el aparato gubernamental vea afectada su capacidad para ordenar, conducir y administrar los recursos disponibles y asignarlos conforme a los criterios que haya definido el gobierno; que el aparato legislativo se vea sometido a una dinámica tal de interferencias, que la actividad legislativa se caracterice por una explosión normativa con leyes que se expiden con baja calidad en formas y contenidos y que los ciudadanos tienen muy poca disposición a aceptar. Sin embargo, no se trata del reino de la anarquía. La subordinación que

impone la primacía de los intereses privados sobre las estructuras y prácticas de poder político, no alcanza hasta el punto de filtrarse y someter a todo el aparato estatal. El Estado logra mantener una cierta porción de la institucionalidad lo suficientemente flexible como para que los intereses y las iniciativas privadas no se vayan a sofocar, pero tampoco a imponer del todo. En ellos, las reglas del juego político e institucional son firmes y mantienen un cierto margen de autonomía, inclusive por encima de las contingencias que se puedan presentar.

Si se tratara de ordenar, de manera sintética, los distintos tipos de régimen político, se obtendría el siguiente cuadrante:

<p><b>Regímenes de <i>obediencias fuertes</i></b></p> <p>Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal existen independientemente de los intereses privados.</p>	<p><b>Regímenes de <i>obediencias medias</i></b></p> <p>Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal son ocasionalmente atravesadas por los intereses privados.</p>
<p>No se cumple</p>	<p><b>Regímenes de <i>obediencias endebles</i></b></p> <p>Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal dependen del momento que atraviesen los intereses privados.</p>

d) *La especificidad de América Latina como una región bajo regímenes de obediencias endebles*

América Latina posee unas particularidades que la excluyen de los análisis convencionales. El carácter incompleto del pacto que sostiene la organización política e institucional, el uso recurrente de los mecanismos de excepción como alternativa para gobernar y la consolidación de una cultura del atajo como mecanismo de supervivencia social, se constituyen en elementos reveladores de un país bien atípico. Esa naturaleza irregular de los regímenes políticos latinoamericanos, parece encontrar su síntesis en tres rasgos característicos: la informalidad, la precariedad política y la fragmentación social.

En primer lugar, la informalidad caracteriza la manera en que las instituciones son permanentemente “*instrumentalizadas*” por lógicas privadas y facciones políticas. Es decir, la manera cómo los intereses privados van copando los ámbitos estatales y los no estatales, penetrando las instituciones en busca de un beneficio determinado. Sometidas a la presión y las luchas entre intereses privados, las instituciones se ven forzadas a desplazarse entre el extremo de la más precisa formalidad jurídica que la sostiene, y el extremo de la más vigorosa informalidad de los particularismos que las activa. Así, las lógicas privadas y las facciones políticas capturan y definen cada sentenera judicial, cada ley y cada tarea de gobierno. Las instituciones y las acciones estatales son movilizadas porque hay un interés particular que las impulsa a hacerlo; porque hay alguien que las convierte en instrumento.

En segundo lugar, se trata de una región caracterizada por una precariedad política que pone en evidencia el escaso grado de constitución de los mecanismos de organización y participación política. Con la excepción de Chile y Uruguay los partidos políticos, no han logrado constituirse como instancias que permitan cristalizar y hacer explícitos los intereses contrapuestos, las tensiones y los conflictos latentes en una sociedad. Tampoco han logrado estructurar espacios en los que fluyan las demandas sociales para canalizarlas hacia el espectro de las deliberaciones públicas sobre los proyectos políticos a escoger. La política termina regida por la primacía de los intereses privados como principio de acción individual y colectiva; por la opacidad como el criterio tutelar en el manejo de los asuntos públicos; por el intercambio de favores como dispositivo de regulación institucional, y por la personalización del poder como fuente de legitimación política y social. Los espacios de la acción política aparecen cada vez más copados; de ahí que Sartori (1983) los defina como políticos “no-profesionales” y políticos “semi-profesionales”. Los primeros, llegan a las corporaciones públicas o cargos de elección popular con la convicción de “prestar un servicio social” a su región o municipio, por lo que dejan de lado sus actividades como industriales, comerciantes y agricultores, rentistas, sacerdotes o personalidades culturales. Los segundos, llegan a la política buscando ocuparse de manera relativamente estable de ella. Su liderazgo en barrios y comunidades les ha permitido conocer de cerca los beneficios privados que esa condición les puede reportar. Hacen de la “ayuda” a la comunidad un negocio. Ya en la política, todos mantienen una doble vida: como políticos y como empresarios particulares (de la economía o la comunidad). En el doble discurso, recurren a

éticas muy flexibles para el manejo de los asuntos públicos relevantes, sin permanecer fiel a ninguna causa ni proyecto político.

Y, en tercer lugar, la fragmentación social también encarna la débil constitución de la nación. Es decir, la insuficiente voluntad colectiva para vivir respetando reglas mínimas o para mantener el espíritu que confiere legitimidad a las instituciones que la regulan y fundamenta la razón de existir políticamente como colectividad. Por esa razón, el problema no radica en la falta de soluciones, sino en el enfrentamiento irresuelto entre ellas. Por sus características, alude a esa especie de empate agónico en que vive la sociedad y el Estado en la región. Se trata de actores que, por su profunda heterogeneidad, poseen la fuerza para desestabilizar, pero no para imponerse. La ideología, la corrupción, el bandolerismo, el tráfico de influencias y la supervivencia, coexisten y se confunden como rasgos constitutivos de una región convulsionada.

Informalidad, precariedad política y fragmentación social hacen que la sociedad política aparezca sometida por todo tipo de intrigas y conspiraciones. Cada actor tiene la fuerza para bloquear la acción de aquellos que van contra sus intereses reales o imaginarios, pero sin que esa fuerza llegue a ser suficiente como para imponerla de manera hegemónica sobre las demás. El resultado no puede ser distinto al de un régimen configurado en torno a adhesiones endebles (*alléances fluides*) que nunca logran consolidarse, y que se revelan a través de los siguientes rasgos distintivos:

- i) *Lo político no se construye por la diferencia deliberante.* Se construye a partir de la negación del otro. No se busca argumentar, pero sí someter. Es la lógica de “el que no está conmigo, está contra mí”.
- ii) *Lo público no llega a constituirse como el substrato de un pacto social que fundamenta el orden político e institucional.* Se constituye de la agregación elemental de intereses privados. Lo público no marca el límite de lo privado, sino que cada uno lo interpreta como la extensión de su propio interés. Nadie está dispuesto a sacrificar nada por el otro, ni por la colectividad. Como agregación de intereses, la construcción de lo público involucra un acuerdo entre los que se consideran como intereses relevantes. Son acuerdos parciales. Lo público es lo que interesa a unos que se unen en torno a una causa o un propósito. Los que acuerdan definen los contenidos de la esfera de preocupaciones públicas. Los espacios públicos que fundamentan el sentido de existencia de la ciudadanía, como por ejemplo la opinión (pública), lo son por la demarcación de los intereses privados con respecto a los que están por fuera de los acuerdos.

- iii) *La nación no está construida por referencia a una voluntad colectiva que tiene conciencia de un origen común ni de su existencia como pueblo soberano.* La nación es deducida de los rasgos distintivos de los comportamientos individuales y grupales. El “ser” latinoamericano implica moverse en fronteras siempre precarias (entre la ley y la regla, entre legalidad y legitimidad, entre política y economía). Es la primacía de una especie de cultura del atajo en donde no todo lo que es legal es culturalmente aceptado.
- iv) *El régimen político es demasiado frágil y la política está sojuzgada por una volatilidad creciente.* Todo está sometido a un cambio incesante. Nada permanece ni se consolida. Es la debilidad que, paradójicamente, le confiere al régimen político colombiano su propia fuerza; esa que le permite adaptarse y subsistir como un régimen de rostro renovado. En él coexisten la formalidad de las instituciones y la informalidad de los regímenes de excepción. Es el atributo que le permite aparecer, más precisamente, como un régimen muy flexible cuya fortaleza consiste en la “combinación de los mecanismos ‘democrático formales’, con los ‘represivos autoritarios’” (Rojas y Palacio, 1990:85). Pero no se trata de una represión autoritaria auto-limitada por el alcance de los mecanismos de excepción. Se trata más bien de un recurso que le permite desbordar los límites de la institucionalidad existente (incluso la de excepción) y establecer una nueva institucionalidad (paralela) que le facilite un trámite más rápido de las tensiones y conflictos sociales<sup>3</sup>.
- v) *El Estado existe, pero es tremendamente débil.* Las reglas del juego institucional y social están regidas por principios y valores que no todos conocen, no todos aceptan y no todos practican. Es en los bajos niveles de institucionalización política donde las instituciones pierden valor y cohesión como dispositivos de regulación de la sociedad y del Estado. La pérdida de valor tiene como contraparte la cada vez mayor primacía del poder personal. Las decisiones y acciones institucionales se rigen cada vez menos por los procesos y las normas establecidas, y están determinadas cada vez más por el carácter y talante de las personas que las dirigen. Mientras tanto, en un mismo ámbito terri-

---

3 Para efectos de este trabajo el concepto de *parainstitucionalidad* se define siguiendo la proposición de Rojas y Palacio (1990), según la cual sería “una serie de mecanismos de regulación social y resolución de conflictos que no recorren las vías formales de corte constitucional o legal, sino que se rigen por acuerdos informales, por mecanismos ad hoc; pueden ser legales o ilegales; son caminos alternativos a una institucionalidad rígida e incapaz de responder a los desafíos coyunturales del conflicto social o la acumulación de capital” (p. 72).

torial pugnan distintos actores por el control de cada metro cuadrado, cada uno con sus propios ejércitos y buscando imponer sus propios principios de organización y regulación de la sociedad y el Estado en el territorio en disputa.

vi) *La debilidad del Estado le confiere un lugar crucial al gobierno.*

Este último debe asumir la tarea de consolidar el régimen político y mantener la unidad de la nación, por lo que se convierte en un actor determinante. Pero no es el único que define el rumbo del Estado y de la sociedad; en esa tarea debe competir con otros actores que emergen como tenedores reales de poder territorial. El gobierno tiene la fuerza y concentra en torno suyo los recursos de la legalidad del poder formal, pero no logra imponerlos de manera hegemónica. Se vive en un régimen presidencialista de mayorías, en el cual quien gana controla la composición del gobierno y la administración pública, en un juego de suma cero y los perdedores, lo pierden todo. Bajo una especie de “supremacía presidencial”, el interés del gobernante se invoca como el interés general de la sociedad, y la dirección que propone se asume como medida de la ascendencia que pueda tener. La acción política e institucional adquiere la apariencia de estar regida por los deseos del gobernante, y eso hace que los grados de dispersión de la competencia y el poder político desaparezcan a favor de quien gobierna. Las mayorías no se construyen por identidad ideológica, sino en busca de beneficios individuales inmediatos. Y eso confiere una tremenda inestabilidad a los acuerdos políticos que sostienen el poder presidencial. Por eso, para mantener las mayorías que les permitan gobernar, los presidentes han tenido que moverse entre las ofertas populistas y las negociaciones politiqueras. De ahí que pareciera que sobran los partidos, que estorba la justicia y que el parlamento sólo es arena de negociación.

En ese contexto, los procesos de estructuración de políticas públicas adquieren una connotación muy especial. La formación, enunciado y ejecución de las políticas públicas están siempre determinados por la dinámica política e institucional que se impone en un régimen de adhesiones endebles. Eso implica la imposibilidad de observar las políticas a la luz de modelos generales que se fundamentan en supuestos que no siempre se cumplen en el caso latinoamericano.

## D. La estructuración de las políticas públicas en regímenes de *obediencias endebles*

En condiciones de obediencias endebles, la linealidad de los modelos secuenciales del tipo Fines/Medios/Productos/Impactos aparece claramente desbordada. Revela una situación en la que coexisten un conjunto de *agentes, agencias y discursos* cuyos intereses evolucionan siempre de manera incierta. Sus acciones y decisiones se desenvuelven en un escenario en el que no todas las variables están controladas o son controlables. En condiciones de lucha por el control territorial o del aparato estatal, irrumpen como frentes reales de poder. Y la institucionalidad en que operan es tan frágil, que la existencia de tensiones y conflictos no sólo limita la movilidad de los recursos disponibles, sino también subordina la consistencia y continuidad de las políticas públicas a los quiebres de la coyuntura política.

En este tipo de régimen, la excepción siempre será la regla: las tareas de coordinación serán las tareas de concertación. Las llamadas de jerarquía funcional siempre serán desplazadas por las llamadas de la jerarquía política. La invocación de lo público, en realidad será la defensa de lo privado, en un escenario en donde quienes se proclaman sus defensores en realidad son sus mayores beneficiarios. La autonomía restringida trasciende los debates sobre el grado de racionalidad de las políticas o sobre las tensiones existentes entre los procesos técnicos y los procesos políticos, para reubicar la discusión en el terreno mismo de los *momentos, dispositivos y operadores* que rigen la estructuración de las políticas públicas. Los fines y medios inicialmente previstos de una política se alteran progresivamente en la medida en que las políticas ingresan y son apropiadas por los funcionarios y las organizaciones públicas. Comienza, entonces, el ajuste (negociación) de los fines, desde el momento mismo en que el gobernante expresa su propósito de poner en marcha el aparato de gobierno. De allí hasta el momento en que la intención de gobierno se convierte en un enunciado de política pública, los fines han sido redefinidos una y otra vez. La estructuración de las políticas es percibida como un proceso dinámico que puede llegar a modificar su sentido y contenido, en la medida en que los enunciados tienen que ajustarse a los contextos en que deben ser llevados a la práctica. Los objetivos iniciales pueden ser subestimados por los nuevos objetivos operacionales, su jerarquía puede verse invertida y los medios utilizados *de facto* pueden tener origen en un compromiso (político, económico o institucional) y así diferir de los medios previstos *in abstracto* (Monnier, 1991:136).

En el momento en que los enunciados entran en las organizaciones públicas, el ajuste sobre los fines es sustituido por el ajuste sobre los medios. Los enunciados de política van siendo ajustados por quienes van recibiendo la responsabilidad de llevar a cabo la política. Este ajuste no sólo responde a la exigencia de que el funcionario comprenda el enunciado, se comprometa con él y disponga lo necesario para su realización. También responde al propósito de incorporar en la ejecución de la política sus propios intereses y compromisos. En la estructuración de las políticas, lo que marca a los políticos y a los burócratas no es tanto una construcción racional/secuencial, como el surgimiento continuo, incontrolado e incontrolable de una imaginación radical y creadora, regulada por unas reglas de juego (político e institucional) bien definidas y alimentadas por el flujo de los intereses, las representaciones, los afectos y los deseos que rigen la práctica política y la acción partidista. Los patrones que rigen la secuencia Medios/Productos/Impactos están regidos por la primacía de intereses privados, que se esconden bajo una “*raison d’État*”.

### 1. Consideraciones generales de aproximación a un modelo de estructuración de políticas para regímenes de obediencias endebles

En condiciones de fragilidad política e institucional, la estructuración de las políticas parte de los siguientes supuestos generales:

- a. *El Estado se ha feudalizado.* El aparato estatal y las instituciones que lo compone, encarnan una lucha a muerte para apropiarse de los feudos más atractivos y rendidores para los intereses particulares de los actores en confrontación. Es el supuesto que da cuenta de la precariedad del régimen político y del aparato estatal para hacer trascender los intereses públicos sobre los intereses privados y para mantener la división de poderes y la unidad de acción de las instituciones.
- b. *No existe sincronía entre fines y medios.* En condiciones de feudalización, la primacía de los intereses privados sobre los intereses públicos hace que se distorsione el sentido y contenido de la intervención estatal. Los fines que persigue el gobernante se degradan para convertirse en medios, o los medios se enaltecen para convertirse en fines, bien porque los fines sólo son utilizados como pregón para ilusionar a los gobernados, cuando los fines reales son distintos o se busca un resultado distinto que no puede explicitarse, o bien porque los fines no son asumidos como tales por los responsables de la ejecución de

las políticas, pues imponen sus propios fines como si fueran los de aquél.

- c. *La información es un recurso escaso y fuente de poder.* Es el supuesto según el cual la burocracia y el poder burocrático, lejos de estar asociado a una fuerza política autónoma y neutra que tiene como función primordial traducir las políticas y estrategias globales en planes y proyectos puntuales, se constituye en un factor de interferencia y bloqueo estructural a la acción de las organizaciones en cumplimiento de sus propósitos. Desprovistos de una carrera funcionarial, de las garantías mínimas de subsistencia y reproducción profesionalizada, la burocracia y el poder burocrático se constituyen en una estrategia consciente de supervivencia política, económica y social de los funcionarios frente a la voracidad del orden establecido.
- d. *Las relaciones jerárquicas y funcionales están subordinadas a la dinámica de las relaciones políticas.* Es la alteración de los sistemas de gestión y aplicación laboral entre quienes nominalmente detentan los altos cargos del Estado y los que realmente controlan el desempeño de los puestos de trabajo. Las llamadas de jerarquía funcional siempre serán desplazadas por las llamadas de prestigio. Las líneas de mando no estarán constituidas por referencia al mapa orgánico y funcional de las organizaciones públicas, sino por la línea de dirección de quien controla –como propio– cada feudo del aparato estatal.
- e. *No hay perfecta movilidad de factores.* La multiplicidad de fuerzas que interfieren hace que la asignación y uso de los recursos esté limitada por la presencia de factores “externos” que no permiten que la oferta y la demanda de bienes públicos puedan representar la totalidad de los beneficios que se obtienen, ni la totalidad de los costos en que los individuos incurrirán al interactuar en la sociedad. Lo público no logra constituirse en un referente de la acción de la sociedad y del Estado.

## 2. Sobre el carácter simultáneo y de retroalimentación:

la estructuración de políticas como un proceso recurrente de selección/jerarquización/apropiación

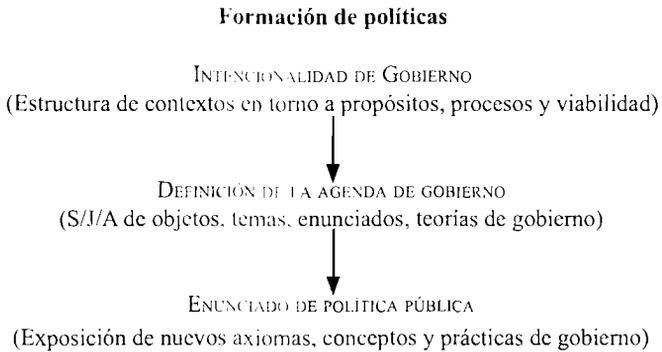
La estructuración de las políticas públicas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso de intermediaciones políticas a través de las cuales emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes y agencias públicos y privados en pugna por imponer un

determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. Los posicionamientos, estrategias y tácticas de cada uno en la confrontación, están regidas por principios de cambio y principios de conservación. En ellos subyacen el sentido y contenido de sus luchas por el orden. Maturana (1995:10), en su análisis de los fenómenos sociales, demuestra que la tensión entre el cambio y la conservación se produce y desarrolla a través de procesos secuenciales de *selección, jerarquización y apropiación* (que en adelante llamaremos S/J/A), es decir, procesos que modifican “*el conjunto de valores extrínsecos que es indispensable para comprender, describir y explicar las políticas y sus efectos sobre las demás variables*” (Oszlak y O’Donnell, 1982:91).

La estructuración de las políticas públicas comprende dos grandes campos de S/J/A. Primero, el campo de la *formación de las políticas*, que comprende el conjunto de procesos sucesivos de S/J/A que traduce las intencionalidades gubernativas en enunciados de política pública. Y segundo, el campo del *trazado de las políticas* en el que se producen los procesos de S/J/A a través de los cuales los enunciados generales de política deben traducirse en enunciados sectoriales, y éstos en operaciones institucionales.

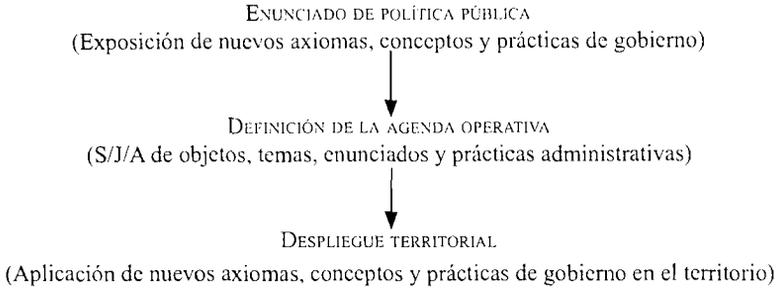
Desde el punto de vista de la formación de las políticas, el proceso de S/J/A surge en el momento mismo en que el gobernante declara su intención de gobierno en una dirección determinada. La necesidad de encauzar la acción gubernativa no sólo impone la consideración de los elementos estructurales que permiten integrar la acción de gobierno a procesos que trascienden lo inmediato. También exige evaluar los distintos escenarios que viabilizan la intencionalidad gubernativa, ajustando los intereses, objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas gubernativas en juego. Todo comienza cuando, desde la misma elección, el equipo del futuro gobernante identifica aquellos problemas sobre los que se quiere intervenir o establece los procesos que quiere desatar. Eso le exige una S/J/A que le permita separar los elementos sustantivos de los irrelevantes, los importantes de los urgentes y marcar su camino en lo que sería su tarea gubernativa. Pero, una vez que es electo, debe emprender un segundo proceso de S/J/A que lo lleva a poner en claro su intencionalidad de gobierno al hacer explícitos los propósitos que quiere alcanzar, los procesos que son necesarios adelantar para que los propósitos se logren y dar cuenta de la viabilidad de su propuesta de gobierno. Sin embargo, para que esos propósitos puedan ser alcanzados se precisa un tercer pro-

ceso de S/J/A, a través del cual el equipo de trabajo define lo que será su agenda de gobierno. Es decir, aquella bitácora en la que se exponen los objetos, temas, enunciados y teorías que han sido seleccionados, jerarquizados y apropiados por el equipo de gobierno como su carta de navegación. El campo se cierra con el enunciado de política que sintetiza la intencionalidad del gobernante (y los gobernados), para constituirse en el referente del conjunto de axiomas y prácticas que rige el gobierno de las instituciones y la sociedad. En síntesis, la *formación de las políticas* se puede sintetizar de la siguiente manera:



De la misma manera, en el trazado de las políticas, los procesos de S/J/A hacen referencia a la necesidad de traducir los enunciados de política en operaciones institucionales. El primer paso lo constituye la traducción del enunciado de política general en un enunciado de política particular para el sector o ámbito específico en que se va a intervenir. Se trata de un recorte crucial de los axiomas, conceptos y prácticas generales con los que se busca imponer un orden determinado a la acción de los agentes operadores y las agencias de operación responsables de la ejecución de las políticas. Es decir, ajustar los intereses, objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas administrativas en juego. El trazado se cierra con el despliegue territorial que sintetiza los ajustes y establece el conjunto de axiomas y prácticas que rige la acción institucional. En síntesis, el *trazado de las políticas* se puede esquematizar de la siguiente manera:

## Trazado de políticas

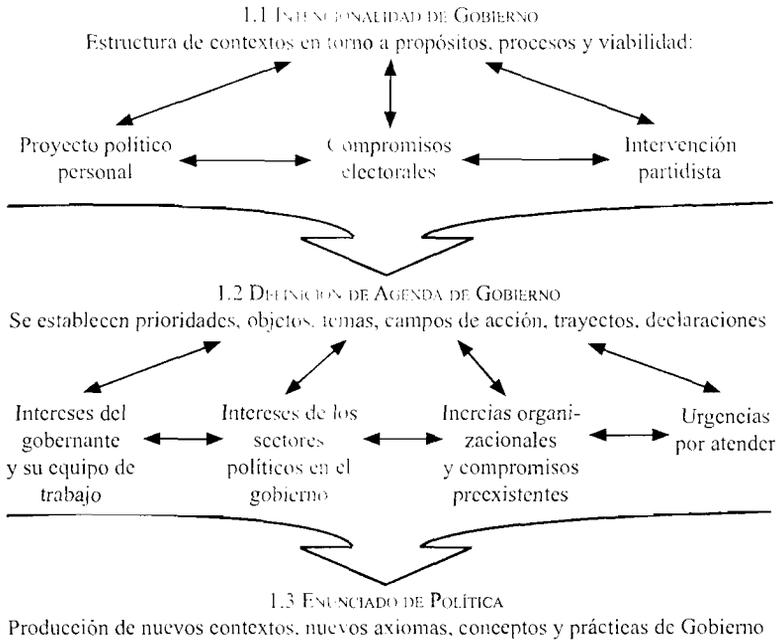


### 3. Cuando el gobernante no lo controla todo

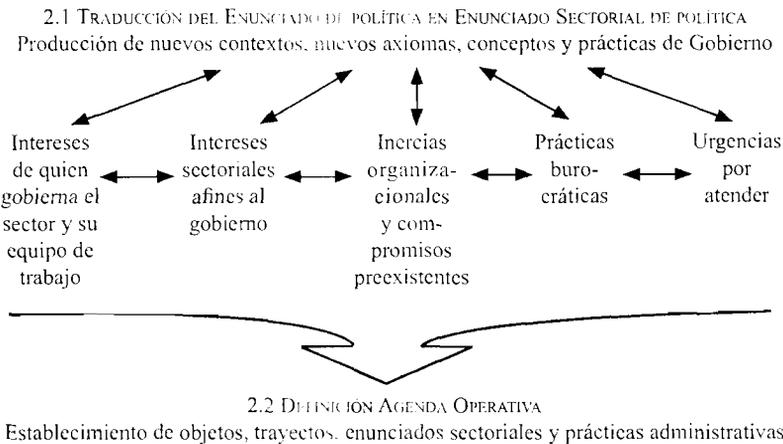
Sin embargo, hay varios elementos que hacen mucho más complejo el proceso de estructuración de las políticas públicas. En primer lugar, está el hecho de que los equipos de gobierno no son homogéneos, ni el gobernante tiene el control del suyo ni de todas las variables. En segundo lugar, el equipo de gobierno debe interactuar en un contexto en el que existen otros actores que tienen un peso específico y capacidad para condicionar, de manera determinante, la estructuración de las políticas públicas. En tercer lugar, las organizaciones públicas están sometidas a unas inercias y compromisos preexistentes que restringen los márgenes de maniobra de las autoridades gubernamentales, mucho más en un contexto de feudalización del Estado. Y, en cuarto lugar, el sistema de relaciones intergubernamentales no es homogéneo ni está armónicamente regulado. El tránsito de las decisiones y acciones gubernamentales desde el gobierno nacional a los gobiernos territoriales, y desde los niveles superiores de las decisiones políticas hasta las intervenciones en el territorio que afectan la vida del ciudadano, está marcado por una multiplicidad de instancias, intereses y relaciones de poder político (formal e informal) que alteran el proceso de producción y despliegue de las políticas públicas.

El complejo de interrelaciones entre agentes, agencias y discursos puede sintetizarse en el siguiente esquema:

# 1. Formación de las políticas públicas



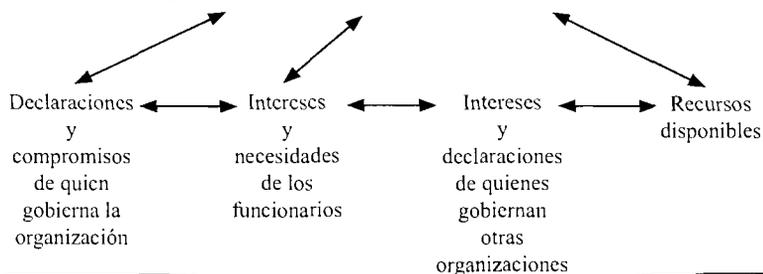
# 2. Trazado de política



### 3. Implementación de las políticas

#### 3.1 TRADUCCIÓN DE LA AGENDA OPERATIVA

Definición de objetos, trayectos, enunciados sectoriales prácticas administrativas



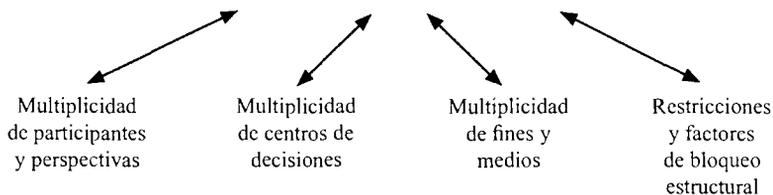
#### 3.2 DESPLIEGUE TERRITORIAL

Implementación de las Políticas Públicas.

Interconecta recursos y organizaciones independientes en torno a objetivos, metas



#### 3.3 PUESTA EN OPERACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS



Como se observa, un régimen de obediencias endebles está sometido a una multiplicidad de agentes y agencias que entran en escena, cada uno como tenedor real de poder político y con su propia perspectiva de lo que debe ser el sentido y contenido de las políticas públicas. Pero eso no es todo; para completar el cuadro de factores que subordinan la estructuración de políticas es necesario considerar, por una parte, la existencia de *inercias burocrático/organizacionales* que revelan las recurrencias de los actores que luchan por introducir el cambio o mantener los principios de conservación que alteran o desvirtúan el rumbo de las políticas. Y, por otra, la *fragmentación institucional y territorial* que hace que cada agente, agencia y discurso quiera imponer las prerrogativas particulares de sus principios de cambio y de conservación, como si fueran las prerrogativas de todos los agentes y agencias en escena. No hay duda, la política es la principal característica en que se desenvuelven los procesos de S/J/A.

#### 4. Los momentos de producción y reproducción de políticas: la política en la estructuración de las políticas públicas

Cuando se pone en perspectiva política la sucesión de procesos de S/J/A se tiene que la estructuración de las políticas debe ser entendida como un proceso complejo que comprende desde la puesta en movimiento de intereses y conflictos hasta la institucionalización de los equilibrios parciales que resuelven transitoriamente el trazado y su concreción como políticas públicas. Este proceso pasa por el reconocimiento de las tensiones y conflictos existentes, los reacomodamientos de fuerzas confrontadas en busca de una correlación de fuerzas que genere nuevos equilibrios, la puesta en movimiento del aparato estatal y el despliegue de las políticas sobre los territorios. Es un proceso de estructuración de las políticas que puede describirse bajo la siguiente sucesión de momentos:

- a) La puesta en marcha del proceso de estructuración de las políticas públicas es el momento en que sólo el planteamiento del propósito gubernamental de estructurar políticas provoca la concurrencia de actores, tramas y escenarios que *ponen en movimiento un conjunto de tensiones y conflictos existentes en la sociedad*. Las tensiones y conflictos dan cuenta de la intención de los agentes, agencias y discursos por lograr que el Estado y el aparato estatal actúen en una dirección específica que favorezca a unos determinados intereses. No sólo se trata de un momento en donde la situación presente es el resultado

de un conjunto de acciones y decisiones pasadas, que en su tiempo también fueron producto de una puesta en movimiento de intereses y conflictos anteriores. También se trata de un momento en el que la situación presente es condición para un conjunto de acciones y decisiones futuras.

- b) El momento en que los agentes y agencias en escena exponen la particularidad y potencialidad de sus intereses frente a intereses contrarios, configurando un escenario de *reconocimiento de tensiones y conflictos* cuya intensidad varía según la naturaleza y alcance de los mismos. El reconocimiento conduce a un determinado ordenamiento de los temas o problemas a tratar, según sea la correlación de fuerzas existente y la capacidad de los agentes y agencias para lograr que sus prioridades de decisión y acción aparezcan como las prioridades a resolver, so pena de la desestabilización absoluta.
- c) Una vez que se reconoce la existencia de las tensiones y conflictos, y que se procesa según la correlación de fuerzas presente, los contendientes buscan alianzas o rupturas que modifiquen o consoliden la correlación de fuerzas, de tal manera que permitan establecer *equilibrios transitorios de tensiones y conflictos*. Se trata de un momento en que los actores en escena buscan alinear las distintas fuerzas en juego (políticas, sociales, militares o económicas) con el propósito de lograr una situación que le dé una salida globalmente aceptada a las tensiones y conflictos presentes. Se habla de equilibrio transitorio en la medida en que, por una parte, esta noción hace referencia a una situación de restringida armonía entre las distintas fuerzas en contienda (sea por empate técnico o por victoria de una de las partes) y, por otra, la noción de transitoriedad da cuenta de una situación conflictiva que no está definitivamente resuelta. Si bien es cierto que el equilibrio puede inmovilizar las fuerzas en confrontación, también lo es el hecho de que la inmovilización no significa eliminar las confrontaciones.
- d) La situación de equilibrio transitorio, superada esta instancia, se debe institucionalizar. Las pautas que dan fundamento al equilibrio deben ser conocidas, aceptadas y practicadas, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso (O'Donnell y Schmitter, 1991). Es el momento de la *institucionalización de los equilibrios*, en el cual los sectores confrontados encuentran que la adscripción de sus intereses a las instituciones le dan valor y estabilidad no sólo a las instituciones sino también a sus propios intereses. La institucionalización de los equilibrios debe ser

interpretada como la puesta en escena de las estructuras, funciones y procedimientos de las normas y de las organizaciones en juego.

- e) La institucionalización de los equilibrios conduce a la *puesta en movimiento del aparato estatal*. Es el momento en que los intereses e intencionalidades deben traducirse en hechos reales y concretos. Esto es, la incorporación de las técnicas e instrumentos que permitan convertir los intereses, las fuerzas, las tensiones y los conflictos, en objetivos, metas y resultados específicos.
- f) Posteriormente, la puesta en movimiento del aparato estatal pone en evidencia el *desplazamiento de las tensiones y conflictos de los terrenos políticos a los terrenos administrativos*. En esta instancia, la dinámica de la confrontación política entre los agentes, agencias y discursos se revela a través de la fragmentación institucional, la atomización de las decisiones, la usurpación y superposición de funciones. Es el escenario de las confrontaciones abiertas en donde cada uno de los contendientes busca imponer su control sobre un segmento de la administración pública. Es el terreno abonado del poder burocrático.
- g) Por último, el desplazamiento de las tensiones y conflictos, del terreno político al terreno administrativo impone un gran desafío: la búsqueda de alternativas administrativas (formales o informales) para resolverlos. Es el momento del *restablecimiento del equilibrio transitorio de tensiones y conflictos*, pero ahora en el plano funcional de las organizaciones públicas. En medio de la confrontación, se impone un arreglo entre las partes como condición de supervivencia. La fragmentación institucional, la atomización decisional o la usurpación de funciones debe ser sustituida por la acción coordinada, concertada y especializada (en alguna parte de los procesos o las acciones organizacionales) que evite los argumentos en favor de la supresión y despido de las agencias y agentes responsables de la intervención estatal.

## 5. Dispositivos y operadores

El primer momento de puesta en movimiento de intereses y conflictos está nucleado en torno a la existencia de una *situación detonadora*, es decir, de un hecho, una circunstancia o un propósito que, por sus dimensiones y formas de manifestación llama la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar. La existencia de un detonador confiere visibilidad a una particular forma de relación (de crisis o de progreso) entre la sociedad y el Estado. Por su naturaleza, una situación

detonadora puede ser reactiva o proactiva: reactiva cuando el llamado de atención se produce para corregir un desequilibrio o una situación de inestabilidad institucional o de conmoción social, y proactiva cuando el llamado de atención se hace en torno a una expectativa de progreso futuro, a la creación de unas condiciones determinadas que aseguren una evolución favorable de las cosas. Es decir, mientras que la existencia de una situación detonadora *reactiva* revela una situación de bloqueo o conmoción que debe ser atendida por el gobierno para controlar las tensiones y conflictos sobre lo establecido, la existencia de una *proactiva* revela un espectro de nuevos frentes de desarrollo para las acciones públicas, estatales y privadas. No obstante, la valoración gubernativa de la situación detonadora tiene un alto grado de subjetividad, y su percepción está altamente subordinada al particular contenido de los proyectos de dirección política y de dirección ideológica que promueven y reflejan los gobiernos a través de la intervención de las organizaciones del Estado.

Estas situaciones se estructuran en torno a dos elementos básicos. El primero, un *evento focalizador*, que incorpora a la situación en una secuencia de acontecimientos de carácter estructural, confiriéndole integralidad, consistencia y permanencia como evento de largo aliento. Así como una situación detonadora refleja un particular momento de las relaciones Estado/sociedad, el evento focalizador es el que permite identificar el cauce de crisis o de progreso en que tales relaciones se desenvuelven. Los eventos focalizadores hacen que estas situaciones no sean solamente circunstanciales (que no afecten la organicidad del Estado), sino que por su naturaleza le impriman un determinado contenido al propósito estatal de intervenir en aquellos puntos que consideran cruciales para el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, los eventos focalizadores pueden ser abiertos, es decir, pueden generar la conmoción pública, y se constituyen en un referente para una acción urgente. O pueden ser cerrados, es decir, pueden provenir de un requerimiento que aún la población no comprende bien, ni lo necesita.

El segundo elemento que estructura una situación detonadora es la llamada *ventana de oportunidad*, que da cuenta de las condiciones favorables o desfavorables para que ella se proyecte como un factor que posibilita o restringe la importancia de las políticas. La ventana de oportunidad activa o deprime la capacidad de acción y control gubernamental sobre el aparato y sus instituciones, y revelan el sentido de localización y pertinencia de la situación detonadora, a su vez que hacen que tengan relevancia, como factores claves para la estructuración de las políticas. Las ventanas de oportunidad pueden ser reales o virtuales, es decir, que

pueden ser el resultado de una serie de acontecimientos que efectivamente han sucedido, o pueden ser el producto de un artificio gubernamental para asegurar la aceptación política y social en torno a la necesidad de una acción del Estado, cualquiera sea su intencionalidad y alcance.

Los eventos focalizadores y las ventanas de oportunidad se constituyen en piezas clave para la formación de una *agenda gubernativa*, es decir, una agenda preliminar de políticas públicas. Por su naturaleza, la agenda se constituye en el mecanismo más adecuado para seleccionar los temas o problemas a tratar y ordenar según las prioridades y acciones que marcan el rumbo previsto por el gobernante. La agenda adquiere sentido y contenido gubernativo sólo cuando se pone en una doble perspectiva. Por una parte, cuando se identifican e incorporan los agentes y agencias (y sus intereses) comprometidos directa o indirectamente en la estructuración de las políticas. Y, por otra, cuando se consideran los procesos y rutinas organizacionales a través de los cuales se identifican, ordenan y ejecutan las prioridades de las decisiones y acciones gubernativas. Mientras que la incorporación de los actores hace referencia a la necesidad de confrontar la agenda gubernativa con las agendas de cada uno de los intereses individuales o corporativos en juego, la consideración de los procesos y rutinas organizacionales hace referencia a la necesidad de reconocer la no-neutralidad del Estado y el aparato estatal como condición para viabilizar cualquier acción estatal. Esto es, el reconocimiento acerca de la existencia de las fuerzas inerciales que subordinan la acción de las organizaciones hacia un tipo de comportamiento determinado, que sólo pueden ser modificadas generando nuevas inercias que quiebran a las anteriores. Cobb y Ross (1976) afirman que "*se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas*" (cit. en Aguilar, 1993:25).

La acción de los agentes y agencias se incorpora, a la manera gramsciana, reconociendo tres momentos distintos de la acción colectiva en los procesos de estructuración de las políticas públicas:

- i) El momento de la *constitución como actores*, que consiste en el reconocimiento de los individuos de las condiciones objetivas en que se desenvuelven y del lugar que desempeñan en un determinado escenario de la acción estatal.
- ii) El momento de la *toma de conciencia*, que consiste en el reconocimiento que hacen los individuos en torno a los intereses económico-

corporativos que, en una primera instancia, guían la integración en colectivos organizados, y posteriormente los intereses corporativos globales que, en una segunda instancia, conducen hacia una conciencia de movilización colectiva.

- iii) El momento de la *confrontación abierta*, que consiste en el reconocimiento que hacen los individuos de las condiciones estratégicas que rigen su capacidad de acción y negociación en la estructuración de las políticas.

La incorporación en la agenda gubernamental de actores, procesos y rutinas organizacionales, no sólo puede afirmar o cuestionar los temas, problemas y prioridades de la acción gubernativa que en principio el gobernante había definido como los más importantes. En uno o en otro caso, la agenda debe traducirse y concretarse en *acuerdos*, generalmente de naturaleza política, entre los agentes y agencias en contienda. Los acuerdos se constituyen en el factor que refleja los equilibrios transitorios de las fuerzas e intereses, a que se ha llegado en un momento específico de la contienda. Mientras que el equilibrio radica en la favorabilidad que las fuerzas e intereses le puedan conferir a una acción específica del Estado o a la consecución de un objetivo determinado, la transitoriedad proviene de la incorporación a la agenda gubernativa de otras agendas (conocidas y ocultas) internas o externas al proyecto de gobierno, que por su naturaleza están articuladas en torno a puntos muy vulnerables en la dinámica del conflicto.

Los acuerdos son la base de la *toma de decisiones* mediante las cuales se refrendan (institucionalizan) los equilibrios transitorios en las instancias pertinentes. Cuando la agenda se pone en la perspectiva de actores, procesos y rutinas organizacionales, los acuerdos se deben traducir en decisiones gubernamentales. En sí mismas, las decisiones gubernamentales *entrañan la integración de los factores detonadores, los eventos focalizadores, ventanas de oportunidad y las prioridades ordenadas por agenda, de acuerdo con la determinada correlación de fuerzas e intereses en que se mueve el gobernante y su equipo.*

La traducción de la intencionalidad de la acción estatal en un conjunto de decisiones marca un momento crucial en la estructuración de las políticas públicas. El momento de la institucionalización de los procesos políticos de confrontación/transacción se cristaliza, entonces, en una toma de decisión que da sentido y especificidad al ordenamiento jerárquico y organizacional establecido en el régimen político, es decir, el reconocimiento e inscripción, con carácter oficial, de los conflictos que delimitan

el margen de maniobra decisional y operativo que tiene cada una de las instituciones que conforman el aparato estatal. Tal reconocimiento e inscripción de los conflictos tiene lugar en aquellas instancias que, por su naturaleza, bajo formas corporativas de representación gubernativa (vg. consejos de ministros, consejos de gobierno, etc.), dan un contenido específico a la decisión de intervención estatal.

No obstante, la institucionalización es relativa en la medida en que no recoge todos los conflictos que tienen lugar en el conjunto de relaciones Estado/sociedad. Además de un grado relativo de institucionalización de los conflictos, la toma de decisiones representa una particular opción de dirección estatal y de proyecto ideológico tomada por un gobierno considerando el entorno en que se desenvuelve. En cuanto opción de dirección estatal y de proyecto ideológico, las decisiones deben traducirse y especificarse a través de los *enunciados de políticas públicas*. Así, la institucionalización de las tensiones y conflictos revelan un momento particular de las luchas por la hegemonía<sup>4</sup>.

Más que un momento metodológico, el enunciado de políticas sintetiza el proceso a través del cual se produce el desdoblamiento de la intencionalidad gubernativa estatal en objetivos, medios e instrumentos que dan sentido y contenido a un proyecto de gobierno. El enunciado pone en evidencia el norte hacia el cual se busca navegar. La *definición de una agenda operativa* es la definición de la carta de navegación. La agenda operativa refleja el conjunto de problemas, cuestiones y asuntos que los responsables de traducir los enunciados de política en acciones institucionales han seleccionado y ordenado (según sus prioridades) como objetos de su acción o como objetos sobre los que han decidido o consi-

---

4 La intención de actuar en una determinada dirección y bajo un proyecto ideológico, debe expresar la puesta en marcha del aparato estatal. La traducción de las decisiones en el enunciado de políticas, impone una triple exigencia: primero, reconocer e incorporar actores, tramas e intereses en los propósitos y las decisiones de acción y movilización del Estado. Se trata de esclarecer los agentes, agencias, discursos y escenarios institucionales que se constituyen como tales. Trascienden las formas tradicionales de la regulación del bienestar a la regulación de la productividad. Segundo, reconocer e incorporar los distintos grados y escalas que establece el régimen político para estructurar las políticas. Esto es, formular las políticas de acuerdo a los niveles de decisión, organización y operación según la indicación de jerarquías; las estructuras, funciones y procedimientos que establecen los principios organizacionales; y los grados de control y subordinación que tienen unas autoridades de política por encima de otras. Tercero, conferir visibilidad, operacionalidad y responsabilidad específica, para que los distintos actores comprometidos (directa o indirectamente) en la formación de las políticas, tomen sus decisiones y se movilicen en la dirección correcta.

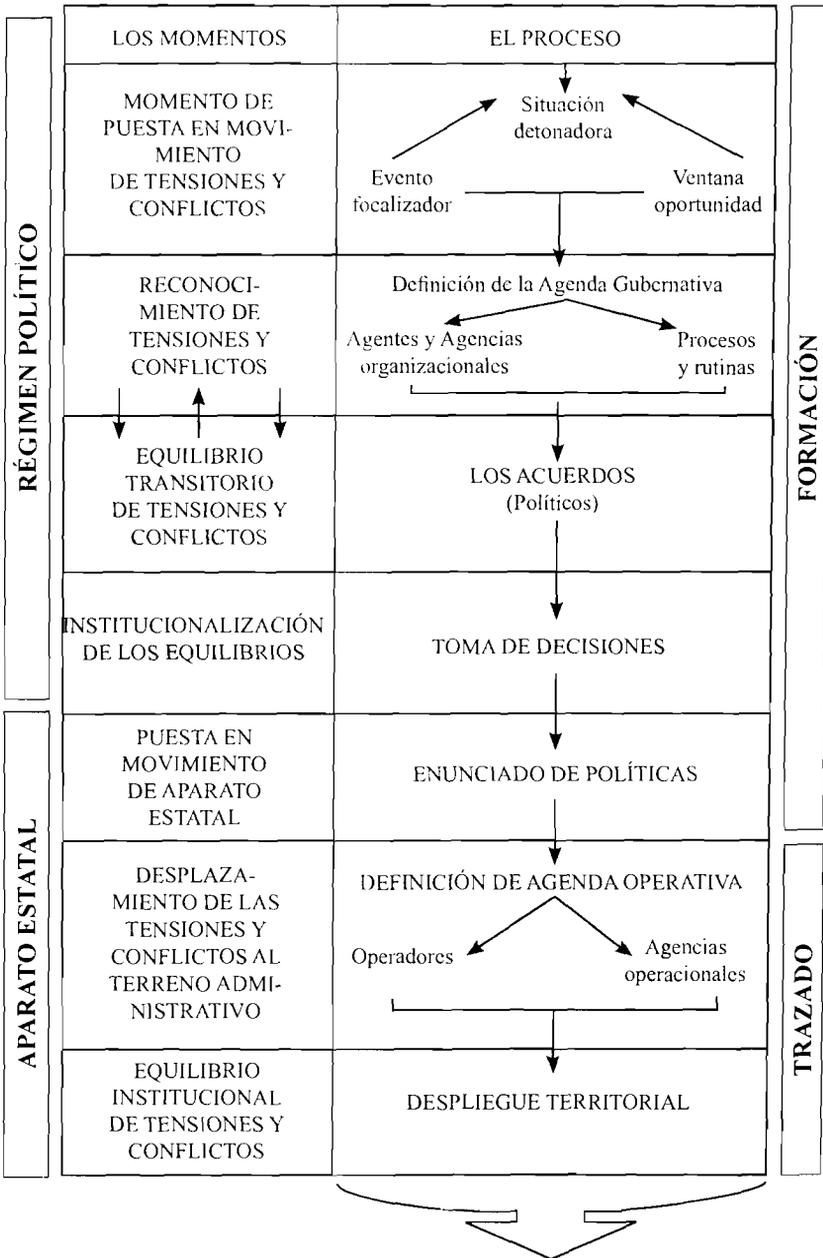
derado que deben actuar (Aguilar, 1993). La formación de la agenda está sometida a la consideración de los problemas y posibilidades de acción de los operadores, y las agencias de operación de las políticas públicas. Los problemas y posibilidades de acción no sólo hacen referencia a la capacidad de los operadores y agencias de operación para comprender, aprender y difundir los enunciados de políticas en acciones institucionales puntuales, sino también para incorporar el conjunto de intereses y compromisos adquiridos en la ejecución de las políticas públicas.

La agenda operativa debe ser sometida, entonces, a la prueba del *despliegue territorial de las políticas*, es decir, a la prueba que busca articular las necesidades territoriales con las disponibilidades del gobierno nacional, y sincronizar los propósitos por alcanzar con las capacidades de cada uno de los responsables directos o indirectos de las políticas en un país. En el proceso de regulación y sincronía, existen algunos elementos básicos que concurren en la conversión de la intencionalidad estatal en acciones reales y medibles en los territorios: la identificación, diferenciación y selección de los generadores, facilitadores, receptores, usuarios y beneficiarios potenciales y reales de la política que va a ser desplegada hacia los territorios. Esta tarea no sólo permite ajustar la política a la población objetivo y las condiciones en que se encuentren, sino también hace posible identificar los instrumentos más adecuados para alcanzar los objetivos, en la medida en que pueda determinar la capacidad que tienen las instancias y organizaciones estatales y públicas para asumir las tareas que le sean confiadas.

En este sentido, el despliegue sobre los territorios comprende tres momentos derivados: la *anticipación*, que consiste en el análisis de riesgos y oportunidades a que está sometido un determinado objetivo o meta; la *aplicación*, que consiste en la utilización de las técnicas e instrumentos a través de los cuales se busca operar en una dirección determinada; y la *apropiación*, que consiste en el proceso de privatización de los resultados. Es decir, la apropiación política, económica, social o institucional mediante la cual se espera obtener un rendimiento propio y particular y por tanto diferente de los demás. Aquí se construye el punto de partida en donde concurren actores, tramas y escenarios, revelando una nueva puesta en movimiento de intereses encontrados.

Los momentos de estructuración de las políticas públicas, así como los dispositivos y operadores, pueden sintetizarse en el siguiente esquema:

## Modelo de estructuración de las políticas públicas.



## E. A manera de conclusión

Abordar los procesos de estructuración de las políticas públicas desde el régimen político abre una veta importante para el desarrollo de los estudios sobre las políticas públicas.

En primer lugar, la conexión de los estudios de las políticas con los estudios sobre el Estado permite que los procesos de producción, implementación y evaluación de las políticas tengan un referente único y concreto: la acción gubernativa. Delimitar los procesos de estructuración (formación y trazado) de las políticas al terreno del gobierno, no sólo permite especificar (con carácter orgánico) el sentido, alcance y naturaleza de las políticas públicas, sino también diferenciar los campos de relación orgánica entre el Estado y la Sociedad que se pueden potenciar desde las políticas públicas.

En segundo lugar, la incorporación de los problemas de territorialidad e institucionalización del orden como referentes claves para abordar las dificultades de autonomía de los gobernantes en la estructuración de las políticas, amplían el espectro analítico de los conflictos cruciales del gobierno y la gobernabilidad. Mientras que los problemas de territorialidad dan cuenta de los conflictos del gobierno como centro de poder organizado (más precisamente de los problemas de centramiento y descentramiento del poder que se produce con la irrupción de agentes y agencias estatales –distintos del gobierno– y no estatales, buscando delimitar y controlar un segmento del poder político), los problemas de institucionalización del orden dan cuenta de los problemas en la capacidad de regulación y control social del gobierno (más precisamente de los quiebres que produce la multiplicación de reglas y normas por fuera de las comúnmente aceptadas. La multiplicación de los canales e instancias de regulación y control de las tensiones y los conflictos políticos, económicos, sociales, etc.).

En tercer lugar, la recuperación del concepto de lo público reafirma la naturaleza pública de las políticas públicas en la medida en que permite precisar que el objeto de las políticas está en los espacios de relación que se producen entre el Estado y la sociedad. Son esos terrenos de la interacción entre uno y otra los que justifican la diferenciación entre políticas privadas, políticas estatales y políticas públicas. Las tensiones y conflictos intra e inter-organizacionales adquieren un sentido distinto cuando son observadas desde lo público. Un nuevo frente de tensiones y conflictos se abre cuando desde las políticas públicas se pueden encontrar

situaciones en las que la gestión de lo social puede terminar degradando lo público, así como el propósito gubernamental de regular la intimidad de las personas termina por degradar lo privado.

En cuarto lugar, plantear que los procesos de estructuración de las políticas públicas se desarrollan como un proceso permanente y estable de producción de contextos (recontextualización) significa plantear que las políticas no se producen en unidades cerradas, sino en unidades abiertas cuyos intereses, tensiones y conflictos están en permanente transformación. El objeto de estudio de las políticas no está tanto en indagar los conflictos relacionados con el funcionamiento de las organizaciones públicas o con el mayor o menor grado de racionalidad en la producción y ejecución de políticas. El objeto está en indagar los problemas que se le presentan al gobernante en la conversión de sus ideas en acciones de gobierno. Las discusiones sobre los problemas en el funcionamiento de las organizaciones públicas o en el grado de racionalidad de las políticas, al ser puestas en la perspectiva del régimen político, trascienden hacia un terreno más rico y potente: la cuestión del gobierno en acción, como referente de un determinado tipo de relaciones orgánicas entre un Estado y una sociedad. Uno de los aportes más significativos del estudio de las políticas está, sin duda, en el poder explicativo que tienen para superar las distintas definiciones y enfoques del dilema de la autonomía gubernativa, para exponerla en los términos que deben ser: el grado de autonomía con que cuenta un gobernante para traducir sus ideas en acciones de gobierno.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993), "Introducción a la implementación de las políticas", *Antologías de Política Pública*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Nueva York, Editores David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Editorial Planeta.
- Banco Mundial (1986), "Evaluación del desempeño del sector público en Colombia", documento de trabajo, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, diciembre.
- Baudrillard, Jean (2000), *De la seducción*, Madrid, Ediciones Cátedra (Grupo Anaya).
- Bernstein, Basil (1993), *La construcción social del discurso pedagógico*, Bogotá, Ed. PRODIC "El Griot", 2º ed.
- \_\_\_\_ (1990), *Poder, educación y conciencia. Sociología de la transmisión cultural*, Barcelona, Editorial El Roure.
- Bobbio, Norberto (1996), *El filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1994), *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cobb, R., J. K. Ross y M. H. Ross (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, vol. 70, número 1, pp. 126-138.
- Cortés Guardado, Marco Antonio (2005), *Virtudes cívicas, identidad y cultura política en México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Cotler, Julio (1998), "La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales", *Documento de trabajo N° 97*, Serie sociología y política 17, Instituto de Estudios Peruanos, IEP.
- Cotta, Mauricio (1996), "Los gobiernos", *Manual de Ciencia Política*, Gianfranco Pasquino (ed.), Versión española de Pilar Chavarri, María Luz Morá, Miguel Angel Ruiz de Azúa, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Dahl, Robert (1993), *La poliarquía*, México, Editorial Rei.

- Diccionario General Ilustrado de la Lengua Española*, Barcelona, 5<sup>o</sup> ed., 1979.
- Dunn, William N. (1994), *Public Policy Analysis*, New Jersey, Prentice Hall.
- Foucault, Michel (1989), "La gubernamentalité", cours au Collège de France, 1977-1978 publié dans *Résumé des cours 1970-1982*, Paris, Julliard, Conférences, essais et leçons du Collège de France, pp. 99-106.
- Herson, Lawrence (1987), *La politique publique aux Etats-Unis. Théorie et pratique*, Paris, Editions Publisud.
- Huntington, Samuel (1991), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Jenkins, William (1978), *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Londres, Martin Robertson Jenkins.
- Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987), *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, recherches politiques.
- Krauze, Enrique (1997), *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano*. México, Tusquets Editores.
- Keeler, John (1993), "Opening the Window for Reform", *Comparative Political Studies*, Vol. 25, N<sup>o</sup> 4, pp. 433-486.
- Kingdon, John (1984), *Agendas. Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Landi, Oscar (1981), "Sobre culturas, lenguajes e identidades colectivas", *Estado y política en América Latina*, Theodonio Dos Santos y Fernando Calderón (eds.), México, Siglo XXI, pp. 172-198.
- Maturana, Humberto (1995), *La realidad: ¿objetiva o construida? Vol. I: fundamentos biológicos de la realidad*. México, Editorial Antropos, Universidad Iberoamericana, Iteso.
- Mazey, Sonia y Jeremy Richardson (1995), "De la liberté des moeurs politiques à un style européen de politique publique?", *Politiques Publiques en Europe*, Yves Meny, Pierre Muller y Jean Louis Quermonne (eds.), Paris, L'Harmattan, pp. 95-117.
- Medellín Torres, Pedro (1998), *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Alcaldía Mayor de Bogotá y Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes.

- Mendoza Pizarro, Javier (1997), *La mesa coja. Historia de la Proclama de la Junta Tuitiva del 16 de julio de 1809*, La Paz, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia.
- Meny, Ives (1995), "France: la fin de l'éthique républicaine?", *Démocratie et corruption en Europe*, Donatella Della Porta y Ives Meny (dirs.), Paris, éditions La Découverte, Collection "Recherches", Série "Changement social en Europe occidentale", pp. 15-28.
- \_\_\_\_ y Jean Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel Ciencia Política.
- Monnier, Eric (1991), "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones", *Documentación Administrativa*, Madrid, INAP N° 224-225, Políticas Públicas y Organización Administrativa, pp. 131-152.
- Moulian, Tomás (1997), *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago de Chile, ARCIS Universidad, Edición Colección Sin Norte.
- Muller, Pierre (1994), "Les politiques publiques", *Paris, Que sais je?*, Presses universitaires de France.
- \_\_\_\_ (1990-1991), "La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial", *Revista Documentación Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, N° 224-225, Políticas Públicas y Organización Administrativa, octubre 1990, marzo 1991, pp. 289-316.
- \_\_\_\_ (1985), "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles", *Revue française de science politique*, París, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, N° 2, Vol. 35, abril, pp. 165-189.
- O'Donnell, Guillermo (1998), "Polyarchies and the (Un)rule of Law in Latin America", *Working Paper* N° 254 - May 1998, Kellogg Institute and Department of Government, University of Notre Dame.
- \_\_\_\_ (1996), "Otra institucionalización", *Revista La Política*, Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad N° 2, Barcelona, diciembre, pp. 5-28.
- \_\_\_\_ (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, Serie Economía, política y sociedad.
- \_\_\_\_ y Philippe Schmitter (1991), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, Vol. 4.

- Oszlak, Oscar (1997). "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, N° 9, Caracas, octubre, pp. 7-58.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Presentación de la Segunda Edición", *El Orden Político en las sociedades en cambio*, Samuel Huntington, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Revista Estudios*, CEDES, Vol. 3 N° 2, Buenos Aires, pp. 5-58.
- \_\_\_\_\_ (1978), "La formación del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", *Revista Estudios CEDES*, N° 3, Buenos Aires, policopiado.
- \_\_\_\_\_ y Guillermo O'Donnell (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 1, Caracas.
- Parekh, Bhikhu (1996), "Algunas reflexiones sobre la filosofía política occidental contemporánea", *Revista la Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, N° 1, primer semestre, Buenos Aires, Paidós, pp. 5-22.
- Poulantzas, Nicos (1985), *Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista*, México, Siglo XXI editores, 22ª ed.
- Quade, Eduard (1989), *Análisis de formación de decisiones políticas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Regonini, Gloria (1996), "Partiti e pensioni: Legami mancanti", *Il gigante dai piedi di argilla: La crisi del regime partitocratico in Italia*, M. Cotta y P. Isernia (ed.). Bologna, Il Mulino.
- \_\_\_\_\_ (1991), "El Estudio de las Políticas Públicas", *Revista Documentación Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, N° 224-225. Políticas Públicas y Organización Administrativa, octubre 1990-marzo 1991, pp. 59-88.
- Reyes, Alejandro y Ana Lucía Gómez (1988), "Geografía de la violencia rural en Colombia: tendencias, impactos y perspectivas", *Debates Justicia y Desarrollo*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, Año 2, N° 5, septiembre.
- Richardson, Jeremy (1982), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Ed. Allen and Unwin.

- Rojas Hurtado, Fernando (1988), "La Crisis del Régimen", *Controversia*, N° 54, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- \_\_\_\_\_ y Germán Palacio (1990) "Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano: narcotráfico y contrainsurgencia en Colombia", *La Irrupción del Paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*, Germán Palacio (comp.), Bogotá, ILSA-CEREC, pp. 69-104.
- Rosenau, James N. (1997), *Along the domestic-foreign Frontier. Exploring governance in a turbulent world*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rousseau, Isabelle (2001), *México: ¿Una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, México, Edición El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Safford, Frank y Marco Palacios (2002), *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida. Su historia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- San Martín Azarbe, Hugo (1991), *El palenquismo. Movimiento social, populismo e informalidad política*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Strauss, Leo (1996), *Nicolás Maquiavelo, historia de la filosofía política*, Strauss, Leo y Joseph Cropsey, México, Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, Joan (1992), *Un problema de estilo. La formación de las políticas públicas en España. Exploración sobre los distintos elementos de 'policy style'*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- \_\_\_\_\_ y Ricard Gomá (1998), *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Editorial Ariel Ciencia Política.
- Surel, Yves, Muller, Pierre (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Montcherstien, CLEF/Politique.
- Villarroel, Gladys (2001), *Las representaciones políticas del venezolano. Un estudio sobre cultura política*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.

SEGUNDA PARTE

**SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES**



## CAPÍTULO V

# MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA EN EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO

Rolando Franco

Este documento analiza las orientaciones y componentes de los programas sociales de los últimos años, revisando sus peculiaridades, problemas y logros, y busca conectarlos con los paradigmas que han orientado la política social.

### A. Cambios de orientación en la política social latinoamericana

Conviene comenzar recordando que desde hace 20 años en América Latina hay un choque de paradigmas en la política social (Franco, 1996 y 2005). La orientación tradicional –que surgió y se desarrolló ligada al modelo de sustitución de importaciones cuyo quiebre definitivo se produjo con la crisis de la deuda en los años ochenta– postula el monopolio por el Estado de la política social en todos sus aspectos (financiamiento, diseño, implementación y control). Implícitamente, considera que quienes toman las decisiones públicas conocen adecuadamente los problemas que afectan a lo social y saben asimismo cómo enfrentarlos. Por ello, en la práctica este paradigma se expresa en una oferta de servicios supuestamente igual para toda la población, independientemente de las peculiaridades que caracterizan a subgrupos de la misma. Los beneficiarios de la política carecen de opciones: aceptan la oferta estatal o no tienen solución para su problema. Los recursos para dicha política, obviamente, deben provenir del presupuesto nacional.

El paradigma emergente, en cambio, postula que la capacidad de innovación y de resolución de problemas no constituye el patrimonio de los tomadores de decisiones públicas, sino que se encuentra dispersa en toda la sociedad. Por lo mismo, recomienda aplicar mecanismos que permitan que dicha capacidad aflore. Así prioriza, por un lado, la lógica de proyectos frente a la lógica burocrática y, por otro, insiste en que deben considerarse, además del Estado, a otros actores siempre presentes en la política social (municipios, empresas comerciales, obras filantrópicas, organizaciones no gubernamentales, las propias familias, etc.) que, en muchos casos, se encuentran más capacitados para implementar eficiente y eficazmente ciertas tareas de política social.

Asimismo, esta orientación insiste en que se reconozca a las personas su capacidad para tomar decisiones en asuntos que les conciernen. De allí la relevancia puesta, por ejemplo, en el “*subsidio a la demanda*”, según el cual los recursos públicos deben entregarse a los beneficiarios para que ellos puedan satisfacer autónomamente sus necesidades (de educación o salud, por ejemplo) a través del mercado (o, más precisamente, de un cuasimercado).

La contracara de lo anterior es la idea de la *corresponsabilización*, una de cuyas expresiones se da en el financiamiento por quienes pueden pagar los servicios que reciban. La justificación no es sólo la recuperación de recursos —que, desde luego, importa porque éstos siempre son escasos—. Además, se piensa que los copagos incrementan el compromiso de los beneficiarios con el programa, y los lleva a tratar de obtener el mayor rendimiento de los bienes y servicios por los cuales están pagando. Se inspira en la consigna de que “sólo lo que cuesta, vale”.

En el marco de ese conjunto de nuevos criterios, también se planteó la descentralización, promoviéndose el traspaso de responsabilidades y recursos desde el nivel central hacia entidades subnacionales.

En cuanto a la elección sobre en quiénes centrar la atención de la política social, el paradigma dominante defiende una oferta homogénea igual para todos, entendiendo que así se fomenta la integración social y la igualdad, en tanto que el emergente propone centrarse en la satisfacción de las necesidades de los usuarios, algunos de los cuales lo conseguirán a través del mercado, utilizando recursos propios, mientras que otros requerirán un apoyo, total o parcial, del sistema de protección social. Si la oferta fuera igual para quienes se encuentran en situaciones heterogéneas, ella conduciría a que se reprodujeran las diferencias originarias.

Con respecto a la manera de llegar a los excluidos, el paradigma dominante opta por la ampliación progresiva, incorporándolos paulatinamente a medida que se disponga de mayores recursos. Así, la cobertura se expande “de arriba hacia abajo”, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses. El ejemplo típico de un sector que crece de esa manera, mediante un “acceso segmentado” (Mesa Lago), ha sido la seguridad social. Teniendo que elegir entre los tres criterios posibles para asignar recursos en lo social (destinarlos al que llega primero, a los que tienen menos necesidades, o a los más necesitados), el paradigma emergente opta por el último y propone implementarlo a través de la focalización. *Focalizar* es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales de un programa, que se diseña con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

Por otro lado, el paradigma dominante pone el acento en los medios (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales, personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables), por cuanto supone que realizando las acciones planeadas se obtendrán los objetivos perseguidos. El logro tiene que ver con el monto de los recursos disponibles. Por ello los nuevos recursos se entregan según el presupuesto histórico, aceptando que la asignación y la implementación son correctas. En cambio, el paradigma emergente destaca la importancia del impacto como la única razón que justifica cada programa o proyecto. *Impacto* es la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos del mismo. Sólo disponiendo de una metodología de evaluación adecuada sería posible saber si el programa está alcanzando los objetivos para los que fue diseñado e implementado y si, por lo tanto, vale la pena continuarlo, modificarlo o descartarlo.

De las diferencias de opción anteriores deriva el indicador de éxito elegido. El paradigma dominante opta por el monto del gasto público social, y acepta que existe una relación (no explicitada) entre recursos disponibles y resultados alcanzados. El paradigma emergente postula que es necesario evaluar los programas, y que el éxito sólo puede asegurarse analizando la relación entre la eficiencia con que se utilizaron los recursos y el impacto logrado sobre la población objetivo.



Como se dijo anteriormente, la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta llevó a la aplicación de políticas económicas de estabilización y ajuste, inspiradas en una concepción de la economía diferente a la que había predominado hasta entonces en la región. Junto con la nueva orientación económica, surgió también una nueva manera de concebir las políticas sociales. Se ha dicho que hubo un cambio en la concepción de estas políticas, que habrían dejado de ser de “desarrollo social” para convertirse en políticas “contra la pobreza” (Székely, 2006). En realidad, lo que sucedió fue que se mantuvieron las políticas de desarrollo social (educación, salud, vivienda, seguridad social, asistencia social, etc.), pero fue necesario también llevar a cabo acciones para superar, derrotar, paliar –o cualquier otro sinónimo– el aumento de la pobreza que derivó de dicha crisis.

En todo caso, los avances del paradigma emergente han sido grandes en el campo académico, pero no han tenido la misma importancia en la práctica de los programas sociales. Por lo primero, se ha planteado que es “discutible definir a este paradigma como dominante, sobre todo a la luz de lo acontecido durante la década de los noventa en América Latina. En los últimos años nuevas tendencias en materia de política social... han conformado un escenario, donde se observan rupturas y continuidades”. Pero si se toma en cuenta, en cambio, el monto de los recursos que se erogan en programas inspirados en uno y otro paradigma, cabe seguir manteniendo los nombres que se venían usando. La mayoría de los recursos van a programas inspirados en el paradigma tradicional que, por tanto, sería el “dominante”. Así, en el caso de Argentina, en el momento en que era el país latinoamericano con mayor inversión en programas sociales, podía apreciarse que el gasto en seguros sociales (sistema previsional, asignaciones familiares y obras sociales nacionales), cuyo monto total era de alrededor de 22.400 millones de pesos, sólo se gastaban de manera focalizada<sup>1</sup> 520 millones de pesos; del gasto en sectores sociales (la mayor parte del gasto en educación y salud) que ejecuta el gobierno nacional y las transferencias a universidades nacionales, que llegaba a 8.230 millones de pesos, sólo 3.815 millones iban a programas focalizados (SIEMPRO, 2001).

Otro punto previo tiene que ver con la mayor exposición a la crítica que han tenido las acciones fundamentadas en el paradigma tradicional, dado que su aplicación había sido mucho más prolongada en el tiempo y

---

1 La “focalización” suele ser considerada, sobre todo por sus críticos, como la síntesis del paradigma que aquí se denomina emergente. Se retomará este tema más adelante.

durante esa vigencia estaba demostrada, en muchos casos, su ineficacia en el logro de los objetivos de las políticas, así como su ineficiencia en la utilización de los recursos. Sin embargo, debe reconocerse, asimismo, que dicho paradigma, pese a lo expuesto previamente, ha sido fervientemente defendido, aunque en los últimos tiempos, si bien sigue teniendo adherentes, tiende a generalizarse el reconocimiento de sus limitaciones.

El paradigma emergente, en cambio, ha gozado de las ventajas de lo novedoso, pues apoyándose en la crítica de lo preexistente ha planteado sus proposiciones respecto de las cuales no existían experiencias concretas y, mucho menos, experiencias que hubieran sido evaluadas. Esto ha conducido a que en la actualidad sus ideas estén presentes en el diseño de múltiples programas. Pero el paso del tiempo, y esas aplicaciones, permiten hoy revisar lo que ha sucedido con la aplicación de sus principios en la práctica.

## B. Los programas actuales antipobreza en América Latina

Como se vio, el paradigma tradicional sigue siendo el dominante cuando se tienen en cuenta los recursos que se destinan a programas inspirados en él. El emergente, empero, ha logrado penetrar e imponerse en el campo de los programas antipobreza, a los que suelen dedicarse recursos marginales<sup>2</sup>.

En los párrafos que siguen se analizan las características que esos programas presentan o aspiran a tener (porque no en todos los casos podría pensarse que lo logran).

## C. Programas inspirados en el paradigma emergente

El nuevo paradigma surgido en los años ochenta tuvo su primera aplicación masiva con los fondos de inversión social. A finales de la década de los noventa surgieron otros programas antipobreza que fueron

---

2 También se han aplicado las orientaciones de este paradigma en las reformas de la seguridad social en países que han seguido total o parcialmente el ejemplo chileno, y en el campo de la educación, cambiando desde el financiamiento de la oferta escolar al subsidio de la demanda o a una variación de la misma, en unos pocos países.

englobados en las denominadas redes de protección social (*safety nets*). A continuación se presenta una rápida revisión de ambos.

## 1. Fondos de Inversión Social

Los Fondos se difundieron a partir de la experiencia del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, en 1986. El mismo fue establecido para paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización o de ajuste. Su desempeño fue considerado exitoso, en varias evaluaciones, por lo que los organismos internacionales de crédito lo recomendaron como una solución innovadora para las “crisis de transición” que enfrentaban muchos países de la región y de fuera de ella, en África, Asia y los nuevos surgidos de la ex-Unión Soviética.

Dado que se pretendía superar problemas que se consideraban coyunturales, los Fondos fueron concebidos como transitorios, salvo excepciones (Chile, por ejemplo). Sin embargo, la permanencia de los problemas que pretendían atender ha conducido a que los Fondos se hayan ido convirtiendo en permanentes.

Para facilitar su eficiencia se les confirió gran autonomía respecto a la institucionalidad social tradicional. Por ello, si bien la mayoría está dirigida por un órgano colegiado (Consejo o Junta) y un Director Ejecutivo, muchos de ellos dependen directamente de la Presidencia de la República, aunque hay otros que están ligados a algún ministerio.

Asimismo, se les ha conferido un carácter de excepcionalidad respecto de la legislación vigente. Están, por lo menos en sus orígenes, al margen de controles que son comunes en la administración pública.

Suelen tener una planta de funcionarios bastante reducida, pero como contratan a un personal especializado, pagan mejor que otras reparticiones públicas dedicadas a lo social. Además, las remuneraciones de su personal no siguen las pautas generales de la administración pública, ya que habitualmente tienen recursos de contratación de consultores privados para tareas de supervisión de proyectos.

Los Fondos seleccionan proyectos y asignan recursos de acuerdo a las solicitudes de las comunidades y de las organizaciones sociales y, sólo excepcionalmente, de organismos estatales.

Las propuestas presentadas, idealmente elaboradas en función de una demanda canalizada y materializada por la propia comunidad y con respaldo técnico, se reciben a través de concursos públicos. Sin embargo, la oferta de los Fondos puede provocar una suerte de predeterminación de

la demanda, homogeneizando las verdaderas necesidades de la población en función de lograr la aprobación de los proyectos.

Uno de los criterios de operación más importantes que han manejado los Fondos es la *focalización*. Sin embargo, cuando enfrentan la emergencia, suelen privilegiar la entrega rápida de recursos sacrificando en alguna medida la focalización. Es lo que aconteció con el primero, el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, el cual actuó de manera más rápida y con costos operativos menores, pero no llegó a la población indigente. No es fácil comparar el éxito de la *focalización*, porque los diferentes Fondos recurren a una gran heterogeneidad de métodos e indicadores para hacerlo. Entre los más utilizados están la Línea de Pobreza, el Índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y los Mapas de Pobreza.

Es frecuente que los programas de los Fondos busquen incentivar el compromiso de los beneficiarios finales con la operación, mantenimiento y sustentabilidad del proyecto, y así contribuir con trabajo, materiales, financiamiento u otros recursos. Buscan también que los materiales utilizados sean casi exclusivamente nacionales como manera de incentivar la producción y el empleo en actividades conexas; y, por último, se pone énfasis en la generación de empleo y se fija un techo máximo para el costo total del proyecto.

Los Fondos financian, supervisan y evalúan proyectos, que son ejecutados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, entre las que se encuentran las de nivel local y de base comunitaria, municipios, universidades, organizaciones sin fines de lucro, iglesias y asociaciones de caridad.

El monto de recursos que manejan los Fondos de Inversión Social es relativamente pequeño. Siri (1996), por ejemplo, estimó en 20 a 30 millones de dólares al año las cifras desembolsadas por el conjunto de los Fondos. Y esos montos absolutos bajos se toman menos expresivos todavía cuando se los compara con el gasto público social.

La proporción de recursos del Fondo en relación al gasto público social total es variable según el tipo de país de que se trate. Si se clasifica a los países de la región en tres grupos (según el monto de su gasto público social) –alto, medio y bajo– es posible sostener que *cuanto mayor sea el gasto público social, menor será la proporción de recursos que maneja el respectivo Fondo*.

De lo anterior cabe extraer tres conclusiones:

- Hay que mejorar la eficiencia de los recursos públicos destinados a lo social, y ello exige reorientar la masa principal de tales recursos hacia

aquellos programas cuya evaluación muestre resultados positivos, así como reformar los que presenten problemas que pueden mejorarse, y eliminar los que tengan problemas que los hagan in-mejorables.

- En cuanto a los objetivos, los Fondos no deben plantearse como objetivo la superación de la pobreza, porque se trata de una tarea que va más allá de sus posibilidades financieras. Si, como se ha dicho, la erradicación de la pobreza no puede ser responsabilidad (por lo menos exclusiva) de la política social, porque excede sus posibilidades reales, menos puede estar a cargo de un Fondo.
- La experiencia de los Fondos puede ser una importante fuente de ideas y experiencias para orientar la modernización de la gestión de las políticas sociales.

Hay diversas áreas en las que la experiencia de los Fondos puede ser de utilidad, incluso para renovar la gestión en otras áreas, en tanto:

- muestran maneras más ágiles y más transparentes de administrar programas sociales;
- han puesto en práctica criterios alternativos, como aplicar la lógica de proyectos frente a los tradicionales enfoques burocráticos, y han intentado dar participación en sus proyectos a otros actores, etc.;
- muestran que una focalización adecuada constituye la única vía para contribuir a alcanzar la universalización de la satisfacción de las necesidades básicas de la población;
- exploraron vías novedosas de obtención de recursos (limitados) para la política social, como las que derivan de la cooperación externa y de la cofinanciación por los beneficiarios, o por terceros (empresas);
- sus experiencias muestran la necesidad de poner especial cuidado en evitar el riesgo de excluir a los extremadamente pobres cuando se les exigen “copagos” monetarios para participar en los programas proyectos;
- fueron pioneros en la licitación de proyectos, para que fueran diseñados y ejecutados por comunidades u organismos públicos, privados y filantrópicos;
- mostraron que es posible rendir cuentas (*accountability*) del manejo de los recursos y de los programas, y
- podrían contribuir a la consolidación de los Ministerios de Desarrollo Social o de la autoridad social, siempre que esta instancia sea la que maneja el Fondo y disponga, por tanto, de recursos frescos para

incentivar la modernización de la gestión de los ministerios tradicionales. Ello podría contribuir a superar la fragmentación de la red social, la duplicación de funciones, la rigidez y la competencia interinstitucional.

## 2. Redes de Protección Social

Los programas que están relacionados con las redes de protección social tienen peculiaridades que conviene analizar. Así sucede con su preocupación por el tema de la *integralidad*, el *enfoque multidimensional de la pobreza*, la *centralidad de la familia*, la *corresponsabilidad*, el *tema de género*, el *principio del ciclo de vida*, la *focalización*, la *participación social* y la *inclusión de los temas de etnia y raza*.

a) *La integralidad*. Se ha puesto de moda en los escritos sobre política social enfatizar la necesidad de aplicar un enfoque *integrador* que dé unidad y coordinación a programas que de otro modo estarían aislados, inconexos. Esto implicaría básicamente superar el enfoque sectorial por otro más abarcativo.

Sin duda, el planteamiento suena razonable, pero exige definir con mayor precisión lo que se entiende por integralidad, por cuanto se le pueden atribuir significados diversos. Entre ellos, pueden mencionarse los siguientes:

- atender a la población objetivo tanto como productora de bienes y servicios, como en su faz de consumidora (de bienes básicos) y también como usuaria de los servicios sociales del Estado;
- combinar medidas de mediano y largo plazo, con acciones inmediatas que atiendan la urgencia social, sin olvidar las acciones de promoción, y
- enfrentar no sólo las manifestaciones de la pobreza, sino también sus causas.

Según se considere uno u otro de estos significados, variará el tipo y contenido de los programas denominados “integrales”. Cualquiera sea la definición de “integralidad” que se adopte, *no todo será igualmente importante, ni podrá llevarse a cabo al mismo tiempo*. Siempre habrá que establecer prioridades a partir de los *diagnósticos*, que no son una mera acumulación de condicionantes y manifestaciones (muchas veces no está clara esta diferencia) de igual valor explicativo. Los mismos deben sustentarse en un modelo que identifique los *factores explicativos clave* y

que permita proponer acciones pertinentes y jerarquizadas para modificar dichos factores.

En un intento de *definir política integral* se lo hace como aquella que conjuga programas de generación de empleo e ingreso, desarrollo humano y social, y protección social, que se basa en cinco principios: multidimensionalidad de la pobreza, focalización, ciclos de vida, participación y centralidad de la familia, y que es implementada, monitoreada y evaluada de manera intersectorial, descentralizada y participativa. Una política de tales características haría que cada acción que se llevara a cabo tuviera efectos sinérgicos (Engel, 2004).

Para llevar adelante un planteo de esta naturaleza sería necesario lograr una integración programática, lo que derivaría de la aceptación de la idea de que la pobreza es multidimensional, esto es, que no puede resolverse sólo mediante acciones sectoriales.

*b) La multidimensionalidad de la pobreza.* Nadie suele oponerse cuando se dice que la pobreza es un concepto multidimensional. A partir de ello se piensa que existe un consenso sobre tal enunciado. Sin embargo, el acuerdo se torna menos amplio cuando se intenta saber qué se quiere decir con ello. Dicha expresión plantea problemas conceptuales que dificultan su definición operativa y su medición y, consecuentemente, impiden establecer relaciones causales y diseñar políticas antipobreza.

Lo más razonable es definir la pobreza de una manera tradicional, esto es, como la situación en la que viven personas cuyos recursos económicos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Suele tildarse esta definición de “reduccionista”, incompleta o “economicista”, pero sin duda ella tiene una ventaja muy clara, y es que respeta el sentido común del término.

Una cosa diferente al concepto de pobreza son las causas que llevan a que una parte de la población de un determinado país no pueda acceder a los recursos económicos suficientes para atender a sus propias necesidades básicas a nivel considerado “digno”, de acuerdo al rango de desarrollo de esa sociedad. Allí, seguramente, sería más legítimo utilizar la expresión “multidimensional”, por cuanto podrían encontrarse diversos factores determinantes de que algunos hogares o individuos carezcan de los recursos económicos para alcanzar ese bienestar mínimo.

En consecuencia, hay que tener cuidado con la utilización de la multidimensionalidad de la pobreza, porque puede conducir a que aparezca una miríada de causas que se consideran todas importantes, y entre las cuales

no se prioriza, con el efecto de dispersar recursos y, en consecuencia, deteriorar severamente la posibilidad de lograr eficacia con las políticas y programas que se lleven a cabo.

c) *La centralidad de la familia.* En la perspectiva de una visión integral de la pobreza ha ganado presencia el rol atribuido a la familia. Sin embargo, suele no tomarse en cuenta la heterogeneidad que esta institución exhibe en cuanto a composición, estructura, ciclo de vida y formas de organización, de acuerdo a las subculturas imperantes en regiones de un mismo país. En este sentido, resulta difícil aceptar que todas esas expresiones reales del concepto genérico de familia cumplan con las condiciones ideales que se le asignan como canal de acciones sociales efectivas.

Incluso, si así fuera, se estaría aceptando el “mito del consenso familiar”, y habría que suponer “*que las familias funcionan todas de manera armónica*” (Tepichín Valle, 2000:338). Dada la diversidad de pautas que rigen, por ejemplo, las relaciones entre los miembros de las familias, hay que evaluar constantemente los efectos intrafamiliares que generan los programas de apoyo, con el fin de tener certeza de que está lográndose el impacto buscado.

Hay opiniones dispares respecto a si los programas que proponen centrarse en la familia realmente revisten ese carácter. En primer lugar, algunos analistas afirman que los programas privilegian la atención de los niños y jóvenes, soslayando los problemas de la población adulta. Esto parece bastante aceptable por cuanto los programas pretenden, en general, dos objetivos: aliviar la pobreza, por un lado, y fomentar la inversión en capital humano, por otro. Los críticos sugieren, incluso, que en el área rural, si el programa es exitoso y logra que los jóvenes culminen la educación básica, lo más probable es que los haya en realidad habilitado para migrar, por lo cual “*muy bien podría ocurrir que la situación de los adultos resultara significativamente deteriorada*” a la larga (Duhau, 2000).

En segundo lugar, ciertas evaluaciones que se han llevado a cabo sobre programas de este tipo sostienen que también los adultos de las familias atendidas mejoraron con los programas en aspectos relacionados con salud y nutrición (Skoufias y McClafferty, 2001). Ambos planteos no son contradictorios.

Pero el problema es más complicado, y se relaciona con la estática y la dinámica de las familias. La primera tiene que ver con los beneficios, o la falta de ellos, que derivan a los diferentes miembros del grupo familiar

en el momento en que se llevan a cabo los programas. Y en este sentido, si es necesario hacer esa valoración de qué y quién recibe, es porque la unidad sobre la que se interviene es el individuo, y no la familia.

La dinámica tiene que ver con las transformaciones de mediano y largo plazo: si las oportunidades de bienestar de las nuevas generaciones están en la migración, ello puede afectar a otros miembros del grupo familiar que, sea por edad, sea por educación, etc., ya no están en condiciones de emprender ese camino. ¿Debe el programa formar a los niños y jóvenes de tal manera que en el futuro no tengan posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo urbano, porque de esa manera se asegura que no dejarán solos a sus padres en el campo? ¿Hay que defender la familia actual, en perjuicio de las familias futuras?

Queda la sensación también de que algunas de las críticas mencionadas dejan de lado un tema *valórico*: cuál es la responsabilidad de las nuevas generaciones frente a la situación de sus ancestros. Ella no se expresa, únicamente, quedándose en el lugar de origen para acompañarlos, lo que sin duda es una opción válida si se toma libre y conscientemente. Muchas veces la responsabilidad se expresa en el traslado y en asumir los riesgos concomitantes, para así poder contribuir a la subsistencia de los mayores. El tema de las remesas monetarias que los migrantes latinoamericanos en los Estados Unidos (y en otras regiones) envían a su lugar de origen es un indicador relevante de esa responsabilidad asumida.

*d) El ciclo de vida individual y familiar.* Es necesario que los programas tengan en cuenta los cambios que las personas van enfrentando en diferentes etapas de la vida. Dada la vulnerabilidad de los infantes y adultos mayores, se privilegian sus necesidades de alimentación y cuidados de salud. Respecto de los adultos, en especial los jóvenes, es más relevante facilitar su integración al mercado de trabajo o protegerlos en caso de desempleo.

También deben considerar el “*ciclo de vida familiar*”, en especial cuando se opta por la familia como unidad de intervención. Los riesgos que ella enfrenta varían en el tiempo, básicamente por la composición del hogar y los cambios que lo afectan (nacimiento de hijos, independización de los hijos, viudez, “nido vacío”, etc.).

*e) La corresponsabilidad.* Muchos programas llevan a cabo acciones como las transferencias monetarias o subsidios en especie, que persiguen resultados que se darán en tiempos diferentes:

- en el **corto plazo**, contribuyendo a aliviar la pobreza, y manteniendo a los niños en la escuela y asistiendo a los controles de salud;
- en el **mediano plazo**, incrementando la confianza en sus propias fuerzas de los miembros de la familia beneficiaria, que se convencen de que pueden salir de la pobreza, mediante el entrenamiento que deriva de cumplir con los compromisos asumidos al incorporarse al programa. En esa acción reiterada van convenciéndose de que no son meros entes pasivos y receptores de dádivas, sino actores autónomos, con capacidad para manejar sus recursos (lo que se fomenta mediante la transferencia de dinero en efectivo), y que son corresponsables del éxito del programa y, en definitiva, del quiebre de la transmisión intergeneracional de la pobreza, y
- en el **largo plazo**, contribuyendo a la formación de capital humano.

La preocupación por la corresponsabilidad ha sido muy importante en el paradigma emergente. Se ha insistido mucho respecto a que la entrega indiscriminada de productos (bienes y servicios) a la población objetivo de los programas sociales provoca dependencia de las personas, y las convierte en demandantes de un “derecho” a las prestaciones, independientemente de cualquier condición. Más allá de que los recursos siempre son escasos, se insiste por quienes defienden la corresponsabilidad en que los productos así entregados también pierden “valor” para sus receptores. Algo que se obtiene sin esfuerzo no se valoriza.

La participación y organización de la comunidad es otra expresión del compromiso que asumen los destinatarios con las acciones de superación de la pobreza. La corresponsabilidad promovería el *empoderamiento* de los pobres. Hay, empero, analistas que temen que el discurso participativo encubra el interés en reducir el papel del Estado y traspasar esa responsabilidad a los propios pobres.

*f) Género.* Las consideraciones de género están muy presentes en los programas actuales de combate a la pobreza, lo cual tiene que ver con la importancia en que se ha logrado situar este tema por los grupos que lo promueven.

En los programas de transferencias monetarias este criterio se plantea en un doble sentido: un trato especial a las niñas, y en la entrega del subsidio a la *figura femenina del hogar*.

Se presta especial atención a la reducción de la deserción escolar femenina y a combatir los estereotipos que establecen una división del trabajo que reserva a las mujeres el ámbito doméstico. Se argumenta

también que la educación de las niñas debe priorizarse, en especial en el medio rural, y sobre todo entre la población indígena. Para hacer efectiva esa prioridad se entrega, en algunos casos, una beca mayor a las niñas, lo que se justifica destacando las ventajas para la sociedad como un todo que derivaría de la elevación del nivel de instrucción femenino, por cuanto cuando lleguen a ser madres se preocuparán más y con mayor información por la educación y la nutrición de sus hijos, contribuyendo a quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esta afirmación trae varios elementos implícitos. Por un lado, plantearía que las madres indígenas actuales no se preocupan o no lo hacen en la medida suficiente, de la nutrición y el bienestar de sus hijos. Por lo mismo, el argumento a favor de priorizar a las niñas en materia de educación para asegurar ciertos comportamientos en la futura generación de madres es contradictorio con el argumento que sostiene que las mujeres deben ser las receptoras de las transferencias monetarias porque son ellas las que se preocupan de los hijos y del hogar. Asimismo, la visión de género que expresa el citado argumento considera que el papel de la mujer está en el hogar, lo que se pretende reforzar mediante las acciones del programa. Son las mujeres, a través de su desempeño como madres, las que están llamadas a quebrar el círculo perverso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. No es que esto sea inaceptable, sino que no parece compatibilizarse bien con otros planteos pro-“empoderamiento” que suelen acompañar a esa afirmación.

La asignación de estas responsabilidades a las mujeres implica el reconocimiento de que suelen ser ellas las encargadas de la salud, la nutrición y la educación de los hogares, así como de los flujos de ahorro y consumo familiar. Se supone entonces que existe mayor probabilidad de que el uso de esas transferencias tenga un impacto positivo en el bienestar familiar (Duhau, 2000).

La mayor autonomía otorgada por una transferencia monetaria (respecto a la entregada en especie) contribuiría, según algunos, a aumentar la capacidad de las mujeres para tomar decisiones al interior del hogar (Skoufias y McClafferty, 2001; en contra Duahu, 2000). Asimismo, el que muchas madres cumplan un papel como promotoras del programa habría acrecentado sus oportunidades de contacto con otras mujeres, generando nuevas instancias de participación (Skoufias y McClafferty, 2001).

Respecto a las ayudas monetarias a las mujeres es posible formularse algunas cuestiones. ¿La autonomía otorgada por el manejo del dinero, aumenta realmente la capacidad de las mujeres para tomar decisiones

en el hogar y la comunidad? ¿Refuerza su rol doméstico tradicional o le permite trascenderlo? ¿Genera quiebres en la familia, porque el varón se siente postergado? El papel de promotoras del programa ¿acrecienta oportunidades de participación y empoderamiento de las mujeres o, por el contrario, las fuerza a asumir un trabajo “voluntario” y gratuito, porque se supone que a ellas les “sobra” tiempo, lo que no sucede con los varones? ¿No serían ellas las que “cubren” los costos que el programa tiene para la comunidad?

Algunos han intentado responder a estas preguntas. Así, se estima que esa modalidad es buena debido a que las mujeres administran las ayudas económicas mejor que los hombres (IFPRI, 2002, 2005). Pero respecto a lo anterior, cabría también preguntarse si no habría sinergias en buscar que los hombres también mejoren sus habilidades en este aspecto.

Estudios realizados entre participantes del Programa Oportunidades indican que las mujeres apoyan la práctica de ser ellas las que reciben las transferencias, aduciendo que son más responsables, que están más preocupadas por lo que sucede con los niños, y porque conocen mejor las necesidades del hogar. Son todos argumentos ligados a un enfoque tradicional de género. No tenemos información similar sobre lo que piensan los varones.

También se sostiene en algunas evaluaciones que estos programas permitieron afianzar la responsabilidad, la independencia y el protagonismo de las mujeres en la familia, y fomentaron su empoderamiento psicológico, su autoestima e, incluso, su “apertura mental” (*sic*), especialmente cuando actuaron como promotoras. Asimismo, ellas declaran que luego de participar en el programa saben más sobre nutrición, prevención y manejo de enfermedades, y también que han podido incrementar su rol de provisión, lo que ha aumentado el reconocimiento de su papel dentro y fuera del hogar.

Otro enfoque tiende a pensar que esa asignación contribuye en realidad a reforzar el papel doméstico tradicional de la mujer. Otorgarles el rol de promotoras implica aceptar que ellas disponen de tiempo suficiente para desempeñar un trabajo voluntario y gratuito. Serían las mujeres, por tanto, las que cargarían con gran parte de los costos que estos programas tienen para la comunidad. La evaluación de Progresas-Oportunidades de México, realizada por el IFPRI advierte que los cambios observados se remiten fundamentalmente al hogar, por cuanto en el ámbito de la comunidad aún se mantienen las resistencias en la participación femenina.

Las evidencias difieren también respecto al impacto de los programas sobre las familias. En algunos casos se mencionan cambios positivos en las relaciones familiares, mientras que en otros se destaca el surgimiento de conflictos que incluyen violencia doméstica, y que conducen a la separación de la pareja, o a la reducción del aporte de los hombres a la familia.

Hay autoras que estiman que las redes de protección social generan una segregación de la población-objetivo (pobres y/o extremadamente pobres) de estos programas en un grupo (conformado en un alto porcentaje por hombres) para el que se implementan acciones dirigidas a potenciar su empleabilidad, y otro grupo (integrado fundamentalmente por mujeres) al cual se le entregan transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar de los niños. Este diseño –se agrega– tiene por detrás la concepción de familia “hombre proveedor, mujer dedicada al hogar y a los hijos”. Estos programas tenderían a reforzar la distribución tradicional de los roles mediante la promoción de la participación femenina en el aseguramiento de la escolaridad de los niños, y no atenderían las necesidades propias de las mujeres o el generar posibilidades para ellas de salida autónoma de la situación de pobreza.

En la evaluación de programas en el sector rural mexicano se afirma que siguen presentes los sesgos de género, por ejemplo, en las preferencias respecto a la educación masculina, cuyo futuro se orienta al trabajo, frente a la educación de las niñas, que se considera un gasto, por cuanto su futuro sigue considerándose vinculado al matrimonio y al trabajo doméstico (Skoufias y McClafferty, 2001).

Otro tema que se debería considerar respecto al género son los cambios en la composición de los hogares, que han conducido al aumento de los hogares monoparentales, preferentemente de jefatura femenina, junto con el incremento de la participación de la mujer en la fuerza laboral. En ambos aspectos, las mujeres constituyen un grupo que requiere atención de sus necesidades específicas.

*g) Etnia y raza.* En América Latina, hay una fuerte asociación entre el componente étnico-racial y la pobreza. Sin duda, existen raíces históricas que explican las desigualdades que han enfrentado las poblaciones indígenas y afrodescendientes en la región, muchas de las cuales siguen estando presentes. Como no es posible reescribir la historia, es interesante identificar los nodos que hoy continúan generando esas discriminaciones, para tratar de enfrentarlos mediante políticas públicas.

En este sentido, conviene recordar un reciente informe que afirma que la desigualdad étnica y racial se reproduce por tres vías:

- una transmisión intergeneracional de la educación;
- la menor escolarización y las peores calificaciones que obtienen los individuos pertenecientes a grupos indígenas y afrodescendientes, y
- las menores remuneraciones que algunos reciben por llevar a cabo trabajos comparables, aunque no se puede afirmar (ni descartar) que ello derive de una discriminación activa en el mercado laboral (Banco Mundial, 2003).

La CEPAL ha insistido reiteradamente en la importancia de la transmisión intergeneracional de las oportunidades, destacando que el hogar de origen condiciona tempranamente las oportunidades que las personas tendrán a lo largo de la vida, e insistiendo en que la única manera de alterar esa determinación es mediante políticas que contribuyan a romper el círculo perverso de esa transmisión. Esto exige programas que tienen que adecuarse a las características culturales de los grupos aquí tratados. Respecto a esto, conviene analizar aspectos vinculados a salud, educación, mercado de trabajo y tierra.

**(i) Salud.** Se presenta aquí un problema entre medicina occidental y medicinas tradicionales. El diagnóstico desde la primera sostiene que las poblaciones indígenas, en especial cuando se ubican de manera dispersa en el ámbito rural, enfrentan problemas para acceder a servicios de salud, y tiene poco acceso a la información médica adecuada, siendo también difícil el acceso a la salud preventiva, lo que afecta el control por la mujer de su propia fecundidad, puede complicar los partos y poner en riesgo su vida y la del niño por nacer, al mismo tiempo que limita el adecuado desarrollo durante la primera infancia.

Pero, al mismo tiempo que se demanda la protección de la salud de esa población, se reclama que se reconozca la medicina y la farmacopea tradicional de la cultura respectiva, insistiendo en que los gobiernos deben contribuir a resguardar el patrimonio farmacológico natural que está en manos de las comunidades.

**(ii) Educación multicultural y bilingüismo.** Se insiste en que respecto de los grupos indígenas es menester formar sujetos que sean competentes en dos culturas diferentes, para lo cual deben poder acceder a la modernidad sin sacrificar su cultura tradicional, a la que tendrían derecho, y que deben transmitir a las nuevas generaciones. Esto implica un trata-

miento diferente al que los países latinoamericanos dieron a los migrantes europeos que poblaron esos países a fines del siglo XIX y comienzos del XX, cuyos derechos culturales y lingüísticos no fueron respetados, en el afán de “construir la nación”. En todo caso, la escolarización en los idiomas indígenas puede ser contraproducente en muchos aspectos; uno fundamental es que harían perder el escaso tiempo que, por razones extraescolares, los niños indígenas dedican a la escuela. Se pierde así la oportunidad de otorgarles, por lo menos, los rudimentos de un segundo idioma que les resultará fundamental tanto para ingresar a la modernidad como al mercado de trabajo. Quedarán encerrados en el idioma que hablan en su casa, y el breve período de pasaje por la escuela puede terminar no aportándoles nada.

Algunos analistas sostienen que en escuelas con mayoría de alumnos indígenas parece darse una reducción de la deserción y mejores rendimientos académicos, así como mayor seguridad de los niños en sí mismos. Este resultado, y el hecho de que se lo traiga a colación como argumento a favor de educación separada, es interesante porque muestra un doble estándar respecto a otras situaciones escolares. Hay muchos estudios que sostienen que la educación separada por sexos, permite un desarrollo más armónico de las niñas y una mayor seguridad en sí mismas. Sin embargo, no está en la agenda de la educación pública latinoamericana siquiera considerar dicha posibilidad.

Por lo demás, si de lo que se trata es de generar individuos que funcionen en dos culturas, no parece razonable pensar en una escuela monocultural reservada para los niños indígenas.

Finalmente, conviene afirmar que la educación multicultural no constituye una panacea para superar la desigualdad, ni puede asegurar equidad en logros, por cuanto hay factores extraescolares que tienen una incidencia decisiva, como por ejemplo el capital educacional de las familias.

**(iii) Mercado de trabajo.** El mercado de trabajo suele ser, en realidad, un “explicitador” de las discriminaciones que se han dado en los anteriores eslabones de la cadena de transmisión de las oportunidades. Por ello son tan importantes las políticas relacionadas con la infancia y, sobre todo, con la educación. Las políticas laborales se orientan a evitar el trato discriminatorio en el acceso y desempeño, remuneración y protección de la población indígena y negra. Una posibilidad que va más allá es la práctica de la *acción afirmativa* o *discriminación positiva*, no sólo orientada a la reserva de “cupos” en las empresas para personas de

grupos que sufren discriminación étnica, sino también para compensar las desigualdades mediante el acceso a la capacitación en el trabajo.

**(iv) Acceso a la tierra.** Un reclamo de los movimientos indígenas más organizados se relaciona con la recuperación de las tierras que supuestamente han dominado en el pasado. Suele aducirse que la pobreza de estos grupos está relacionada con la menor disponibilidad de tierra, pero se pone poco énfasis en lo relacionado con el uso de métodos de producción tradicionales y con el hecho de que esos grupos muestran un alto crecimiento demográfico, siendo la combinación de esos factores la causa de sus bajos niveles de bienestar.

## B. Conclusiones

En este documento se ha tratado de revisar la evolución que han tenido los modelos de hacer política social que predominaron en la región. Se ha prestado especial atención a los programas que dominan hoy el escenario de la política social contra la pobreza, analizando con alguna extensión diversos elementos que suelen estar presentes en ellos.

Una primera apreciación lleva a hacer notar la pequeña magnitud de los recursos que se destinan a los programas que integran las redes de protección social, que no permiten imaginar cómo podrán alcanzar los objetivos excesivamente ambiciosos que muchas veces se le atribuyen a este tipo de programas.

Las redes de protección social no son programas que actúen permanentemente. No han sido creadas para ello, sino más bien para atender a los pobres en circunstancias especiales, como son las crisis económicas y ambientales, fundamentalmente. Se recomienda usualmente que estén previstos (con recursos disponibles y planes para su despliegue) cuando llegue el momento de aplicarlos.

Por lo mismo, estos programas tienen que estar insertos en estructuras más amplias y durables, las que conforman la institucionalidad más tradicional de la política social, como son educación y salud. Se trata de programas que actúan como apoyo a la escuela y a la posta de salud, creando condiciones (mediante transferencias) para asegurar la presencia de la población-objetivo de esos efectores. Son, por tanto, programas secundarios (no por ello menos importantes) a las grandes estructuras burocratizadas de lo social. Esto hace que no debe pensarse que ellos puedan realmente enfrentar la superación de la pobreza, sino apenas co-

laborar con ella cuando existen estrategias más amplias, dotadas de los recursos adecuados para llevar adelante esa tarea.

En segundo lugar, muchos de los principios que guían la actuación de estos programas parecen contradecirse, por lo menos, si se los lleva hasta el límite. Así, por ejemplo, se busca asegurar la permanencia en la escuela de jóvenes y niños en las edades correspondientes, mediante transferencias monetarias que se entregan a la madre, con la finalidad de empoderarla, al mismo tiempo que se pretende reforzar a la familia, y respetar la diversidad cultural. Como se ha visto, el sesgo de género del programa tiende a generar problemas al interior de la familia, cuando el varón se siente disminuido en su papel de “proveedor” y, por tanto, de administrador de los bienes del hogar. Al mismo tiempo, cabe reconocer que el respeto de la diversidad cultural, en especial de los pueblos indígenas, lleva a no intentar alterar la distribución de los roles al interior de la familia. En definitiva, la multiplicidad de objetivos y la búsqueda de sinergias, muchas veces imposibles de conseguir, generan contradicciones que difícilmente puedan permitir que se logren los objetivos múltiples de los proyectos.

En algunos casos, entre las condicionalidades, se establece no sólo la asistencia escolar, sino la promoción al curso superior. Es sabido que el rendimiento académico de los niños sólo parcialmente se debe a lo que aprenden en la escuela, y que tienen un gran peso los factores extraescolares, en especial los que derivan del hogar de origen. Es probable, por tanto, que la promoción no sea posible en muchos casos. Esto generará un problema de tensión entre actores (padres, maestros). Los padres reconocerán, en especial en pueblos pequeños, al maestro como responsable de que ellos pierdan la transferencia. El maestro no querrá, probablemente, asumir la responsabilidad de ser quien prive a esa familia de un ingreso que para ella es importante...

En definitiva, se trata de programas con posibilidades limitadas (presupuesto, recursos), con objetivos muy ambiciosos, y que son presentados con posibilidades desmesuradas (superar la pobreza, enfoque integral, generar sinergias).

## Bibliografía

- Duhau, E. (2000), “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al PROGRESA”. *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Enrique Valencia, Mónica Gendreau y Ana María Tepichin (coords.), México, Amaroma Editores.
- Engel, W. (2004), *Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad*, Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Franco, R. (2005), “Revisitando los paradigmas de la política social en América Latina”, presentado al Seminario sobre Paradigmas de desarrollo en América Latina. organizado por la GTZ, en Asunción, Paraguay (Publicado por la GTZ en Postdam, Alemania).
- \_\_\_\_\_ (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- IFPRI (2002), Nicaragua Social Protection Network. Pilot phase evaluation system: Impact Evaluation ([www.ifpri.org/themes/mp18/Nicaraguarp/informe\\_evalRPS\\_finalEnglish.PDF](http://www.ifpri.org/themes/mp18/Nicaraguarp/informe_evalRPS_finalEnglish.PDF))
- \_\_\_\_\_ (2005) Nicaragua. Red de Protección Social –Mi Familia– Rompiendo el ciclo de la pobreza. En: [www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf](http://www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf)
- Repetto, F. (1998), “La pobreza no es eterna: propuestas para enfrentarla”, *La Argentina que viene*. A. Isuani y D. Filmus (comps.), Grupo Editorial Norma, Argentina.
- SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) (2001), *Estructura y evolución del gasto de los programas nacionales de lucha contra la pobreza, 1997-2001*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.
- Siri, G. (1996), “Los Fondos de Inversión Social en América Latina”, *Revista de la CEPAL* N° 59 (LC/G.1931-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- Skoufias, E. y B. McClafferty (2001), "Is PROGRESA working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI", Food Consumption and Nutrition Division (FCND), Discussion Paper N° 118, Julio.
- Székely, M. (2006), "Medición de la institucionalización de la política social en América Latina y México", a publicarse en R. Franco y M. Szekely, *Institucionalidad Social*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tepichín Valle, A. M. (2000), "Familias en extrema pobreza y el Programa de Educación, Salud y Alimentación", *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Enrique Valencia, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (coords.), Amamora Editores, México, D.F.

## CAPÍTULO VI

# LA REFORMA SOCIAL Y EL RÉGIMEN DE BIENESTAR MEXICANO<sup>1</sup>

Carlos Barba Solano

### A. El problema y la estrategia

En América Latina, durante los últimos años se discute cada vez más la conveniencia de modificar la trayectoria de los procesos de ajuste que, después de la crisis económica de 1982, se han venido implementando de manera desigual<sup>2</sup> en la mayoría de los países de la región.

Detrás de esta controversia<sup>3</sup> están sin duda los claroscuros de varios lustros de reformas estructurales en la región que, a pesar de haber contribuido a lograr un crecimiento económico moderado durante los años noventa, no han logrado ni la estabilidad en el crecimiento ni una reducción significativa de los niveles de pobreza o de las agudas desigualdades en la distribución del ingreso y las añejas formas de exclusión social reinantes.

- 
- 1 Este trabajo es una versión resumida de otro que lleva por nombre: "Régimen de Bienestar y Reforma Social en México", publicado por CEPAL en la colección Serie Política Social (Barba, 2004).
  - 2 Tanto en términos de los momentos cuando se iniciaron las reformas, como de la velocidad, los alcances y el éxito de las mismas (ver: Barba, 2003).
  - 3 Que no se ha restringido a los ámbitos de los Estados nacionales o las instituciones académicas, sino que ha tenido como escenario fundamental a agencias multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, algunas de las cuales se han transformado en actores cruciales en el diseño, financiamiento, aplicación y evaluación de los programas sociales.

En este contexto, y desde un punto de vista social, el tema de “la reforma de la reforma” indica, entre otras cosas, un cierto nivel de crisis de lo que podría denominarse el nuevo paradigma de bienestar dominante<sup>4</sup>, construido paulatinamente a través del despliegue de la agenda social propuesta por agencias internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), respaldada y filtrada internamente<sup>5</sup> por numerosos gobiernos nacionales<sup>6</sup>.

En el caso de México, esa discusión empieza a producirse porque, sin desdeñar la importancia de las reformas sociales de los años noventa, y a pesar de las promesas de bienestar para el nuevo siglo formuladas por los reformadores, sigue existiendo una brecha muy grande entre lo que se ha ofrecido y lo que se ha logrado.

Sin duda, es necesario hacer un balance objetivo respecto del alcance y las tareas pendientes, así como analizar críticamente el camino seguido y establecer con claridad cuál es la arquitectura que se requiere para reconstruir el bienestar a escala regional o nacional. Sin embargo, para llevar a cabo este cometido no basta con mirar sólo hacia la política social; es obligado también prestar atención a su articulación con la economía y la esfera doméstica, porque el bienestar depende fundamentalmente del engarce de todas estas esferas<sup>7</sup>.

## B. El concepto de régimen de bienestar

Un enfoque integrado exige un abordaje complejo, por ello se emplea aquí el concepto de “régimen de bienestar”, que ha demostrado ser un

- 
- 4 Dicho paradigma se ha conformado a través de la alteración gradual de la política social vigente entre los años cuarenta y ochenta. El cambio, que ha alcanzado proporciones históricas, no ha sido solamente de las instituciones y los objetivos de dicha política, sino de la conceptualización, los actores hegemónicos, los ámbitos donde se discute y decide, sus vínculos con un determinado modelo de crecimiento económico, su articulación con los sistemas políticos de cada país, etc.
  - 5 El “filtraje interno” se refiere al hecho de que el grado de aceptación o la heterodoxia en la aplicación de las recomendaciones de las agencias financieras internacionales depende de la evaluación que los gobiernos nacionales hagan de las condiciones políticas internas.
  - 6 Las características de este nuevo paradigma serán abordadas posteriormente.
  - 7 Otro aspecto muy importante es el referido al “capital social”, pero su estudio articulado con los otros elementos exige un enfoque conceptual y una estrategia metodológica distinta a la que asume este trabajo. Por ello, en trabajos posteriores discutiré cómo podemos acercarnos a esta temática.

excelente recurso metodológico para analizar y comparar las relaciones cambiantes entre política social, mercados de trabajo y estrategias domésticas en distintas constelaciones de países y durante distintas fases económicas<sup>8</sup>.

Sin embargo, una precaución metodológica indispensable es evitar usar ese concepto para analizar los procesos de ajuste y reforma social en América Latina sin antes discutir cuidadosamente las implicaciones de su aplicación en un contexto socioeconómico y político distinto al que habitualmente se refiere. Esa tarea rebasa evidentemente los alcances de este trabajo; no obstante, es posible señalar algunos elementos para su discusión<sup>9</sup>.

## 1. El uso del concepto en el contexto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

La aparición del concepto de “régimen de bienestar” en el contexto de la OCDE partió de la constatación de la gran variabilidad de “lo social”, entendida como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el familiar<sup>10</sup> (Lautier, 2001:3; Barba, 2003).

---

8 En el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), varios estudios que emplean ese concepto, creado por Esping-Andersen (1987, 1990, 1996, 1999, 2001), indican que en el terreno del bienestar los procesos de articulación entre lo global y lo local han sido heterogéneos debido a la existencia de distintos tipos de regímenes de bienestar que emplean diversos paradigmas para tomar decisiones, y expresan distintos arreglos políticos. Esto ha producido resultados desiguales en términos de los niveles de desmercantilización de la política social, los alcances de los derechos sociales, los estatutos de ciudadanía social, la operación de los mercados de trabajo y las oportunidades de empleo que generan para diferentes tipos de asalariados, los niveles de desigualdad, exclusión y pobreza, y el impacto de la globalización sobre las estructuras sociales de diversos racimos o *clusters* de países.

9 En otra parte he realizado una discusión cuidadosa de la precauciones que se deben tener para utilizar ese concepto en el contexto de América Latina (Barba, 2003:378-384).

10 El surgimiento de distintos paradigmas de bienestar durante el siglo XX en las sociedades capitalistas industrializadas indica que las diferencias han sido la tónica en lo que concierne al bienestar social, las teorías y conceptos que se construyen para definirlo, explicarlo o medirlo, los instrumentos públicos que se diseñan y utilizan para alcanzarlo, así como el papel que se les atribuye al mercado, al Estado y al orden doméstico para su producción (Barba, 2003:190-191).

En ese contexto, los regímenes de bienestar han sido definidos por Esping-Andersen precisamente como “*la manera combinada e interdependiente cómo el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia*”, que cristaliza en “*...arreglos institucionales específicos adoptados por sociedades en su búsqueda de trabajo y bienestar...*” (Esping-Andersen, 1999:34-35), y conduce a que una organización dada de las relaciones entre Estado y economía se asocie con una lógica particular de la política social<sup>11</sup> (Esping-Andersen, 1987:6-7).

Como es bien sabido, en su libro sobre los tres mundos del bienestar en el capitalismo (1990) Esping-Andersen tomó como criterios la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales para argumentar, después de comparar a los estados del bienestar del núcleo de la OCDE, que éstos se agrupan (*cluster*) alrededor de tres tipos de regímenes de bienestar: el *liberal o residual*, el *conservador o corporativo* y el *institucional o socialdemócrata*<sup>12</sup>.

El régimen *liberal o residual*, basado en experiencias históricas de países anglosajones como Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda (y tardíamente el Reino Unido), asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social, y que por ello el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, los más pobres<sup>13</sup>.

El *conservador o corporativo*, construido a partir de la experiencia histórica de los países de Europa Occidental Continental<sup>14</sup>, pone al Estado y las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, como mecanismos que redistribuyen beneficios, siguiendo criterios de

---

11 Ese autor subraya que el bienestar dentro de la familia es conseguido a través de la reciprocidad, que no equivale a igualdad, mientras los mercados lo asignan a través del dinero y el Estado lo redistribuye a través de un sistema de transferencias, sin que eso necesariamente implique igualitarismo (Esping-Andersen, 1999:35-36).

12 Otros autores aseguran que la tipología de Gosta Esping-Andersen no es exhaustiva para Europa, donde habría que incorporar otro modelo, particularmente para los países del sur del continente (Hillmert, 2001:2).

13 En este paradigma, “lo social” se restringe al terreno de la pobreza, atribuible a deficiencias personales. Asume al mercado como el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientar sólo a corregir externalidades de la economía (Skocpol, 1995:7; Hill y Bramley, 1986:10; Esping-Andersen, 1990:26; Esping-Andersen y Corpi, 1993:370-373).

14 Particularmente de países como Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Holanda y en menor medida de países como Italia o España.

clase o estatus político<sup>15</sup>. En este caso, los beneficios no constituyen derechos universales sino corporativos, tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores, y sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado<sup>16</sup>.

Por su parte, el régimen *institucional o socialdemócrata*<sup>17</sup> concibe los riesgos sociales como consecuencias sistémicas de la operación del mercado, y por ello asume el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Esto explica que “lo social” incluya en estos casos al conjunto de los ciudadanos (y no sólo a los más pobres o asalariados organizados, como ocurre en los otros paradigmas). Este enfoque instituye los principios de universalidad de las políticas sociales y desmercantilización del bienestar social. En el caso *beveridgeano* inglés, estableciendo el derecho a un nivel mínimo de bienestar para todas las categorías y grupos sociales<sup>18</sup>, independiente de la situación guardada en el mercado; en el caso *socialdemócrata* escandinavo, a través de un proceso de desmercantilización sin precedentes, que establece como derecho universal un nivel de vida basado en el perfil de las clases medias (Beveridge, 1987; Esping-Andersen y Corpi, 1993:371, 374 y 389).

El enfoque de los regímenes de bienestar considera que los tres tipos mencionados pueden transformarse, pero subraya la gran capacidad que tienen para filtrar las nuevas condiciones del capitalismo. Esto ha sido confirmado por numerosos estudios sobre los regímenes de bienestar en el marco de la OCDE, poniendo en entredicho tanto la tesis de que el

---

15 Principalmente a asalariados, que cuentan con representación política.

16 Bajo este esquema la política social se forja como un mecanismo para disciplinar a los grupos sociales organizados y someterlos a la autoridad del Estado, así como para legitimar la acción estatal encaminada a lograr la integración nacional y el desarrollo económico (Isuani, 1991:12; Malloy, 1986:32-34). Su institución fundamental es el seguro social, cuya cobertura es sectorial e intenta ser expansiva, ligándose a un proceso gradual de salarización. Tiende a reforzar un modelo familiarista del bienestar, denominado *breadwinner system* (Esping-Andersen, 1990:26).

17 Basado en dos experiencias históricas diferentes: la del sistema *beveridgeano* inglés y la del *socialdemócrata* escandinavo, ambas desarrolladas básicamente después de la Segunda Guerra Mundial. Para un recuento pormenorizado de estas experiencias ver: Barba, 2003:T. I.

18 Este derecho, de acuerdo con Marshall y Titmuss, complementa los derechos civiles y políticos, y establece una nueva dimensión para la ciudadanía: la social, entendida como los derechos a vivir como seres civilizados de acuerdo a los estándares de bienestar prevalecientes en una sociedad (Marshall, 1975 y Titmuss, 1974).

paradigma de bienestar residual es el único que se ajusta a las condiciones impuestas por la globalización y los procesos de integración económica, como la suposición de que en esos países el *Welfare State* enfrenta una crisis terminal de la que ya no podrá recuperarse<sup>19</sup>.

## 2. El uso del concepto en el contexto de América Latina

En el caso de América Latina suele decirse que el “modelo de bienestar” ha sido semejante al conservador o corporativo europeo, y que paulatinamente, tras décadas de reformas económicas y sociales, se ha ido acercando al modelo anglosajón, que como vimos es residual.

Ambas afirmaciones son reduccionistas porque parten, al menos, de tres premisas inadecuadas: la primera es que pueden aplicarse de manera mecánica las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas a la realidad latinoamericana; la segunda es que puede hablarse de esta región como si fuera una realidad homogénea, y la tercera es que la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes en distintos casos produce los mismos resultados.

La primera pretensión es incorrecta porque, en términos generales, no se puede hablar de la existencia y continuidad de Estados de bienestar en América Latina, donde con muy escasas excepciones no ha prevalecido de manera duradera la democracia ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos, o se han desarrollado significativamente los derechos sociales para toda la población<sup>20</sup>. Por si esto no bastara, la política social en la región ha incluido elementos diferentes a los que tradicionalmente se consideran en el marco de los regímenes de bienestar clásicos<sup>21</sup>; además, los niveles de bienestar alcanzados para la mayoría

---

19 Entre ellos destacan los siguientes: Hill y Bramley, 1986; Pierson, 1994; Skocpol, 1995; Goodin y otros, 1999; Deacon, 1999; Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Scharpf y Schmid, 2000; Esping-Andersen, 1996, 1999, 2001; Annesley, 2001; Huber y Stephens, 2000; Schierup, 2001.

20 De igual forma, los niveles de industrialización e ingreso que han distinguido a los países centrales de la OCDE son muy superiores a los de los países de América Latina, donde los mercados han sido imperfectos, segmentados, oligopólicos o monopolísticos, y no han favorecido una salarización universal.

21 En América Latina un mayor repertorio de medidas se consideran sociales y escapan a los prototipos “occidentales”, como el subsidio al consumo, las reformas agrarias, el otorgamiento de micro créditos, la dotación de servicios urbanos, etc. (Barba, 2003:381-382).

de las naciones de la región son muy inferiores a los que caracterizan a las grandes economías de la OCDE.

Por otra parte, la pretensión de abordar América Latina como un todo tampoco es acertada, porque no toma en consideración las grandes diferencias existentes entre los países que la integran<sup>22</sup>. Estas discrepancias son particularmente agudas en el terreno del bienestar social en aspectos como los niveles de gasto social<sup>23</sup>, los niveles de desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales<sup>24</sup>, los grados de madurez institucional<sup>25</sup>, las tendencias en materia de ampliación de cobertura<sup>26</sup>, los grados de exclu-

- 
- 22 Los contrastes se manifiestan en varias escalas, como la territorial, la demográfica, la etno-cultural, la de las dimensiones del producto interno bruto, la de los procesos de industrialización, la de los indicadores sociales, etc. Para un recuento detallado de estas diferencias ver Barba, 2003:420-426.
  - 23 Existen enormes disparidades en materia de gasto social en la región, entre aquellos países que, como Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile o Brasil hacia 1980-1981, gastaban como promedio el 16% del PIB, y otros países, como Venezuela, Ecuador, Nicaragua, México y Colombia que gastaban el 10,1%, promedio muy cercano al promedio regional, en tanto otros como Perú, Paraguay, Bolivia, Guatemala y Honduras gastaban menos de la tercera parte que los primeros y la mitad que los segundos, pues en promedio desembolsaban el 5% del PIB. Los casos extremos son Chile y Paraguay, pues existía entre los dos una diferencia de 15,6 puntos porcentuales (ver: Barba, 2003:428-429 y Cominetti y Ruiz, 1998).
  - 24 Este tipo de sistemas, ligados al modelo ISI, fueron muy significativos en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay. En otros casos, como Guatemala, Paraguay, Perú, Ecuador, etc., fueron precarios o prácticamente inexistentes (Raczynski, 1999:172; Filgueira, 1997:83). Además, mientras países como Brasil y México no fueron más allá del sistema del seguro social limitado, otros como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay crearon sistemas de protección social universales (Malloy, 1986:41).
  - 25 No todos los sistemas de prestaciones sociales en América Latina fueron creados al mismo tiempo; de hecho pueden clasificarse, en función del momento cuando fueron creados, como pioneros (años veinte), intermedios (años treinta y cuarenta) y tardíos (años cincuenta en adelante) (Mesa-Lago, 1994). Esto supone diversos grados de maduración institucional. En el caso de los sistemas pioneros (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), encontramos que en tres de ellos se pueden detectar grados muy significativos de cobertura de algunas prestaciones sociales, mientras en algunos de los casos intermedios encontramos avances mucho menos significativos, como ocurre en el caso de México.
  - 26 Mientras países como Argentina, Brasil, México, Uruguay y Chile, siguieron una vía bismarckiana de expansión gradual, Costa Rica siguió una vía beveridgeana de cobertura universal en un solo momento, y Cuba una vía socialista que entre los años sesenta y setenta completó un sistema de seguridad social universal (Barba, 2003:430).

sión social<sup>27</sup>, las trayectorias en materia de distribución del ingreso<sup>28</sup>, los niveles de pobreza prevalecientes<sup>29</sup>, los índices relativos de niveles de vida (Astorga y FitzGerald, 1998:Cuadro IX.5), etc.

Finalmente, la tercera premisa que considera que, a pesar de la heterogeneidad reinante en la región, la aplicación de agendas semejantes de reforma económica y social en distintos casos producirá resultados similares tampoco tiene fundamento. Como se verá en la próxima sección, a pesar de que se ha logrado construir un gran consenso sobre la necesidad de implantar un nuevo modelo de mercado orientado a las exportaciones, así como sobre la conveniencia de reemplazar el longevo paradigma de bienestar regional (Barba, 2003:384-393) por un paradigma residual y deslocalizado<sup>30</sup>, los datos disponibles indican que los procesos de estabilización, ajuste y reforma social han sido desiguales en varios terrenos.

### C. Un uso epistemológico del concepto: los regímenes de bienestar en América Latina

Las peculiaridades latinoamericanas, como hemos visto, exigen evitar la aplicación mecánica de los tipos de regímenes de bienestar desarrollados en los estudios sobre Europa Occidental o sobre los países anglosajones.

No obstante, considerando que los regímenes de bienestar son arreglos entre la esfera económica, el Estado y la esfera doméstica, que tienden a institucionalizar cómo se produce y distribuye el bienestar social, entonces no hay ninguna razón para suponer que los únicos arreglos

---

27 Todo indica que en América Latina las sociedades con mayor heterogeneidad étnico-cultural han tolerado mayores grados de exclusión social (Barba, 2003:430-432).

28 Esto puede apreciarse por ejemplo en los años setenta, cuando los Coeficientes de Gini a nivel urbano fluctuaban entre 0,43 en el caso de Uruguay y 0,9 en el de Brasil. (Ver Altimir, 1995:Cuadro 2.1).

29 Para una comparación de datos de pobreza urbana, rural y total en 10 países de América Latina durante los años setenta y ochenta, ver Altimir, 1995:Cuadro 2.3.

30 La agenda social que ha servido de fundamento para el nuevo paradigma fue establecida paulatinamente por el Banco Mundial y el BID a través una serie de recomendaciones para enfrentar la pobreza, sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado. Para una revisión pormenorizada de las características de este nuevo paradigma, que confiere un papel central a los organismos financieros internacionales y a los expertos en políticas sociales, ver Barba, 2003:369-374.

institucionales posibles sean los que han predominado en las grandes economías de la OCDE<sup>31</sup>.

De hecho, en América Latina las trayectorias de los sistemas de prestaciones sociales y de las políticas sociales tienen una larga historia<sup>32</sup>. La fase expansiva de dichos sistemas estuvo acoplada al proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI), en auge entre los años cuarenta y setenta<sup>33</sup>. En esa etapa, el sistema del seguro social fue uno de los ejes para articular una coalición distributiva, integrada por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, políticos y funcionarios públicos<sup>34</sup>.

Sin embargo, durante esos años, no se debe hablar de un solo régimen latinoamericano, ya que hay evidencias significativas de la existencia de al menos tres tipos de regímenes de bienestar en la región que, siguien-

---

31 Cabe recordar que el concepto de régimen de bienestar enfatiza precisamente la gran variabilidad de los ensambles posibles entre las tres esferas, y no la reproducción ahistórica de ningún paradigma de bienestar en distintas situaciones y momentos. El concepto permite las comparaciones y evitar tanto al funcionalismo que enfatiza excesivamente las convergencias regionales, como el predominio de crónicas históricas tan detalladas que no permiten realizar comparaciones, porque parten de la idea de que cada caso es único (Barba, 2003:440).

32 Los sistemas de prestaciones sociales en la zona son de larga data, pues se han desarrollado en tres grandes oleadas: la primera durante los años veinte, la segunda inicia en los años cuarenta, y la tercera a partir de los años cincuenta (Mesa-Lago, 1994). De hecho, como lo señala James Malloy, muchos países latinoamericanos adoptaron programas de seguridad social antes que países capitalistas industrializados como los Estados Unidos (Malloy, 1986:31).

33 Algo parecido a la relación que se produjo en Europa Occidental y los Estados Unidos entre la expansión del Estado del bienestar y las políticas keynesianas.

34 Se ha dicho que las instituciones del seguro social en América Latina son verdaderos mapas de la distribución del poder en la región (Malloy, 1986:56-57), ya que se distinguieron por ser regresivas y no democráticas, características que no permitieron en la mayoría de los casos un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, que dejaron en una situación de exclusión asistencial a quienes no formaban parte de la coalición que retroalimentaba el proyecto de industrialización y que propiciaron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales (Barba, 2003:384-393). Esas instituciones expresaban también una concepción familiarista del bienestar social, pues preservaban una división familiar del trabajo (*breadwinner system*) que confería a los hombres adultos el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal, y a las mujeres la responsabilidad de transferir servicios de bienestar para los demás miembros del hogar (ibid.).

do de cerca la tipología de modelos de bienestar regionales propuesta por Fernando Filgueira (1997 y 1998), he denominado “universalistas”, “duales” y “excluyentes”<sup>35</sup> (Barba, 2003:420-464).

Los regímenes universalistas, que incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica<sup>36</sup>, fueron los que más se asemejaron a los conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante<sup>37</sup> como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Sin embargo, en este *cluster* sólo Costa Rica se caracterizó por contar con un régimen democrático estable.

Los datos indican que hacia 1970, cuando aún parecía viable el modelo de ISI a escala latinoamericana, en estos países se observaban los mayores niveles de gasto social, la menor heterogeneidad etno-cultural, la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud, los menores niveles de pobreza rural, urbana y total, los menores índices de concentración del ingreso, los indicadores más bajos en materia de desempleo, subempleo e informalidad laboral, y los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida (Barba, 2003:444-464).

Por su parte, los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela, y los excluyentes comprendían a la mayoría de los países de América Central, con la excepción de Costa Rica y tal vez de Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Estos dos tipos de regímenes se distinguían por:

- Un descenso gradual de todos los indicadores ya mencionados, así como de los niveles de gasto social, de la cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, y del grado de desmercantilización del bienestar social.
- Un aumento de la heterogeneidad etno-cultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales (Barba, 2003).

---

35 Cada uno debe verse como una forma paralela y distinta de articular lo social en un contexto histórico distinto al de la OCDE.

36 Los tres primeros desarrollaron sus sistemas de bienestar desde principios del siglo XX, mientras Costa Rica lo hizo a mediados del siglo anterior.

37 La excepción fue Costa Rica, donde la cobertura se asemejó más al modelo Beveridgeano de cobertura universal en un solo momento.

Estas características, en estricta consonancia con el paradigma regional, tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermedios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo de ISI, y excluyendo al resto de la población; mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población (Barba, 2003:444-464).

## 1. Los regímenes latinoamericanos en transición

La existencia de tres tipos de regímenes de bienestar en la región pone en entredicho la suposición de cambios uniformes en el terreno de los modelos de crecimiento y de los paradigmas de bienestar. De hecho, de acuerdo con los propios datos generados por agencias internacionales<sup>38</sup>, es posible sostener que las trayectorias y alcances de los procesos de ajuste y reforma social en la región han sido desiguales (Barba, 2003:T. II).

Las reformas económicas no se iniciaron al mismo tiempo en toda la región<sup>39</sup>. Los ritmos de las reformas tampoco han sido uniformes<sup>40</sup>. Los alcances de dichas reformas<sup>41</sup> han sido muy variables<sup>42</sup>. Tampoco se puede hablar de homogeneidad en los años de crisis, corrección o estan-

---

38 BID y CEPAL fundamentalmente. Para un análisis cuidadoso de dichos datos ver Barba (2003).

39 En los regímenes universalistas del Cono Sur las reformas iniciaron durante los años setenta, mientras en el resto de los países de América Latina la década de 1990 fue la más activa en esta materia, particularmente en su primera mitad.

40 En regímenes universalistas como Chile, Uruguay y Costa Rica, al igual que en regímenes duales como Brasil y Colombia, el ritmo de las reformas ha tendido a ser gradual (lento y creciente), mientras en Argentina (régimen universalista), México, Venezuela (regímenes duales) y Perú, junto con la mayor parte de Centroamérica (regímenes excluyentes), han abundado los tratamientos de shock (amplios y rápidos).

41 Que han abarcado numerosos campos, entre ellos la apertura comercial, la reforma tributaria, la reforma financiera, las privatizaciones de activos públicos, la reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones.

42 Puede documentarse una gran variabilidad en este terreno, pues mientras algunos países como Argentina, Chile (regímenes universalistas) o Perú (régimen excluyente) han realizado cinco o seis de estas grandes reformas, otros como Colombia, México, Venezuela (regímenes duales) y Bolivia, Guatemala o Nicaragua (regímenes excluyentes) han realizado cuatro, y otros más como Costa Rica, Uruguay (regímenes universalistas) o Brasil (régimen dual) han realizado dos o tres (Barba, 2003:484-489).

camiento de esas reformas, o en el estado actual de las mismas<sup>43</sup> (Barba, 2003:484-489, 546-550).

En el caso de los estilos de crecimiento o las estrategias de empleo asumidas también podemos hablar de trayectorias diferentes y de distintas modalidades de exclusión laboral<sup>44</sup> (Barba, 2003:516-541).

La heterogeneidad reinante continúa, en el caso de los procesos de reforma social, tanto en lo correspondiente a los procesos de focalización y descentralización<sup>45</sup> como en el caso de las redes de seguridad<sup>46</sup>

---

43 Las reformas tempranas en el Cono Sur entraron en crisis a principios de la década de 1980, las tardías entraron en crisis en los años noventa, como ocurrió en Brasil, México o Venezuela. La continuidad de las mismas ha sido igualmente variable, las reformas se han consolidado en Chile, y han sido frenadas pero son estables en países como México, Brasil, Colombia, se encuentran en crisis en Argentina y han sido revertidas como en Venezuela.

44 La primera, que corresponde a los regímenes universalistas, se caracteriza por una alta calidad del empleo, por altos niveles de desempleo y una alta concentración del ingreso. La segunda, que concierne tanto a los regímenes duales como a los excluyentes, se caracteriza por niveles de desempleo intermedios, pero se destaca por la baja calidad de los nuevos empleos que genera, así como por la alta polarización salarial y por la concentración del ingreso que produce.

45 Como lo afirma Filgucira (1998), la focalización y la descentralización no han significado lo mismo en los regímenes universalistas, duales y excluyentes. En el primer caso se ha dado un desarrollo notablemente mayor de derechos universales en materia de educación y salud que en los casos de los regímenes duales y excluyentes. Si los procesos de focalización se enmarcan en derechos universales, pueden emplearse para garantizar un acceso mínimo a éstos a quienes no han sido incluidos y contribuir a fortalecer la ciudadanía social. Pero existe el riesgo de usar esta estrategia para dejar en un segundo plano la ampliación de esta clase de ciudadanía, sobre todo en países donde los derechos universales no se han desarrollado significativamente, concentrándose retóricamente en la superación de la pobreza; este riesgo crece en las zonas excluidas de los regímenes duales y en el conjunto de los regímenes excluyentes. En esos mismos casos son mayores los riesgos de estigmatización social, exclusión asistencial y neopantelismo. Por lo que toca a la descentralización, más allá del carácter sumamente heterogéneo que ha adquirido este proceso en la región (Gropello y Cominetti, 1998), la clientelización de los servicios sociales y el neopatrimonialismo, al igual que la agudización de inequidades distributivas y la indisciplina fiscal, constituyen riesgos mayores en los regímenes duales y excluyentes de países donde existen amplios sectores no incorporados a la protección social moderna (Barba, 2003:554-556 y 560-563).

46 Para un descripción cuidadosa de las redes de seguridad y de las modalidades que han predominado en los distintos tipos de regímenes de bienestar regionales, ver: Hicks y Wodon, 2001:99-100, y Barba, 2003:563-577.

o el de los procesos de reforma de los sistemas pensionarios<sup>47</sup> (Barba, 2003:554-596).

### *Los rendimientos de las reformas*

De acuerdo con datos aportados por diversas fuentes<sup>48</sup> es posible establecer algunos patrones sobre los efectos que las reformas estructurales y sociales han tenido sobre las capacidades de los regímenes de bienestar latinoamericanos para producir y distribuir bienestar, los cuales se sintetizan en el cuadro de la página siguiente.

---

47 Aunque el modelo de reforma difundido en toda la región es el del sistema de capitalización individual desarrollado en Chile desde 1981, las reformas han tenido características disímiles. Para una discusión sobre los tipos de sistemas que se han generado, ver: Barba, 2003:578-596.

48 Como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1999), CEPAL (1999, 2001a, 2001b, 2002), Astorga y FitzGerald (1998) y Cominetti y Ruiz (1998).

CUADRO 1. Síntesis comparada de los rendimientos durante los años no-venta de los regímenes de bienestar latinoamericanos reformados.

	Regímenes universalistas	Regímenes duales	Regímenes excluyentes
Precariedad laboral (CEPAL, 1999)	Media	Alta	Muy alta
Desempleo (CEPAL, 2001a)	Alto (1)	Medio (2)	Bajo
Cobertura de la seguridad social (Mesa Lago, 2001)	Alta	Baja	Muy baja
Gasto social (Cominetti y Ruiz, 1998)	Alto	Medio	Bajo
Políticas universales (Barba, 2003)	Alto desarrollo	Desarrollo medio	Bajo desarrollo
Crecimiento del PIB per cápita (CEPAL, 2001b)	Alto	Bajo	Bajo
Pobreza** (CEPAL, 2001b)	Baja	Media	Alta
Concentración del ingreso (CEPAL, 2001b)	Media	Muy alta	Muy alta
Elasticidad pobreza/ PIB* (CEPAL, 2001b)	Alta (3)	Baja (4)	Baja (5)
Elasticidad indigencia /PIB* (CEPAL, 2001b)	Baja (3)	Baja (4)	Baja (6)
Niveles de vida (Astorga y FitzGerald, 1998)	Altos	Medios	Bajos
IDH (Índice de desarrollo humano) (PNUD, 1999)	Altos	Medios altos	Medios bajos
IPH (Índice de pobreza humana)-1 (PNUD, 1999)	Bajos niveles de exclusión social	Altos niveles de exclusión social	Niveles muy altos de exclusión social

Notas: \*Se compara con la elasticidad media de la región. \*\*Comparada con la media regional. (1) La excepción es Costa Rica. (2) Los indicadores medios señalan altas tasas de desempleo en este *cluster*, sin embargo, ese no es el caso de Brasil ni el de México, pero los casos de Venezuela y Colombia distorsionan los resultados. (3) La excepción es Uruguay. (4) El caso de Brasil distorsiona los resultados, si no se ponderara la elasticidad sería alta. (5) La excepción es El Salvador. (6) El caso de Ecuador distorsiona los resultados.

Fuentes: Astorga y FitzGerald, 1998:Cuadros IX.2, IX.3 y IX.5; Barba, 2003:Cuadros 85, 86, 87, 88, 89, 90 y 91; CEPAL, 1999:Cuadro 2, 2001b:Cuadros 1.1, 1.4, 1.7, II. 3, III. 7 y IV. 3, 2002:Cuadros 8 y 36; Cominetti y Ruiz, 1998:Cuadro 2; Mesa Lago, 2001:Cuadro 3; PNUD, 1999:134-137 y 146-148.

La imagen mostrada indica que a inicios del siglo XXI, en América Latina el desarrollo social y el crecimiento económico no están articulados de una manera satisfactoria, y que queda pendiente en la agenda social de la región la construcción de sociedades más igualitarias e inclusivas, necesidad que implica retos diferenciales dependiendo del tipo de régimen de bienestar desde donde se afronten<sup>49</sup>.

---

49 En el caso de los regímenes universalistas, los claroscuros de la década de los noventa son muy notables. Se dio una evidente mejora en términos de crecimiento económico, y hasta cierto punto de estabilidad macroeconómica. Las excepciones son Uruguay y Argentina, después de las crisis reciente, pero ello no parece haber modificado de manera significativa las tendencias históricas en materia de bienestar social: la precariedad laboral continúa aumentando, al igual que el desempleo, la concentración del ingreso ha crecido, la pobreza ha disminuido en términos relativos, pero es mayor en términos absolutos. A pesar de las reformas de los sistemas de pensiones, éstos continúan incrementando su cobertura, pero pese al establecimiento de múltiples redes de protección social la pobreza extrema no ha disminuido al ritmo que se quisiera. Ello no ha impedido que los niveles de vida prevaletientes y los niveles de desarrollo humano continúen siendo los mejores de toda la región, ni que los indicadores de exclusión social sean también los menores de América Latina. No obstante, la situación de estos regímenes empezó a deteriorarse en la parte final del siglo XX, y la crisis Argentina hace albergar nuevamente serias dudas sobre la sustentabilidad de las reformas estructurales realizadas y sobre la conveniencia de continuar acriticamente por la senda seguida hasta ahora. En el caso de los regímenes de bienestar duales, la precariedad laboral continúa siendo muy alta; los niveles de desempleo se han polarizado; la cobertura de la seguridad social, ahora reformada, sigue siendo baja, lo que se traduce en que amplios sectores de la población trabajan sin ningún tipo de protección social. Por otra parte, aunque el gasto social como porcentaje del PIB se ha recuperado, la brecha frente a los niveles de gasto social de los regímenes universalistas es semejante a la de los años setenta. Han progresado los niveles de cobertura de los programas sectoriales de nivel primario en materia de educación y salud, hasta alcanzar casi la universalidad, empero la capacidad disminuye a medida que se avanza a otros niveles de servicio. En este caso, el PIB per cápita no ha avanzado a la velocidad alcanzada en los regímenes universalistas y excluyentes, lo que sin duda ha afectado negativamente la capacidad para reducir la pobreza y la pobreza extrema. La concentración del ingreso sigue siendo muy alta, y los coeficientes de elasticidad pobreza/PIB per cápita e indigencia/PIB per cápita son inferiores a los del conjunto de la región. Aun así, el desarrollo social alcanzado históricamente no ha disminuido en términos de niveles de vida, aunque seguramente sí se han polarizado, ya que éstos continúan siendo intermedios en el contexto regional, al igual que los niveles de desarrollo humano. No obstante, dada la alta polaridad social que caracteriza a este tipo de regímenes, no sorprende que los niveles de exclusión social sean altos. En el caso de los regímenes excluyentes, los datos indican una situación social aun más difícil, esto a pesar de que los niveles de crecimiento del PIB per cápita fueron superiores a los del conjunto de la región y a los alcanzados por los regímenes duales (aunque el desempleo es bajo, la precariedad

## D. El régimen de bienestar mexicano

En el marco de los tipos ideales mencionados, el régimen de bienestar mexicano se concibe como dual. No obstante, aunque esta categorización es adecuada para realizar comparaciones con otros regímenes, puede alcanzar mayores niveles de especificidad a través de una revisión del proceso histórico que permitió su constitución.

No es el lugar aquí para abordar una empresa de esas dimensiones; sin embargo, es posible mostrar de manera sintética algunas de las características fundamentales del régimen mexicano que permitirán ponderar adecuadamente los impactos particulares de los procesos de ajuste y reforma social.

Existe una considerable controversia sobre el momento de emergencia<sup>50</sup> y sobre el carácter de la política social mexicana desarrollada en el lapso comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la crisis económica de 1982 (Barba, 2003:673-676).

Una mirada alternativa consiste en analizar el proceso de constitución y despliegue de lo social en México a lo largo de cuatro grandes períodos:

- El comprendido entre 1917 y 1940, que en general es definido como la fase de constitución de la política social posrevolucionaria.

---

laboral es muy alta y la cobertura de la seguridad social muy baja). En ese contexto, al igual que en un sector muy amplio de los regímenes duales, tener un empleo no garantiza salir de la pobreza, como lo demuestran los altos índices prevalecientes en este *cluster*: Esa situación se ve agravada por: bajos niveles de gasto social, niveles muy altos de concentración del ingreso y un bajo coeficiente de elasticidad pobreza/crecimiento del PIB per cápita e indigencia/PIB per cápita. Los niveles de vida continúan siendo comparativamente bajos, a pesar de que en las últimas décadas ha crecido la cobertura en materia de salud y educación, y se ha incrementado la esperanza de vida. Esto es corroborado por los niveles de desarrollo humano, que si bien no pueden catalogarse como bajos, sí se ubican entre los más bajos de los niveles medios. En perfecta armonía con este bajo perfil social, los indicadores de pobreza humana señalan que en este *cluster* los niveles de exclusión social son muy altos.

50 Pues mientras hay quien señala que el momento crucial para dicha aparición es la promulgación de la Constitución de 1917 (Villarreal, 1993), otros la sitúan durante el mandato del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) (De la Garza, 1988), algunos más la ubican durante el período de gobierno de Manuel Ávila Camacho (1941-1946), cuando fue expedida la Ley del Seguro Social (1943) (Soria, 1988), o durante el mandato de Adolfo López Mateos (1959-1964), cuando los gastos en pro de lo social tienen un repunte muy significativo (Wilkie, 1987).

- El segundo que abarca de 1940 a 1982<sup>51</sup>, que corresponde a la articulación de la política social y el modelo de ISI.
- El tercero comprendido entre 1982 y 1988, que se considera como una fase de crisis de la articulación entre la política social y el modelo de ISI.
- Y el más reciente, que se inicia en 1988 y es interpretado como un cambio de paradigma de bienestar (Barba, 2003:676-677).

## 1. Los cimientos autoritarios del régimen de bienestar mexicano

Durante la primera fase, los ejes de la política social fueron la movilización popular, la política educativa y la ampliación de la cobertura de programas de salud<sup>52</sup>. Nada indica que entre quienes pusieron los cimientos del régimen de bienestar mexicano estuvieran presentes ni la intención de desarrollar una plataforma para la ciudadanía social, a través de la actualización de derechos sociales universales<sup>53</sup>, ni la intención de respetar la legitimidad democrática. El legado del período fue la vocación interventora del Estado en la economía y la sociedad, respaldada a través de la corporativización vertical de las organizaciones obreras y campesinas, así como de una política social de corte clientelar (Barba, 2003:676-695).

## 2. La articulación de la política social y el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI)

En el período comprendido entre 1940 y 1982 germinaron las figuras centrales de la política social mexicana, y se produjo la articulación del orden sociopolítico autoritario y corporativo con la tentativa de industrialización orientada al mercado interno. En esa etapa, la política social empezó a concebirse como un complemento a la estrategia industrializadora impulsada estatalmente; por ello, se reorientó hacia el medio urbano y hacia los grupos sociales que apoyaban el proyecto económico estatal.

51 Subdividido en dos periodos: 1940-1970 y 1970-1982 (Ward, 1989).

52 Los cuales siguieron de manera muy limitada lo establecido por los artículos 3º, 4º y 27º de la Constitución de 1917.

53 La excepción fue la creación en 1921 de la Secretaría de Educación Pública, la cual tenía una clara vocación universalista (Barba, 2003:680).

Este acoplamiento produjo tanto la exclusión sistemática de los sectores ligados al medio rural y a la economía informal urbana, como la inclusión y beneficio de los trabajadores urbanos formales y organizados, los empleados públicos y las clases medias<sup>54</sup> (Barba, 2003:695-696).

En ese contexto económico y político se desplegó, entre 1940 y 1982, un complejo sistema de bienestar concebido como un mecanismo complementario o corrector del modelo de ISI (Barba, 2003:704-727). Coexistían en su desarrollo institucional una serie de elementos sumamente heterogéneos, entre ellos:

- Un mercado de trabajo que operaba bajo el esquema conocido como *breadwinner system*.
- Un programa de reforma agraria manejado discursivamente y empleado como instrumento de control social<sup>55</sup> (Román y Aguirre, 1998).

---

54 Hasta antes de 1946 los gobiernos de la revolución enfrentaban la disyuntiva entre lograr un crecimiento económico significativo o redistribuir la riqueza y el ingreso, pero a partir del mandato de Miguel Alemán el dilema se resolvió a favor del crecimiento, bajo el argumento de que primero había que acumular para luego poder redistribuir, basándose en la tesis de que el desarrollo industrial crearía suficientes empleos, ampliaría el mercado interno, mejoraría la distribución del ingreso e integraría a la población marginada. Tesis que por cierto se parece de manera pasmosa a las lecturas actuales sobre la solución de la pobreza en un contexto de apertura económica. Sin embargo, desde los años sesenta se empezaron a acumular evidencias que mostraban que el crecimiento económico logrado por el modelo de ISI no producía automáticamente ni desarrollo social, ni equidad, ni un crecimiento equilibrado. La concentración del ingreso, la persistencia de la pobreza y los grandes rezagos en materia de satisfacción de necesidades básicas hicieron evidente que el crecimiento económico no necesariamente equivalía a bienestar social. A partir de ese momento, y hasta 1982, con la sola excepción del gobierno del presidente Díaz Ordaz, se intentó conciliar crecimiento económico y desarrollo social. Luis Echeverría, tras la represión estudiantil de 1968, reconoció que a la deuda social se habían sumado serios problemas de legitimidad política. Esto indujo a que por primera vez, tras los años de rigurosa disciplina fiscal del desarrollo estabilizador, la estrategia económica se subordinara a una lógica política que buscaba conciliar crecimiento económico, expansión del empleo, redistribución del ingreso, mejoramiento de la calidad de vida y relegitimación gubernamental, sin preocuparse por la sustentabilidad financiera de la empresa. Esta tendencia continuó durante el mandato de López Portillo a pesar de la crisis económica de 1976 y de la subsiguiente firma de un convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional, gracias al descubrimiento de grandes yacimientos petroleros que restituyeron la solvencia financiera y la capacidad de endeudamiento de la economía mexicana, lo que a su vez permitió mantener la ola expansiva del gasto público y del sector estatal (Barba, 2003:701; Trejo, 1987:35; Wilkie, 1987:122-123).

55 Dicha reforma era heredada del ideario de la Revolución de 1910 y centro de la acción pública durante el gobierno de Cárdenas, pero se fue desgastando poco a poco

- Instituciones asistenciales que se concentraban en atender la salud primaria de la población abierta o en ayudar a las familias y la infancia urbanas que no contaban con protección por parte de los sistemas de seguridad social<sup>56</sup> (Zorrilla, 1988).
- Un sistema educativo que se caracterizaba por segmentar a la población escolar y sólo había alcanzado universalidad en el caso de la educación primaria<sup>57</sup>.
- Instituciones de seguridad social para los trabajadores urbanos ubicados en el mercado formal, que segmentaban a los empleados privados, los empleados públicos, las fuerzas armadas, los electricistas, los petroleros, etc.<sup>58</sup> (Brachet-Márquez, 1996; COPLAMAR, 1985).
- Programas de vivienda, en su mayoría ligados al salario social de los mismos sectores que eran protegidos por los sistemas de seguridad social<sup>59</sup> (Aldrete, 1991; Catalán, 1993).

---

hasta convertirse en un mecanismo de manipulación discursiva y control político de los pobres del campo, a través del reparto agrario a cuenta gotas, contrapunteado por la promoción de la agricultura comercial y el abandono de la agricultura de subsistencia.

- 56 Estas instituciones asistenciales sustituyeron el concepto decimonónico de beneficencia por el de asistencia pública, cuyo eje fue inicialmente la ayuda eventual y curativa a los pobres y posteriormente la salud preventiva y la alimentación materno-infantil, en aquellos sectores no incorporados a la seguridad social, a través del empleo formal en las grandes zonas urbanas. Las instituciones más importantes de este ensamble fueron: el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI, creado en 1961), el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN, instaurado en 1968) y el Sistema Nacional de Desarrollo de la Familia (DIF, creado en 1997).
- 57 Sólo alcanzó niveles de universalidad en el caso de la educación primaria y en los siguientes niveles privilegió a la población urbana de nivel medio, excluyendo a los pobres rurales y los trabajadores del sector informal.
- 58 Que fueron el principal mecanismo de articulación entre el modelo de ISI, el intercambio corporativo entre el Estado y sus aliados urbanos de la coalición industrializadora y el *breadwinner system* y se caracterizaron por concentrar recursos en el medio urbano y en los mercados formales, así como por su carácter segmentario y fragmentador de la estructura social. Esas instituciones incluían al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, fundado en 1943), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE, fundado en 1959) y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM, instaurado en 1976).
- 59 Los programas de vivienda emergieron en el contexto de los altos ritmos de crecimiento urbano de los años cincuenta y setenta, y se orientaron hacia las mismas clientelas de las instituciones de seguridad social reproduciendo su lógica segmentaria y fragmentadora de la estructura social. Entre ellos se destacan: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT, creado en 1972), el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE,

- Políticas alimentarias con un sesgo urbano<sup>60</sup> (Duhau, 1997; González Navarro, 1985; Ordoñez, 2001).
- Procesos de dotación de infraestructura social ligados a intercambios clientelistas<sup>61</sup> (Cornelius, 1980; Eckstein, 1982; Fagen y Tuohy, 1972; González Casanova, 1981; Unikel, 1973).
- Programas sociales focalizados, orientados a reasignar recursos a las zonas rurales, poco coordinados entre sí, no permanentes y manipulados con fines políticos<sup>62</sup> (Brachet-Márquez, 1996; COPLAMAR, 1982, 1985; González Navarro, 1985; Levy y Székely, 1985; Montes de Oca, 1994; Murai, 2001; Román y Aguirre, 1998; Spalding, 1985; Valencia y Aguirre, 1998).

Sin embargo, el caos es aparente. El orden institucional del régimen de bienestar mexicano, vigente hasta 1982, fue producido por una lógica dual: la del poder político y la de la estrategia de crecimiento económi-

---

instituido también en 1972) y el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI, creado en 1973), y finalmente el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO, creado en 1981) (Catalán, 1993:35-37; Aldrete, 1991:117-145).

- 60 Dichas políticas se caracterizaron por transferir recursos a los sectores medios y populares urbanos, en perjuicio de los pobres del medio rural, combinando precios de garantía para productos agrícolas (que mantuvieron en un estado de precariedad permanente a los productores de bienes agrícolas básicos) y mecanismos de abasto a las zonas urbanas. Entre las instituciones más destacadas están la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEMISA, creada en 1949) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO, instituida en 1961) (González Navarro, 1985:329-334; Duhau, 1997:189-190).
- 61 Sobre todo para los inmigrantes rurales a las grandes ciudades, no a través de vías ciudadanas, sino de procesos de manipulación política e intercambios clientelares, en los que el PRI jugó directamente un papel de mediación (instancia para resolver conflictos), intermediación (mecanismo para promover demandas) y mediatización (aparato para manipular la satisfacción de necesidades básicas con fines electorales).
- 62 De carácter focalizado, desarrollados a partir de 1973, y orientados a reasignar recursos públicos a las zonas rurales que se encontraban en crisis desde 1965. Éstos culminaron el ensamblaje del régimen de bienestar y se caracterizaron por bajos niveles de coordinación, por duplicidades operativas y de diseño, por no ser permanentes y por ser utilizados con fines políticos (tal vez la única excepción sea COPLAMAR). Los programas más importantes fueron el Programa Nacional de Solidaridad del IMSS (IMSS-Solidaridad, creado en 1973), el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER, creado en 1973), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, creada en 1976) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, establecido en 1980).

co<sup>63</sup>. La arquitectura de las instituciones de bienestar respondió a un doble reto: mantener el control social y legitimar al régimen político autoritario y respaldar el proyecto de industrialización<sup>64</sup>. En ese sentido, el régimen de bienestar mexicano puede interpretarse como el producto de una serie de procedimientos generalizables que se aplicaron a la escenificación de prácticas sociales, cuya regla básica era la segmentación constante<sup>65</sup>.

Este conjunto institucional permitió recortar el continuo social en varios terrenos: separando un medio urbano colmado de instituciones sociales de otro rural para el que sólo hubo mecanismos de control y programas focalizados; distinguiendo a los trabajadores formales, con acceso a instituciones de seguro social, de los informales escasamente cubiertos por políticas de corte asistencial y coyuntural; contrastando a los sistemas institucionalizados de seguridad social con los programas sociales de carácter efímero; prefiriendo a los actores colectivos capaces de organizarse frente a aquellos sin dichas capacidades, los cuales no fueron protegidos; combinando los discursos de justicia universal con prácticas excluyentes; estableciendo niveles primarios de atención de carácter universal junto con niveles superiores de carácter selectivo; dividiendo los servicios básicos de los servicios especializados; diferenciando lo público de lo privado, lo civil de lo militar, lo corporativo de lo asistencial; separando a los hombres de las mujeres, a la ciudad de México de la provincia, al Norte del Sur, etc. (Barba, 2003:730-733).

Los recortes fragmentaron a la sociedad y al espacio social para hacer prevalecer la dominación política y realizar el proyecto industrializador.

---

63 Esto significa que el orden social, es decir, las mediaciones entre el Estado, la economía y la esfera doméstica, respondían a un arreglo de economía política, esto es: a un funcionamiento de la economía que no se basaba en la soberanía del mercado, sino en su articulación con las instituciones políticas y las instituciones sociales (Barba, 2003:728).

64 Transfiriendo recursos a los grupos sociales que integraban la alianza sobre la que descansaba la estrategia económica. Esto permitió una articulación de discursos, normas, medidas administrativas, políticas institucionales y estrategias de actores, que se conectaron entre sí e influyeron en la constitución y organización del régimen (Barba, 2003:729).

65 Este régimen articulaba: prácticas e instituciones políticas autoritarias; servicios sociales de corte universal; instituciones de seguridad social excluyentes; instituciones asistenciales que no ofrecían derechos sociales a sus beneficiarios; programas para enfrentar la pobreza desconectados del modelo de acumulación y programas de apoyo a estrategias familiares androcéntricas en el campo y en la ciudad (Barba, 2003:731).

El resultado fue un régimen fractal, que presentaba irregularidades sistemáticas a distintas escalas, que se copiaba a sí mismo a cada paso y que ofrecía rendimientos discontinuos en términos de bienestar social e inclusión laboral (Barba, 2003:926).

A nivel del mercado de trabajo, entre 1940 y 1980 la industrialización no fue acompañada por aumentos en las tasas de participación generales<sup>66</sup>. La industria mostró una vigorosa capacidad para crear empleos durante el período del desarrollo estabilizador, pero su dinámica no fue suficiente para absorber la enorme oferta de mano de obra generada por el crecimiento de la población y las migraciones del campo a la ciudad. Se produjo un intenso proceso de salarización, pero se revirtió durante la década de 1970, dando paso a un período de crecimiento del sector informal (Barba, 2003:738-739).

A pesar de ello, y aunque la concentración del ingreso seguía siendo todavía alta al final del período, los datos disponibles para el período 1963 y 1984 (ajustados a cuentas nacionales) indican que se registró un proceso gradual y constante de redistribución progresiva del ingreso, que benefició sobre todo a los hogares de nivel medio<sup>67</sup>. Hay evidencias empíricas de que se dio una expansión constante de los sectores de ingreso medio y alto, mientras la pobreza moderada y la extrema se comportaron de manera errática, aunque al final del período se habían reducido significativamente<sup>68</sup> (Székely, 1998; Hernández Laos, 1992; INEGI, 1995).

En materia de educación, se alcanzó a finales de la década de 1970 la cobertura universal de la población entre 6 y 14 años en el nivel primario. Sin embargo, esa no fue la tendencia en los niveles escolares siguientes, cada uno de los cuales se caracterizó por ser más excluyente que el anterior, lo que no impidió que la cobertura a nivel de educación media y

---

66 Aunque sí implicó un leve ascenso de la participación femenina que, no obstante, en el contexto de los hogares mexicanos no puso en entredicho el papel proveedor de los hombres adultos y el papel reproductor de las mujeres. El empleo el sector primario perdió paulatinamente importancia, mientras los otros dos sectores repuntaban.

67 Enrique Hernández Laos calcula que el Coeficiente de Gini se redujo de 0,606 en 1963 a 0,518 en 1977 y a 0,501 en 1984 (Hernández Laos, 1999:Cuadro 4.4).

68 En eso concuerdan estudios realizados por Miguel Székely (1998), Hernández Laos (1992) y el INEGI (1995), aunque hay variaciones significativas en los montos calculados de la pobreza y la pobreza extrema, que obedecen a que las líneas de pobreza no fueron calculadas de la misma manera.

superior creciera de manera constante entre 1960 y 1980 (COPLAMAR, 1982:Gráfica 1 y Cuadros 3.1; Urrutia, 1993:Cuadros 2.7 y 2.8).

En los casos de la salud y el seguro social, hacia el final del período el Estado se había convertido en el principal oferente de servicios a través de un esquema segmentario que dividía la población entre los derechohabientes y la población abierta. A pesar de que la cobertura de las primeras creció de manera constante hasta incluir nominalmente al 43% de la población total en 1980 (aunque la capacidad de cobertura real era menor), no puede ocultarse el hecho de que los sistemas de seguridad social eran básicamente excluyentes en lo que a servicios de salud se refiere<sup>69</sup> (COPLAMAR, 1985:Cuadro 4.13).

A pesar del carácter segmentario del régimen de bienestar mexicano, durante este período se dieron notables avances en materia de indicadores de niveles de vida como: la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil, el analfabetismo y un índice relativo de vida. Sin embargo, los avances estuvieran aún muy por debajo de los logros de los regímenes universalistas de América Latina (Barba, 2003:752-753).

### 3. Las reformas estructurales al régimen mexicano

#### *a) Las reformas económicas*

Tras la crisis económica de 1982, sucesivos procesos de estabilización y ajuste han hecho de la disciplina fiscal, el control de la inflación, la apertura comercial, la privatización de los activos estatales, la flexibilización laboral y productiva, la reforma de las pensiones y la reforma tributaria, los objetivos centrales de la acción estatal<sup>70</sup>.

---

69 Por otra parte, el acceso a la seguridad social se dio preferentemente en las zonas más desarrolladas del país, lo que indica una alta segmentación de las regiones más pobres o marginadas. La suma de la cobertura de las instituciones de seguridad social, las de atención a población abierta y las instituciones privadas indicaba al final del período que un 31.3% de la población no tenía cobertura nominal de salud de ninguna especie, lo que refuerza la tesis del carácter excluyente y segmentario de este sistema de prestaciones sociales (COPLAMAR, 1985:Cuadros 4.12, 4.13 y Gráfica 4.9).

70 Esta clase de políticas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo fueron aceptadas, modificadas y aplicadas por una élite tecnocrática interna, por lo que carece de sentido concebirlas como imposiciones externas.

Este cambio de modelo se caracterizó por ser paradójico, pues el Estado se convirtió en el motor de las reformas propuestas a través de la utilización de los mecanismos de control político tradicionales para realizar reformas estructurales contra la antigua coalición social que le dio sustento. El autoritarismo permitió realizar las reformas a un ritmo muy acelerado, sobre todo durante los años noventa, pero llevó al sistema político tradicional a un callejón sin salida, que facilitó el establecimiento de un sistema político democrático.

Como resultado de estos cambios, el régimen de bienestar mexicano ha sufrido transformaciones de fondo, sobre todo durante la década de 1990<sup>71</sup>, que estuvo marcada por dos etapas divididas por la crisis económica de 1995. Durante esos años se dio un gran impulso a la apertura comercial, se profundizó la desincorporación de paraestatales, se avanzó notablemente en la desregulación financiera, se reformó el régimen de tenencia de la tierra y se empujó la reforma social a través de la transformación del sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Durante el mandato de Carlos Salinas (1989-1994), los ejes de la estrategia fueron la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, acompañada por numerosas negociaciones para abrir la economía mexicana, la desincorporación de paraestatales estratégicas como la Banca y Telmex, un activo proceso de desregulación económica y financiera, así como la modificación del artículo 27 constitucional<sup>72</sup>. Sin embargo, los resultados fueron contradictorios pues, si bien se logró reasumir un crecimiento económico sostenido y el empleo empezó a repuntar, el sexenio concluyó con una severa crisis económica y una profunda crisis política<sup>73</sup>.

---

71 Para una revisión de los procesos de estabilización durante los años ochenta, ver Barba (2003:760-769).

72 En conjunto estas medidas, enmarcadas en una renegociación de la deuda apoyada decididamente por los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sirvieron para relegitimar al régimen político, lo que permitió que movimientos significativos de capital volvieran a fluir hacia México (Barba, 2003:769-776).

73 El crecimiento tendió a reconcentrar el ingreso y fue acompañado por una revaluación excesiva del tipo de cambio, un creciente déficit de la balanza de cuenta corriente y bajos niveles de ahorro interno, que fueron los factores principales para el estallido de una severa crisis económica en 1995. La crisis económica se sumó a la profunda crisis política que se había desatado tras la rebelión zapatista y los asesinatos políticos ocurridos en 1994.

En este contexto, la necesidad de recuperar la confianza de los mercados financieros obligó al presidente Zedillo, operador de la segunda etapa de reformas entre 1995 y 2000, a desechar la imagen de estabilidad y bonanza construida durante el gobierno de Salinas<sup>74</sup>. La confianza de los principales grupos de interés nacionales e internacionales en el gobierno zedillista fue recobrada gracias a un paquete de apoyo financiero de gran envergadura, ofrecido fundamentalmente por el gobierno de los Estados Unidos (principal socio comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN–), que permitió estabilizar la economía.

El reestablecimiento del crecimiento estuvo ligado no sólo a los programas de estabilización (como la Alianza para la Recuperación Económica –1995– o la Alianza para el Crecimiento Económico –1996–), sino a la continuidad del proceso de reforma estructural, que incluyó: la autonomización del Banco Central, la continuidad de los procesos de desregulación, de liberalización de los mercados financieros y de desincorporación de paraestatales, medidas orientadas a lograr un mayor equilibrio fiscal y la reforma al sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (Barba, 2003:777-786).

Sin embargo, las repercusiones de las reformas y el crecimiento económico en el empleo no fueron las esperadas. Durante la década de 1990, se puede hablar de un acceso desigual a las oportunidades de empleo, del auge de empleos con bajos salarios y baja productividad, del predominio de condiciones de trabajo que no favorecen el desarrollo de capital humano y que no cuentan con protección social (Barba, 2003:786-801). El bajo desempleo abierto urbano se explica en buena medida porque la migración continuó funcionando como una válvula para reducir la presión laboral, y porque los sectores informal y rural siguieron sirviendo como amortiguadores del crecimiento de la oferta laboral. Además, la flexibilidad salarial fue alta, lo que permitió que los costos de producción se ajustaran a través de la reducción del pago y no del despido de trabajadores (*ibid*).

### *b) La reforma social*

Por otra parte, en México, desde finales de los años ochenta se ha venido desarrollando un intenso proceso de reforma social (en buena

---

74 La crisis produjo un gran descenso en los salarios reales, una baja notable del empleo formal, una alza de las tasas de interés que agravó la situación financiera de familias y empresas.

mediada propuesto por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) que ha tendido a residualizar el régimen de bienestar, sobre todo durante la década de 1990<sup>75</sup>. En este caso, al igual que en el de las reformas económicas, se puede hablar en dos períodos separados por la crisis económica de 1995.

**El período salinista.** Durante la primera etapa, el repunte del gasto social, la descentralización de la educación básica y del sector salud, la reforma del Infonavit, la reforma del artículo 27 constitucional, procesos de privatización y focalización territorial como en el caso de Liconsa, la creación del Sistema Nacional de Ahorro para el retiro y la creación de Procampo fueron algunos de los puntos más sobresalientes de la agenda social del gobierno salinista. No obstante, la figura central fue el Programa Nacional de Solidaridad (Barba, 2003:811, 828-840).

El Pronasol fue creado en 1989<sup>76</sup>, y fue el punto de referencia de la política social durante buena parte de la década, incluso después de su conclusión formal en 1996, porque implicó un cambio discursivo del enfoque de la política social, que se desplazó de la seguridad social a la reducción de la pobreza, y porque fue un mecanismo que se ajustaba parcialmente a las recomendaciones del Banco Mundial, pues funcionaba como un gran Fondo de Inversión Social<sup>77</sup>, que incluso dio lugar a la creación de una secretaría de Estado: la Sedesol en 1992<sup>78</sup>.

Sin embargo, Pronasol seguía haciendo acopio del viejo reservorio autoritario de prácticas clientelistas, excluyentes, de intermediación, mediación y mediatización de las demandas sociales que caracterizaron desde un inicio al régimen de bienestar mexicano, con la finalidad de

---

75 Durante los años ochenta no se dieron cambios significativos en la arquitectura de la política social; la estrategia fundamental fue hacer más con menos y liquidar o fragmentar los programas orientados a reducir la pobreza en el medio rural, bajo el argumento de que no estaban respaldados fiscalmente. Para una revisión detallada de este período, ver: Barba, 2003:801-810.

76 La centralidad del Pronasol no fue presupuestal, pues ese programa nunca rebasó el 3,5% del total del gasto programable.

77 Que definía poblaciones objetivo en las que había que focalizar acciones de educación, salud, nutrición, abastecimiento de agua y sanidad.

78 No obstante, Pronasol no siguió al pie de la letra los postulados establecidos para esta clase de fondos, pues no se ajustó a los presupuestos teóricos de promoción democrática de sus beneficiarios, no actuó con neutralidad política, no fue transparente en sus operaciones, no fue eficiente en la ejecución de proyectos y no fue conducido por organizaciones no gubernamentales.

relegitimar al gobierno y lograr un apoyo social a las políticas de ajuste<sup>79</sup>. Esta dualidad que marcó el desarrollo de Pronasol se expresó en la articulación entre una élite de tecnócratas que comulgaban con el Consenso de Washington y otra de reformadores sociales que intentaba construir nuevas clientelas electorales (Barba, 2003:812-825).

El reemplazo de Pronasol obedeció a razones económicas y políticas: entre las primeras, la más importante fue la crisis económica de 1994-1995; entre las segundas, la ruptura del gobierno de Ernesto Zedillo con el ex-presidente Carlos Salinas, que selló el fin del matrimonio por conveniencia entre la élite tecnocrática y la élite reformista que diseñó al programa. A pesar de ello, el principal argumento esgrimido por los críticos oficiales (particularmente por Santiago Levy, 1994) para extinguir el programa fue su evidente inconsistencia con el paradigma residual, puesto que ofrecía, como lo ha señalado Dresser (1991 y 1994), soluciones “neopopulistas a problemas neoliberales”; no recurría al mercado como mecanismo fundamental para reducir la pobreza; no se concentraba en los pobres extremos residentes en áreas rurales; no disponía de una metodología consistente para identificar a la población objetivo o para evaluar sus resultados; no se enfocaba en los individuos sino en la comunidad; ofrecía un piso mínimo de bienestar cuando resultaba más barato brindar un paquete integral para favorecer la inversión en capital humano, para que los más pobres fueran capaces de aprovechar las oportunidades del mercado, etc. (Barba, 2003:826-827).

**El período zedillista.** Tras la crisis de 1994-95 se acentuó el proceso de residualización y deslocalización del régimen de bienestar mexicano<sup>80</sup>. En la estrategia de reducción de la pobreza, el cambio fundamental fue la

---

79 La población interpelada por el programa incluía a los trabajadores del sector informal, los pueblos indígenas, los trabajadores agrícolas migratorios, los campesinos empobrecidos, los pequeños propietarios agrícolas, los habitantes de colonias populares, los jóvenes y las mujeres, que habían sido marginados por la política social tradicional y habían sido excluidos aun más como resultado de los recortes presupuestales e institucionales realizados durante el gobierno de Miguel de La Madrid.

80 La crisis jugó un papel crucial para la redefinición de la política social, ya que reveló la alta vulnerabilidad de la economía a la especulación financiera, e hizo evidente que en un lapso muy breve podían borrarse los avances logrados durante varios años, en materia de reducción de la pobreza. Por otra parte, la rebelión indígena en Chiapas y los asesinatos políticos al interior del PRI demostraron también que los logros conseguidos en materia de legitimación política podían también evaporarse, y quedó claro que los más pobres y excluidos eran capaces de organizarse y adoptar un postura radical y violenta en contra de la liberalización de la economía, lo que exigía políticas sociales que favorecieran la gobernabilidad del proceso de ajuste.

sustitución de un gran Fondo de Inversión Social (Pronasol) por programas de dotación de capital humano y de activación laboral (*workfare*).

En ese sentido, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat)<sup>81</sup> fueron concebidos como los medios ideales para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza, y para reducir la vulnerabilidad de los más pobres<sup>82</sup>, así como para incrementar la gobernabilidad de los procesos de ajuste estructural. La otra figura central de la nueva estrategia fue la privatización de los sistemas pensionarios (pensada como un mecanismo no sólo para resolver la crisis financiera del viejo sistema de reparto, sino para incrementar la capacidad de ahorro interno de la economía mexicana y como un mecanismo útil para reducir los riesgos y los costos de la volatilidad financiera) (Barba:841-845).

Sin embargo, hacia 1999, a pesar de este cambio de estrategia, una serie de programas elaborados durante sexenios pasados como el Procampo, Fidelist, Conaza, Liconsa, Diconsa, Fonaes, el Programa de Jornaleros Agrícolas, Fonhapo y un largo etcétera, se mantuvieron dentro del marco de la política social, aunque agrupados discursivamente en tres vertientes: el desarrollo de capital humano<sup>83</sup>, las oportunidades de ingreso<sup>84</sup> y el desarrollo de capital físico<sup>85</sup> (Barba, 2003:Cuadro 146). Puede decirse que tras 20 años de cambios graduales, la reforma social mexicana arrojaba a finales del gobierno de Zedillo resultados contradictorios<sup>86</sup>.

---

81 Cabe mencionar que ni el PET y el Probecat fueron creación del gobierno de Zedillo, pero adquirieron una mayor importancia durante su gestión.

82 Para evitar estrategias familiares de supervivencia que impulsan a los niños y los más jóvenes al mercado de trabajo y los excluyen de la formación escolar, perpetuando la transmisión intergeneracional de la pobreza.

83 Que incluye a Progres, programas alimentarios (desayunos escolares, abasto social de leche y tortilla), programas de salud (IMSS-Solidaridad), programas compensatorios de educación y el programa de seguridad social para jornaleros agrícolas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

84 Que incluye el Programa de Empleo Temporal, programas productivos para agricultores de bajos ingresos como Procampo, Conaza, apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista y Fonaes.

85 Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas, FAIS del Ramo 33, agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales marginadas, caminos y telefonía rural.

86 No sólo coexisten programas de nuevo y viejo cuño, con lógicas antagónicas, sino que hay evidencias de que algunos de los nuevos programas han sido digeridos por

A esto se agregan las evidencias que indican que los enfoques de la nueva política social no contribuyen a resolver los problemas de exclusión social que históricamente han caracterizado al régimen de bienestar mexicano<sup>87</sup>. Puede afirmarse que lo social no ha sido puesto en el centro de la reforma social, pues las medidas tomadas no han sido elaboradas ni para resolver los viejos problemas de exclusión social, ni para reducir los graves déficit de ciudadanía y derechos sociales que han caracterizado al régimen de bienestar mexicano. En lugar de ello, la lógica que ha prevalecido ha sido ajustarse a un paradigma de bienestar que no se construyó a partir de un diagnóstico cuidadoso de los patrones de desarrollo social generados por el régimen de bienestar mexicano.

Esta conclusión se refuerza cuando se observan los bajos rendimientos sistémicos del régimen de bienestar, particularmente en los ámbitos de la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza<sup>88</sup>.

---

la vieja cultura patrón-cliente y por la corrupción que caracterizó al antiguo régimen. Un ejemplo paradigmático de esta situación es el Procampo, el cual ha estado marcado por el escándalo.

87 Dos ejemplos muy significativos de exclusión asistencial son la reforma del IMSS y la operación de Progresá. En el primer caso, porque el IMSS continúa sin generar derechos universales, debido a que su puerta de acceso sigue siendo el contar con un trabajo formal, en un contexto en el que el sector informal está en ascenso y la creación de empleos formales deja mucho que desear. En el caso de Progresá resalta el carácter excluyente de los procedimientos de selección empleados, que excluyen a los pobres de capacidades que habitan en localidades urbanas o en localidades rurales que no son de alta o muy alta marginación. Para una discusión detallada, ver Barba 2003:854-860 y 864-896.

88 Estudios como los realizados por Fernando Cortés (2000, 2001) indican que, cuando el modelo económico orientado a las exportaciones logró generar crecimiento económico de manera sostenida, también creció la concentración del ingreso. De acuerdo con De la Torre (2000), un factor crucial para explicar la concentración del ingreso en el marco del nuevo modelo exportador es que las reformas económicas implicaron cambios tecnológicos que favorecen una mayor demanda de capitales físico y humano, lo que ha relegado al trabajo no calificado a un segundo plano. Si esto es cierto, es evidente que cualquier estrategia de reducción de la desigualdad debe enfatizar una reducción de las desigualdades educativas. Por otra parte, de acuerdo con estimaciones recientes, realizadas por algunos de los principales especialistas en la medición de la pobreza en México, durante la década de 1990 la pobreza ha seguido fielmente el ciclo económico, independientemente del criterio de medición que se emplee. Sin embargo, en conjunto durante la década de 1990 la pobreza creció, y el número absoluto de personas debajo de la línea de pobreza alimentaria aumentó en 4.7 millones. Hay evidencias empíricas de que los más pobres son los más susceptibles a los ciclos económicos, pues se encontró que el impacto negativo de la crisis de 1994-1995 fue proporcionalmente mayor en la parte inferior de la

## E. Conclusiones

Durante los últimos veinte años el régimen de bienestar mexicano ha sufrido profundas alteraciones. La tendencia más acusada ha sido apostar, cada vez más, el bienestar social al mercado, y enfrentar los problemas de desigualdad o pobreza como asuntos individuales, no estructurales. Sin embargo, se ha dejado al margen el viejo problema de la construcción de ciudadanía a partir de la ampliación de derechos y titularidades.

Tras los grandes cambios ocurridos en el régimen de bienestar mexicano, tres aspectos tienen que subrayarse:

- El régimen se encuentra atrapado entre un pasado en decadencia que no ha terminado de morir y que constantemente se actualiza en nuevas prácticas sociales clientelistas, y un presente que no es satisfactorio en términos de bienestar social.
- Existen algunos elementos del *ancien régime* y algunos elementos del nuevo régimen que podrían abrir avenidas para un desarrollo más progresivo e integrador del régimen de bienestar.
- Hace falta observar cartográficamente el régimen de bienestar mexicano para poder planear estrategias de largo aliento que hagan compatibles los procesos de reforma social con la solución de problemas sociales históricos.

Hasta ahora, la reforma social ha profundizado el carácter segmentario del régimen de bienestar mexicano y no ha contribuido a generar un horizonte donde sea pensable la superación de los problemas de exclusión asistencial, desigualdad y pobreza extrema. En este contexto, es indispensable desarrollar una agenda social que se funde en el diagnóstico cuidadoso de los retos que hay que enfrentar, y que se base en una visión amplia del desarrollo social, articulada con conceptos alternativos como derechos económicos, sociales y culturales que son fundamentales para el desarrollo de una ciudadanía social plena.

En el nuevo escenario es ineludible rescatar los aspectos positivos que deben consolidarse y subrayar aquellos que plantean dilemas y se han constituido en retos para continuar la reforma del régimen.

Entre los aspectos positivos que es necesario consolidar se destacan: el fin de la coalición social excluyente que apoyaba el modelo de ISI; el

---

distribución del ingreso, al tiempo que durante el período de recuperación, de 1996 a 2000, también fueron ellos los más beneficiados. Lo que concuerda ampliamente con la tesis de la vulnerabilidad social (Cortés y otros, 2002).

descenso del eje político autoritario del régimen de bienestar: el deterioro de los derechos corporativos concebidos como ejes fundamentales del bienestar social. Consecuentemente, el desgaste de las características corporativas del régimen, particularmente debido a la transición democrática; el declive del modelo familiar del hombre proveedor y la mujer reproductora; la desarticulación de una política económica y una política social que sólo premiaban a la coalición industrializadora; la disciplina fiscal como requisito para diseñar y operar la política social; la puesta en crisis de la tendencia a reproducir la división política de la sociedad a través de la política social; la muerte de una reforma agraria que era empleada como mecanismo de control social; la pérdida de centralidad de organizaciones de obreros y empleados públicos de carácter corporativo y autoritario como referentes de la política social; la aparición y uso de nuevos conceptos como: “exclusión social”, “vulnerabilidad”, “empoderamiento”, “igualdad de oportunidades”, “redes de seguridad”, “superación de la pobreza”, “satisfacción de necesidades básicas”, “focalización directa, indirecta y autofocalización”, “descentralización” y un largo etcétera, que han permitido hacer más complejo el análisis del bienestar social. Y la posibilidad de continuar la reforma del régimen de bienestar social valorando la participación democrática de distintos actores sociales.

Entre los aspectos que se han constituido en retos para una reforma eficaz del régimen de bienestar mexicano hay que subrayar los siguientes: el minusvalorar los factores estructurales que generan pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso; la posibilidad de crear una tierra de nadie, habitada por aquellos que no califican para los apoyos focalizados, no tienen un empleo formal y carecen de recursos suficientes para autoprotegerse; el que al convertir a la superación de la pobreza extrema y de la vulnerabilidad social en los ejes principales de la acción de la política social, sustituyendo un esquema de derechos sociales por otro asistencialista, se ha frenado el proceso de ampliación de la ciudadanía civil, social, cultural y económica; el que situar al mercado como eje del bienestar social puede convertirse en un obstáculo para adoptar una concepción amplia del desarrollo social que pondere adecuadamente el gran peso que tienen las sinergias entre el mercado de trabajo, las políticas sociales, las estrategias domésticas y el capital social en la generación de bienestar; el que mantener la concepción de que el principal mecanismo para superar la pobreza es el crecimiento económico sin adjetivos, impida ponderar adecuadamente el peso diferencial que distintos estilos de crecimiento

en términos de creación de empleos; el que ello evita una rearticulación entre la política social y políticas amplias dirigidas a activar el mercado laboral formal e incrementar la calidad del empleo, para poder recuperar el papel del empleo formal como elemento de integración social y de acceso a derechos ciudadanos; el que la renuencia a regular el mercado laboral refuerce la tendencia a la reproducción intergeneracional de la pobreza y cristalice en formas de exclusión laboral para mujeres y jóvenes; el promover una flexibilización laboral sin posibilidades de ascenso social, ante la ausencia de estrategias para evitar que los trabajadores más jóvenes se queden atrapados en esquemas de bajos salarios, trabajos desagradables y pobreza; el que la tendencia a individualizar la acción de la política social puede evitar hacer uso del gran potencial de la solidaridad social y la participación ciudadana para la producción de bienestar social, expresado en diversas formas de capital social. Y, en general, el riesgo a separar estructuralmente los procesos de desarrollo económico y desarrollo social.

## Bibliografía

- Aglietta, Michel y Sandra Moatti (2002), *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*. Colecc. Economía Actual N° 4, Madrid, Akal Ediciones.
- Aldrete Hass, José (1991), *La deconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988*. México, Alianza Editorial.
- Altimir, Oscar (1995), “Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina”, *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*, José Núñez (ed.), Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 31-76.
- Annesley, Claire (2001), *UK Social Policy: Between Europeanisation and Americanization*, Manchester, University of Manchester.
- Astorga, Pablo y Valpy FitzGerald (1998), “Apéndice estadístico”, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Rosemary Thorp, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Unión Europea.
- Barba, Carlos (2004), “Régimen de Bienestar y Reforma Social en México”, *serie Políticas Sociales* N° 90 (LC/L.2168-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.97
- \_\_\_\_ (2003), “El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México”, tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- \_\_\_\_ (1997), “Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social”, *La política social*, Carlos Barba y Enrique Valencia (coords.), Colección “El Debate Nacional”, N° 5, México. Editorial Diana, pp. 61-97.
- \_\_\_\_ (1995), “La crisis y el futuro de la política social en México”, *Crisis económica, pobreza y política social*, Enrique Valencia (coord.), Guadalajara, Universidad de Guadalajara, ITESO, IDEO, pp. 147-165.

- Boltvinik, Julio (1997), "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, Martha Schteingart, (coord.), México, El Colegio de México, pp. 379-425.
- Brachet-Márquez, Viviane (1996), *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.
- Beveridge, William (1987), *Las bases de la seguridad social. Colección Biblioteca de la Salud*, México, Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Bonoli, George y P. Taylor-Gooby (2000), *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*, Cambridge, Polity.
- Catalán Valdés, Rafael (1993), *Las nuevas políticas de vivienda. Colección, Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) (2002), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001 (LC/G.2151-P/B)*, Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.02.II.G.01.
- \_\_\_\_ (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL/Alfaomega
- \_\_\_\_ (2001b), *Panorama social de América Latina 2000-2001 (LC/G.2138-P/E)*, Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- \_\_\_\_ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, resumen ejecutivo.
- \_\_\_\_ (2000b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000 (LC/G.2102-P/E)*, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.2.
- \_\_\_\_ (1999), *Panorama social de América Latina 1998 (LC/G.2050-P/E)*, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- Cominetti, Rossella y Gonzalo Ruiz (1998), *Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- COPLAMAR (1985). *Las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, N° 4, Salud, México, COPLAMAR y Siglo XXI.
- \_\_\_\_ (1982), *Las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, N° 2, Educación, México, COPLAMAR y Siglo Veintiuno.
- Cornelius, Wayne (1980). *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, México. Fondo de Cultura Económica.
- Cortés, Fernando (2001). "Acerca de la reforma y la desigualdad económica", Alicia Ziccardi (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO. pp. 199-244.
- \_\_\_\_ (2000), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_ y otros (2002), *Evaluación y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Serie Documentos de investigación, México, Sedesol.
- Deacon, Bob (1999). "Socially Responsible Globalization: A Challenge for the European Union". Ministerio Finandés de Asuntos Sociales y Salud, ISBN 952-00-0732-6, <http://www.vn.fi/stm/english/tao/publicat/deacon/contents.htm>.
- De la Garza, Enrique (1988). *Ascenso y crisis del Estado social autoritario: Estado y acumulación de capital en México (1940-1976)*, México, El Colegio de México.
- De la Torre, Rodolfo (2000). "Distribución factorial del ingreso en el nuevo modelo económico", *Reformas Económicas en México, 1982-1999*, F. Clavijo (comp.). Lecturas de El Trimestre Económico, n. 92, México, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, pp.490-560.
- Dresser, Denise (1994), "Salinastroika Without Prinsnot: Institutions, Coalition-Building, and Economic Reform in Mexico", tesis presentada para obtener el grado de Doctora, Universidad de Princeton.
- \_\_\_\_ (1991), "Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program", San Diego, mimeo.

- Duhau, Emilio (1997), "Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina", *Ciudades*, N° 36, octubre-diciembre, pp. 3-13.
- Eckstein, Susan (1982), *El Estado y la pobreza urbana en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Esping-Andersen, Gosta (2001), "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados", *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Rolando Franco (coord.), México, Siglo XXI y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), pp. 202-216.
- \_\_\_\_ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Londres, Oxford University Press.
- \_\_\_\_ (1996), *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economy*, Londres, Sage Publications.
- \_\_\_\_ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- \_\_\_\_ (1987), "The Comparison of Policy Regimes: An Introduction", *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*, Gosta Esping-Andersen, Martin Rein, y Lee Rainwater (eds.), Nueva York, M. E. Sharpe, Inc.
- \_\_\_\_ y Walter Corpi (1993), "El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección", *Pobreza: un tema impostergable*, Klinsberg, Bernardo, México, Fondo de Cultura Económica-PNUD-CLAD, pp. 369-420.
- Fagen, Richard y William Tuohy (1972), "Aspects of the Mexican Political System", *Studies in Comparative Development*, N° 3, pp. 208-220.
- Farfán, Guillermo (1997), "Políticas de estabilización y reformas a la política social en México", *La Política Social*, Carlos Barba y Enrique Valencia (coords.), Colección "El debate nacional" N° 5, México, Editorial Diana, pp. 35-59.
- Filgueira, Fernando (1998), "Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", ponencia presentada en el Seminario A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos, Fundación Joaquim Nabuco (Agosto), 29 p., <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>

- \_\_\_\_\_ (1997), “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina”, *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Andrés Pérez Baltodano, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 67-96.
- González Casanova, Pablo (1981), *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Editorial Era.
- González Navarro, Moisés (1985), *La pobreza en México*, México, El Colegio de México.
- Goodin, Robert y otros (1999). *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gordon, Sara R. (1999), “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Martha Scheingart (coord.), México, Miguel Ángel Porrúa y Global Urban Research Initiative, pp. 49-77.
- Gropello, Emanuela di y Rossella Cominetti (1998), *La descentralización de la Educación y la Salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Hernández Laos, Enrique (1999). “Evolución de la distribución del ingreso de los hogares (1963-1989)”, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, J. Boltvinik y E. Hernández Laos, México, Siglo XXI Editores, pp. 154-190.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hicks, Norman y Quentin Wodon (2001), “Protección social para los pobres en América Latina”, *Revista de la CEPAL* N° 73 (LC/G.2130-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Hill, Michael (1997), *Understanding Social Policy*, Oxford, Blackwell Publishers.
- \_\_\_\_\_ y Glen Bramley (1986), *Analysing Social Policy*, Oxford, Blackwell Publishers.

- Hillmert, Steffen (2001), "Welfare State Regimes and Life-course Patterns: An Introduction", <http://www.mpib-berlin.mpg.de/dok/full/e2001.0232/frames/paper.htm>
- Huber, Evelyn y John Stephens, (2000), "The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective", ponencia presentada en LASA 2000, Miami, marzo 16-18, 38 p.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1995), Encuesta Nacional Empleo.
- Isuani, Ernesto (1991), "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación", *El Estado benefactor Un paradigma en crisis*, Ernesto Isuani, Ruben Lo Vuolo y Emilio Tenti, Buenos Aires, Miño y Dávila editores/CIEPP, pp. 9-26.
- Laurell, Asa Cristina (1996), "La política social del pacto posrevolucionario y el viraje neoliberal", *Hacia una política social alternativa*, A. C. Laurell (coord.), México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática y Fundación Friedrich Ebert, pp. 15-32.
- Lautier, Bruno (2001), "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo", *Espiral, Estudios de Estado y Sociedad*, vol. VIII, núm. 22, pp. 91-130.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Felix Vélez (comp.), Colección "Lecturas del Trimestre Económico", N° 78, México, FCE e ITAM, pp. 15-112.
- Levy, Daniel y Gabriel Székely (1985), *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México.
- Malloy, James (1986), "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos", *La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*, Mesa-Lago, Carmelo, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 29-68.
- Marshall, T. H. (1975), *Social Policy*, Londres, Hutchinson.
- Mead, Lawrence (1986), *Beyond Entitlements: The Social Obligations of Citizenship*, Nueva York, Free Press.

- Mesa Lago, Carmelo (2001). “‘Privatización’ del sistema de pensiones en América Latina”, *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, R. Franco (coord.), México, Siglo XXI y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), pp. 218-237.
- \_\_\_\_ (1994), *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Costs of Economic Reform*, Londres, Lyenne Rienner Publisher.
- Montes de Oca, Rosa Elena (1994), “El combate a la pobreza a través de apoyos a la producción”. *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, Pablo Moncayo y José Woldemberg (coords.), México, Cal y Arena, pp. 223-254.
- Murai, Tomoko (2001), “Las políticas de desarrollo social y el problema de la pobreza: el caso de México”, tesis presentada para obtener el grado de Maestría en Ciencias Sociales, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Ordóñez, Gerardo (2001). “La política social y el combate a la pobreza en México”, tesis presentada para obtener el grado de doctor en Ciencia Política y Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Human Development Report 1999*, Nueva York, PNUD, Oxford University Press.
- Raczynski, Dagmar (1995). “Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena”, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Pizarro, Raczynski y Vidal (ed.), Santiago de Chile, Cieplan/Unicef.
- Rimez, Marc y León Bendesky (2000), “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización”, *Reformas Económicas en México, 1982-1999. Lecturas. El Trimestre Económico 92*, Fernando Clavijo (comp.). México, Fondo de Cultura Económica y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 434-489.

- Román, Luis I. y Rodolfo Aguirre (1998), "Economía política y política social frente a la pobreza en México", *Los rostros de la pobreza. El debate*, T. 1, Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), México, ITESO y UIA, pp. 101-168.
- Rosanvallon, Pierre (2000), *The New Social Question. Rethinking the Welfare State. New French Thought*, Princeton, Princeton University Press.
- Scharpf, Fritz y Vivien Schmidt (2000), *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press.
- Schierup, Carl-Ulrik (2001), "Whither the Social Dimension? Citizenship, Racialised Exclusion and Changing EU Social Policy Agendas", ponencia presentada en la Conferencia "Entre estados y mercados", Lieja, pp. 1-16, [http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup\\_Carl.html](http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup_Carl.html)
- Skocpol, Theda (1995), *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1987), "Americas Incomplete Welfare State: The Limits of New Deal Reforms and the Origins of the Present Crisis", *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*, Esping-Andersen, Martin Costa y Rein, y Lee Rainwater (eds.), Nueva York, M. E. Sharpe, Inc., pp. 35-58.
- Soria, Victor (1988), "La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el período 1971-1985", *La crisis del Estado del bienestar Testimonios de la crisis*, Esthela Gutiérrez (coord.), n° 2, México, Siglo XXI Editores, pp. 174-203.
- Spalding, Rose (1985), "El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia", *Estudios Sociológicos* III, n° 8, pp. 315-349.
- Székely, Miguel (1998), *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*, Oxford, Macmillan y St. Antony's Series.
- Titmuss, R. M. (1974), *Social Policy*, Londres, George Allen y Unwin.
- Trejo, Saul (1987), *El futuro de la política industrial en México*, México, El Colegio de México.

- Trejo, Guillermo y Claudio Jones (1993), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena.
- Unikel, Luis (1973), "El proceso de urbanización en México", *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores.
- Urrutia, Miguel (1993), *Tendencias a largo plazo en el desarrollo económico de América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Valencia, Enrique (2000), "Política social mexicana: Modelos a debate y comparaciones internacionales", *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Enrique Valencia, Ana María Tepichín y Mónica Gendreau. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e ITESO, pp.119-156.
- \_\_\_\_ (coord.) (1995), *Crisis económica, pobreza y política social*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, ITESO, IDEO.
- \_\_\_\_ y Rodolfo Aguirre (1998), "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo 1*, R. Gallardo, y J. Osorio, (coords.), Guadalajara, ITESO y UIA, pp. 27-99.
- Villarreal, René (1993), *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ward, Peter (1989), *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, México, Nueva Imagen.
- Warman, A. (comp.) (1994), *La política social en México, 1989-1994*, Colección "Una Visión de la Modernización de México", México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilkie, James (1987), *La revolución mexicana (1910-1976), Gasto federal y cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, John (ed.) (1990), *Latin American Adjustment. How Much has Happened?*, IIE.
- Zorrilla, Santiago (1988), *Cincuenta años de política social en México. De Cárdenas a Miguel de la Madrid*, México, Limusa.



## CAPÍTULO VII

# LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA: UNA MIRADA DESDE LA DESREGULACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Fabián Repetto y Guillermo V. Alonso

### A. Introducción

Los principales desafíos que deberá enfrentar la política social argentina ya entrado el siglo XXI están estrechamente vinculados a lo acontecido en dicho campo de políticas públicas en el último cuarto de siglo, pero también a lo que en ese período sucedió en dos planos más generales: el del vínculo del Estado con la sociedad civil (y en especial con los sindicatos), y el de las nuevas expresiones del federalismo respecto de las responsabilidades de la gestión pública. Ambos fenómenos, potenciados en la década de los noventa que aquí analizaremos, enmarcaron las avanzadas de la coalición dominante tanto en la búsqueda de la desregulación de los aspectos relevantes de la seguridad social (tal es el caso del seguro de salud denominado “obras sociales”), como en la descentralización de servicios sociales, tales como la educación y el cuidado de la salud (además de otros recursos sociales ligados a los temas de la vivienda y la alimentación).

Con un discurso basado en las virtudes de las reformas de la política social en cuanto a sus efectos potencialmente favorables en el desarrollo social, la nueva coalición socio-política liderada por Menem logró generar las condiciones (o aprovecharse de algunas ya existentes) para fomentar un profundo cambio en las relaciones de poder respecto al modelo de centralidad estatal conformado en la segunda posguerra. En la práctica se trató de procesos que, observados *ex post*, revelan objetivos subyacentes más particulares y afines a los intereses y cosmovisiones ideologizadas de los ganadores en el tránsito hacia el nuevo escenario, que amplios y socialmente integradores. Destacan al respecto el uso político coyuntural

de los temas sociales, así como el manejo de los recursos sociales para resolver urgencias fiscales de corto plazo.

En consideración a los procesos señalados, es menester revisar la reciente economía política de las transformaciones de la política social argentina, destacando tanto el vínculo de las élites estatales con los actores sindicales, como la propia dinámica del juego estratégico entre los líderes de los diversos niveles jurisdiccionales del Estado. La hipótesis que postulamos, entonces, es que lo acontecido encuentra una fuente de explicación fundamental tanto en la escasa voluntad de la coalición dominante en los noventa por construir una nueva institucionalidad social de signo incluyente (lo que requería fortalecer el nivel central del Estado), como en su utilización de los recursos políticos en materia social para negociar apoyos políticos de corto plazo (a través de las idas y vueltas de la desregulación de las obras sociales, y de la descentralización de los fondos sociales de vivienda y alimentación), postergando y desplazando los problemas irresueltos del conflicto fiscal (mediante la descentralización de la educación y del cuidado de la salud) a niveles inferiores del gobierno.

## B. El complejo camino hacia una nueva Argentina

Con un voto mayoritario que expresó un elevado número de expectativas colectivas de mejoras socioeconómicas, el caudillo peronista de una provincia pobre del interior, Carlos Menem, ganó con amplitud las elecciones generales celebradas hacia mediados de 1989. Tras el abrupto final de la gestión de Raúl Alfonsín (primer gobierno de la transición democrática), comenzaba la fase más fuerte del ajuste estructural, ajuste que definiría, a lo largo de los noventa, los principales contornos y características de la nueva matriz social y política argentina, con implicancias importantes en la política social. El grupo político que llevó a cabo esta tarea estableció algunas alianzas históricamente alejadas de la tradición peronista, rearticuló otras, y se dio a la acción de gobernar un país al borde del descalabro socioeconómico y político.

Ya entonces, muchos de los lazos de solidaridad social construidos a lo largo de la posguerra, y su correlato en el sistema de políticas públicas estratégicas, estaban rotos. Por un lado, el uso sistemático del terror del autoritarismo militar como mecanismo de control social había generado la descomposición de ciertas formas de organización social; por el otro,

los desbordes hiperinflacionarios de los últimos meses de la gestión de Alfonsín y el primer período del gobierno de Menem fueron tales que el ajuste estructural del Estado y la economía no habría de encontrar una oposición organizada ni entre los actores socio-económicos ni entre los actores políticos del plano partidario y sub-nacional. Dicha transformación concluyó, a su vez, ante una población temerosa que sólo reclamaba dosis básicas de certidumbre (Repetto, 1993).

El eje sustantivo de la primera etapa de Menem resultó ser, en el marco de la preocupación por obtener al menos un mínimo de gobernabilidad, la reforma del Estado en los aspectos que se referían a su ligazón con el mercado. Procesos tales como las privatizaciones, las desregulaciones, las reducciones de la estructura organizativa estatal y la descentralización de servicios y recursos de las áreas sociales resultaron ser los rasgos predominantes de la acelerada carrera hacia la consolidación de aspectos clave de la nueva matriz sociopolítica.

Con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad se inició, en 1991, la etapa más coherente de la gestión de Menem, determinada por su alianza estratégica con el ministro de economía Domingo Cavallo. Con un primer éxito en el combate contra la inflación, se sentaron las bases de un crecimiento del producto interno bruto fuerte y puntual, proceso que se extendió sin trabas sólo hasta 1994<sup>1</sup>. A partir de entonces, la economía argentina mostró su vulnerabilidad y sus efectos negativos en el escenario político. Durante aquellos primeros años de éxito económico, el gobierno nacional jugó al “toma y daca” con los actores sindicales, a la vez que avanzó en la reformulación de los acuerdos fiscales con las provincias (asociados en parte a la descentralización social), aprovechando las expectativas respecto a los futuros montos de coparticipación de las instancias subnacionales.

---

1 El exclusivo dominio de la escena política por parte del menemismo entró en declive en la segunda mitad de dicha década. La derrota del peronismo en las elecciones legislativas de 1997 en manos de una recién formada Alianza entre el viejo Partido Radical y una naciente fuerza de centro-izquierda denominada FREPASO, acabó con la ilusión de Menem de promover para sí mismo un nuevo mandato, a la vez que colocó en el horizonte político la posibilidad del recambio partidario al frente del Poder Ejecutivo, el cual se concretaría efectivamente en 1999 con el triunfo del radical Fernando De la Rúa. El caótico y deslucido gobierno de éste concluyó en una enorme crisis institucional y social a finales del año 2001, acentuándose por entonces ciertos rasgos del juego político que habrán de ayudar a explicar la dinámica de la política social argentina en tiempos recientes: los sindicatos aún mantenían cierta fuerza relativa y los gobiernos provinciales cobraban nuevos bríos en las decisiones públicas estratégicas.

Mientras la situación política daba cuenta de la re-elección de Menem en 1995, las transformaciones institucionales de su primer gobierno habían repercutido fuertemente en el mapa de actores y, en un sentido más general, en la correlación de fuerzas políticas y socioeconómicas. Esto definía ya algunos de los rasgos críticos de la nueva matriz, toda vez que se debilitaba la posibilidad de acumular recursos estratégicos para favorecer políticas públicas más incluyentes que las gestionadas en lo que ya había transcurrido de la década de los noventa.

A medida que la década avanzaba, y en tanto la crisis del mercado de trabajo agravaba la situación social, los sectores medios y de los trabajadores, además de los grupos pobres, perdían sus canales de representación. Destacan así un peronismo que había dejado atrás la defensa de los derechos sociales, un sindicalismo fragmentado pero con la hegemonía de quienes acordaban formar parte de la coalición dominante para proteger sus intereses particulares (mas no los de su membresía), una oposición política todavía débil pese a la emergencia de nuevos partidos. La contracara de la moneda en el plano socio-económico fue un sector minoritario de la sociedad argentina que, habiendo acumulado gran poder económico y político desde los setenta, terminó de consolidarse en los años en estudio como factor clave de la nueva matriz política. Así, los grupos empresariales, en especial los más poderosos (vinculados con la economía mundial), resultaron ser los protagonistas con mayor capacidad de maniobra en el entorno socioeconómico dominante en los noventa, aun cuando no todas sus preferencias en materia de políticas públicas fueron plenamente satisfechas. A veces, lograron imponer sólo parcialmente su agenda<sup>2</sup>.

---

2 En el marco del proceso de irrestricta apertura económica que caracterizó el tránsito hacia la nueva matriz económico-política, la creciente exposición de las empresas a la competencia externa, fundamentalmente de aquellas productoras de bienes transables, tendió a generar tensiones en torno al financiamiento de los esquemas de seguros sociales, en tanto salario indirecto. Éste ha sido un factor que contribuyó progresivamente a que el empresariado en general incluyera en su agenda la demanda por reformas en los sistemas de seguridad social o los seguros sociales de salud, que se financian predominantemente en forma tripartita. En el caso argentino, la rigidez inherente al esquema de la convertibilidad, que impedía mejorar la competitividad mediante el recurso de la devaluación, indujo a políticas de disminución de aportes patronales a los sistemas de seguridad social, como las obras sociales, lo que afectaba el financiamiento de los sistemas con un negativo impacto fiscal. Como señalan Cortés y Marshall, las transferencias de la seguridad social *"afectan el estándar de referencia en la negociación salarial tanto desde la perspectiva de los trabajadores*

En las políticas impulsadas por la gestión menemista fue evidente la “fuerte dependencia del gobierno respecto de los intereses y las preferencias de los grandes grupos económicos y los acreedores externos” (Gerchunoff y Torre, 1996:26). Sin embargo, con la estabilidad económica derivada del Plan de Convertibilidad, y la significativa mejora fiscal y la expansión del consumo a partir de 1991-92, se dieron las condiciones para implantar los “pagos compensatorios” cuyo objetivo inmediato era disminuir el costo de las reformas y fragmentar las resistencias, ofreciendo nuevos horizontes de intereses a los miembros de una coalición político-social más amplia. Se constituyeron, en cierto modo, las bases materiales del consenso menemista que permitió contener en la coalición de apoyo, aunque de modo subordinado, a los sindicatos más poderosos que, en tanto se montaban en el reflujó de un movimiento obrero a la defensiva, expresaban la lógica de poder de sus dirigentes y la búsqueda de ventajas corporativas para las organizaciones. En este contexto, los sindicatos ocuparon una posición marginal e inestable en la coalición menemista<sup>3</sup>.

Los procesos de cambio estructural afectaron decisivamente el modelo sindical tradicional, pues la crisis del mercado de trabajo debilitó las estructuras sostenidas sobre la base contributiva del salario. Además, la nueva relación Estado-sociedad civil, consolidada durante los noventa, erosionó el papel de la mediación sindical: las nuevas condiciones estructurales redujeron el peso de los trabajadores organizados en un universo heterogéneo de sectores populares cada vez menos estructurados. Dadas estas condiciones, la incorporación de los sindicatos a una coalición de gobierno como el encabezado por Menem obedeció más a una lógica de cooptación que de representación.

Además de en los contornos socio-económicos de la matriz que se consolidaba, también en el plano político estatal se manifestaron cambios importantes. Los noventa profundizaron la crisis de la política, sobre todo en lo que refiere a su capacidad de representar los intereses sociales mayoritarios y de movilizar apoyos que los favorecieran, ya fuera mediante

---

*como desde la de los empresarios, cuyas contribuciones a la seguridad social tienen un impacto sobre los costos laborales” (1993:7).*

3 Las condiciones de recuperación económica del ciclo 91-94, y el hecho de que el proceso político de la década del noventa fuera conducido por el partido peronista, influyó para que los sindicatos que controlaban la principal organización de nucleamiento gremial de los trabajadores mantuvieran su apoyo al gobierno.

la intervención estatal, ya mediante la acción de los partidos políticos en los espacios gubernamentales.

Las limitaciones de los partidos para procesar y articular no sólo los intereses de la sociedad, sino también las tensiones políticas, sociales y fiscales derivadas del sistema federal, fueron quedando al descubierto. Al respecto, cabe destacar la crisis de los partidos mayoritarios en tanto aparatos nacionales, que derivó en una creciente atomización organizativa y de los niveles de autoridad, fenómeno que se potenció hacia finales de los noventa. En tal contexto, y pese a lo inevitable de la crisis general del sistema político en términos de su representatividad, los líderes políticos provinciales cobraron paulatinamente mayor protagonismo, lo que amplió sus márgenes para disputar las políticas públicas fundamentales que debían negociarse con el gobierno nacional, en favor de sus intereses más personales o jurisdiccionales. Puede afirmarse, en consecuencia, que en el plano político del “juego federal” destacaba el creciente poder relativo de los gobernadores (en particular los del partido peronista), pese a su pronunciada dependencia del gobierno central.

Este contexto, marcado por el doble proceso de transformación –tanto del vínculo Estado-sociedad como de la relación entre los distintos planos jurisdiccionales del Estado– resulta significativo al explicar la economía política de la (nunca concluida) desregulación de la seguridad social relativa a los seguros de salud, y la (muy avanzada) descentralización de los servicios educativos y sanitarios, además de otros recursos de las áreas sociales. A explorar esos procesos dedicaremos las dos próximas secciones.

### C. La desregulación de las obras sociales: nuevos caminos del vínculo Estado-sindicatos

#### 1. Evolución histórica y problemas fundamentales

El sistema de obras sociales argentino constituye un sistema de seguro social de salud. Como toda institución de seguro social, sus servicios y prestaciones cubren al trabajador formal ante distintas contingencias; en el caso en cuestión, frente al riesgo de enfermedad propia y de sus familiares directos. Se trata de entidades mutualistas, gestionadas y administradas en muchos casos por los sindicatos. También pueden ser

organismos creados por ley para proteger determinados segmentos de la población, tales como los jubilados.

Desde el punto de vista de la evolución histórica del subsector de obras sociales<sup>4</sup>, cabe destacar la Ley N° 18.610 de 1970. Esta ley representó la institucionalización del control sindical de las obras sociales, y estableció que la percepción de los recursos de las obras sociales sindicales y su administración quedaba a cargo del sindicato con personería gremial. El establecimiento del aporte obligatorio de todos los trabajadores y empresarios por rama de actividad, y la administración de los recursos, transfirió un significativo poder a los sindicatos, que desde entonces defenderían celosamente el control de las obras sociales.

Cada trabajador quedaba afiliado a la obra social correspondiente a su sindicato, a la que se destinaban los aportes obligatorios<sup>5</sup>. El sistema de obras sociales se organizó de acuerdo con las líneas por rama de actividad, lo que reprodujo las segmentaciones de la estructura productiva, pero con prestaciones homogéneas dentro de cada obra social; es decir, todo trabajador perteneciente a una rama de actividad recibía la misma prestación independientemente de la cuantía de su aporte. Al interior de cada obra social, la redistribución se operó desde los trabajadores de mayor a menor salario y de menor a mayor riesgo.

La afiliación obligatoria a la obra social correspondiente a cada rama de actividad dio lugar a “clientelas cautivas”, aspecto organizativo del sistema que se constituyó en el centro de los diagnósticos y críticas predominantes del régimen. Según éstos, el flujo asegurado de recursos implicado en la afiliación obligatoria, dada la ausencia de competencia, hizo que las entidades no tuviesen incentivos para optimizar el gasto o mejorar la calidad de los servicios. Una vez percibidas las distorsiones de

---

4 La definitiva consolidación del sistema de obras sociales en la Argentina tendió a configurar, mostrando un patrón común a varios casos latinoamericanos, un sistema de salud fragmentado en tres subsectores diferenciados por la población a la que brindan cobertura y por el tipo de financiamiento que los caracteriza: uno público, otro comprendido dentro de la seguridad social (las obras sociales) y un tercero de seguros privados. El rasgo más evidente del sistema en su conjunto es la desarticulación entre los distintos subsectores que lo conforman y la fragmentación que tiende a manifestarse dentro de ellos.

5 En consideración al porcentaje que representan sobre el total de entidades (203 sobre 290; Superintendencia de Servicios de Salud, 1999) así como al porcentaje de la población que abarcan, las obras sociales sindicales constituyen el sector predominante dentro del sistema de jurisdicción nacional (este último aspecto se destaca aun más si se excluye a la obra social de los jubilados, con alrededor de 4.000.000 afiliados, y que de hecho constituye una problemática particular dentro del sistema).

la cautividad, ésta tendió a definirse como el punto de ataque central, y a veces único, de la política, y entonces la “libre elección” se constituyó en el *alfa y omega* de la solución a los problemas del sistema. El diagnóstico privilegió el problema de la eficiencia que, aunque sin duda importante, no era el único; mientras que “*el criterio de equidad es el resultado del esquema que permite introducir la libre elección*” (Cetrángolo, 1994).

La crisis del mercado de trabajo que afectó a Argentina en el último cuarto de siglo implicó serias dificultades para la cobertura del subsistema de obras sociales, ya que éste se financiaba con los aportes del trabajador y las contribuciones patronales. Al crecimiento del desempleo y a la caída del salario real se agregó la alta evasión impositiva, en particular en materia de seguridad social, vinculada a la creciente relajación del mercado de trabajo y a la baja cultura tributaria argentina (en particular de cierto sector empresarial). Esto originó problemas crecientes en la recaudación, mientras que los problemas de financiamiento afectaron de manera desigual las distintas obras sociales, según la rama de actividad de que se tratara. La desigualdad en la disponibilidad de los recursos se reflejó en la cantidad y la calidad de las prestaciones de los beneficiarios del sistema, y se tradujo en disparidades tales en las entidades, que la viabilidad económica de algunas de ellas, de población muy reducida, enfrentó graves dificultades<sup>6</sup>.

En resumen, el sistema fue acrecentando sus problemas de eficiencia y equidad, que son en parte consecuencia de su organización institucional, así como de problemas estructurales vinculados a la crisis del mercado de trabajo. Durante la década de los ochenta, el sistema entró en una crisis evidente y ya no pudo seguir reproduciéndose de acuerdo con sus parámetros de funcionamiento originarios, por lo que se hizo necesario establecer nuevos principios institucionales, o al menos una racionalización profunda. La política de reforma de los años noventa promovió la introducción de nuevas reglas del juego, la denominada “libre elección” de obra social por parte del trabajador y la reconversión de las obras sociales. A ponderar dicho proceso dedicaremos el siguiente punto.

---

6 El Fondo de Redistribución del sistema –financiado con el 10% al 15% de los aportes– se creó con el propósito de otorgar subsidios inversamente proporcionales a los ingresos promedios por beneficiario. Sin embargo, éste no fue el criterio que prevaleció en la práctica. El Fondo no cumplió con el objetivo redistributivo *entre* obras sociales, consolidándose la lógica de un sistema que muestra solidaridad plena dentro de cada rama, pero con bajo nivel de solidaridad entre ramas de actividad.

## 2. Las principales reformas y el comportamiento de los usuarios

En enero de 1993, mediante el Decreto N° 9, el Poder Ejecutivo Nacional estableció la desregulación del sistema de obras sociales. La nueva disposición afectaba a los trabajadores comprendidos en la Ley N° 23.660<sup>7</sup> pero, a diferencia de una propuesta oficial del año anterior, la libre elección del afiliado se limitaba al universo de las obras sociales, y no se incorporaron a la competencia las empresas de medicina prepaga. En abril del mismo año se dictó un nuevo Decreto reglamentario (N° 576/93) de aquella norma, cuyo contenido buscaba armonizar con la nueva política desregulatoria inaugurada con dicho Decreto N° 9/93. Este primer impulso desregulador entró en un *impasse* en espera de su implementación efectiva.

Los decretos de 1993 también representaron un cambio significativo en el tratamiento de la equidad, comparado con el del proyecto del Poder Ejecutivo del año anterior. En 1992 se propuso, a través del mecanismo de la Cuota Parte de Atención Médica (CUPAM)<sup>8</sup>, otorgar un subsidio a la demanda mediante una cuota uniforme para cada beneficiario, lo cual apuntaba a un esquema fuertemente redistributivo. Este proyecto fue descartado y, a partir de las normas dictadas en 1993, el tratamiento de la equidad se modificó abruptamente: cada trabajador haría uso de la libre elección con el porcentaje de su salario sujeto a aporte. Si se generalizara la tendencia de desplazamiento de los aportes altos a las obras sociales de nivel de aporte medio más alto, la consecuencia sería una

---

7 El mayor número de las obras sociales de jurisdicción nacional se encuentran en la actualidad regidas precisamente por la Ley N° 23.660.

8 Según el proyecto oficial de 1992, la CUPAM consistía en la cuota parte dineraria correspondiente a cada beneficiario del nuevo sistema a crear, con la cual se garantizaría el financiamiento de la cobertura prevista en un régimen de atención básica. La CUPAM se calcularía a través del cociente entre el total de recursos provenientes de los aportes y contribuciones, y el total de beneficiarios del sistema (titulares y grupo familiar primario). El valor resultante de dicho cálculo sería único e igual para todos los beneficiarios del sistema incluidos en un mismo grupo etéreo. No obstante, es conveniente aclarar que el diseño de la CUPAM se basaba en una concepción de la demanda que la percibe de forma atomizada, lo que resulta inadecuado para contrarrestar las asimetrías características del mercado de salud (Cetrángolo *et al.*, 1992). El diseño de la CUPAM perseguía fundamentalmente la simplificación de la ecuación financiera del sistema, mientras que su impacto redistributivo se derivaba como subproducto.

elevada concentración de los niveles salariales más altos en pocas entidades, lo que profundizaría aún más la falta de financiamiento de las obras sociales más pobres. Por el contrario, si fueran los trabajadores de menor nivel de aporte los que se desplazaran a obras sociales en mejores condiciones, lo más probable es que su opción de cambio fuera afectada y neutralizada por mecanismos de selección de riesgos por parte de la obra social elegida<sup>9</sup>.

La política se aceleraría durante 1995, cuando se dictaron los decretos que establecieron el criterio de distribución automática de subsidios *per cápita* del Fondo de Redistribución, el nivel definitivo de reducción de los aportes patronales al sistema y un mecanismo de fusión de obras sociales para aquellas que no alcanzaran los diez mil afiliados o no pudieran cumplir con el paquete de prestaciones básicas comunes. Este mecanismo fue aprobado al año siguiente por Resolución del Ministerio de Salud y Acción Social. En 1996, también se creó la Superintendencia de Servicios de Salud (el nuevo organismo de regulación, fiscalización y control del sistema).

Hasta 1996, la desregulación no tuvo vigencia más allá de las normas dictadas. Luego de múltiples idas y vueltas que incluyeron nuevos decretos, negociaciones y diversas situaciones de puja política entre el gobierno y el sindicalismo, comenzaría a darse, en enero de 1997, un proceso de “libre afiliación” de la obra social. Hubo alguna normativa posterior a este avance de desregulación que no sólo falló en contrarrestar la falta de equidad, sino que introdujo incentivos para profundizarla. Por ejemplo, el Decreto N° 504 de 1998 habilitó las obras sociales para que contraprestaran a los nuevos afiliados solamente un Programa Médico Obligatorio (PMO), aun cuando esta cobertura estaba por debajo de la que brindaban a sus afiliados. Es decir que la normativa desreguladora conllevó a ahondar la fragmentación y la desigualdad del sistema, pues mediante la puesta en práctica de los planes diferenciales, estos factores se introdujeron también en cada una de las obras sociales, con lo que se debilitó la solidaridad intra-rama característica del subsistema<sup>10</sup>.

---

9 Estas posibles tendencias incubadas por el marco regulador que promovían los decretos del año 1993 se fueron confirmando, como veremos, a lo largo del proceso desregulador, y no han podido ser significativamente corregidas desde entonces.

10 En principio la institución del PMO buscaba contrarrestar estas tendencias, pues representó el propósito de garantizar a todos los beneficiarios (titulares y familiares) un paquete obligatorio de prestaciones. El Decreto N° 495 de 1995 estableció la cápita básica de \$40 que el Estado se obliga a compensar en caso de que el aporte

A pesar de las idas y vueltas de la normativa, no se alcanzó, durante los noventa, un marco regulador efectivo que evitara las estrategias de “descreme” mediante la diferenciación de planes al interior de las obras sociales. Esta dinámica se acentuó con las asociaciones *de facto* de algunas obras sociales con empresas de medicina prepaga u obras sociales de personal directivo, que avanzaron en la competencia mediante la oferta de planes de servicios diferenciales para captar la demanda de un poder adquisitivo mayor. Dichas tendencias tendieron a cristalizar la dualización del sistema en obras sociales “ricas” y “pobres”, e incluso erosionar el criterio de solidaridad segmentada que le era propio, puesto que tanto la introducción de la libre elección de obra social como el establecimiento del “piso” común de acceso definido por el PMO presuponían como condición *sine qua non* la eficacia del Estado para regular y fiscalizar. La capacidad institucional heredada por la “nueva” Superintendencia estaba, sin embargo, lejos de garantizar este requisito indispensable<sup>11</sup>.

Un aspecto central de las reformas (o de sus intentos-amenazas) relativas a las obras sociales, se refiere, como lo sugerimos antes, al comportamiento de los asociados. Al respecto, vale la pena presentar algunos datos sobre la evolución de los traspasos entre obras sociales al cabo de los primeros cinco años de desregulación: el promedio anual de traspasos fue de 156.870 afiliados, lo que representó un movimiento anual equivalente al 3,4% con respecto al padrón de titulares que, según datos de la Superintendencia (Información General del Sistema, 1999), era de 4.593.640 afiliados<sup>12</sup>.

---

del trabajador (titular) se ubique por debajo de este valor, pero al ser planteado de este modo el mecanismo de compensación se generan incentivos para que las obras sociales hagan selección adversa según el tamaño del grupo familiar. En los hechos, el establecimiento del PMO se habría funcionalizado más que nada como una estrategia tendente a fijar un estándar mínimo de prestaciones médico-asistenciales para todo el sistema, a efectos de que pudiera operar el desplazamiento de beneficiarios. Por otra parte, no aparece garantizado su cumplimiento efectivo en todas las obras sociales.

- 11 Al igual que lo observado en otros campos de políticas públicas (por ejemplo las privatizaciones de empresas públicas), la introducción de cambios en las reglas del juego avanzó sin tomar en cuenta si ya existían las agencias capaces de hacerlas cumplir, e incluso los marcos reguladores integrales más adecuados. Para un análisis de las capacidades institucionales de la Superintendencia de Servicios de Salud al momento de la reforma ver: Alonso (2001).
- 12 El cálculo del porcentaje de traspasos debe efectuarse sobre el padrón de titulares, pues la afiliación al sistema recae sobre ellos, y son quienes están autorizados para optar por el cambio.

Estos datos sugieren que el impacto de los pasos iniciales de la desregulación estuvo lejos de producir el pronosticado movimiento masivo de afiliados; el ritmo anual de traspasos muestra, a su vez, un número bastante escaso de “salidas” de la obra social de origen. Alonso (2000) ha especulado sobre las posibles razones de este resultado, que dista de los pronósticos que veían en la crisis del sistema un promotor de múltiples desplazamientos de beneficiarios<sup>13</sup>. Quizás, como lo anunciaron las encuestas realizadas al comienzo de la desregulación y que coincidieron con los estudios encargados por la propia Superintendencia en 1999, la percepción de los afiliados de sus obras sociales no era tan negativa.

Si se dejan de lado algunos casos puntuales de obras sociales que se vieron afectadas por procesos de quiebra o de gran desequilibrio, con el subsecuente deterioro de las prestaciones y su ulterior suspensión, la tendencia fundamental de la migración de afiliados parece haber respondido a los movimientos de los mejores aportes y los riesgos más bajos a las obras sociales asociadas con prepagos u obras sociales gerenciales, cuyo perfil operativo era semejante al de las anteriores. Desde los inicios de la desregulación pudo observarse que quienes cambiaban de obra social eran, en su mayoría, afiliados ubicados en franjas de aporte más elevado con respecto a los promedios del sistema (Diario *Clarín*, 9/5/99). En los hechos, la “libre elección” no parece haber estado efectivamente disponible para todos los beneficiarios, y la mayor frecuencia de su ejercicio parece estar asociada al mayor nivel de ingreso. Esto demostraría que, en un esquema de seguro de salud, la lógica de la competencia activa sobre todo la presión de la oferta, que gravita sobre los beneficiarios con mayor aporte y menor riesgo, antes que la decisión autónoma de la demanda.

El sistema reformulado ha tendido a alcanzar un nuevo punto de equilibrio caracterizado por la segmentación y la dualización resultante de la

---

13 Esta es una evaluación atenta a las expectativas previas con respecto al sector, pues es probable que un bajo nivel de cambios sea lo normal, como alguna experiencia internacional tiende a confirmar (cfr. Schut y Hassink, 1999). Además, el resultado observado tiende a confirmar el llamado fenómeno de la “persistencia” en un plan de salud por parte de los afiliados, aun en condiciones de libre elección del seguro. La decisión de cambiar de asegurador conlleva costos para el asegurado en términos de alterar las relaciones médico-institución-paciente, cuya continuidad puede ser más valorada por el paciente que las ganancias monetarias derivadas de un cambio. Si no opera el mecanismo del “voto con los pies” queda bloqueada la competencia y el ciclo eficientizador supuesto en los incentivos de mercado. El cambio de seguro también representa costos de información para el usuario, quien deberá informarse acerca de las distintas opciones, conocer y comprender los contenidos de los nuevos planes (Bertranou, 1999).

concentración de los mejores aportes y los menores riesgos en un núcleo de las obras sociales/prepagas, mientras que otro conjunto de obras sociales se ven afectadas por el riesgo de la falta de financiamiento al perder los mejores aportes y quedarse con una mala ecuación de riesgos.

### 3. La dinámica política de la reforma de las obras sociales

Como señaláramos al comienzo de este trabajo, las reformas pro-mercado implicaron una profunda alteración de las relaciones de poder configuradas en la llamada matriz Estado-céntrica. Una consecuencia evidente de esta recomposición sociopolítica de largo plazo fue el debilitamiento del sindicalismo en general. Sin embargo, la estrategia de compensaciones selectivas de la coalición menemista implicaría, como una necesidad de la propia implementación de la macro-reforma orientada al mercado, el aislamiento relativo de las obras sociales de las reformas tendentes a “despolitizar” la asignación de los recursos mediante la restauración de la lógica del mercado. Esta racionalidad de la política permitiría preservar un reducto de poder muy significativo para los sindicatos, aun en el contexto de las profundas alteraciones de las matrices socioeconómicas y políticas, y del debilitamiento estructural de las asociaciones de trabajadores.

El gobierno menemista demoró una toma de posición clara sobre la crisis del sistema y las posibles respuestas ante ella<sup>14</sup> hasta comienzos de 1992, cuando trascendió el primer proyecto de reforma. En enero de 1993, una vez descartado aquél, con el decreto desregulador el gobierno instaló en la agenda política el tema de la reforma al sistema de obras sociales. Un factor que contribuyó a instalar y a mantener en la agenda política la cuestión de las obras sociales durante la década menemista fue la creciente importancia que los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial, dieron al tema, presionando al gobierno argentino para que instrumentase una reforma. El documento-diagnóstico elaborado por el Banco Mundial en 1995, que está en el origen del Progra-

---

14 Este vacío fue ocupado tempranamente por declaraciones y propuestas emergentes del sector privado, que señalaban la “imperiosa necesidad” de una reforma. Entre estos posicionamientos cabe destacar la propuesta presentada en agosto de 1991 en la Convención de Bancos Privados Argentinos por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), institución financiada por importantes empresas y organizaciones empresariales.

ma de Apoyo a la Reforma del Sistema de Obras Sociales (PARSOS)<sup>15</sup>, constituye un punto de referencia en el derrotero de la política.

El campo de la política pública de las obras sociales constituyó la arena en la que se tendió a buscar acuerdos entre los políticos y los sindicatos vinculados al partido peronista, pero sobre todo en la que algunas organizaciones descubrieron, en los noventa, los incentivos para constituir un sindicalismo de “servicios” o con “estrategias empresariales” para operar unidades de negocios<sup>16</sup>. Sin duda, fueron las políticas de privatización y de reforma previsional las que ofrecieron los primeros incentivos para esta nueva estrategia sindical, pero los sindicatos más propensos a emplearla percibieron que sólo en el “mercado” de las obras sociales podrían ejercer un control hegemónico, mientras que en los otros sectores su cuota del mercado era claramente marginal. De ahí la afinidad electiva entre los intereses de estas organizaciones y el criterio de desregulación parcial del sistema de obras sociales que introdujera por primera vez el Decreto N° 9/93, cuya concepción se debió a la entonces ala política del gobierno menemista. A algunos años del inicio de la desregulación, el movimiento de traspasos dentro del sistema mostró también un resultado inconsistente con los cálculos estratégicos de algunas de las obras sociales que, vinculadas a sindicatos con gran capacidad organizativa, estaban entre las que apostaron, a inicios de los noventa, a la estrategia de reconversión hacia un sindicalismo de servicios o de “negocios”, y

---

15 La intervención del Banco Mundial en el desarrollo de la reforma de las obras sociales tuvo fundamentalmente valor político por sus efectos –ya señalados– sobre la agenda gubernamental, pues desde el punto de vista del paradigma de política que ya moldeaba las intervenciones del gobierno en este área no planteaba una innovación, aunque serviría para sistematizar un diagnóstico y algunos instrumentos (Belmartino, 1999). Del mismo modo, para algunos de los actores involucrados en la política, como los sindicatos, el aporte financiero del Banco sólo cumplía la función de condicionar los objetivos sustantivos de la reforma, pues se sostenía que con los recursos del propio sistema –excedentes acumulados por ANSSAL– podía financiarse la reconversión de las obras sociales. Para los sindicalistas el crédito del Banco estaba condicionado a que la desregulación del sistema incluyera también a las empresas de medicina prepaga, algo sistemáticamente resistido por ellos.

16 Esta fue una lógica organizativa hacia la que se inclinaron algunos de los sindicatos más poderosos para adaptarse a las nuevas condiciones estructurales y tratando de aprovechar las oportunidades que ofrecían las reformas pro-mercado en la etapa del “círculo virtuoso” de la primera mitad de los noventa, convirtiéndose en una suerte de empresas de servicios para mediar la relación con los afiliados, en lugar o complementariamente a la acción sindical reivindicativa tradicional (sobre esta nueva estrategia sindical ver: Murillo, 1997).

que habían descubierto en la desregulación de las obras sociales su mejor oportunidad<sup>17</sup>.

Por su parte, el sector privado vinculado al sistema de salud en la esfera del aseguramiento –empresas de medicina prepaga– buscó en los últimos años competir por el aporte obligatorio al sistema; aporte que, como resultado del proceso político descrito, sólo puede ser captado, al menos formalmente, por las obras sociales. El desarrollo del sector de seguros privados había encontrado un techo en el mercado del aseguramiento voluntario, y su expansión requería la apertura de nuevos mercados, e incursionar en el segmento ocupado por las obras sociales gerenciales y en el de los aportes altos de las obras sociales sindicales<sup>18</sup>.

Desde mediados de los noventa, una dinámica más estructural contribuiría a fortalecer esta lógica tendente a la apertura del sistema a la competencia; lógica que se volvería más gravitante –económica y políticamente– con la irrupción de un poderoso actor económico: el capital financiero-asegurador. Aunque en los últimos años esta tendencia ha perdido fuerza, hacia mediados de los noventa era parte de una dinámica expansiva acorde con la evolución de la reforma de la seguridad social, que presionaría para abrir el sistema a la conformación de un mega-negocio que podría articular fondos de pensión, aseguradoras de riesgos laborales y obras sociales. La irrupción del capital financiero-asegurador de origen extranjero definió un clivaje dentro del sector empresarial con

---

17 Lo cierto es que más allá de las especulaciones con que algunas obras sociales acompañaron, no sin reticencia, la política de desregulación parcial del sistema, el proceso de libre opción ha permitido que obras sociales de escaso e inviable tamaño organizativo se encuentren entre las que consiguieron mayor cantidad de nuevos afiliados, mediante su refuncionalización como meras “prestadoras de matrícula” para que empresas de medicina pre-paga pudiesen entrar en el sistema de modo informal. Entre las diez primeras obras sociales con mayor número de altas en el período febrero 1998 y diciembre 2001 se observan cuatro casos notables de incremento en el volumen de afiliación. Estos son: la del Personal del Automóvil Club Argentino, que pasó de un padrón inicial de 2.261 a 78.890 beneficiarios; la del Personal de Organismos de Control Externo, que pasó de 15.649 a 50.044 afiliados; la del Personal de la Actividad del Turf, que pasa de 1.251 a 22.384 y la de Personal Aero-náutico de Entes Privados, que pasa de 2.450 a 58.701 afiliados (fuente: SSSALUD, tomado de Segovia, 2002).

18 Entre otras contingencias que durante la década de los noventa favorecieron las condiciones para ganar influencia política por parte de este actor, no puede subestimarse la potencial incidencia simbolizada por el nombramiento, primero como Secretario de Salud en 1991 y luego como Ministro de Salud y Acción Social en 1993, de quien fuera hasta ese momento presidente de la Asociación de Entidades de Medicina Prepaga (ADEMP).

las empresas de medicina prepaga ya instaladas en ese ámbito<sup>19</sup>. Define el corte entre ambos tipos de empresas la capacidad de enfrentar los requisitos de solvencia económica-financiera o el volumen de reservas técnicas para cubrir riesgos (Casal y Castro, 2001), de donde se derivan distintas exigencias reguladoras al poder político.

En un contexto caracterizado por la demora en la regulación definitiva del subsector de la medicina prepaga y por la desregulación parcial del subsistema de obras sociales desde 1997, las empresas de medicina prepaga desarrollaron una estrategia de acomodo a la nueva situación, consistente en entrar informalmente al sistema de obras sociales mediante la instrumentación de convenios con algunas de ellas; en los hechos estas empresas tercerizaron sus prestaciones<sup>20</sup>. Su incorporación al subsistema de las obras sociales sindicales de modo informal, y sin regulación explícita, ha constituido una estrategia de selección de riesgos “todo ganancia” para estas empresas, pues al mismo tiempo que “seleccionan lo mejor”, descargan toda la responsabilidad por un eventual incumplimiento sobre la obra social (Giordano y Colina, 2000).

#### D. La descentralización de los servicios sociales (y de fondos sociales): tránsito hacia un nuevo federalismo<sup>21</sup>

##### 1. ¿Cómo y qué se descentralizó en materia social?

Los cambios en las diversas áreas de intervención estatal en materia social obedecieron habitualmente a decisiones unilaterales del nivel central; a veces a acuerdos entre los actores estatales involucrados, donde la negociación sobre lo social resultaba moneda de fácil intercambio; pero nunca fueron decididas, diseñadas e implementadas como respuestas pertinentes al cada vez más deteriorado escenario social y territorial, ni

---

19 Las empresas de medicina prepaga están representadas en dos cámaras empresariales: además de ADEMP, ya citada en el texto, la otra es la Cámara de Instituciones Médico Asistenciales de la República Argentina (CIMARA).

20 Según algunas estimaciones, desde la implementación de la desregulación más de 60 obras sociales habrían firmado convenio con empresas de medicina prepaga (Rovere, 2001).

21 Esta sección se respalda en Repetto y Potenza Dal Masetto (2003).

fueron tampoco consensuadas por el amplio entramado de los grupos y sectores involucrados en la problemática social.

La descentralización de la política social argentina en los años noventa resultó ser, en lo fundamental, de carácter sectorial-administrativo. Consistió en la transferencia de poderes al plano subnacional o local respecto a las decisiones sobre los servicios públicos y su gestión. De aquí que el mecanismo más usual haya sido la transferencia de estructuras organizativas y recursos humanos desde el nivel central a provincias, que ya gozaban de autonomía política (la denominada “descentralización política”) y que, en general, confiaban en su creciente poder en el juego político federal para asegurarse los recursos económicos provistos por el nivel central, tanto en el marco de dichas transferencias como a través del caótico sistema de coparticipación fiscal.

La descentralización sectorial-administrativa de los noventa operó con fuerza en el campo de los servicios universales, donde por lo general prevaleció la decisión unilateral de los actores más poderosos al interior del Estado nacional (en particular, la coalición centrada en el Ministerio de Economía). La descentralización de la educación operó sobre todo a través de la transferencia de establecimientos, recursos humanos y presupuesto a las provincias. Con el antecedente de una primera etapa durante la dictadura militar en los setenta (nivel primario)<sup>22</sup>, en los inicios del gobierno democrático de Menem el nivel medio se traspasó al ámbito subnacional<sup>23</sup>.

Cuando la transferencia de inicios de los noventa, el poderoso Ministerio de Economía insistió en que esta descentralización sería financiada

---

22 El impacto de las sucesivas etapas descentralizadoras se observa claramente en la manera en que la distribución del gasto sectorial fue variando entre los tres niveles jurisdiccionales: en 1980, realizada la primera oleada de transferencia, Nación manejaba el 48,33%, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 49,63% y Municipios el 2,04%; en 1991 (antes de la segunda transferencia), Nación administraba el 36,02%, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 61,89% y Municipios el 2,09%; en el 2001, consolidada la descentralización administrativa del sector, Nación sólo manejaba el 18,74% (casi todo ligado al sistema universitario y de ciencia y técnica), Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 78,13% y Municipios el 3,13% (Dirección de Gastos Sociales Consolidados, 2001).

23 *“El proceso de descentralización del gasto educativo se caracterizó por haberse originado en una decisión de origen fiscal mucho más que educativo y; en consecuencia, con un bajo nivel de planeamiento y planificación sectorial. La falta de planificación de ese proceso hizo precisamente que las provincias recibieran la ineficiencia de la estructura nacional sin poder desarmarla y le sumaran las propias ineficiencias de las estructuras provinciales”* (Cetrángolo et al., 2002).

por un significativo incremento en los recursos coparticipados. El buen desempeño de la economía argentina en la coyuntura, que se manifestó en un significativo incremento de los fondos de coparticipación, por encima del costo estimado de las transferencias, alentó la confianza en el cumplimiento de esta expectativa. Sin embargo, hacia fines de la década, los recursos se desplomaron y el gobierno nacional no pudo cumplir la garantía de transferencia (Tommasi, 2002:46-49).

Desde los años sesenta la descentralización sectorial-administrativa de la salud fue dándose, en cambio, de modo creciente a través de la transferencia de los hospitales públicos del nivel central al plano provincial (y en unos cuantos casos, de este plano a los municipios). En la década de los noventa se implementó el sistema de Hospitales Públicos de Autogestión, gracias a un discurso que se inscribía en cierto espíritu descentralizador, aunque en realidad apuntaba a descargar fiscalmente las responsabilidades del nivel central y provincial<sup>24</sup>. En cuanto a la caracterización global del sector, Cetrángolo *et al.* afirman, comparándolo con el sector educativo:

“La situación de la salud pública es más compleja aún por diversas razones. En primer lugar, no existe como sucede en la educación, una definición constitucional sobre las potestades de la Nación en materia de equidad en el acceso a este servicio. En segundo lugar, la existencia de una fuerte oferta de servicios de salud por parte de la seguridad social, mayormente en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada, genera una dispersión de la cobertura y la dificultad de coordinar políticas. En tercer lugar, y muy vinculado con lo anterior, no existe una normativa que defina claramente los lineamientos de la política sanitaria para todo el país. Por último, pero no menos importante, la existencia de un mercado privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país introduce una seria condicionalidad a cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público. Como resultado de las particulares características que han rodeado las reformas de la política sanitaria y de las debilidades institucionales del

---

24 A nivel del gasto sectorial, Nación pasó de controlar el 60,8% en 1990 a administrar el 48,72% en el 2001 (y casi todo estos recursos se destinan a seguridad social en salud), mientras que las entidades subnacionales pasaron a manejar, en los mismos años, de 36,64% a 45,1% respectivamente, siendo la diferencia lo que controlan los municipios.

sector público nacional, no es posible contar con indicadores de calidad de la salud para las diferentes provincias” (2002:62).

Otra modalidad en la que la descentralización sectorial-administrativa de ciertos ámbitos de la política social argentina se acentuó en los noventa fue la transferencia, del gobierno nacional a las provincias, de renglones presupuestarios específicos. Esto sucedió, tal como lo expresa la referencia, a inicios de dicha década con FONAVI, en el caso de la vivienda, y con los programas PROSONU y POSOCO, destinados a la cobertura alimentaria<sup>25</sup>; recursos que se cedieron al plano provincial por la necesidad del gobierno nacional de turno (encabezado en ese momento por Menem) de obtener el apoyo provincial, ya fuera para discutir un nuevo pacto fiscal, ya para que las instancias subnacionales aceptasen sin mayores resistencias los servicios educativos de nivel medio que descargarían el presupuesto del gobierno central.

En las situaciones indicadas, y tomando en cuenta posibles diseños institucionales de la descentralización (Jordana, 2001), se hace evidente que la política social argentina transitó, en los propios sectores objeto de la descentralización, desde un “monopolio institucional” (centralizado) hasta un “monopolio institucional distribuido” (en manos de las instancias subnacionales), al mismo tiempo que surgieron, de modo errático, situaciones propias del “pluralismo institucional”, donde distintos niveles de gobierno (en particular, el nacional y el provincial) compartieron las responsabilidades sobre el sector *X* o *Z*<sup>26</sup>.

Los procesos de descentralización derivaron en una marcada dispersión y fragmentación del modo de decidir, diseñar, financiar, implementar y evaluar la política social argentina. El problema en sí no es la coexistencia de múltiples diseños institucionales sino, como lo indican los términos “dispersión” y “fragmentación”, la baja calidad institucional formal e informal que se expresa en la falta de acuerdos básicos y sostenibles para definir quién hace qué (y con qué recursos) en materia de una política social que requiere integralidad para mejorar el bienestar colectivo.

---

25 Mientras en el caso del Fondo de Vivienda la transferencia ascendió en su momento a 900 millones de pesos, en el caso de las intervenciones alimentarias la transferencia sumó un total de 198 millones de pesos (cfr. Ansolabehre, 2003).

26 Para justificar esta última afirmación, lo que debe reconocerse es que una política social (sea sanitaria, educativa, habitacional o alimentaria) tiene diversos componentes. Y es precisamente una mirada sobre los componentes lo que permite afirmar que en un mismo sector pueden coexistir situaciones de “monopolio institucional”, “monopolio institucional distribuido” y “pluralismo institucional”.

## 2. El nuevo papel de las provincias en materia social

La transformación de la política social argentina, y el aumento del protagonismo de las provincias en ella (mas no de los municipios, salvo en casos muy puntuales), definió el papel del conjunto de los niveles de gobierno. Desde la perspectiva de un balance global, puede decirse que uno de sus efectos más generales fue el profundizar la desarticulación de las políticas en un grado todavía mayor al anterior a las reformas. Se ha mostrado claramente, además, la persistente prioridad que la política fiscal otorgó a la satisfacción de los derechos adquiridos de las generaciones pasadas (jubilaciones y pensiones) a expensas del gasto en el desarrollo de capital humano (Cetrángolo *et al.*, 1992). Por otra parte, las políticas instrumentadas no consideraron la capacidad institucional real de los estados subnacionales que recibían nuevos servicios y competencias, lo que tendió a profundizar inequidades e ineficiencias. Todo esto sucedió en el contexto general de una reforma que descuidó diseñar políticas de coordinación y compensación entre los diferentes territorios, y definir, con ese propósito, un papel activo para el poder central (*ibidem*).

Lo que se observa desde la perspectiva de las provincias receptoras de los servicios y programas sociales es un heterogéneo mosaico de realidades. Algunos estudios recientes (Repetto *et al.*, 2001a, b, c) informan de este tipo de situación; la conclusión general podría resumirse del siguiente modo: en aquellas provincias cuya estrategia de política social incorporaba aspectos de descentralización (o que tuvieron la capacidad de construirla sobre la marcha), la transferencia desde el nivel central de servicios, programas y recursos resultó positiva, pues potenció una acción propia y coherente en el plano territorial; en las provincias que carecían de estrategias propias, la descentralización promovida desde el plano nacional acentuó la falta de proyectos autónomos subnacionales, menoscabando el desempeño sectorial en la gestión territorial. De ello se infiere que la presencia o ausencia de una estrategia propia y coherente está íntimamente asociada a la capacidad institucional de cada jurisdicción subnacional.

Cabe atender ahora al impacto que la descentralización de servicios y recursos tuvo en la dimensión política de la gestión social en los estados subnacionales. Al respecto, Remmer y Wibbels (2000) resaltan en sus análisis de las reformas subnacionales la importancia de los recursos volcados al mantenimiento de redes de clientes. La cuestión del clientelismo político presenta una particular conexión con las reformas tratadas

en este estudio: en efecto, de acuerdo con los autores mencionados, se ha constatado que la expectativa de los reformadores con respecto a que la descentralización de funciones sociales a las provincias redundara en una prestación de servicios más eficiente no se cumplió. Por el contrario, en muchas provincias cesaron las inversiones de capital, el nivel de endeudamiento se incrementó, y los ingresos transferidos crecientemente desde el gobierno central se aplicaron al incremento del gasto provincial y del empleo público.

Si bien el vínculo entre el clientelismo, los bajos niveles de *accountability* y la política social ha sido históricamente muy fuerte en todos los niveles del gobierno argentino, sin duda se ha estrechado en la última década y media a raíz de las transformaciones del andamiaje de la gestión social (que observaremos en detalle en la siguiente sección), toda vez que el debilitamiento del imaginario universal, el deterioro estructural de la seguridad social contributiva y el casi exclusivo énfasis en las acciones enfocadas en la pobreza, ha expandido la brecha entre las necesidades en aumento (en general, aunque más en algunas provincias que en otras) y las respuestas estatales.

Puesto que las acciones del aparato público, cualquiera que haya sido el nivel responsable de las políticas y programas, estaban en deuda con las demandas sociales, se generaron amplios incentivos que fomentaron el clientelismo con esos recursos públicos.

Sin embargo, cabe hacer dos aclaraciones. Por un lado, las crecientes restricciones fiscales no son un factor suficiente para explicar el predominio del clientelismo; en este sentido, variables tales como las tradiciones locales de representación y cultura política, y la capacidad organizativa tanto del sector público como de la sociedad civil, también son factores decisivos para definir la modalidad de gestión de cada provincia en materia social. Por otro lado, no se trata de un fenómeno que sólo afecta a las provincias rezagadas o periféricas, toda vez que jurisdicciones avanzadas y de gran poderío fiscal y político (como la emblemática provincia de Buenos Aires) también han desarrollado el clientelismo en materia de política social, por ejemplo a lo largo de los cambiantes años noventa (Repetto, 2002)<sup>27</sup>. Un punto sin duda central en esta discusión es el modo en que los recursos de la política social, en particular aquellos de libre disponibilidad por parte de las provincias (ya sea que estén dispuestos en la

---

27 Auyero (1997, 2000, 2001) ha desarrollado excelentes aportes al estudio del clientelismo político y sus vínculos con la entrega de bienes y/o servicios sociales.

institucionalidad formal o en la práctica informal), ayudan a sostener mediante prebendas los aparatos partidarios provinciales o municipales.

### 3. La dinámica política de la descentralización de sectores y recursos sociales

Más allá de la organización formal del federalismo argentino, y desde una perspectiva que enfatiza el papel de la institucionalidad informal, la coincidencia –o falta de coincidencia– del color político del oficialismo de cada una de las jurisdicciones subnacionales respecto del partido gobernante en el plano nacional es un elemento de peso en la gestión de las políticas públicas, en particular las de índole social. El mismo signo partidario entre el gobierno nacional y el provincial representa en sí mismo un dato que debe tenerse en cuenta al evaluar la posición subnacional respecto de las acciones promovidas desde el nivel central, por ejemplo, en términos de ciertas expresiones de la descentralización, aunque no debe ser leído de modo lineal. Tal y como se sugirió en el análisis de la conformación de una nueva matriz socio-política, a medida que los partidos políticos nacionales iban perdiendo fuerza como aparatos capaces de controlar mediante una “disciplina partidaria” a sus miembros (estuvieran éstos entre los ejecutivos provinciales o en la tarea legislativa), comenzaba a aumentar la autonomía relativa de los gobernadores (y en muchos casos de los parlamentarios que respondían a su liderazgo territorial) respecto de las autoridades nacionales. Incipiente en el primer gobierno de Menem, con más fuerza en la segunda mitad de los noventa, esta tendencia adquirió plena vigencia en los últimos años.

Los intentos de transformación en el plano burocrático en los Estados provinciales durante la década menemista fueron promovidos sobre todo por la presión del Estado nacional (Cao y Esteso, 2001); no obstante cabe resaltar que se trató de un proceso errático, asociado fuertemente a las presiones de ajuste fiscal<sup>28</sup>. Gibson y Calvo (2001) desarrollan una explicación política de este proceso de negociación y escalonamiento de las reformas estatales a escala provincial, ahora con mayor responsabilidad en el campo social. Estos autores abordan la cuestión al intentar explicar cómo en los años noventa el peronismo introdujo reformas económicas enfrentadas con sus bases sociales históricas, y logró de todos modos el

---

28 Un sólido “estado del arte” sobre el tema de las reformas estatales provinciales se encuentra en Lardone (2003).

apoyo electoral necesario para hacerlo. El argumento de Gibson y Calvo se centra en que la organización territorial de la política electoral repercutió en la viabilidad política del proceso de reformas, lograda por la segmentación regional de los patrones de construcción de las coaliciones electorales y por el escalonamiento de los costos de la reforma económica. Así, estos autores distinguen entre una coalición “metropolitana”, ubicada en las zonas más urbanizadas y desarrolladas económicamente, y una coalición “periférica” ubicada en las regiones menos desarrolladas. Mientras el gobierno logró avanzar en las políticas de ajuste en las regiones “metropolitanas” donde los ajustes “nacionales” fueron más significativos, debió obtener el apoyo de la coalición periférica posponiendo las medidas de ajuste provincial e incrementando el flujo de recursos para estas provincias<sup>29</sup>. Esto tuvo como resultado que el sector público provincial (en tanto promedio, más allá de los casos excepcionales) quedara prácticamente sin reformas sustantivas, y que la modalidad de la transferencia de fondos en este plano jurisdiccional redundara en escasos incentivos para su modernización organizativa con equilibrio fiscal, en clave de una mayor capacidad institucional (cfr. Lardone, 2003).

Al ponderar la trascendencia real de las reformas a escala subnacional, puede afirmarse que, en líneas generales, pocos cambios se materializaron en la mejoría de los aparatos administrativos provinciales, en relación con su capacidad de gestión (por ejemplo de los sectores sociales a su cargo tras la descentralización) por la eficiencia de sus procedimientos y su coherencia organizativa; en la mayoría de los casos sobrevivieron estructuras burocráticas informales impregnadas de clientelismo y prebendas (Cao y Rubins, 1997). En este marco, los cambios en la magnitud del empleo público provincial (por ejemplo a causa de la transferencia de recursos humanos del sector educativo) han sido muchas veces expresión, a la vez que oportunidad, del partidismo de las organizaciones estatales de dicho plano jurisdiccional<sup>30</sup>. Cao y Estes (2001) diferencian el conjunto de entidades subnacionales de aquellas más avanzadas y de las rezagadas o atrasadas: según su planteamiento, las provincias más rezagadas, con menor capacidad, no pudieron oponerse a los modelos de reforma impul-

---

29 Esto se explica además porque, por el esquema institucional del federalismo argentino, estas provincias se encuentran “sobre-representadas” en el Congreso Nacional, con lo cual el costo de estos “representantes” es menor que los de las regiones metropolitanas (Gibson y Calvo, 2001).

30 Oszlak (2000) desarrolla un importante estudio de las reformas estatales en la Argentina, con atención particular a la cuestión provincial.

sados por el gobierno nacional y los organismos internacionales de crédito, mientras que las más desarrolladas plantearon inicialmente reformas alternativas. Señalan que, sin embargo, las reformas de las primeras sólo fueron de “maquillaje” (cambios en el organigrama, cambios de nombres, etc.); al mismo tiempo, estos autores encuentran gran correlación entre la precariedad fiscal (tema al que también nos hemos referido aquí) y el nivel de desarrollo relativo de los Estados provinciales. Fue notorio que muchas provincias, en particular las más rezagadas también en términos sociales y administrativos, no pudieron desarrollar ninguna capacidad de aprendizaje para mejorar su desempeño respecto de sus políticas públicas, en particular las sociales.

### E. Algunas conclusiones, específicas y generales

La política social argentina, al igual que el conjunto de las cuestiones públicas, se transformó significativamente durante el último cuarto de siglo, en particular desde los años noventa. El cambio en las relaciones de poder entre los actores socio-políticos, la redefinición del papel del Estado en la dinámica macroeconómica, y las mutaciones en el plano federal, son tres aspectos institucionales que deben considerarse para entender la economía política de las transformaciones de las políticas sociales, más aun si se toman en cuenta las nuevas y renovadas influencias del entorno internacional.

Ni la desregulación ni la descentralización de la política social argentina pueden interpretarse de modo aislado o como procesos encerrados en sí mismos, toda vez que sus trayectorias –ligadas a sectores sociales específicos– están asociadas, a su vez, a cambios globales del papel de la política social en la nueva matriz socio-política argentina, cambios en el marco del ya mencionado doble proceso de transformación estructural del Estado y la economía, y cambios profundos en la dinámica del federalismo. Los actores relevantes de una nueva coalición de fuerzas centradas en el menemismo (coalición nueva respecto a la que primó en el modelo de centralidad estatal entre los años cuarenta y ochenta) intentaron imponer una trayectoria de las reformas de la institucionalidad social basada en su conveniencia, ya fuera por razones de índole fiscal de corto plazo (con respecto a la descentralización de la educación, la salud pública y algunos fondos sociales), ya como amenaza para disciplinar a

los actores sindicales (en el caso de las espasmódicas avanzadas hacia la desregulación de las obras sociales).

La ausencia de una coalición socio-política alternativa impidió imprimir a esas dinámicas desatadas a la luz de las reformas (así como a otras asociadas al más amplio campo de las políticas públicas estratégicas), una mayor preocupación por los efectos potenciales de tales cambios en la futura oferta (en términos de equidad, eficacia, eficiencia y capacidad sostenible) de bienes y servicios sociales, así como por sus posibles externalidades respecto a la democratización de las relaciones políticas a través de los cambios en la institucionalidad social<sup>31</sup>. Observemos a continuación por separado lo sucedido tanto con la desregulación de las obras sociales como con la descentralización de los servicios y los fondos sociales, para plantear luego algunas notas sobre el conjunto.

Cuando se considera la economía política de la reforma de las obras sociales durante los noventa, basada en lo fundamental en la propuesta de desregulación, sobresale un ambiguo balance de rupturas y continuidades. Por un lado estaban la lógica de la matriz del seguro social *bismarckiano*, que caracterizó al sistema, y los nuevos elementos del mercado –competencia– que, aunque de forma parcial, se introdujeron con la “libre elección”. Por otro lado, y superponiéndose a las continuidades observadas en el diseño del sistema, la política se desplegó con una dinámica que estuvo lejos de desalojar del escenario a sus tradicionales actores, en particular a los sindicatos.

Durante los últimos años de la década de 1990, el foco principal de las reformas al sistema de salud argentino fue el subsistema de las obras sociales sindicales. Esto implicó que las principales líneas reformistas se concentraran en un subsistema cuya cobertura alcanzaba sólo alrededor del 25% de la población del país, lo que demuestra que la dinámica política que llevó a darle prioridad a este subsector como ámbito de la reforma no emergió necesariamente de la propia lógica y magnitud del sistema de salud en su conjunto, sino de factores ligados a los juegos políticos.

---

31 En el marco del nuevo modelo de acumulación que se fue consolidando en los años noventa, destaca la ausencia de cualquier alternativa política que representase una coalición más “incluyente” (incluyendo la ya mencionada Alianza, que se incubó hacia 1997). El menemismo mostró así los límites de una coalición política de base popular en el contexto de una nueva economía política pos-populista: la política populista, donde la demanda distributiva de los trabajadores jugaba un rol decisivo, fue desplazada por una pugna distributiva limitada a los sectores del capital (Kaufman y Stallings, 1992).

Para los sindicatos, las obras sociales han representado desde sus orígenes el control de un importante recurso de poder organizativo que han traducido en poder político y económico, y en prerrogativas para sus estratos dirigentes<sup>32</sup>. Es por ello que muchas de las iniciativas recientes en torno a las obras sociales han perseguido el objetivo no declarado de disciplinar a los sindicatos, antes que el de resolver el problema del sistema de salud en sí mismo. En ese sentido, muchas de las idas y vueltas de esta política a lo largo de los noventa pueden explicarse, además de por otros factores, por las tensiones inherentes a la coalición menemista, que impulsaba políticas tendientes al debilitamiento y atomización de los actores colectivos subalternos, al mismo tiempo que necesitaba mantener el apoyo político de los sindicatos (o al menos de algunos de ellos).

Tal como se manifiesta, en especial en la década de los noventa, la cuestión del seguro social de salud solía formar parte de un mismo “paquete” que incluía la flexibilidad laboral, el modelo de negociación colectiva y de organización sindical, y otras cuestiones coyunturales. Al ubicarse en el ámbito global de la política laboral y sindical, la cuestión de las obras sociales se hizo eco de conflictos extrasectoriales, y se generaron en torno a ella intercambios políticos y compensaciones cruzadas entre las diversas arenas en las que el actor sindical desplegaba habitualmente sus tácticas y estrategias. Las obras sociales se constituyeron así en la principal “moneda de cambio” para obtener el apoyo o la neutralidad sindical frente a otras políticas, algunas de las cuales también involucraban al sindicalismo (las reformas previsional y laboral, e incluso el apoyo para lograr la reelección presidencial en 1995 mediante una reforma constitucional previa).

Sin duda, este recurrente desplazamiento de objetivos de la política, asociado a la presión de ciertos actores sociales necesarios para cohesionar la coalición gobernante, junto con el creciente deterioro de largo plazo de la capacidad tecnoburocrática del sector salud, sirvió, a su vez, para erosionar la autonomía de los organismos estatales, que se encargaron sucesivamente de supervisar, regular y controlar el subsistema de obras sociales. Por otra parte, durante la década de los noventa esta misma tendencia de la política a perder autonomía se innovó cuando otros actores y destinatarios se articularon en la instrumentación de aquella en pos de objetivos que llevaron al factor salud a perder recurrentemente su posición

---

32 Para un análisis tendente a mostrar que el control sindical de las obras sociales responde a lógicas más complejas que la de sólo representar la “caja de recursos económicos de los dirigentes” ver: Alonso (2000).

central. Una posible manifestación institucional de este fenómeno ha sido la injerencia predominante del Ministerio de Economía en la formulación de una política que debiera involucrar fundamentalmente al Ministerio de Salud. Es posible que lo acontecido en la década en estudio resultase tanto de la disminuida capacidad técnica del ministerio sectorial como de la percepción de ciertos sectores que descubrieran en el sector salud nuevos espacios de negocios privados y, por lo tanto, la posibilidad de su instrumentación para lanzar señales políticas favorables a los mercados<sup>33</sup>. La lógica del sistema generó incentivos para que gran parte de la propia gestión de las obras sociales se volviera “lobby-intensiva” y proclive a desarrollar un clientelismo estratégico de captura burocrática.

Si el encuadre de la afiliación obligatoria por rama de actividad hacía heterogéneo al sistema, de acuerdo con las líneas de la estructura productiva y los distintos niveles de salario medio por rama, la creación del fondo de redistribución no pudo compensar las desigualdades y expandir la equidad horizontal en el sistema. La acción desplegada por una instancia estatal débil se imbricó funcionalmente con la lógica potencialmente fragmentadora del sistema. De aquí que los servicios y prestaciones a los que los afiliados accedían fueran tan variables como el poderío, la capacidad de presión o de negociación, y los recursos de las respectivas organizaciones sindicales que los administraban. Los actores involucrados en el sistema operarían sobre el Estado mediante la dinámica propia de los grupos de presión competitivos; además, a los criterios de distribución objetivos les faltó un sujeto o actor fundamental: una burocracia estatal con márgenes de autonomía y poco permeable a las presiones privadas<sup>34</sup>.

---

33 Aquí debe atenderse también a un subproducto que genera la fuerte implantación sindical en el sistema para instrumentar señales hacia los mercados: demostrar capacidad política para “poner en caja” a los sindicatos genera apoyos en el mundo de los negocios.

34 Entre los incentivos perversos y la articulación de los nudos de intereses que han atravesado los organismos de control, difícilmente podía avanzarse hacia la conformación de una burocracia profesional y autónoma. Dadas estas condiciones, desde dentro de la organización raramente podía surgir interés en institucionalizar y pautar procedimientos más allá de requisitos operativos indispensables. De lo que se trataba era de mantener el margen de acción discrecional en su máximo nivel posible, para seguir reproduciendo los circuitos informales de los que se derivan “beneficios”. La dinámica resultante bloquearía la conformación y estabilización de un cuerpo de normas y reglas tendente a definir una frontera distinguible y precisa entre la agencia estatal y los actores privados.

Entre la excesiva confianza en los mecanismos del mercado (competencia) y la ausencia de la capacidad estatal necesaria<sup>35</sup>, el resultado de diez años de política desreguladora en el sector salud de la seguridad social parece haber sido ambiguo: mientras que su ventaja con respecto al sistema anterior es difícilmente discernible desde la perspectiva de la equidad y la solidaridad, tampoco favorece una dinámica sistémica eficiente. La selección de riesgos puede llevar a desplazar del mercado a aseguradores eficientes por otros que lo son menos pero que hayan seleccionado una población de menor riesgo. El asegurador que elige a los afiliados en favor de sus exclusivos intereses no hace más que desplazar los costos a otros aseguradores o al sistema público de salud. De este modo, el resultado agregado no muestra ganancias en términos de bienestar social en materia de salud.

Veamos ahora lo sucedido durante los años noventa con la economía política de la descentralización de los servicios sociales (históricamente conformados a la luz de los imaginarios más *universales* de la política social) y los recursos en materia de vivienda y alimentación (en general, áreas históricamente *focalizadas*). Vale la pena formular ciertas preguntas asociadas a esta reforma de la institucionalidad social. ¿Qué bienes y servicios públicos cuya provisión quede en manos del Estado debiesen ser responsabilidad del nivel central?, ¿qué papel deberían cumplir las instancias de coordinación intersectorial e interjurisdiccional?, ¿qué tareas y funciones estarían mejor provistas a escala provincial e incluso municipal? Al no haberse construido en los últimos años los consensos básicos para responder interrogantes como los apuntados, el financiamiento y los mecanismos de gestión se libraron a la trayectoria particular, de por sí errática y volátil, de cada uno de los sectores y jurisdicciones en que se expresara la intervención estatal en materia social. Aun así, lo cierto es que ya iniciado el siglo XXI, tras las reformas de los noventa y pese a que las mencionadas preguntas siguen sin respuestas claras, existe por la fuerza de los hechos una “nueva división del trabajo” en materia social en Argentina.

---

35 Los enfoques predominantes han considerado como un factor decisivo para proteger el interés de los beneficiarios de un sistema de prestaciones sociales el otorgarles a éstos capacidad de *salida*, a efectos de que puedan impedirse, mediante la activación de mecanismos de competencia, comportamientos rentísticos por parte de los aseguradores o prestadores. Sin embargo, los efectos de individualización y atomización que promueve la introducción de la *salida* pueden fortalecer, en ausencia de eficaces instrumentos compensatorios y generadores de equilibrio por parte del Estado, asimetrías de mercado en detrimento del beneficiario.

Como pudo observarse, el de la descentralización fue un proceso desarticulado, de poca coherencia intersectorial e interjurisdiccional, y con más dudas que certezas en torno a cómo gestionar, en “clave federal” y de modo integral, la amplia oferta destinada a enfrentar los múltiples problemas que conforman la cuestión social correspondiente a una nueva etapa histórica en Argentina. Primó la lógica sectorial (atomizada) de las reformas, en detrimento de una perspectiva de conjunto que sustentara las diversas expresiones del tránsito a un nuevo papel del Estado nacional en materia social, el papel desigual de las instancias formales de coordinación, y la transferencia de recursos sociales relevantes a las provincias.

El Estado nacional se vio sometido a una transformación estructural que afectó gravemente su capacidad administrativa y política, y su base fiscal. En este sentido, destaca la debilidad genérica de los ministerios sociales para cumplir sus nuevas funciones de post-descentralización y, en particular, para compensar los distintos desequilibrios en la equidad entre las jurisdicciones subnacionales: el presupuesto en manos del nivel central de ministerios como los de Educación y Salud quedó significativamente limitado, si lo que se buscaba era actuar con ese propósito compensador mediante programas focalizados; el Ministerio de Desarrollo Social (con potencial responsabilidad en materia alimentaria) no logró, en su breve historia, aunar capacidad política a recursos presupuestarios significativos, a la par que la capacidad administrativa adquirida no fue sustentable; el área de vivienda desestructuró y debilitó a nivel central una autoridad rectora.

Ligado a este punto sobresale, como aspecto crítico, la falta de coordinación ministerial y programática al interior del Estado nacional, requisito indispensable para aminorar esa debilidad sectorial en términos de recursos estratégicos. Puede afirmarse, entonces, que las áreas que eran responsabilidad de dicha instancia no coordinaron, y por ende no avanzaron, en intervenciones integrales. Los intentos sucesivos de conformar algo similar a una autoridad social en el nivel central nunca lograron traducirse en grados suficientes de capacidad política como para incidir realmente en los criterios de asignación del gasto social, cuestión que se reservó en la práctica a los responsables del manejo de las finanzas públicas. Tampoco lograron estos intentos de coordinación intersectorial fortalecer su capacidad administrativa, razón por la cual las instancias creadas para tales efectos carecieron de solidez analítica y de la información pertinente para el tipo de negociaciones que debían mantener los responsables del área social con los otros actores del Estado nacional.

En lo que refiere a las instancias destinadas a promover la coordinación vertical entre las jurisdicciones del gobierno, la experiencia argentina de los años noventa muestra más signos negativos que positivos. Al respecto sobresalen las cuestiones no resueltas, toda vez que –salvo la excepción del Consejo Federal de Educación y Cultura– las demás instancias similares no lograron, en sus respectivas trayectorias, aunar peso político a la solidez técnico-burocrática. La despreocupación de las autoridades sectoriales nacionales y provinciales, la preferencia del conjunto de actores por el establecimiento de negociaciones bilaterales en detrimento de los acuerdos multilaterales, la ausencia de equipos técnicos permanentes con capacidad de diálogo informado, son sólo tres expresiones puntuales de esta situación.

En los ámbitos provinciales, la característica principal está asociada a la multiplicidad de escenarios que éstos presentan en términos de su capacidad de gestión y su correlato fiscal. Cabe indicar, además, que las nuevas dinámicas del federalismo político (ligadas, entre otros aspectos, a la crisis de los partidos políticos como máquinas nacionales) tomaron en muchos casos la relación entre la Nación y las provincias en los temas vinculados a la política social en un juego perverso; estos temas pasaron a ser parte del “toma y daca” de otros acuerdos ligados a la gobernabilidad política coyuntural o al financiamiento de las estructuras partidarias locales. Mientras que gran parte de las provincias carecían de la capacidad de desarrollar sus propias estrategias de política social, el desempeño de los sectores o subsectores a su cargo variaba en su modalidad y desempeño de modo muy significativo, según la jurisdicción subnacional que se tratara.

Lo que queda de manifiesto tras una década desde que el gobierno de Menem aceleró los procesos de descentralización de la política social argentina, es que las trayectorias de los bienes y servicios sociales ahora provistos por el nivel subnacional, han fomentado una mayor fragmentación de la intervención estatal ante los graves problemas sociales, a la par que han derivado en una “re-centralización”, ahora anclada en el ámbito provincial. La construcción de relaciones intergubernamentales ágiles y apropiadas brilla por su ausencia y la población argentina que recibe salud, educación, vivienda y alimentación en provincias diferentes está condicionada a una intervención estatal subnacional que varía en la cantidad, la calidad, la pertinencia y la capacidad de sostener su oferta de política social en dichos sectores.

## Un cierre en clave de economía política

Las instituciones, el juego estratégico entre actores relevantes y la capacidad estatal, se constituyen en tres lentes analíticos de singular importancia para analizar los puntos en común de los procesos aquí explorados.

La nueva institucionalidad (derivada de la desregulación y la descentralización), tanto de carácter formal como de carácter informal, muestra signos importantes de baja calidad. Los intentos de transformación del seguro de salud se acompañaron de la creación de normas legales cuyo objetivo central fue amenazar al actor sindical o el de servir como señal para los grupos financieros e internacionales, en detrimento de lograr fijar reglas claras en favor de un sistema con mayor equidad y eficiencia. Los mecanismos de negociación informal, por su lado, coadyuvaron a un juego político que respondía a una lógica alejada del propio sistema de salud como tal, que más bien sirvió para armar y desarmar alianzas susceptibles de traducirse en cierto tipo de apoyo político para la coalición gobernante. Los avances en la descentralización de los servicios y fondos sociales, por su parte, dieron lugar a un entramado institucional inconexo y, sobre todo, ajeno a las dinámicas que, por su lado, siguieron en los años noventa los debates y el juego estratégico de la descentralización fiscal, y la revisión de las reglas políticas del federalismo. La falta de coordinación, la superposición de funciones, el vacío en materia de responsabilidades clave son signos de ello.

Cuando se busca analizar las reformas de las políticas sociales durante los años noventa en lo que toca a la interacción de los actores relevantes, es observable que el ajedrez de los múltiples juegos entrelazados que la lógica de coalición del menemismo desplegabá en cuanto a dónde buscaba ese equipo gubernamental (y sus socios internos y externos) los respaldos para ganar dosis altas de gobernabilidad y de poder político, se expresó en la trayectoria de las reformas clave de la institucionalidad social aquí observadas. Por un lado, ciertas tensiones inherentes a las fuentes de apoyo urbanas (el ámbito metropolitano, que más sufrió el costo del ajuste estructural) contribuyeron a vetar o atenuar el alcance radical de ciertas políticas. lo que pudo observarse en el análisis de la reforma del sistema de obras sociales, toda vez que en este campo, aunque colocados en el margen y a la defensiva en dicha coalición, los sindicatos pudieron retrasar y limitar el alcance de la reforma del seguro de salud. Por otro lado, la lógica y el modo en que se realizó la descentralización

de ciertos servicios y recursos sociales, si bien representó en un inicio un proceso sin obstáculos mayores para Menem por parte de las provincias en general, y de los gobernadores en particular, también quedaron marcados, con el paso de los años, por tensiones no resueltas en el juego fiscal y en los cambiantes posicionamientos políticos desde el plano subnacional hasta el gobierno central.

Finalmente, cuando el análisis se centra en el papel del Estado nacional tras los cambios en la institucionalidad social, destaca una marcada debilidad, ya sea política, administrativa o fiscal. Por un lado, la capacidad reguladora es aún asignatura pendiente en materia de seguridad social, sobre todo cuando se amplía el abanico de actores involucrados para incluir, además de los sindicatos, a los grupos empresariales vinculados al campo de la salud. Por el otro, destaca la incapacidad del nivel central del gobierno de responder de modo apropiado a las asimetrías regionales potenciadas por la descentralización de los servicios y los fondos sociales, más allá de algunas intervenciones compensatorias o de la asistencia técnica. La visualización ideológica del Estado como “el culpable de todos los males”, tan propio del fundamentalismo pro-mercado de los años noventa en Argentina, derivó en una sistemática despreocupación por fortalecer las tareas del nivel central en el nuevo escenario institucional.

De lo que se trata, en suma, y tras este recorrido por la economía política de las reformas a la institucionalidad social argentina, es de reconocer que la política importa; importa siempre en general, e importa con mucha fuerza también cuando se trata de los campos particulares de las políticas públicas. Mejor política, condición necesaria (mas no suficiente) para una mejor política social.

## Bibliografía

- Alonso, Guillermo V. (2001), *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público. Estudio de caso: la Superintendencia de Servicios de Salud*, Serie Documentos de Trabajo, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.
- \_\_\_\_ (2000), *Política y seguridad social en la Argentina de los noventa*, Colección FLACSO, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Ansolabehre, Karina (2003), *Argentina... Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales*, mimeo, México.
- Auyero, Javier (comp.), (2001), *La política de los pobres: las prácticas clientelares del peronismo*, Manantial, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (2000), *Poor People's Politics. Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Duke University Press.
- \_\_\_\_ (1997), *¿Favores por votos?: estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Losada, Buenos Aires.
- Belmartino, Susana (1999), *Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina*, Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio (1999), "Are Market-oriented Health Insurance Reforms Possible in Latin America? The cases of Argentina, Chile and Colombia", *Health Policy*, N° 47.
- Cao, Horacio y Roberto Estes (2001), "La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: Balance de la Década de los 90 y Nueva Agenda", ponencia presentada al 1° Congreso Argentino de Administración Pública, 30 de agosto al 1° de septiembre, Rosario.
- \_\_\_\_ y Roxana Rubins (1997), *El sistema clientelar tradicional y las administraciones públicas provinciales*, Cuaderno de Trabajo, Universidad Nacional de Luján, Departamento de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Casal, Ana y Beatriz Castro (2001), "Regulación de las entidades de medicina prepaga", *Aportes*, otoño, Buenos Aires.

- Cetrángolo, Oscar (1994), "Reformas en el sector salud", ponencia presentada ante las III Jornadas Internacionales de Economía de la Salud, Asociación de Economía de la Salud, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ y otros (1992), *Desregulación y salud*, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ y otros (2002), "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", *serie Estudios y Perspectivas* N° 12 (LC/L.1800-P), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.110.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1993), "Política social y regulación de la fuerza de trabajo", en *Cuadernos Médico Sociales*, N° 65-66, Rosario.
- Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2001), *Información sobre evolución del Gasto Social Consolidado, años 1981-2001*, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1996), "Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular", documento de trabajo, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001), "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Ernesto Calvo, y Juan Manuel Abal Medina (eds.), INAP-Eudeba, Buenos Aires.
- Giordano, Osvaldo y Jorge Colina (2000), "La economía política de las reformas", *La hora de los usuarios*, Héctor Sánchez y Gustavo Zuleta (comps.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C.
- Jordana, Jacint (2001), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", Documento de Trabajo I-22UE, INDES, Washington D.C.
- Kaufman, Robert y Bárbara Stallings (1992), "La economía política del populismo latinoamericano", *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, Rodiger Dornbusch, y Sebastián Edwards, (comps.), México D.F., Fondo de Cultura Económica.

- Lardone, Martín (2003), “Reforma de los Estados provinciales en la Argentina. Una revisión del estado de la cuestión”, mimeo, Buenos Aires.
- Murillo, María Victoria (1997). “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, *Desarrollo Económico*, N° 147, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2000), “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24 al 27 de Octubre. Santo Domingo.
- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000), “The Subnational Politics of Economic Adjustment. Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina”, *Comparative Political Studies*, vol. 33, N° 4.
- Repetto, Fabián (2002), *Gestión pública y desarrollo social en los '90*, Prometeo, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (coord.) (2001a), “Transferencia educativa hacia las provincias en los años ‘90: un estudio comparado”, Documento de Trabajo N° 57, CEDI/SOPHIA, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (coord.) (2001b), “Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino”, Documento de Trabajo N° 55, CEDI/SOPHIA Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (coord.) (2001c), “Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años ‘90”, Documento de Trabajo N° 54, CEDI/SOPHIA, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (1993), “La construcción de un nuevo orden (O el final de una época...), *Realidad Económica*, N° 120, Buenos Aires, noviembre-diciembre.
- \_\_\_\_ y Fernanda Potenza Dal Masetto (2003), “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”, ponencia presentada en el seminario “Descentralización y políticas sociales en América Latina: Dilemas políticos y estrategias de gestión pública”, CIDOB, Barcelona, abril.
- Rovere, Mario (2001), “Idas y vueltas en la (des) regulación del sistema de obras sociales en Argentina”, *Aportes*, otoño, Buenos Aires.

- Schut, Frederik y Wolter Hassink (1999), "Price Competition in Social Health Insurance: Evidence from the Netherlands", *paper* preparado para la 2º Conferencia IHEA en Rotterdam, 6-9 de junio.
- Segovia, Estela (2002), "Evolución de la libre elección en la obras sociales", Licenciatura en Administración Pública, Universidad Nacional de San Martín, mimeo, Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph (2000), *Economía del Sector Público*, Barcelona, Antoni Bosch, 3º edición.
- Tommasi, Mariano (2002), "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", mimeo, CEDI, Buenos Aires.

# CAPÍTULO VIII

## LA REFORMA EDUCATIVA EN URUGUAY (1995-2000):

### VIRTUDES Y PROBLEMAS DE UNA INICIATIVA HETERODOXA

Jorge Lanzaro

#### A. Introducción

En el transcurso de la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-2000), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) ejecutó un ambicioso plan de acción, incluyendo políticas, programas y proyectos orientados a reformular distintas áreas de todos sus subsistemas: educación inicial, primaria, secundaria, técnico-profesional y formación docente<sup>1</sup>.

Las acciones impulsadas en este período no pretendieron alterar la matriz histórica del sistema educativo uruguayo: predominantemente estatal, fuertemente centralizado y de corte “benefactor”<sup>2</sup>. Por esa razón, algunos podrían considerar que no estamos estrictamente ante un pro-

---

1 En el Uruguay, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) tiene escasísimas competencias efectivas en materia de educación. La mayor parte de estas funciones y en concreto la prestación de los servicios de enseñanza están a cargo de dos entes estatales descentralizados, dirigidos por sendos cuerpos colegiados que gozan de una gran autonomía, en términos políticos y funcionales: la Universidad de la República y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), regida por su Consejo Directivo Central (CODICEN), del cual dependen a su vez la Dirección de Formación Docente y en particular, otros tres consejos desconcentrados, con ciertos márgenes de autonomía, que administran los servicios de enseñanza primaria, secundaria y técnico-profesional. El Ministro y el Ministerio tienen un papel de poca significación y, en todo caso, disponen de competencias y recursos muy débiles en relación al Rector y al CDC de la Universidad, así como al Director General de Educación y al CODICEN.

2 Sobre los rasgos fundacionales y la historia del sistema educativo uruguayo ver, entre otros: Bralich, 1987 y Da Silveira, 1995.

ceso de reforma. Sin embargo, cabe sostener que se trata, en efecto, de un intento global y sistemático de reforma, aunque de una reforma de perfil heterodoxo, porque busca la modernización pero no se adapta a las pautas predominantes en la materia. Por el contrario, impulsa cambios significativos que procuran recrear y actualizar –pero no desarticulan y de hecho tienden a afirmar– algunos de los rasgos vertebrales del sistema uruguayo.

Lo más característico en este sentido es el mantenimiento de la preeminencia del sector público y de las prácticas de centralización, en un esquema que encaja con las fórmulas vernáculas del “estado de bienestar” y pone el acento en la elaboración de la oferta educativa. Por su propio designio, la reforma busca reforzar el papel del Estado en la educación, no simplemente en las funciones de control, sino en la prestación directa de los servicios: en lo que respecta a la formación de los docentes y en lo que respecta a la enseñanza en las tres ramas referidas (primaria, secundaria y técnico-profesional).

No se trata aquí de montar un “Estado regulador”, que transfiere la prestación directa de los servicios hacia el sector privado o hacia instancias públicas descentralizadas<sup>3</sup>. Se trata en vez de confirmar y renovar el Estado docente –el Estado “hacedor”– que se encarga directamente de las prestaciones educativas, en una posición de competencia y de predominio con respecto al sector privado. Se puede hablar en este sentido de “regulación competitiva”, es decir, de modular las actividades de educación por la vía de la intervención directa, no en términos de monopolio –que no lo hay (ni de hecho, ni de derecho)–, sino en clave de una competencia efectiva, que opera en cierta medida de forma asimétrica, a favor del circuito público estatal.

La reforma uruguaya planteada en la segunda mitad de los años noventa, que en muchos aspectos se emparenta con la otras que se impulsaron contemporáneamente en el contexto de América Latina, adquiere con base en ello su sello distintivo, mostrando elementos que le dan originalidad y que resultan de interés para el análisis comparativo.

---

3 En el mismo período de gobierno se reformularon las funciones reguladoras del Estado, con mucha cortedad, y dando grandes márgenes de libertad a las instituciones privadas. Esto ocurrió sobre todo en la esfera del Ministerio de Educación y con el fin de inaugurar un proceso de habilitación de universidades privadas, en un empeño que no armó un sistema de regulación y sirvió más que nada para romper el monopolio de la educación superior que había tenido hasta entonces la Universidad de la República.

La reforma educativa se compagina así con las características generales que reviste la transición liberal en el caso uruguayo: una ingeniería gradualista y moderada, que acota la liberalización y las privatizaciones “duras”, manteniendo la presencia del Estado, preservando los servicios sociales mayores y las empresas públicas estratégicas.

Esta peculiar gramática reformista responde a los surcos profundos de las pautas de ciudadanía y de cultura política, tal cual se fueron forjando a lo largo del siglo XX, desde los momentos fundacionales del Estado, del sistema político y de los aparatos de educación pública. En concreto, es el fruto de una dinámica política pluralista, marcada por el balance de fuerzas, la regulación anticipada o consecutiva (*ex ante* o *ex post*) de los proyectos de innovación, un denso juego de impulsos y frenos, que pasa por el tamiz de la textura ideológica, los equilibrios institucionales, la competencia entre los partidos y las fracciones de partido, así como por la intervención de otros *veto players* (Lanzaro, 2000).

Esta circunstancia corrobora una de las premisas básicas en el desenvolvimiento de los procesos de reforma. La transición liberal forma parte de una rotación histórica mayor y tiene un porte universal. Pero este movimiento común no es, sin embargo, uniforme. Tal como ha ocurrido en otros momentos de “cambio de época”, y notoriamente en la crisis de 1930, tras un supuesto manto de homogeneidad, lo que encontramos en rigor es un mapa de diversidades. País a país los escenarios difieren, tanto en el *path* de las reformas, como en las características concretas que éstas adquieren: en virtud de las condicionantes históricas de cada caso, de las coordenadas estructurales y del metabolismo de poderes que moldea estos procesos, delineando el enlace específico entre *politics* y *policies*.

El sistema educativo uruguayo es uno de los más antiguos del continente, junto al de Argentina y Chile. Su génesis en el último cuarto del siglo XIX, fue contemporánea al proceso de construcción del Estado y a la temprana modernización de la sociedad, haciendo parte del proceso originario de democratización “fundamental” y de la construcción de la ciudadanía (política y social).

Este sistema conoció diversas reformulaciones durante el siglo XX, y de 1995 a 1999 es objeto de un experimento de cambio sistemático, que engrana con los pasos que se habían dado anteriormente –en particular, desde el retorno a la democracia en 1985– pero que tiene una proyección peculiar y apunta a establecer innovaciones significativas<sup>4</sup>.

---

4 Para tener un panorama comprensivo y detallado del proceso de reforma, se puede acudir a la versión “oficial” de la ANEP, preparada por el propio Germán Rama y

La reforma desarrollada en el período de referencia por el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP se propuso cuatro objetivos: mejorar la calidad educativa, fortalecer la equidad, modernizar la gestión y “dignificar” la profesión docente<sup>5</sup>. El programa reformista comprendía a todos los subsistemas dependientes de ANEP, y sus principales líneas de acción fueron las siguientes:

- expansión de la cobertura en educación inicial (4 y 5 años);
- extensión del número de escuelas públicas de tiempo completo (ETC);
- reforma del currículum del ciclo básico o primer ciclo de educación media (7° al 9° grado);
- ampliación de la educación post-escolar en el medio rural;
- aplicación de nuevas modalidades de enseñanza tecnológica y profesional;
- creación de seis Centros Regionales de Profesores (CERP), extendiendo la oferta de formación docente en el interior del país;
- inversión en bibliotecas, materiales didácticos, equipamiento informático e infraestructura;
- desarrollo de diversos programas de capacitación docente;
- incorporación de pruebas estandarizadas de aprendizaje;
- introducción de algunas figuras novedosas dentro de la estructura burocrática del sistema (entre otras, las Gerencias Generales del CODICEN y las Inspecciones Regionales de Educación Secundaria)<sup>6</sup>.

Estos objetivos se plantean en un contexto regional que apelaba a las “reformas de segunda generación”, para adelantar en los empeños transformadores y, a la vez, para compensar o revertir los impactos más nocivos de los ajustes de la década de 1980. El proceso uruguayo se suma

---

sus lugartenientes, ver: ANEP (2000). También cabe consultar el recuento crítico preparado por un veterano dirigente del gremio de profesores de secundaria, que colaboró activamente con los programas de capacitación docente que la reforma puso en marcha, y que por eso mismo fue satanizado por sus colegas y por sus correligionarios de izquierda: Ricardo Vilaró (1999). A esto hay que agregar los estudios académicos y las evaluaciones de consultoría que se citan a lo largo de este texto, en particular Braslavsky, 2000; De Armas, 2002; Mancebo, 2000 y 2001.

5 Ver: ANEP/CODICEN (1996, 1998).

6 Sobre este punto se pueden consultar: Mancebo, M. E. (2001); ANEP (2000).

a la serie de reformas educativas que se implementan como parte de esta agenda en varios países de América Latina durante la década de 1990.

De tal manera, la experiencia uruguaya se alinea con algunas de las tendencias que pautan los procesos de reforma en la región, tanto en lo que respecta a los objetivos sustantivos señalados, como a los recursos instrumentales que se ponen en obra para tal efecto. Entre estos últimos, vale resaltar dos: a) el “irresistible ascenso” de los técnicos en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas (Markoff y Montecinos, 1994), y b) la creación de programas paralelos a las estructuras burocráticas regulares, a través de mecanismos de *bypass* institucional (Midaglia, 1999). A su vez, la experiencia uruguaya se aparta, como dijimos, de las tendencias predominantes en la región, fundamentalmente por su impronta “estatalista”, que implica el refuerzo y la renovación del sector público como núcleo central del sistema educativo.

El presente trabajo expone los rasgos de la reforma y examina en particular aquellos aspectos sustantivos que permiten catalogarla como heterodoxa en el ámbito de América Latina. Al mismo tiempo, trata de identificar los factores que explican ese carácter distintivo de la reforma, teniendo en cuenta sobre todo dos elementos:

- a) en primer lugar, el complejo político-institucional en que se inscribe, así como el perfil del gobierno, la coalición reformista y la fórmula de liderazgo que la impulsa, fórmula que conjuga la posición presidencial con el protagonismo de un paradigmático “intelectual reformador”;
- b) en segundo lugar, la participación activa de un equipo de expertos y la plataforma programática que éstos ponen en obra, teniendo en cuenta el puente entre las matrices ideológicas históricas del Uruguay, los antecedentes “desarrollistas” de la década de 1960 y las acumulaciones realizadas en el período inmediatamente anterior a la reforma, que constituyen un foco de innovación decisivo.

En ese marco, el texto muestra los recursos que se emplearon para implementar las reformas, y en particular las estrategias de *bypass* institucional, planteando interrogantes acerca de la efectividad y las consecuencias de estos instrumentos: a) los resultados a corto plazo de las políticas adoptadas, que son netamente positivos y dejan un saldo favorable en lo que respecta al logro de los objetivos planteados, y b) los resultados a largo plazo, que llevan a preguntarse de manera muy preliminar en qué medida dichos procedimientos afectan a la continuidad futura y a la consolidación de la reforma emprendida.

Estas son cuestiones “clásicas” en la problemática de las políticas públicas. El análisis de la forma específica que presentan en el caso uruguayo puede eventualmente contribuir a los debates teóricos y a los estudios comparados en el territorio de América Latina.

## B. Las reformas educativas en América Latina durante los años noventa

Las reformas impulsadas en América Latina en los años noventa exhiben algunos aspectos en común:

- a) la mejora de la calidad educativa y el fortalecimiento de la equidad, como objetivos principales;
- b) la participación activa y en algunos casos protagónica, de técnicos, “intelectuales reformadores” o “analistas simbólicos” (según la expresión de José Joaquín Brunner), encargados del diseño y la implementación de las políticas de reforma<sup>7</sup>;
- c) la transferencia al mercado de parcelas más o menos extensas de la provisión de servicios;
- d) en su caso, la descentralización a niveles sub-regionales o municipales de los servicios de enseñanza que permanecen en el sector público;
- e) cierta tendencia a descentralizar la toma de decisiones y la gestión en los propios centros educativos;
- f) adopción de enfoques administrativos próximos al paradigma del *new public management* (NPM), y
- g) la creación de estructuras paralelas a la burocracia de carrera (normalmente con el apoyo de instituciones financieras internacionales); aspecto usualmente acudido para procesar las innovaciones.

---

7 A este respecto señalan Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse: “*Tanto en el espacio de la elaboración, conducción y puesta en práctica de políticas educativas de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, en menor medida México y en cierto grado, otros países, se encuentran estos ‘analistas simbólicos’, uno de cuyos grupos puede ser denominado el de los ‘investigadores o intelectuales reformadores’.* Los miembros de este subgrupo proceden de instituciones como FLACSO y el CEDES en la Argentina, CEPAL en el Uruguay, las Fundaciones Carlos Chagas y Getulio Vargas de Brasil, FLACSO, el CIDE y el PIIIE chilenos. Este perfil profesional comparte ciertos modos de encarar y analizar los procesos de reforma educativa, por cierto con sus variantes derivadas de la diversidad de posiciones políticas, teóricas e ideológicas” (1996:3).

Naturalmente, las propuestas y las iniciativas concretas de reforma constituyen un campo de conflicto, teórico, ideológico y político, tanto en cada escena nacional como en los corredores internacionales de influencia. A este nivel, hay en materia de educación, como en otros temas, un cotejo entre los organismos intergubernamentales, con posiciones diversas en el Banco Mundial, en la UNESCO y en la CEPAL. Precisamente, a la entrada de la década de 1990 se produce un giro importante, y frente a las visiones más crudamente liberales que prevalecieron en los años ochenta, se abren paso nuevos planteos y se acuña un diseño educativo de relevo, que en algunos casos presenta facetas que podría ser calificadas como “neo-desarrollistas”.

A inicios de la década de 1990, hubo en este orden algunos aportes de CEPAL y de UNESCO que tuvieron incidencia en la agenda de debate, y pudieron ejercer cierta influencia sobre la articulación de las reformas económicas con las estrategias de desarrollo social. En forma muy esquemática, puede decirse que este enfoque proponía acompañar las transformaciones económicas (apertura comercial, liberalización, desregulación de los mercados, etc.), con un repertorio de políticas sociales orientadas a reducir la pobreza, generar capital humano y fortalecer la ciudadanía<sup>8</sup>.

Este nuevo paradigma asigna al Estado un papel estratégico en el sistema educativo, en el diseño de las políticas, en la provisión de los servicios, en la regulación de la oferta privada y en el desarrollo de políticas compensatorias o de “discriminación positiva” buscando reducir los niveles de inequidad del sistema<sup>9</sup>.

---

8 Publicaciones como “Transformación productiva con equidad...” de CEPAL (1990) y “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” de CEPAL y UNESCO (1992) se convirtieron en referencias de peso en el debate sobre la reforma social. En el primero de los textos citados, al igual que en publicaciones de otros organismos internacionales, se planteó la necesidad de articular crecimiento y desarrollo social, luego de lo que se conoció en América Latina como la “década perdida”. Este documento propone una consigna en tal sentido: “*La transformación productiva con equidad ha de lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional (...) El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad*”.

9 García-Huidobro y Cox (1999) sintetizan las principales líneas de este nuevo enfoque: “*El propósito central de la actual política educacional es contribuir a mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes de los alumnos y alumnas que asisten a la educación escolar y la equidad de su distribución, ampliando las oportunidades educativas de los niños y jóvenes de los grupos más pobres. (...) En esta nueva óptica se reinterpreta el concepto de igualdad educativa... ya que se pone en el centro los aprendizajes logrados y no sólo el aumento de la escolaridad (...)*”.

Según se indica en el citado documento de CEPAL y UNESCO (1992):

“En estas circunstancias resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación... con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países...”.

Al incorporar la mejora de la calidad y el fortalecimiento de la equidad, las reformas apelaban a un incremento del gasto público en educación. Pero al mismo tiempo apostaron a la descentralización y a la participación del mercado en la prestación de los servicios educativos, abandonando así el modelo tradicional de “Estado-docente”. Es precisamente en este último aspecto que la reforma uruguaya exhibe rasgos heterodoxos, puesto que asume los postulados de calidad, equidad y consolidación de la ciudadanía, pero en forma explícita persigue estos objetivos mediante el fortalecimiento y la expansión de la acción directa y centralizada del Estado.

### C. La génesis de la reforma educativa uruguaya: los diagnósticos de CEPAL, el ascenso de los técnicos y la campaña electoral de 1994

La reforma del sistema educativo público en Uruguay implementada en la segunda mitad del decenio de 1990, no puede ser explicada sin analizar los años previos, especialmente las acumulaciones realizadas por un equipo técnico en la Oficina de la CEPAL en Montevideo, que se han de convertir en la piedra angular que sostiene y moviliza la reforma. Esta tarea fue desarrollada bajo la dirección del sociólogo Germán Rama, quien se convertirá luego en el “hacedor” de la reforma, actuando como

---

*Para que la escuela sea justa en sus resultados... debe operar con un criterio de discriminación positiva, dando más apoyo al que tiene mayores dificultades para aprender. Esta educación diferenciada para avanzar hacia el logro de resultados semejantes, supone –desde el punto de vista de los recursos– destinar más recursos para quienes más lo necesitan: los establecimientos que atienden a los niños más pobres..., quebrando así la universalidad y homogeneidad de las políticas”.*

Director Nacional de Educación durante el gobierno que comienza en 1995.

A partir de la recuperación democrática en 1985 –durante la primera presidencia de Julio María Sanguinetti–, las nuevas autoridades de la enseñanza pública se abocaron a la reconstrucción institucional del sistema fundamentalmente la restitución del entramado democrático y de las carreras de los funcionarios. El prestigio académico y el perfil político del Director y del Sub Director de la ANEP, Juan Pivel Devoto y Aldo Solari, expresaban claramente la intención del gobierno de dar prioridad y márgenes amplios de respaldo a la reconstrucción del sistema educativo<sup>10</sup>. En el transcurso de esa administración, las autoridades del CODICEN, por una parte, y la Dirección de la Oficina de la CEPAL en Montevideo, por la otra, comienzan a plantear la necesidad de estudiar a fondo el estado de la educación uruguaya. El déficit de información y de análisis sobre la realidad educativa representaba un *handicap* para la elaboración de políticas. Según Ester Mancebo:

“...no era sencillo optar por estrategias sistémicas y de largo plazo, porque faltaban los elementos esenciales para hacerlo: información completa, confiable y actualizada... no hubo prácticamente generación de bases de datos y –menos aun– de sistemas de información educativa, con lo cual al cabo de la primera década de redemocratización el sistema sólo contaba con información escasa, no sistematizada, dispersa y registrada manualmente...” (Mancebo, 1997-1998).

Es así que a fines de 1989 el CODICEN y la Oficina de CEPAL en Montevideo suscriben un acuerdo para que ésta desarrolle una serie de estudios sobre el estado de la enseñanza primaria y secundaria, en especial para identificar y medir sus logros y carencias. Esta iniciativa surge, como ya hemos visto, en un contexto regional pautado por la preocupación de académicos y técnicos en torno a la educación.

Si bien la producción de la Oficina local de la CEPAL pudo tener alguna relación con los trabajos generados en UNESCO y en la sede

---

10 Pivel Devoto –uno de los historiadores de marca que ha tenido el país– fue una figura notable del Partido Nacional. En sus últimos años estuvo estrechamente vinculado al líder de esa colectividad, Wilson Ferreira Aldunate, y desempeñó un papel destacado en el proceso de la transición democrática. El sociólogo Aldo Solari, de conocida reputación en el Uruguay y en América Latina, era a su vez de filiación colorada, política y personalmente próximo al presidente Sanguinetti.

central de CEPAL (Santiago de Chile), el análisis de los sucesivos libros publicados por el equipo de investigación coordinado por Rama remite a una acumulación y reflexión propia. Hay aquí innovaciones significativas que corresponden, según vimos, a las corrientes reformistas que predominan en la década de 1990. No obstante, el perfil del trabajo guarda ciertos nexos con el diagnóstico global sobre la educación uruguaya elaborado a mediados de la década de 1960 –en pleno auge del “desarrollismo”– por el Sector Educación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), la usina programática e ideológica de aquella época, dirigida por Enrique Iglesias. El propio Germán Rama fue uno de los técnicos que preparó aquel informe y las recomendaciones respectivas, haciendo parte de un equipo integrado por Aldo Solari y Ricardo Zerbino (que en la primera presidencia de Sanguinetti, 1985-90, serán respectivamente Sub-Director de Educación y Ministro de Economía), en el que participó también Alberto Couriel, figura de izquierda y actual Senador por el FA (De Armas, 2002; Garcé, 2002; De Armas y Garcé, 2000). El reformismo de los noventa tiene, pues, un enlace con el desarrollismo de los sesenta, en una conjugación de antecedentes y novedades que delimitan las políticas implementadas desde 1995 y contribuyen a explicar su sesgo heterodoxo.

El acuerdo suscrito entre el CODICEN y la CEPAL establecía los siguientes objetivos:

- a) Elaboración de una propuesta de medidas y políticas tendientes al desarrollo de la educación básica.
- b) Elaboración de un diagnóstico síntesis actualizado de la situación de la educación básica.
- c) Evaluación del aprendizaje de 4° grado de escuelas de Montevideo y Departamentos seleccionados del interior del país y de 3° grado de nivel medio, mediante pruebas aplicadas en conocimientos básicos (matemáticas e idioma español).
- d) Identificación de las características socio-culturales de los hogares de los educandos a los que se aplican las pruebas de evaluación.
- e) Relevamiento de la percepción y opinión de los Maestros, Profesores y Directores de Enseñanza Primaria y Secundaria, acerca de las dificultades y propuestas referidas al rendimiento escolar.
- f) Recopilación, sistematización y análisis de las estadísticas básicas educativas, de las Encuestas de Hogares y de las fichas de las escuelas, tendientes a construir indicadores que permitan evaluar la eficiencia del sistema educativo y sus tendencias actuales.

Las investigaciones de CEPAL alimentaron cuatro publicaciones: *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay* (1990); *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos* (1991-1992); *¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media* (1992), y *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprenden y qué opinan* (1994). El análisis de estos trabajos permite apreciar una clara inquietud por la equidad en los aprendizajes y por los factores que influyen en el proceso educativo (sociales, institucionales, pedagógicos). Una de las principales conclusiones que se desprende de esta serie de diagnósticos es la necesidad de introducir cambios que permitan, al mismo tiempo, mejorar la calidad de los aprendizajes y reducir la brecha entre los estudiantes que provienen de distintos contextos socioculturales. Resulta elocuente en este sentido, la siguiente frase de Rama, recogida por la prensa en 1991, tras la presentación del diagnóstico sobre la Educación Primaria:

“El tema es –concluyó Rama– que enseñanza igual para individuos desiguales amplía la desigualdad. Hay que atender más la educación de los niños con más problemas para poder lograr una equidad. Debemos dar más, no a todos, sino a quienes más lo necesitan para que al menos como punto de partida estemos equilibrados”<sup>11</sup>.

La publicación de estos trabajos en 1992 y 1993 generó un fuerte impacto en los medios de comunicación, en el ámbito político y en los gremios docentes, lo cual se reflejó en la siguiente campaña electoral de 1994.

La competencia electoral de 1994, que llevó por segunda vez a la presidencia a Julio María Sanguinetti, con quien Rama había cultivado una estrecha relación en el período 1985-1990, fue antecedida por debates en torno al estado de la educación, propiciados en gran medida por la publicación de los diagnósticos de la CEPAL. Los programas de gobierno de las principales fórmulas presidenciales dedicaron un espacio significativo a las propuestas sobre la enseñanza. Por su parte, los gremios docentes y

---

11 Reseña periodística sobre la presentación del Informe de CEPAL *¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas uruguayas?* Sintomáticamente, este acto fue convocado por la Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU) y se realizó en el Instituto del Libro, dependencia del Ministerio de Educación. Diario *La República* 12/06/91, citado por De Armas (2002).

los sectores de izquierda reunidos en el Frente Amplio promovieron un plebiscito para incluir en la Constitución una norma, estableciendo en el Presupuesto Nacional una partida fija para la educación equivalente al 4,5% del PBI. Si bien las principales fórmulas presidenciales de los partidos tradicionales rechazaban la reforma constitucional, proponían elevar el gasto público educativo, recogiendo en sus programas varias de las recomendaciones que surgían de los diagnósticos de CEPAL: especialmente, la apuesta a la formación inicial o preescolar, el desarrollo de políticas compensatorias para reducir la inequidad en la enseñanza primaria (por ejemplo, ampliar el número de escuelas de tiempo completo, ETC) y la introducción de cambios en la estructura curricular del nivel medio. Esto se observa de manera muy clara en el caso del Foro Batllista del Partido Colorado —el sector liderado por Sanguinetti<sup>12</sup>—, y en menor medida en el programa del sector “Manos a la Obra” del Partido Nacional, conducido por Alberto Volonté, con postulados que mostraban una convergencia importante entre los dos socios principales de la coalición de gobierno 1995-2000.

#### D. La integración del CODICEN y el diseño del programa reformista: el ascenso de los técnicos y la tradición estatista en la política educativa

Tras las elecciones de 1994, se formó una coalición de gobierno entre el Partido Colorado y el Partido Nacional, ante la cual el Frente Amplio quedó como tercero en discordia y que bien puede ser mirada como una asociación de “dos contra uno”, según la expresión de T. Caplow. Esta coalición ha sido la más consistente que hubo hasta ahora en el recorrido uruguayo; estaba integrada por todos los sectores de ambos partidos tradicionales, y tenía su punto de apoyo principal en el eje privilegiado que

---

12 El Programa del Foro Batllista compartía las principales líneas del diagnóstico de CEPAL: sus fundamentos teóricos y su mirada sobre los distintos subsistemas educativos, desde la Educación Inicial a la Formación Docente. Sin embargo, es posible hallar en el programa forista una leve insinuación liberal que no estuvo presente ni en los informes de CEPAL ni en las propuestas del CODICEN. Según rezaba en dicho programa (“*El Uruguay entre todos*”): “*La participación de la educación privada resulta concebida como de carácter residual, con lo que se quita protagonismo y capacidad en los diferentes niveles educativos o para apuntalar los esfuerzos en materia de desconcentración y descentralización*”.

se tendió entre Sanguinetti y Volonté. La coalición de gobierno era en sí misma una coalición de reforma, acunada por el propósito fundamental de apurar la agenda de cambios y preocupada en particular por introducir innovaciones significativas en tres áreas estratégicas: régimen electoral, sistema de seguridad social y educación.

En el transcurso de la campaña electoral, tanto Sanguinetti como Volonté anunciaron que convocarían a Germán Rama para presidir la ANEP. Y eso fue efectivamente lo que hicieron, aportando el pivote de una alianza que plasma igualmente en la integración del conjunto del CODICEN. La composición del organismo rector de la enseñanza pública combina la representación política de los principales partícipes de la coalición de gobierno, con la idoneidad técnica de los consejeros. La terna constituida por el Director —que en rigor es directamente un “hombre del presidente”—, el Sub Director y una de las consejeras más destacadas, constituye un núcleo decisivo de la coalición reformista a nivel de ANEP, representando en cierto modo el alineamiento de sectores blancos, colorados y de la izquierda moderada<sup>13</sup>. De modo que no es de extrañar que al tramitarse la venia del Senado para la designación correspondiente, estos tres consejeros obtuvieran un respaldo político ampliamente mayoritario, que los distingue del apoyo acordado a las dos consejeras restantes y tiene un carácter emblemático: 28 senadores en 31, lo que incluye a todos los legisladores blancos y colorados, al líder del “Nuevo Espacio” (un pequeño grupo de centro-izquierda) y a siete de los nueve senadores del Frente Amplio, que reúne a todas las fuerzas de izquierda.

El apoyo político a la figura de Rama (compartido por la mayoría del espectro político en el período previo a su designación como Presidente del CODICEN y en los primeros meses de su gestión) era, en buena medida, el resultado del reconocimiento que había alcanzado a partir de la difusión de los diagnósticos de la CEPAL. Esta circunstancia refrenda de algún modo la hipótesis de Verónica Montecinos acerca del “valor o poder simbólico” de las ideas y los expertos. El prestigio logrado por

---

13 El Sub Director de la ANEP, José Claudio Williman, era un “notable” de origen “wilsonista”, con una relación estrecha con Volonté y una larga trayectoria como docente y como decano en la Universidad de la República. Por lo demás, Williman había sido compañero de armas de Germán Rama, en el período de fundación del Instituto de Profesores (IPA) a comienzos de los años cincuenta y en la experiencia de la CIDE en los años sesenta. Carmen Tomarín —que continuó integrando el CODICEN durante el gobierno siguiente y es una figura identificada con la izquierda independiente— ha sido profesora y directora en Enseñanza Secundaria, con una reconocida militancia en los gremios y en las Asambleas Técnico-Docentes (ATD).

Rama y la estrecha relación que había construido con Sanguinetti llevaron a que participara en la formulación del programa de gobierno del Foro Batllista para las elecciones de 1994. El principal socio de Sanguinetti también había hecho que Rama participara en la redacción del programa de su sector partidario<sup>14</sup>.

La elección de Rama para dirigir ANEP fue producto de la confluencia de varios factores. En primer término, el diagnóstico global sobre el sistema educativo que había producido en la CEPAL y las líneas de acción que de éste podían desprenderse. Así lo ha señalado el propio Rama:

“Existía un diagnóstico muy largamente hecho, en el que yo había participado fundamentalmente; los problemas estaban identificados, en consecuencia, no era necesario seguir estudiándolos sino que era indispensable iniciar un proceso de cambio...” (Diario *El País* 9/3/97, citado por De Armas –2002–).

La visión de la CEPAL –cultivada por Rama– encuentra un encuadre político conducente y decisivo en la orientación de centro, de reclamación socialdemócrata, que ostentaba el “Foro Batllista” y el propio presidente Sanguinetti: en parte por sus preferencias ideológicas y también, en buena medida, por los cálculos estratégicos y la postura que adoptó en los juegos de la competencia política en “triada”, durante la campaña electoral de 1994 y a lo largo del ejercicio gubernamental posterior (Lanzaro, 2000 y 2001). Hay aquí una ubicación centrista que establece un balance de distancias y equilibrios: por un lado, de cara a las posiciones más liberales (de Jorge Batlle dentro del Partido Colorado, de Lacalle y el herrerismo en el Partido Nacional); por otro lado, de cara al Frente Amplio y a los agrupamientos sociales de la izquierda.

Este factor centrista y moderado –con su sello típicamente “gradualista”–, que modela el liderazgo presidencial y los enfoques de la coalición de gobierno durante el segundo mandato de Sanguinetti (1995-2000), establece un principio político básico para los rumbos de la “revolución reformista”, se hace sentir en varias de las iniciativas aprobadas en ese período (notoriamente en la reforma del régimen jubilatorio), y constituye

---

14 Según dice el propio Sanguinetti: “Cuando llegaron las elecciones llamé a Rama y le dije: ‘Germán, quiero que nos hagas un programa’ y nos lo hizo. Era un librito verde con el cual fuimos a la elección. Dio la casualidad que Volonté lo llamó también, y quizás no era casualidad, era inteligencia (...) Debemos mirar un poco hacia atrás, el profesor Rama durante el anterior gobierno colorado fue mandado aquí por CEPAL, para estudiar el sistema educativo”. Diario *La Mañana*, 2/9/96, citado por De Armas (2002).

un elemento fundamental en lo que toca particularmente a la reforma educativa.

Otro factor que permite comprender el “aterrizaje” de las propuestas y del equipo de la ANEP es la cercanía que existía entre la visión de fondo de la CEPAL sobre la educación (en parte alimentada por los documentos regionales de CEPAL y UNESCO de inicios de los años noventa) y la tradición de políticas públicas educativas del Uruguay: como dirían Margaret Weir y Theda Skokpol (1993), el peso de la “actividad gubernamental previa”. De hecho, si se examinan detenidamente las principales líneas de acción de la reforma (prologadas por los estudios de CEPAL-Montevideo), sin perjuicio de la dosis de innovación que efectivamente aportan, puede comprobarse su parentesco con las recomendaciones del Plan Nacional de Educación de la CIDE, elaborado a mediados de los años sesenta por el equipo que integraba Germán Rama (De Armas, 2002; Garcé, 2002; De Armas y Garcé, 2000).

El parentesco con la tradición de políticas públicas, y específicamente con las propuestas de la CIDE, puede ser apreciado en particular con respecto a cuatro líneas de la reforma de los años noventa: (i) la extensión de la cobertura pública de Educación Inicial; (ii) la expansión de las Escuelas de Tiempo Completo (ETC); (iii) la reforma curricular de la Enseñanza Media tendiente a incrementar su carga horaria, y (iv) la diversificación de la oferta pública de Formación Docente tendiente a aumentar en forma significativa los niveles de egreso<sup>15</sup>.

Este extremo se confirma en un documento de ANEP, coordinado por Rama:

“...fue en la década de los sesenta, cuando un grupo de calificados técnicos, a través de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), plantearon un conjunto de alternativas viables orientadas a refundar el modelo de desarrollo. Más allá de la trascendencia política y la pertinencia técnica de la labor

---

15 Es interesante verificar que la política de universalización de la Educación Inicial fue defendida por las autoridades del CODICEN apelando, entre otros recursos argumentales, a las propuestas que treinta años atrás había planteado la CIDE. Así lo afirmaba en todo caso Germán Rama en 1998: “*La extensión de la Educación Inicial estuvo bloqueada durante varias décadas. En 1965 se organizó el primer Plan de Educación de Educación para el Uruguay. Los responsables del plan eran el Contador Zerbino, Aldo Solari, Alberto Couriel y quién les habla*”. Conferencia en el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Montevideo (febrero de 1998), citado por De Armas (2002).

desarrollada por la CIDE, la propuesta tuvo escaso eco en grupos políticos y sociales, y recién en la década de los noventa, algunos de sus planteamientos en el área de la Educación, son recogidos por el sistema formal. Cabe mencionar, entre otros, la necesidad de una Educación Preescolar a edades más tempranas...” (ANEP, 2000)<sup>16</sup>.

En el caso de la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media, la fundamentación de esta política no se desprendía linealmente de los diagnósticos de CEPAL ni respondía a las recomendaciones de la CIDE<sup>17</sup>, pero claramente suponía reforzar la oferta educativa pública, lo que se expresaba en el aumento de las horas de clase y, en consecuencia, en la expansión del gasto público.

Al inicio de la gestión del CODICEN se fue definiendo el nuevo currículum de Enseñanza Media. Ello se hace de manera privilegiada en la formulación del Proyecto de Presupuesto de la ANEP para el quinquenio 1995-2000 –que es el documento madre de la reforma–, así como en la negociación con el BID para crear un programa especial que se hiciera cargo de la reforma de la Educación Media y la Formación Docente (Proyecto MESyFOD). La reforma del Ciclo Básico consistía fundamentalmente en que

*“el currículum [sea] organizado en cinco áreas con base en asignaturas [en una] jornada liceal... de 5 horas y media a lo largo de 6 días por*

---

16 Esta conexión entre los estudios de CEPAL y los antecedentes de la CIDE puede también advertirse en las políticas de expansión de las escuelas de tiempo completo (ETC), dirigida a los sectores sociales de más bajos ingresos. Como apunta el citado documento de la ANEP: *“Ya la CIDE, en los sesenta, nos advertía sobre una alta repetición en 1º año en las escuelas públicas (41% en 1963) y, más aun, planteaba ‘la enseñanza de tiempo completo como un recurso pedagógico de primordial importancia para mejorar el rendimiento del sistema escolar...’”* (ANEP, 2000).

17 Si bien en esta política no se advierte una relación directa con las recomendaciones de la CIDE, debemos consignar que el Plan Nacional de Educación de 1965 planteaba la necesidad de reformular la Educación Media, con el fin de responder a la entonces incipiente masificación de la enseñanza. El Plan de la CIDE sostenía: *“Las creaciones de aulas que se proponen en el plan de inversiones deberán aplicarse para eliminar los cursos superpoblados y atender al crecimiento demográfico (...) Política educativa diferenciada por medios socio-culturales. Los liceos de más bajos rendimientos vinculados a barrios o zonas populares tendrán prioridad, y se les dotará, en lo posible, de locales para estudios dirigidos, clases de ampliación, salas de lectura (...) Mejoramiento de los rendimientos (...) Equipamiento de bibliotecas, filmotecas y laboratorios...”* (CIDE, 1965:182 y ss.).

*semana, lo que supone una importante extensión del tiempo pedagógico respecto al Plan 1986, que tenía 6 jornadas de 3 horas 10 minutos”* (ANEP-CODICEN-1996, “Los Planes de Estudio y el cambio educativo. Seguimiento de la experiencia piloto del Ciclo Básico”).

El cambio propuesto por el CODICEN para la Enseñanza Media suponía un incremento de la inversión pública, no sólo en términos de recursos financieros, sino de fortalecimiento institucional del sistema educativo estatal, ya que esta reforma no implicaba en modo alguno apoyar o subsidiar la oferta privada.

Por último, al igual que la mayoría de las propuestas de la reforma, la creación de los Centros Regionales de Profesores (CERP) abrevaba en la tradición de políticas públicas educativas<sup>18</sup>, apuntando a fortalecer y a ampliar las funciones del Estado en este subsistema de enseñanza. De esta forma fueron creados seis centros de profesores en los departamentos de Salto, Maldonado, Rivera, Colonia, Canelones y Florida, expandiendo la provisión estatal directa de los servicios educativos a nivel regional y apelando a un discurso centrado en la equidad, que reivindicaba las posibilidades de formación terciaria de los jóvenes de bajos ingresos, residentes en las áreas geográficas con menores coberturas en el nivel superior.

Esta política permitía articular tres componentes principales del discurso reformista, plasmados como objetivos del Presupuesto de la ANEP para el quinquenio 1995-2000: el mejoramiento de la calidad educativa (variable asociada a la formación docente); el fortalecimiento de la equidad (expresada en una política de becas focalizada en los estudiantes de más bajos recursos), y la “dignificación de la profesión docente”.

En resumen, las principales líneas de acción de la reforma muestran una conexión inmediata y fundamental con la acumulación de conocimientos y las innovaciones programáticas que surgen del trabajo realizado por la CEPAL en años anteriores. Al mismo tiempo, los planteos de la década de 1990 –actualizados y en correspondencia con las corrientes reformistas de la nueva época– tienden sin embargo un puente con las líneas del desarrollismo de los años sesenta, y reconocen explícitamente como antecedente los planes de la CIDE.

---

18 Los diagnósticos previos advertían sobre los bajos niveles de titulación de los docentes de Educación Media, y la CIDE había señalado los problemas del sistema de formación docente de ANEP para generar el número de egresados que demandaba el sistema, considerando el proceso de masificación de la Enseñanza Media que estaba comenzando.

Esta articulación obra como pieza de legitimación y de acopio político de los programas de reforma y de la propia figura de su principal impulsor. Más allá de ello, lo que encontramos es una gran proximidad con el registro tradicional de las políticas sociales en Uruguay, con base en la matriz de Estado y el modelo de “bienestar” que se construyen en el país en las primeras décadas del siglo XX (Lanzaro, 2004; Midaglia, 2001). Lejos de proponer un viraje liberalizador (subsidios, descentralización, tercerización de servicios, etc., como ciertos planteos corrientes –cfr. Cosse, 2001–), en su discurso político y en su programa, la reforma uruguaya intenta “refundar” el formato estatista del sistema educativo y, de hecho, su esquema de centralización, renovándolo y afirmándolo.

La reforma uruguaya comparte varios rasgos comunes con las políticas que se llevaron a cabo en América Latina. Entre otros, la apuesta a la mejora de la calidad y el fortalecimiento de la equidad como objetivos generales, la participación de los técnicos en su diseño, la conformación de programas externos a la burocracia para implementar los cambios, y la introducción de mediciones estándar de desempeño. Sin embargo, en ningún momento abrió espacios a la participación del sector privado y de las lógicas del mercado en la prestación de servicios educativos.

Y aquí registramos un punto interesante, en lo que toca a la relación entre las autoridades educativas y los organismos financieros multilaterales que apoyaron el proceso reformista (BID y Banco Mundial). La literatura en la materia suele destacar la influencia de las agencias internacionales en la transmisión de modelos o políticas de reforma (Martínez, 2001). Pero las opciones de corte marcadamente pro-estatal que asumieron las autoridades educativas uruguayas –así como su discurso político<sup>19</sup>– contradicen en cierta medida la hipótesis de una transmisión mecánica de modelos de reforma. Ello habla del espesor –e incluso del grado de autonomía– que puede tener a este respecto la dinámica política interna y sus fondos culturales.

---

19 Como ejemplo del tenor estatista del discurso de la reforma, podemos citar el siguiente pasaje de Germán Rama: *“El estado de situación, las orientaciones y los objetivos de la Reforma apuntan a refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales. El logro de estos objetivos... está inextricablemente asociado a una fuerte presencia del Estado como conductor garante de este proceso”*. Tomado de *La reforma educativa en Uruguay. Presentación ante el Indes-BID* (ANEP, 1998).

El CODICEN presentó la apuesta al fortalecimiento del rol del Estado como una de las notas distintivas de la reforma, polemizando a dos puntas: con los enfoques liberales que en esa década habían comenzado a ganar terreno en Uruguay, y al mismo tiempo con los gremios docentes, que satanizaban la reforma desde la orilla opuesta<sup>20</sup>.

Los diagnósticos de la Oficina de CEPAL en Montevideo jugaron un papel muy significativo en el armado precedente de la agenda pública y en el modelaje mismo de la reforma. También inciden de manera importante los cálculos estratégicos y las preferencias sustantivas que llevaron al Foro Batllista a proponer la reforma educativa durante la campaña electoral de 1994 y al comienzo del nuevo gobierno. Pero a estas claves explicativas hay que agregar asimismo, como un factor coadyuvante, la afinidad entre el plan de acción del CODICEN y la tradición de políticas públicas educativas en Uruguay. El hecho de que el programa reformista se conjugara con los “modelos previos de actividad gubernamental” –según la noción de Weir y Skokpol– facilitó sin duda su aplicación. A tal punto que el lanzamiento de la reforma fue saludado por las asambleas de profesores (ATD) y por sectores de los gremios docentes, en tanto advertían en ella la reafirmación de algunas señas de la matriz tradicional del sistema educativo uruguayo.

En este sentido apunta Mancebo:

“...fue importante la orientación de la propuesta reformista en sintonía con el imaginario social de los uruguayos. Esto es, la reforma vino a reivindicar el legado de una educación pública incluyente y de alta calidad como la que el país había tenido en los años cincuenta y sesenta... La férrea defensa de este modelo de educación estatal por parte de la reforma encontró entonces un muy buen eco en la población” (Mancebo, 2000).

La proximidad entre la orientación de varias líneas de acción de la reforma y la visión que históricamente ha tenido la sociedad de la función que debe cumplir el Estado en la educación es una de las claves a considerar para explicar el proceso reformista. A fines de la década de

---

20 Valga como ilustración el siguiente pasaje de la prensa: “Rama explicó que buscando obtener recursos para la capacitación docente había ‘hablado con ese gran compatriota que es Enrique Iglesias...’ (...) Y destacó que el BID está financiando en Uruguay un proyecto estatista, haciendo referencia a otras experiencias privatizadoras y municipalizadoras aplicadas en otros países de la región” (citado en De Armas, 2002).

1990, algunos estudios de opinión pública mostraban que la mayoría de los uruguayos consideraba que el Estado debía ocupar un espacio central en la prestación de los servicios educativos<sup>21</sup>.

Tanto en su discurso político como en su plan de acción, la reforma apostó a profundizar algunos de los rasgos de la estructura del sistema educativo uruguayo, afirmando las tradiciones históricas más asentadas en este campo, en particular aquellos trazos de raigambre “batllista”, que pueden ser calificados de “jacobinos”, como es el predominio del Estado y el carácter centralista en la organización de la enseñanza. La universalización de la Educación Inicial, la ampliación de la Educación Básica de tiempo completo (con carácter compensatorio) y en cierta medida la creación de los Centros Regionales de Profesores constituyen políticas que, como dirían Weir y Scokpol, se ven “poderosamente influidas por los modelos previos de actividad gubernamental”.

### E. La ejecución de la reforma: liderazgo técnico, estrategia de *bypass* y déficit de institucionalización

Más allá de la sintonía que podía existir entre las propuestas de la reforma, la tradición de políticas educativas y ciertas claves del imaginario de los actores docentes, la implementación de algunas de sus principales líneas de acción (especialmente la creación de los Centros Regionales de Profesores y la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media, que dio lugar a una “Experiencia Piloto”), generó diversos nudos de tensión con la burocracia del sistema y desató conflictos abiertos con los gremios de maestros y profesores.

La ejecución de la reforma asumió tres características principales:

- Primero, la tendencia a centralizar la toma de decisiones en el CODICEN, en detrimento de los cuerpos regulares de decisión de las reparticiones competentes: es decir, los consejos directivos de

---

21 En 1998 el 55% de los uruguayos se manifestaba en desacuerdo con la afirmación: “*Los padres deben elegir libremente el tipo de educación para sus hijos y el Estado debe abstenerse de intervenir*”, contra un 35% que expresaba estar de acuerdo. Asimismo, el 61% afirmó estar de acuerdo con la sentencia: “*La educación es responsabilidad del Estado y éste debe definir sus contenidos*”, contra un 30% que señaló su desacuerdo. Fuente: Encuesta de Interconsult, Montevideo, 1999.

cada rama de la enseñanza. que hacen parte de la ANEP pero tienen su propia jurisdicción y cierta autonomía (Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico-Profesional).

- Segundo, una fuerte participación tecnocrática –con un liderazgo que es a la vez técnico, político e ideológico– en todas las fases del proceso de elaboración de las políticas (diseño, ejecución y evaluación).
- Tercero, la apuesta a estructuras paralelas a la burocracia del sistema mediante programas con financiamiento externo, como estrategia para canalizar en un corto plazo un ambicioso plan de acción.

Estos tres rasgos revelan una dinámica de formulación y ejecución de las políticas públicas más cercana al modelo “racional-exhaustivo” que a un esquema “incrementalista”<sup>22</sup>.

La creación de estructuras paralelas a la burocracia tradicional, a fin de instrumentar políticas o proyectos sociales de nuevo cuño, constituye una de las señas distintivas de las experiencias reformistas de la región durante la década de 1990. Parte de los esfuerzos de reforma del área social que se encararon en Uruguay en esos años, acudieron a ese tipo de mecanismos (Midaglia, 1999), que en el caso de la reforma educativa tienen un desempeño destacado.

En estas prácticas hay un propósito de *bypass*, a fin de sortear los focos de resistencia y de demora. Pero median también propósitos tendientes al *building* de nuevas instituciones con ambición de permanencia. Los pases de corte fundacional pueden ser acelerados (inspirados por la urgencia de “*vouloir conclure*”), pero no por ello constituyen siempre y necesariamente recursos institucionales perecederos: varios de ellos llegan para quedarse, por un designio inicial expreso o por las inercias e intereses creados que su misma acción genera subsiguientemente (como dice el aserto popular: “no hay nada más durable que lo pasajero”). Esta es precisamente la situación en la que se encuentran varios de los programas y reparticiones instituidas en la fase “fogosa” de la reforma y en el período previo, que posteriormente están llamados a ser objeto de políticas de “rutinización” y asentamiento institucional, por cierto que con fortuna diversa.

Dentro de este cuadro, la dirección del CODICEN instituyó la Secretaría y el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (como parte del Programa MESyFOD y con financiamiento del BID): una gran usina de formación y reciclaje del personal docente de la enseñanza se-

---

22 Cf. Lindblom (1991 y 1992); Aguilar Villanueva (1992).

cundaria, que obró como una de las piezas más importantes de la armazón reformista y tuvo desde el origen vocación de innovación y permanencia. De esta nueva repartición pasaron a depender los Centros Regionales de Profesores, que uno a uno se fueron inaugurando en distintas ciudades del interior del país, así como un abanico de programas destinados a la selección e iniciación de noveles docentes y al perfeccionamiento o los estudios compensatorios para los profesores veteranos y para los directores de unidades educativas básicas.

La gestación de este Centro de Capacitación y sus formas de operación ponen en evidencia la relevancia que se le atribuye a los procesos de desarrollo de la formación docente, en correspondencia con ciertos pilares clásicos del sistema educativo, y a la vez con las tendencias más modernas en este campo. Muestran, además, el carácter estratégico que tiene la función formadora de formadores dentro del sistema educativo, no sólo en términos técnico-docentes, sino también en términos de una disputa política e ideológica, que en este caso buscaba orillar los antiguos institutos, sus jerarquías y su personal tradicional, tejiendo alianzas y líneas de cooptación con viejos y nuevos cuadros –incluyendo a muchos elementos de la izquierda moderada–, los cuales pasan a asumir o a consolidar sus roles activos en los procesos de adiestramiento<sup>23</sup>.

Además, las autoridades del CODICEN reformularon dos programas externos que habían sido creados en los últimos años del gobierno anterior (Administración Lacalle): el Programa de Mejora de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP), financiado por el Banco Mundial, así como el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica, financiado por convenio de la Universidad del Trabajo con el BID (UTU-BID). Al mismo tiempo, se institucionalizó dentro de la ANEP el componente educativo del Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS), que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República había lanzado en 1994, también con el apoyo del BID. Finalmente, se acordó una nueva línea de cooperación con el BID: el Programa de Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente (MESyFOD), que plasma en la creación del Centro de Capacitación al

---

23 La disputa por el control de los “aparatos ideológicos de Estado” (Althusser), en el campo específico de la educación, que son resortes estratégicos de construcción de “hegemonía” cultural (Gramsci), es uno de los elementos que está presente en los andamios reformistas de influjos “modernizadores”, y constituye por ello una de las causales de conflicto con los sectores de la izquierda (“tradicional” o “radical”) acantonados en esos aparatos educativos y en los gremios docentes.

que ya nos referimos. Los objetivos, períodos de ejecución y presupuestos de estos programas se presentan en la siguiente tabla:

Descripción de los programas de ANEP con financiamiento externo según sus objetivos y los presupuestos asignados (1994-2002)			
Proyecto MECAEP (Banco Mundial)	Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Técnica (UTU-BID)	Proyecto MESyFOD (BID)	Proyecto FAS/ANEP (BID)
US\$ 85.000.000	US\$ 35.000.000	US\$ 58.000.000	US\$ 11.815.000
(1994-1999 y 1999-2002)	(1994-1999)	(1996-2001)	(1994-1999)

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, Montevideo, 2000.

Cabe anotar que los presupuestos asignados a los cuatro Programas de la ANEP con financiamiento externo (MECAEP/BIRF, FAS/ANEP/BID, MESyFOD/BID y UTU/BID) suman en total US\$ 189.815.000 para el quinquenio 1994-1999 (con la excepción del Programa MESyFOD previsto para el período 1996-2001). De dicho monto, US\$ 112.968.000 corresponden a fondos de endeudamiento externo, y US\$ 76.847.000 a la contrapartida nacional. Si tomamos en cuenta que el presupuesto anual de la ANEP asciende a US\$ 441.833.547, el aporte de todos los programas externos sumados no supera el 9% del total de los recursos asignados a la ANEP (ANEP, 2000:61-66).

La reformulación y fortalecimiento de los programas existentes (MECAEP y UTU/BID) y la creación de un nuevo programa con financiamiento externo para transformar la enseñanza secundaria y la formación de profesores (MESyFOD), en esta suerte de estrategia de "bypass" de la reforma, constituyó una de las piezas más polémicas de la gestión del CODICEN. La controversia en torno a estas nuevas estructuras, que se trabó con los gremios docentes y de manera menos visible con la burocracia del sistema, respondía básicamente a dos factores. Por una parte, las diferencias entre las remuneraciones promedio de los consultores técnicos que cumplían funciones en los programas externos y los funcio-

narios de carrera. Por otra, el conflicto disciplinario entre los educadores (maestros y profesores titulados por los Institutos de Formación Docente de ANEP, el Instituto de Profesores Artigas y Magisterio) y los científicos sociales formados en ámbitos universitarios (sociólogos y economistas). La competencia entre estas dos lógicas disciplinarias es una de las claves que permite entender buena parte de los conflictos de los gremios docentes con los programas asistidos por financiamiento externo, dominados por expertos universitarios del campo de las ciencias sociales.

Una porción significativa de los técnicos que ingresaron a las estructuras paralelas del CODICEN durante los primeros años de la administración provenía de la Oficina de CEPAL en Montevideo, por lo que participaron en algún sentido en la génesis del plan de acción reformista<sup>24</sup>.

La conformación de los equipos técnicos de los programas externos generó claras tensiones entre los gremios de maestros y profesores, así como en los cuerpos inspectivos. Uno de los puntos en discusión era que la incorporación de estas figuras sorteaba los mecanismos burocráticos establecidos para acceder a la carrera docente y avanzar en ella, salteándose en particular los requisitos de concurso<sup>25</sup>.

---

24 Según una nota de prensa del momento: "*Actas del CODICEN de fecha 6 de julio... indican que en el caso de Matemáticas, los profesores fueron seleccionados (para actuar en los cursos especiales de capacitación de profesores de Secundaria) por ser un grupo de docentes que actuaron entre 1990 y 1994 como colaboradores técnicos de la CEPAL. La resolución del ente educativo señala que en el caso de los Profesores de Ciencias pertenecen a un grupo que fuera convocado por el Presidente del CODICEN en la etapa preparatoria de la gestión de las actuales autoridades*" (Diario *Últimas Noticias*, Montevideo, 28/08/95, citado por De Armas, 2002).

25 En esta dirección podemos tomar el siguiente pasaje de la prensa: "*...la reforma comenzó a implementarse sorteando una serie de requisitos muy caros a los docentes, tales como el llamado a concursos o aspiraciones para ocupar determinados cargos, llevándose a cabo sin ningún tipo de prurito nombramientos a dedo... para asesores y coordinadores del CODICEN (...)* En forma reiterada los docentes de las tres ramas de la enseñanza solicitan entrevistas con el CODICEN para discutir la reforma y su implementación, las que son ignoradas por el máximo órgano rector, manifestando que con los sindicatos sólo se discuten aspectos salariales y no técnicos". Declaración de las gremiales docentes al Semanario *Carta Popular*, Montevideo 23/08/96, citado por De Armas, 2002. Asimismo, un dirigente del gremio docente señaló: "*... el CODICEN ha sustituido el sistema de concursos por la designación directa y la cooptación de cargos. De este modo se corrompe la carrera docente generando una burocracia privilegiada dependiente de la política del CODICEN, lo que anula además toda posibilidad de evaluación seria de la Reforma, pues la misma será hecha, exclusivamente, por sus partidarios*". Documento de la Intergre-

La convivencia dentro del sistema ANEP de diferentes actores, lógicas y racionalidades (políticos, “analistas simbólicos”, burócratas y docentes), fue generando en el transcurso de la reforma diversos nudos de tensión y de conflicto, lo que revela las dificultades que ocasiona la estrategia de “*by-pass*”, en comparación con los recorridos “*incrementalistas*”, que no dejan de presentar sus propios escollos, pero se caracterizan por buscar el compromiso entre los intereses en pugna. Como señala Mancebo:

“... a lo largo de ... la reforma hubo también resistencias ‘endógenas’ al propio proceso de cambio... En ese sentido, fue fuerte la tensión derivada de la conexión con diferentes contextos de referencia: en la medida en que la reforma reunió en sus filas a algunas personas con perfil político, a técnicos con trayectoria académica fuera del sistema, a burócratas con una carrera en ANEP, a docentes de aula que asumieron tareas extra-aula, se pusieron en contacto –y en ocasiones chocaron– sus diversos marcos referenciales. Las preocupaciones de unos y otros no siempre fueron coincidentes: los más políticos buscaron realzar la proyección de la reforma educativa en tanto principal política social de la administración Sanguinetti, los más académicos intentaron reflotar la dinámica de investigación propia de los ámbitos universitarios, la burocracia veló por salvaguardar los procedimientos administrativos en medio de la tormenta de cambio” (Mancebo. 2000).

## F. Los resultados de la reforma

La reforma educativa logró, después de cinco años, avanzar de modo significativo en el logro de los objetivos definidos en el plan presupuestal de ANEP. Como hemos señalado, las principales líneas de acción impulsadas por las autoridades educativas implicaban un fortalecimiento del rol del Estado en la prestación de los servicios educativos, tanto en términos de cobertura como de incremento del gasto público. Si bien el CODICEN había definido como objetivos generales de la reforma la mejora de la calidad, el fortalecimiento de la equidad y la dignificación de la función docente, en rigor, los principales avances refieren al incremento de la

---

mial de Formación Docente, publicado en el Semanario *La Juventud*, Montevideo, 27/08/96.

cobertura mediante la expansión de la matrícula pública (fundamentalmente en la Enseñanza Inicial y en la Formación Docente) y a la reforma curricular en el Ciclo Básico de Educación Media.

**1. Educación Inicial.** Como se puede apreciar en el cuadro 1, entre 1995 y 1999 la matrícula de educación inicial pública aumenta en 30 mil niños, llevando la cobertura en 4 años al 81,1%, y en 5 años al 97,6%, es decir, a niveles de cuasi universalización. El incremento de la matrícula pública en este nivel se sustentó en una política de inversión en infraestructura y equipamiento, reflejada en el incremento del gasto público total y por alumno en educación pre escolar (cuadro 6).

CUADRO 1. Alumnos matriculados en Educación Inicial (4 y 5 años) en establecimientos de la ANEP por años seleccionados según área geográfica. En valores absolutos (miles).

Área geográfica	1995	1996	1997	1998	1999
Total del país	44.806	52.296	59.878	70.421	74.670
Montevideo	15.574	18.971	19.546	22.809	23.561
Interior	29.232	33.325	40.332	47.612	51.109

Fuente: Procesamientos de la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de la ANEP, con base en datos del Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria.

En tanto los niños de 4 ó 5 años que no asistían a la educación inicial hasta 1995 correspondían fundamentalmente a hogares pobres, la expansión de la cobertura que resultó de su incorporación representó un avance significativo en términos de equidad.

CUADRO 2. Tasa de cobertura en Educación Inicial por niveles (4 y 5 años), según tipo de administración. Año 1999 (en porcentajes).

Área geográfica	Tipo de administración	Nivel 4 años	Nivel 5 años	Total
Total del país	Público	60,5	79,9	70,2
	Privado	20,6	17,7	19,2
	Total	81,1	97,6	89,4

Fuente: Procesamientos de la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de la ANEP, con base en datos del Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria y del Instituto Nacional de Estadística.

**2. Escuelas de Tiempo Completo (ETC).** Con relación al nivel de Educación Primaria, uno de los principales objetivos de la reforma fue la expansión de las Escuelas de Tiempo Completo ubicadas en contextos sociales críticos o desfavorecidos. Como podemos apreciar en el cuadro 3, si bien el número de niños que asistían a este tipo de establecimientos seguía siendo muy reducido en 1999 tanto en comparación con la matrícula total de Educación Primaria (3,2%) como con la posible población objetivo<sup>26</sup>, el incremento del 89% registrado entre 1995 y 1999 constituye un indicador claro del avance en este objetivo.

CUADRO 3. Evolución de la matrícula de las Escuelas de Tiempo Completo por años seleccionados (1995-1999).

	1995	1996	1997	1998	1999	Índice base 1995 = 100
Total del país	6.552	9.496	9.418	9.899	12.348	188,5
Montevideo	2.029	3.512	3.269	3.429	4.206	207,3
Interior urbano	4.523	5.984	6.149	6.470	8.142	180

Nota: Los datos de cada año son registrados a diciembre.

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de la ANEP, con base en información proporcionada por el Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria.

#### **4. Ciclo Básico de Educación Media (experiencia piloto 1996).**

Como hemos señalado, una de las líneas de reforma que desató mayor polémica y rechazo fue la transformación del currículum del Ciclo Básico de Educación Media (7° a 9° grado de escolarización), a través de la “Experiencia Piloto” o “Plan 1996” (que fue el año de su inicio). Este cambio supuso básicamente el incremento de la carga horaria por materia y la introducción de la enseñanza por áreas de conocimiento (ciencias naturales, ciencias sociales, etc.), abandonando el modelo clásico de asignaturas. Si bien la implementación de esta reforma –que se inició en 1996 en 8 de los 212 liceos públicos– generó distintos frentes de conflicto (especialmente,

26 De acuerdo a los datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE), para 1999 el 28,3% de los niños de 6 a 12 años (de los cuales el 97% aproximadamente asiste en forma regular a centros de educación primaria públicos o privados) vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. A partir de estos datos puede inferirse que más de la cuarta parte de los alumnos que asistían a escuelas públicas en 1999 se hallaba en situación de pobreza, por lo que podía requerir una política educativa compensatoria como la Educación de Tiempo Completo.

con el gremio de profesores y con los estudiantes), al cabo de cuatro años logró multiplicar en forma significativa su cobertura estudiantil, pasando del 1,9% en 1996 al 35,1% en 1999 (cuadro 4).

CUADRO 4. Ampliación de la Experiencia Piloto de Educación Secundaria (Plan 1996 de Ciclo Básico de Educación Media) según total de liceos, grupos y alumnos. Serie 1996-1999 (en valores absolutos y porcentajes).

	1996		1997		1998		1999	
Total de liceos	212	100	216	100	219	100	220	100
Liceos con Experiencia Piloto	8	3,8	20	9,3	38	17,4	83	39,1
Total de grupos	2.882	100	3.004	100	3.050	100	3.153	100
Grupos con Experiencia Piloto	55	1,9	162	5,4	408	13,4	1.094	34,7
Total de alumnos	91.741	100	93.693	100	95.456	100	99.285	100
Alumnos con Experiencia Piloto	1.783	1,9	4.954	5,3	12.612	13,2	34.813	35,1

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, Montevideo 2000.

**5. Centros Regionales de Formación de Profesores de Secundaria (CERP).** La creación de los CERP en seis departamentos del interior del país (Canelones, Colonia, Florida, Maldonado, Rivera y Salto), entre 1997 y 2000, constituyó otra de las líneas especialmente conflictivas de la reforma. El claro rechazo del sindicato de profesores de Educación Media y del gremio de estudiantes del Instituto de Profesores Artigas (hasta entonces el único centro de formación regular de profesores<sup>27</sup>) no logró, sin embargo, detener el avance de este componente del programa reformista. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, entre 1997 y 1999 la matrícula de los CERP pasó de 185 a 1015 estudiantes, mientras que la del IPA y los anteriores Institutos Regionales de Formación Docente (IFD) no registraron mayores variaciones.

27 Si bien los Institutos de Formación Docente (IFD) presentes en todos los departamentos del país inscriben estudiantes para la carrera de profesor, sus estudiantes cursan en "régimen libre".

CUADRO 5. Evolución de la matrícula de profesores según organismo de formación. Serie 1995-1999 (en valores absolutos).

	1995	1996	1997	1998	1999
Instituto de Profesores Artigas	2.920	3.844	4.081	3.667	4.181
Centros Regionales de Profesores	...	...	185	556	1.015
Institutos de Formación Docente	1.755	2.115	2.198	1.967	2.228
Total	4.675	5.959	6.464	6.190	7.424
Crecimiento CERP (1997 base = 100)	...	...	100	300,5	548,6

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa. *La Formación Docente en Cifras. Serie de Estadísticas Educativas*, N° 1, Montevideo, 2002.

**6. Incremento del gasto público en educación.** El desarrollo de las políticas referidas (la expansión de la Educación Inicial, la consolidación de las Escuelas de Tiempo Completo, la reforma del currículum del Ciclo Básico de Educación Media y la creación de los CERP), junto a otras acciones de menor porte impulsadas por el CODICEN en el período 1995-2000, supuso un incremento de la inversión pública educativa. Como podemos apreciar en el cuadro 6, entre 1995 y 1997 se produce un salto significativo en el gasto anual por alumno en todos los subsistemas de ANEP (Primaria, Secundaria y Técnica), en un período en el que la matrícula total de ANEP crece en 36 mil alumnos (cuadro 7), lo que supone un crecimiento real de la inversión pública en valores absolutos.

No obstante, al término de la reforma, el presupuesto de ANEP, que registró un marcado incremento entre 1995 y 1997, seguía siendo inferior al 3% del PBI. Lo que en comparación con países de similar nivel de desarrollo humano, como Argentina o Chile (que se ubican en el entorno del 4,5% del PBI), representa una inversión educativa relativamente baja.

CUADRO 6. Evolución del gasto de funcionamiento anual por alumno\*. Por años seleccionados (serie histórica 1984-1997) y según subsistema educativo (en dólares americanos de enero de 1998).

	1985	1990	1995	1996	1997
Primaria	411	506	457	547	579
Secundaria	517	544	511	640	670
Técnica	798	817	699	888	931

\* Los gastos de funcionamiento corresponden a: retribuciones de servicios personales, cargas legales sobre servicios personales, materiales y suministros, etc. Cabe aclarar que los gastos de funcionamiento han representado en el período de referencia, durante todos los años, el 90% o más del gasto total. Los rubros retribuciones y cargas legales sumados han oscilado entre el 70% y el 80% del gasto educativo total. El resto corresponde a gastos de inversión y gastos en materiales y suministros.

Fuente: Unidad de Estudios Económicos de la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de la ANEP: "La inversión educativa realizada por la ANEP: 1984-1997", Cuadernos de Trabajo. Estudios Económicos sobre la Educación N° 1, CODICEN, Montevideo, 1998. Los datos contables corresponden a la Contaduría General de la Nación-Ministerio de Economía y Finanzas. Los datos sobre matrícula provienen de la ANEP.

CUADRO 7. Evolución de la matrícula total de Educación Pública. Primaria (\*), Secundaria y Técnico-Profesional por años seleccionados (1950-2000)

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Primaria	354.030	345.344	343.826	356.030	369.500	376.870	384.364
Secundaria	132.184	167.034	166.239	174.636	179.524	185.904	192.670
Técnico-Profesional	52.966	53.009	61.458	59.964	58.246	54.960	54.241
Total	539.180	565.387	571.523	590.630	607.270	617.734	631.275
Crecimiento (1985 base = 100)	100	104,9	106	109,5	112,6	114,6	117,1

\*Incluye alumnos de Educación Común.

Fuente: "Análisis de la matrícula de Educación Primaria Pública 1950-2000", Gerencia de Planeamiento de ANEP, Cuadernos de Trabajo, *Serie de Estadística* N° 5, Montevideo, 2000.

## G. Recapitulación y conclusiones

### 1. Resumen

En resumen, la reforma impulsada por la ANEP durante el segundo gobierno de Sanguinetti se inscribe en los procesos de cambio que han venido experimentando los sistemas educativos de América Latina en los últimos años. Si bien la reforma uruguaya comparte con sus pares regionales algunas características definitorias comunes (preocupación por la calidad y la equidad de la enseñanza, incremento de la inversión pública, discurso técnico asumido por las autoridades), ella presenta a la vez una serie de rasgos que permiten catalogarla de “heterodoxa”.

i) El programa reformista definido por las autoridades educativas uruguayas establecía, entre varias líneas de acción, cuatro metas principales:

- universalizar la educación inicial (4 y 5 años) mediante el aumento de la oferta pública;
- extender la educación primaria o básica de tiempo completo en los contextos más carenciados;
- reformular el currículum de Educación Media, incrementando la carga horaria;
- extender la formación de profesores en el interior del país, buscando así mejorar la calidad de enseñanza media y abrir espacios de educación terciaria para jóvenes de bajos recursos.

La ejecución de estas líneas de acción vino a ampliar el peso del Estado en la educación, no sólo por el incremento del gasto público registrado entre 1995 y 1998, sino fundamentalmente por la expansión de la oferta educativa pública, a través del avance del sistema ANEP en la prestación directa de servicios. Las evaluaciones que se han realizado enfatizan esta característica distintiva de la reforma uruguaya (Braslavsky, 2000; Mancebo y otros, 2000). En ningún momento las autoridades educativas contemplaron la posibilidad de lograr los objetivos señalados recurriendo a instrumentos de corte liberal o del llamado “paradigma emergente”: básicamente, la participación de instituciones privadas, el régimen de subsidios y la descentralización de la gestión educativa.

ii) Este rasgo “heterodoxo” que distingue a la reforma uruguaya de riva del cuadro político en el cual se inscribe, en el que –como hemos señalado– juegan de manera determinante los siguientes factores:

- La competencia política entre los partidos y los sectores de partido, dentro de un esquema de pluralismo moderado, tanto por el número de unidades que componen el sistema, como por la distancia ideológica que los separa, que no da lugar a tensiones de polarización.
- La posición de centro del presidente Sanguinetti y su sector partidario (“Foro Batllista” del Partido Colorado), en la campaña electoral de 1994, y luego como cabeza del gobierno en el período 1995-2000. Una posición que se ve afianzada por el perfil de la coalición de gobierno que se conforma con el Partido Nacional (en el cual predomina a su vez el sector más próximo al centro), y que se traduce en las estrategias de compromiso –precisamente centristas– que animan la acción gubernamental y las iniciativas de reforma durante el período de referencia.
- Con base en esto, habrá asimismo una alianza con profesores y especialistas provenientes de la izquierda moderada –que participan en el proceso con distintas funciones y grados de responsabilidad– así como un apoyo inicial de sectores partidarios y gremiales de esa filiación, que posteriormente pasarán a colocarse en tesituras de oposición, de distinta intensidad.
- La ecuación particular de liderazgo que moldea la reforma, que se funda en el enlace político e ideológico entre el Presidente de la República y el Director de Educación. Aquí se anuda la autoridad del centro presidencial y su composición de gobierno, con el activismo “jacobino” e incluso “beligerante” del principal responsable directo de la educación pública, un especialista calificado, que oficia como “intelectual reformista”.
- La combinatoria de los factores indicados en los apartados anteriores se refleja a su vez en la integración del órgano colegiado de dirección de la ANEP (CODICEN) y de los elencos que ocupan los cargos de jerarquía en las diferentes reparticiones competentes, en particular en aquellas que operan como usinas académicas o centros neurálgicos de decisión para la puesta en obra de los programas de reforma.
- A ello se agrega, como pieza fundamental, el aporte técnico y el precedente de legitimación que provienen de la acumulación realizada anteriormente en esta materia por la Oficina de CEPAL en Montevideo,

mediante la actuación de un equipo de expertos dirigidos por quien sería luego el Director de Educación, con una cartera de estudios empíricos y de orientaciones programáticas que luego respaldan y moldean las políticas públicas de reforma educativa.

- Como elemento coadyuvante significativo, hay que tener en cuenta el hecho de que las orientaciones de la reforma, y particularmente su vocación estatista, se anudan con los fondos de cultura y las configuraciones de opinión pública que derivan de las matrices tradicionales del sistema educativo uruguayo, amasadas desde el *building* originario, desde fines del siglo XIX en adelante, lo cual se compagina con los formatos de Estado y los modelos de acción gubernamental que caracterizan los derroteros del siglo XX. Sin perjuicio de las innovaciones que aportan –que son de importancia–, los diseños reformistas de la década de 1990 se conectan, por lo demás, con los planes articulados por el desarrollismo vernáculo en la década de 1960, en una atadura sugerente y con una coincidencia que alcanza a los basamentos sustantivos y a los propios actores participantes (incluyendo al mismo Director de Educación y a otros protagonistas de relevancia).

## 2. Ejecución

La ejecución del programa reformista optó por una estrategia de “*by-pass*”, que implica a su vez el propósito de generar y también dar asentamiento a nuevas instituciones de planeamiento y de gestión. A estos efectos se procedió a:

- reforzar tres programas con financiamiento externo (BID y Banco Mundial), que venían del período de gobierno anterior: programas MECAEP, UTU/BID y FAS/ANEP;
- crear una nueva oficina, paralela a la estructura de la burocracia regular, a fin de canalizar la modernización de la educación secundaria: Programa MESyFOD, y a su vez
- ir inaugurando uno a uno los CERP regionales, e instituir la Secretaría y el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (como parte del MESyFOD): una gran usina de formación y reciclaje del personal docente, que obró como uno de los núcleos estratégicos más importantes de la armazón reformista y que tuvo, desde el origen, vocación de innovación y permanencia.

La apuesta a estos instrumentos generó varios frentes simultáneos de oposición y resistencia. De hecho, los sindicatos de maestros y profesores convirtieron estos programas y los equipos técnicos que en ellos trabajaban en uno de sus blancos predilectos, condenando a los miembros permanentes del plantel de funcionarios docentes, e incluso a algunos dirigentes gremiales, que actuaron como “colaboracionistas” en los programas que la reforma puso en práctica.

El recurso a los programas externos como vehículo de las innovaciones tuvo resultados palpables en referencia a los objetivos propuestos por el gobierno y las autoridades de la enseñanza. Así se desprende de los datos presentados en el punto F de este capítulo, los cuales muestran saldos netamente positivos en lo que respecta a la expansión de la cobertura en educación pública y en formación docente, en términos que implican algunas reformulaciones curriculares. Es posible concluir que estas medidas permiten un cierto avance en el plano de la equidad, quedando en pie los interrogantes con respecto a los logros en materia de calidad.

De todos modos, la opción por las prácticas de “*by-pass*” pudo afectar o comprometer la continuidad y la consolidación institucional de algunas de las innovaciones de la reforma, incluso en el corto plazo. En este sentido, basta asomarse a las dificultades que algunas de dichas innovaciones han enfrentado en el siguiente período de gobierno, por un lado, la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media (“Experiencia Piloto” o “Plan 1996”) y, por otro, la política de expansión de la formación de profesores a través de los CERPs, así como la misma proyección de la Secretaría y el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente. En esto juegan los factores de orientación política y también las dificultades para mantener las dosis de financiamiento externo e interno que los programas de reforma requieren.

Desembocamos aquí en los debates clásicos y las preguntas inevitables acerca de los vicios y virtudes de las estrategias de reforma. El problema de la “sustentabilidad”, que en primer lugar depende de las posibilidades de mantener un determinado rumbo político a largo plazo (*long tenure*), más allá del período de gobierno en que se produce el lanzamiento inicial, teniendo por delante los requerimientos de estabilización y a su vez la profundización de los programas de reforma. Ligado a esto, y como una faceta crucial de las alternativas de continuidad, surge el cotejo de las estrategias de “*shock*” o de “*by-pass*”, con las estrategias que “gradualistas” o incrementales, que navegan por la negociación política de los planes de acción, tratan de reformular los propios organismos regulares

y los cuerpos burocráticos especializados, procurando por otros caminos la sedimentación institucional de los procesos de reforma.

Para responder a estos interrogantes –más allá de la discusión teórica sobre los modelos de reforma– sería preciso avanzar en la investigación de las políticas aplicadas por las autoridades que tomaron la posta en el período siguiente (2000-2005), las cuales mantuvieron las líneas generales de la reforma, pero con otra metodología política: una cadencia más moderada y menos conflictiva, bríos acotados y algunas correcciones en el curso reformista. Hay aquí una sintonía de continuidad, en la que se marcan no obstante las variaciones, teniendo en cuenta que estamos ante una coalición de gobierno formada por los mismos partidos, pero con una ecuación diferente en lo que toca a los sectores partidarios que la componen, el perfil presidencial, la integración del organismo rector de la enseñanza y la figura de su director. Ello se asocia, a su vez, a un cambio en la voluntad política y a las dificultades económicas sobrevenientes. Ambos elementos conjugados producen efectos restrictivos en los montos de inversión, el gasto y el endeudamiento público en el sector educativo, afectando de hecho la multiplicación y la ampliación del “reformismo permanente”.

Por añadidura, queda pendiente una pregunta a futuro en la medida en que existen serias posibilidades de una alternancia que lleve a la izquierda al gobierno en las elecciones nacionales de 2004. Si esto llegase a ocurrir efectivamente, la izquierda encontrará en este terreno uno de sus desafíos más severos, y habrá que ver qué políticas aplican en materia de educación los sectores partidarios que en el ciclo de reforma que reseñamos mantuvieron una actitud de cierta duplicidad. Ubicándose en la oposición, con dejes radicales o moderados, contrarios a los mecanismos de “*by-pass*” y a algunas de las medidas sustantivas. Pero con un disenso acotado, por las mismas características de las políticas aplicadas. En particular, por su estatismo y el fortalecimiento de la educación pública, con esa impronta heterodoxa que supo ir contra las corrientes dominantes en los lances contemporáneos de América Latina.

## Bibliografía

- Acuña, C. H., W. C. Smith y E. A. Gamarra (comps.) (1994), "The Political Economy of Structural Adjustment: the Logic of Support An Opposition to Neoliberal Reform", *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, University of Miami, T. P.
- Aguilar Villanueva, L. (1992), "Estudio Introductorio", *La hechura de las políticas*, México, Ed. Porrúa.
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2000), *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, Montevideo, ANEP, Impresores Asociados.
- ANEP/CODICEN (1998), *La reforma de la educación. Situación y perspectivas*, Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- \_\_\_\_\_ (1996), *Proyecto de presupuesto nacional, sueldos, gastos e inversiones. Período 1996-2000*, Tomo I, Montevideo.
- Bielschowsky, R. (1998), "Evolución de las ideas de la CEPAL", *CEPAL Cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Revista de la CEPAL* N° extraordinario (LC/G.2037-P/E), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.11
- Boix, C. (1998), *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*, Cambridge University Press, p. 2.
- Bralich, J. (1987), *Breve historia de la educación en el Uruguay*, Montevideo, CIEP.
- Braslavsky, C. (2000), *Informe de consultoría. Misión de administración del Programa de Modernización de la Enseñanza Secundaria y Formación Docente*, Montevideo, MESyFOD.
- \_\_\_\_\_ y Cosse, G. (1996), "Las Actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones", *PREAL*, N° 5, Buenos Aires, julio.
- Brunner, J. J. y G. Sunkel (1993), *Conocimiento, sociedad y política*, Santiago de Chile, Flacso.

- Camou, A. (1997), "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ y UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, caps. de Resumen y Conclusiones (LC/G.1702/Rev.2-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cosse, G. (2001), "El sistema de *voucher* educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina", *Estudios del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari*, Rolando Franco (coord.), México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Siglo XXI editores.
- Da Silveira, P. (1995), *La segunda reforma. Hacia una educación postvareliana*, Montevideo, Fundación Banco de Boston, Ed. Fin de Siglo.
- De Armas, G. (2002), "Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya (1990-1999). Análisis político del proceso reformista", tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad de la República, abril.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Técnicos y política en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *Técnicos y Política*, Montevideo, Ed. Trilce.
- \_\_\_\_\_ y Garcé, A. (coord.) (2000), *Técnicos y política, saber y poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*, Universidad de la República, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Domínguez, J. (1997), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Penn State Press.
- Evans, P. (1997), "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, vol. 50, N° 1, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1996), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, enero-marzo.

- Filgueira, F. y J. A. Moraes (1999), "Political Environments, Sector Specific Configurations, and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay, *Research Network, Working Papers Series R-351*, Washington, Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, marzo.
- Garcé, A. (2002), *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- \_\_\_\_ (1999), "Ideas y competencia política: revisando el 'fracaso' de la CIDE", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 11, Montevideo, Instituto de Ciencia Política.
- García Huidobro, J. E. y C. Cox, (1999), "La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto", *La Reforma Educacional Chilena*, Madrid, Ed. Popular.
- Gutiérrez, M. (1998), "Presupuesto y ANEP: itinerario de un presupuesto argumentado", *Parlamento y presupuesto. La tramitación legislativa del presupuesto de 1995*, Montevideo, CLAEH, OEA.
- Hall, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Abril.
- \_\_\_\_ (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across the Nations*, Princeton.
- Lanzaro, J. (2004), "Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 14, Montevideo, Instituto de Ciencia Política.
- \_\_\_\_ (2001a), *Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política-DT.
- \_\_\_\_ (ed.) (2001b), "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista", *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- \_\_\_\_ (2000), *La 'segunda' transición en el Uruguay*, Montevideo, Ed. FCU.
- \_\_\_\_ (1994), "Transition in Transition: Parties, State and Politics in Uruguay. 1985-1993", *Working Papers*, N° 90, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.

- Lindblom, C. E. (1992), "Todavía tratando de salir del paso", *La hechura de las políticas públicas*, Luis Aguilar Villanueva (comp.), Porrúa, México.
- \_\_\_\_\_ (1991), *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, Ed. MAP.
- Mancebo, M. E. (2001), "La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa'. De la formulación a la implementación de políticas educativas", *Uruguay: La reforma del estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Banda Oriental.
- \_\_\_\_\_ (1997-1998), "Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano 1985-1994", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10, Montevideo, Instituto de Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_ y otros (2000), *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas*, Washington D.C., BID.
- Markoff, J. y V. Montecinos. (1994), "El irresistible ascenso de los economistas", *Desarrollo Económico*, vol. 34, n° 133 (abril-junio).
- Martínez, J. (2001), "Poder y alternativas: la disponibilidad de agendas internacionales en las reformas de la salud en Costa Rica (1988-1998)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 12, Montevideo, Instituto de Ciencia Política.
- Midaglia, C. (2001), "Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales", *Con el Estado en Corazón*, P. Calame y A. Talmant, Montevideo, Ed. Trilce.
- \_\_\_\_\_ (1999), "El rendimiento de los *bypass* como instrumento de reforma social: el caso PRIS", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10, Montevideo, Instituto de Ciencia Política.
- Montecinos, V. (1997a), "Ambigüedades y paradojas del poder tecnocrático en América Latina", *Economistas: Técnicos en política, Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, N° 30, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1997b), "El valor simbólico de los economistas en la democratización de la política chilena", *Revista Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas.

- Opertti, R. (2000), "El proceso de la reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999", "¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, vol. II, Reformas sectoriales y grupos de interés", *serie Políticas Sociales*, N° 42 (LC/L.1432/Add.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.110.
- \_\_\_\_ (1998), "Case Studies in Education in Uruguay", *Case Studies in Education*, París, UNESCO.
- \_\_\_\_ (1997), "La reforma educativa en el Uruguay: la refundación del Estado de bienestar", *Cuadernos del CLAEH, Número Cuarenta Aniversario*, Montevideo.
- \_\_\_\_ y G. De Armas (2001), "Reflexiones sobre la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)", *Estudios del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari*, Rolando Franco (coord.), México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Siglo XXI editores.
- Orren, G. (1988), "Beyond Self-Interest", *The Power of Public Ideas*, Robert B. Reich (ed.), Harvard University Press.
- Rama, G. (1998), "La reforma educativa en Uruguay", presentación ante el Indes-BID, Montevideo, ANEP.
- Vilaró, Ricardo (1999), *Todo por la educación pública*, Montevideo, Banda Oriental.
- Weir, M. y T. Scokpol, (1993), "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión", *Zona Abierta*, N° 63/64.

# CAPÍTULO IX

## FALLAS DE MERCADO Y FALLAS DE ESTADO EN LA EDUCACIÓN: CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Fernando Bazúa<sup>1</sup>

### A. Introducción

El proceso de mundialización de la economía internacional está transformando, entre otros muchos aspectos, el contexto de la toma de decisiones gubernamentales. Ello tiene implicaciones, especialmente para los Estados latinoamericanos que, en general, no han alcanzado un crecimiento sostenido desde principios de la década de 1980 (Bazúa, 2001).

Los imperativos exógenos de los que ahora depende la “calidad” de la gestión estatal y el “buen gobierno” son, en primer término, *la promoción de una metamorfosis de la práctica estatal* (configuración institucional jurídico-política y político-gubernamental) que garantice, en el corto plazo, el equilibrio fiscal, y en el mediano la “descarga” del gasto público de las zonas de ineficiencia acumuladas, para elevar cualitativamente la calidad (eficiencia e inteligencia sistémicas) de la gestión estatal. En segundo término, está *la promoción de la absorción, recreación y difusión de la revolución tecnológica en curso* por economía, generando así saltos cualitativos en eficiencia y productividad, que son necesarios para mejorar la distribución del ingreso y para alcanzar el crecimiento económico de largo plazo.

El cumplimiento de estos imperativos obliga a modificaciones sistémicas que pueden ser “reformas *en el Estado*”, “reformas *del Estado*” o “revoluciones estatales”. Ello depende de que la configuración estatal vigente al inicio del proceso de cambio sea liberal democrática, autocrático autoritaria, o autocrático totalitaria, respectivamente (Bazúa,

---

1 Se recupera, corrige y amplía aquí el análisis efectuado en Bazúa (1999).

1996). La incapacidad de avanzar en estas modificaciones conducirá a “Estados fallidos”.

En Estados con un pasado reciente de corte autocrático-autoritario, el obstáculo interno a la “reforma *del* Estado” es el tradicional predominio de la cultura política estatista, desarrollada a partir de la postulación decimonónica de que lo público debe ser monopolio estatal, lo que suele sustentarse en que, en economías “de mercado”, los agentes “privados” sólo persiguen sus intereses egoístas, mientras que quienes ocupan posiciones en el Estado, los buropolíticos, son individuos que han dejado de perseguir sus “estrechos” intereses privados y actúan con “altruismo” o “benevolencia”, atendiendo al interés “superior” de “la nación”.

El estatismo pierde así de vista que en sociedades con Estados modernos (liberal-democráticos) el eje sistémico del interés público está basado en los derechos de propiedad y de libertad individuales, en los derechos de la sociedad, y no en el fortalecimiento de los poderes buropolíticos del Estado. Ello en virtud de que, históricamente, el espacio público surgió al instaurarse el espacio privado con el establecimiento de tales derechos individuales, precisamente, como límite, sentido y fundamento del Estado y de tales poderes buropolíticos. Sólo así puede existir interés público en tanto interés “del público”, y sólo en ese contexto pueden desatarse las energías sociales productivas, que organizadas como mercado, generan el desarrollo económico. Por ello, el interés público sólo puede ser definido por los ciudadanos a través de la elección de los gobernantes –y, a través de ellos, de los proyectos de uso del Estado y de los recursos públicos–, que quedan así acotados no sólo por la Ley sino sobre todo por la rendición de cuentas (*accountability*) implicada en su elegibilidad pública periódica.

Así, el estatismo no sólo es una forma de negar la historia liberal democrática occidental invocando la premoderna fantasía del “déspota benevolente” (Buchanan, 1975), sino que tiene el problema de que conduce a visualizar el problema del “buen gobierno” como una cuestión de colocar en el poder a “los hombres adecuados”. En realidad se trata de un problema de diseño o rediseño de la configuración estatal que permita minimizar las probabilidades de “mal gobierno”.

La perspectiva estatista conspira especialmente contra la inteligencia y la creatividad que son necesarias para encontrar las formas jurídicas, institucionales, políticas y de política pública que materialicen la *articulación virtuosa entre Estado y mercado* que permita una gestión estatal de calidad y la generación de “buen gobierno”... gobierne quien gobierne.

Como la visión estatista está aún presente en el debate latinoamericano acerca de los problemas públicos, es necesario recuperar el mejor antídoto contra su influencia, que es la nueva economía política (NEP), conformada por la teoría de la elección pública (*Public Choice Theory*) o economía de la política (*Economics of Politics*) y la Nueva Economía Institucional (*New Institucional Economics*). Estas disciplinas deben ser recuperadas para la formulación de políticas públicas estratégicas. Ello puede permitir que se aborden, de manera exitosa, los imperativos exógenos ya mencionados, por cuanto con las mencionadas teorías es posible compatibilizar las preocupaciones axiológico-ideológicas por la equidad, con las preocupaciones pragmático-estratégicas por la eficiencia social y el desarrollo.

Este artículo presenta, en primer lugar, la teoría de las fallas del mercado (*market failure theory*) y la teoría de las fallas del Estado (*state failure theory*) por su utilidad analítica en el campo de las políticas públicas para, posteriormente, aplicar dichas teorías al caso de la educación.

## B. Hacia un teoría integrada de las fallas de mercado y las fallas de Estado

Conviene comenzar aclarando las nociones de mercado, de Estado y de eficiencia.

**1. El mercado.** En tanto *sistema*, el mercado es una situación histórico-social en la que, modelísticamente, el Estado establece y garantiza la “plena libertad civil” de los individuos (Smith, 1776, *dixit*), en virtud de lo cual éstos y sus organizaciones disponen de derechos de propiedad sobre sus recursos (incluidos ellos mismos en tanto recurso) y del derecho a la libertad que, entre otras cosas, les permite realizar los intercambios que les dicte su soberana voluntad, por lo que pueden dedicarse a tratar de maximizar racionalmente su bienestar (*Homo Economicus*). Esas decisiones se toman en el contexto general formado por la presencia, derechos, preferencias, decisiones y acciones de los demás, así como por las instituciones estatales y las políticas gubernamentales.

Así, el sistema económico opera simultáneamente, por un lado, agregando y procesando las preferencias por bienes y servicios que tienen los individuos (la demanda) y, por otro, agregando y procesando las decisiones de inversión y producción de los mismos (la oferta), ambas libremen-

te reveladas en la miríada de decisiones individuales y organizacionales que están implicadas en el proceso de intercambio.

En este contexto, para maximizar su bienestar, los individuos y sus organizaciones (empresas) están obligados a ser *eficientes*, esto es, a usar de la mejor manera posible sus recursos y a efectuar los intercambios más inteligentes en función de ello, así como, en el caso de las empresas, a dotarse de la mejor tecnología disponible y, sobre todo, a innovar en sus procesos de producción. Ésta es la única manera de adquirir ventajas competitivas y de maximizar su bienestar sin perjudicar a otro(s)<sup>2</sup>, dado que se asume el imperio de la ley, por lo cual el robo y el fraude ostensibles tendrían costos catastróficos.

Dado que los intercambios son decididos libremente, todos los intercambiantes “ganan” respecto a la situación previa, aunque no necesariamente “ganan” lo mismo ni en la misma proporción, ni tampoco necesariamente lo que esperaban “ganar”.

Por ello, el mercado es un juego sociosistémico de suma positiva. Sin embargo, el hecho que las “ganancias” sean diferentes implica que no pueda esperarse disminución significativa alguna de la desigualdad socioeconómica preexistente. Sí es posible esperar que, en el largo plazo, ésta responda sobre todo a las diferentes dotaciones de talento, inteligencia, conocimientos y condiciones psicológico-familiares originarias de los individuos. Asimismo, también cabe esperar que quienes en un momento se encuentren debajo de la “línea de pobreza” dejen de estarlo, en algún momento futuro. Por ello, puede aseverarse que el mercado puede resolver el problema de la pobreza, pero no el de la desigualdad socioeconómica.

Las fricciones imputables a la eventual insatisfacción *ex post* de los individuos respecto al resultado de sus intercambios son uno de los elementos que vuelve sistémica la competencia. Ésta obliga a todos a *producir a los costos mínimos posibles dada la tecnología disponible y a vivir, literalmente, cuidando la calidad de los bienes y servicios que producen, así como la idoneidad de su organización empresarial y la actualidad de su tecnología. De lo contrario, los competidores lo “sacarán del mercado”*.

Así, la competencia instauro el poder difuso del consumidor, garantiza la eficiencia social (los recursos se usan de la mejor manera posible dada

---

2 Esto es, en general, lo que en la ciencia económica se entiende por eficiencia de Pareto, quien formuló el concepto de eficiencia conteniendo la condición aquí descrita como “sin perjudicar a otro(s)”.

la tecnología existente y todos mejoran su bienestar sin perjudicar el de otro), vuelve sistémica la innovación técnica incrementando la capacidad social de producción y, por todo ello, impulsa a la sociedad por una ruta de crecimiento continuo de su bienestar agregado.

La instauración de la “plena libertad civil” (Estado liberal moderno) y su macroefecto económico, el establecimiento del mercado como *sistema*, aseguran la maximización *en el largo plazo* del bienestar público, dadas la dotación de recursos naturales del territorio, la dinámica demográfica, y el castigo estatal –al menos a ciertas formas de maximización a costa de otro(s)– que implica el imperio de la ley, aunque la desigualdad socioeconómica previa se mantenga e incluso pueda incrementarse.

La evolución de la “plena libertad civil” cristalizó en el Estado liberal democrático contemporáneo, cuyo sistema político funciona también como un mercado “político”. En el mercado económico se intercambian bienes o servicios privados, esto es, *divisibles* y, por tanto, consumibles por el individuo de manera exclusiva. En el “mercado político”, en cambio, los bienes o servicios involucrados son públicos, esto es, *indivisibles* y, por tanto, sólo pueden producirse para el consumo colectivo simultáneo (*joint supply*), por lo que no es posible excluir a nadie de su consumo una vez producidos (*impossibility of exclusion*) porque la tecnología disponible no lo permite (De Jasay, 1990). Por ello, para producir bienes públicos suele ser indispensable que lo lleve a cabo la autoridad estatal (en este caso, el mercado económico “falla”). Con la democracia, los individuos *qua* ciudadanos eligen a la autoridad estatal entre candidatos que compiten entre sí (mercado político) ofertando diferentes proyectos políticos (portafolios de bienes públicos a producir con los recursos del erario público).

*De esta manera, la noción de mercado en tanto sistema implica tanto plena libertad de intercambio (mercado económico librecompetitivo para los bienes privados), como Estado democrático (mercado político para los bienes públicos básicos).*

**2. El Estado.** Es el conjunto de instituciones que, por monopolizar en un territorio los medios relevantes de coacción, monopolizan también la capacidad para imponer tanto la Ley que establece derechos de propiedad (las “reglas básicas del juego” social), como el tributo a pagar por los habitantes de dicho territorio “a cambio” de los bienes públicos básicos de “orden” y “seguridad” sólo producibles de esa manera.

Los individuos pagan el tributo porque el Estado disminuye los costos en que deberían incurrir para tener seguridad en sus intercambios (costos de transacción). O porque imaginan que tales costos serán catastróficos, asumiendo *a la Hobbes* que en ausencia de Estado privaría un “estado de guerra permanente de todos contra todos” en el que nadie podría tener la seguridad de terminar ganando (Buchanan, 1975; North, 1981 y Bazúa y Valenti, 1993b).

La producción de tales bienes públicos estatales básicos tiene el carácter de monopolio territorial. Esto hace que el gobernante pueda imponer el tributo. Al establecer “el precio monopólico del Estado”, el gobernante está acotado por la amenaza interna de que grupos de su “mercado cautivo”, los gobernados, puedan desatar un levantamiento general contra tal precio monopólico, y por la amenaza externa de ser invadido por otros estados (Bazúa y Valenti, 1994), las que dependen de la tecnología militar disponible (North, 1981).

Como sus ingresos son una función directa de la masa tributaria que recabe, debe asumirse que siempre que el gobernante pueda incrementar “el precio del Estado” lo hará, a costa del bienestar de los gobernados. Asimismo, como el poder estatal implica oportunidades lucrativas para quien lo detente, debe asumirse que siempre que el gobernante pueda aprovecharlas también lo hará, a costa del bienestar de los gobernados en general o de gobernados específicos o de grupos de éstos.

Como los integrantes del establecimiento buropolítico son seres comunes y corrientes, abusarán de los poderes de que están investidos para maximizar su propio bienestar, siempre que puedan hacerlo y que los costos que de ello deriven sean inferiores a los beneficios esperados. La posibilidad y los costos dependen del tipo de Estado y de la configuración estatal vigente.

De esta manera, el Estado, además de ser el posibilitador de la vida social mediante la producción de los bienes públicos estatales “orden” y “seguridad”, es también, simultánea y contradictoriamente, el depredador del bienestar y la eficiencia sociales mediante la fijación monopólica del “precio” de tales bienes, y los abusos del poder en que incurran sus ocupantes para maximizar su propio bienestar. Por ello, el Estado es un peligro permanente para el desarrollo económico y social.

Por otro lado, como los bienes públicos estatales básicos, “orden” y “seguridad”, una vez producidos son *indivisibles*, cualquier gobernado puede maximizar su bienestar si logra evitar el pago del tributo correspondiente (el famoso problema del *free rider*, originalmente teorizado en

Olson, 1965). Así, debe asumirse que los gobernados eludirán el pago de impuestos siempre que puedan y los costos esperados sean inferiores al beneficio asociado. Con ello *perjudicarán a los que sí pagan*.

*Claramente, ninguna sociedad podría subsistir en el largo plazo si no lograra mantener por debajo de un cierto límite tanto la tasa de abuso del poder y depredación por los gobernantes, como la tasa de gorroneo tributario por los gobernados* (“problema estatal” básico, Bazúa y Valenti, 1993b).

La eficiencia social está indisolublemente ligada a lo anterior. Ella se refiere al mejor uso posible de los recursos propios en una situación dada, sin perjudicar el bienestar de otro(s). Sin embargo, tiene varias implicaciones decisivas.

Primero, una sociedad no puede funcionar eficientemente con cualquier tipo de Estado. En uno en que no prive la “plena libertad civil”, en una autocracia típica de las dominantes hasta el siglo XVI, es imposible que los procesos de producción hagan permanentemente el mejor uso posible de los recursos disponibles e incrementen la capacidad de producción de la sociedad. Ello debido a que en tales circunstancias, los individuos carecen de incentivos para producir e innovar, y los gobernantes tienen infinitas posibilidades para depredar. *En materia de eficiencia social, la libertad individual y la competencia sistémica, por un lado y el control societal sobre los gobernantes, por el otro, carecen de sustituto. Por ello, con un Estado liberal-democrático, puede una sociedad operar sistémicamente de manera eficiente.*

Segundo, no cualquier configuración estatal minimiza la probabilidad de depredación por los gobernantes. Tampoco cualquier tipo de políticas puede promover el desarrollo. Ciertas legislaciones, instituciones, y políticas gubernamentales pueden “matar la gallina de los huevos de oro” de la libertad y la competencia.

**3. Fallas de mercado.** Son situaciones en las que, si bien existe un mercado librecompetitivo, no se alcanza la eficiencia social. Esas situaciones pueden derivar de una intervención del Estado “mínima”, que se reduce a garantizar la vigencia de los derechos de propiedad y de libertad de los individuos. Ante una situación de ese tipo se requiere que el Estado “haga algo más”.

La teoría integrada de las fallas de mercado y de las fallas de Estado específica, por un lado, las condiciones en las que garantizar la eficiencia social general exige “más” intervención del Estado, y por otro lado

especifica también las condiciones en que puede esperarse que tal intervención, a su vez, fallará (Wolf, 1979 y 1993).

Son cuatro las fallas de mercado tradicionales: bienes públicos, externalidades, competencia imperfecta y asimetrías informacionales.

**3.1. Bienes públicos.** La *indivisibilidad* de los bienes públicos viene acompañada de otras dos características: son irivalizables (*nonrivalrous*), sólo pueden producirse “para todos” (*joint supply*), y son inexcluibles, ya que una vez producidos, nadie quedará fuera de su consumo (*impossibility of exclusion* o *nonexcludability*).

Se mencionan tres grandes tipos de bienes públicos:

- irivalizables e inexcluibles (seguridad nacional, seguridad pública, alumbrado y limpieza públicas, “buen gobierno”, etc.);
- irivalizables pero excluibles (puentes, carreteras, parques, etc.), y
- rivalizables pero inexcluibles (recursos de propiedad común, como las tierras de pastoreo, por ejemplo)<sup>3</sup>.

Los enumerados en segundo y tercer lugar son denominados “impuros”. En el primer tipo, el mercado falla porque la combinación de irivalizabilidad e inexcluibilidad lleva a que ningún empresario los produzca, dado que no podría cobrar su precio a los consumidores, ya que éstos tenderían a aprovecharse *consumiendo sin pagar* (“el paraíso del gorrón”).

En el segundo tipo, el mercado falla porque aunque su excluibilidad permitiría que fueran producidos privadamente, el empresario tendería a aprovechar su irivalizabilidad fijando precios superiores al costo marginal (y por tanto ineficientes), lo que implicaría además el subconsumo social del bien en cuestión.

Y en el tercer tipo, el mercado falla porque la combinación de rivalizabilidad con inexcluibilidad hace que sean “el paraíso del depredador”: dada su rivalizabilidad es esperable que los individuos los sobreconsuman, pues por su inexcluibilidad no pagan el costo social marginal del mismo (la famosa “tragedia de los comunes”).

---

3 La inexcluibilidad legal puede hacer que ciertos bienes privados (divisibles) parezcan bienes públicos, por ejemplo, los animales salvajes, los peces, o los árboles de un bosque. Pero ellos no pierden su condición de bienes privados, aunque sean propiedad del Estado y de “libre disposición”. Lo que sí puede considerarse un bien público es que la cantidad de los mismos en una determinada escala espacial no disminuya de un cierto límite, por ejemplo, por consideraciones de equilibrio ecológico.

*En síntesis, en el caso de los bienes públicos, el mercado generalmente falla en alcanzar la eficiencia porque no se producen en absoluto, se producen pero con precio mayor al eficiente y en cantidad menor a la socialmente necesaria, o se depredan.*

**3.2. Externalidades.** Con este término se designan los impactos positivos o negativos que generan las actividades que llevan a cabo los individuos sobre el bienestar de otros sin su consentimiento. En el caso analizado en el punto anterior, la falla de mercado se refiere a un tipo especial de bienes. En este caso, la falla puede darse virtualmente en cualquier tipo de bien, sea porque los precios de mercado no reflejan todos los costos implicados impidiendo que se logre la eficiencia (externalidades negativas), sea porque ni el empresario ni el consumidor “pagan” el perjuicio infligido a terceros cuando se afecta negativamente su bienestar.

El impacto de las externalidades negativas pueden tener diferente escala: micro, meso, macro o megaexternalidades. A su vez, las microexternalidades negativas pueden acumularse-agregarse y producir meso, macro o megaexternalidades, casos en los que se convierten en males públicos (deterioro *indivisible* del bienestar de todos), locales, regionales, nacionales o, incluso, mundiales. La megaexternalidad negativa “contaminación ambiental” acredita la gravedad de este tipo de falla de mercado. Ejemplos de ello se encuentran en la contaminación del aire ciudadano por los gases de los motores de combustión interna, las emanaciones fabriles y demás, como en el sobrecalentamiento del planeta y el amenazante agujero en la capa de ozono. Estos males públicos son atribuibles a fallas de mercado, aunque también podrían derivar de las fallas del Estado dirigidas a corregirlas, así como a las limitaciones de la tecnología disponible (Wells, 1996).

Lo mismo sucede con las *externalidades positivas*. Es el caso de la innovación técnica, que incrementa la capacidad de producción social. Si bien el propietario de la innovación suele obtener ganancias extraordinarias por ella, al producir a costos inferiores a la competencia, esas ganancias desaparecen cuando dicha innovación se generaliza. Los precios de mercado de los productos que incorporan tal innovación no reflejan todo el beneficio que ella reporta a los consumidores. Ello disminuiría los incentivos para innovar, afectando la eficiencia social. Para corregir esta falla de mercado se crearon los sistemas de patentes, que protegen

los derechos de propiedad de los creadores, que así pueden “cobrar” a quienes usen sus “inventos”<sup>4</sup>.

En síntesis, el mercado también falla en garantizar la eficiencia social, porque posibilita que individuos y empresas no paguen por las externalidades negativas o positivas que sus procesos de consumo o producción le infligen a los demás.

**3.3. Competencia imperfecta.** La libre competencia vuelve compatible la propensión racional maximizadora de su propio bienestar de los individuos con la eficiencia social y la maximización del bienestar público en el largo plazo. Ello deriva de que acota y limita tal propensión, al impedir que los individuos fijen el precio de sus productos, y al obligarlos a producir a los costos mínimos posibles dada la tecnología disponible, so pena de ser sacados del mercado por sus competidores.

Sin embargo, todo empresario aspira a “liberarse” de la competencia, y poder así fijar el precio de sus productos, desinteresarse por minimizar sus costos y, por tanto, obtener rentas monopólicas (cobro por encima del precio de mercado librecompetitivo) a costa de los consumidores y del bienestar público. Por ello, existe en el sistema de mercado una propensión al comportamiento no competitivo y una tendencia monopolística.

Las situaciones no competitivas o competencia imperfecta pueden generarse de modo contingente o intencionalmente. El primer caso es el del monopolio natural. Dadas las características de la tecnología disponible y la escala de la demanda esperada del bien en cuestión, así como la barrera de entrada implicada en el monto de la inversión inicial, sólo una empresa puede producir determinado bien o servicio (la generación de electricidad, la televisión por cable o el servicio telefónico en determinadas escalas espaciales). En tales condiciones, el mercado falla porque lo esperable es que el monopolista, de manera similar al caso de los bienes públicos irivalizables pero excluibles, imponga un precio mayor al eficiente, produciendo también una cantidad del bien menor a la socialmente necesaria. Asimismo, la virtual ausencia de competencia o la amenaza de ella, permitirá que la empresa monopólica desarrolle lo que Leibenstein (1976) denominó *ineficiencia X*, esto es, tenderá a operar derrochando *ineficientemente* recursos y, por tanto, con costos más altos

---

4 Las externalidades pueden considerarse bienes o males públicos o semi-públicos, según sus efectos sean positivos o negativos, aunque no todos los bienes o males públicos pueden considerarse externalidades. Las innovaciones técnicas, como el conocimiento, son un bien público (irivalizable aunque excluible en ciertas condiciones) por las externalidades positivas que generan.

de los que son técnicamente factibles, perjudicando el bienestar público. Lo mismo sucede cuando coaliciones empresariales limitan o anulan la competencia intencionalmente para “maximizar a costa de otro(s)”.

Resumiendo, el mercado también falla en garantizar la eficiencia social y, por tanto, la maximización del bienestar público, porque las empresas tienen potenciales intenciones monopolistas, lo cual permite prever que todas las situaciones contingentes (naturales) que puedan convertirse en monopolios afectarán negativamente el bienestar público. Incluso más, las empresas buscarán intencionalmente convertir todas aquellas situaciones que no sean monopólicas. en tales.

**3.4. Asimetrías informacionales.** La información necesaria para que los individuos tomen sus decisiones de maximización constituye un bien público, porque es irivalizable (su consumo por una persona no reduce su consumo por otra). Sin embargo, es excluible, pues se puede ocultar. Ocultar información puede ser una excelente manera de “maximizar a costa de otro(s)”. Ergo, debe asumirse que siempre que puedan, y los costos por hacerlo sean inferiores a los beneficios obtenibles con ello, todos los agentes económicos ocultarán información para *obtener un beneficio, perjudicando a otro(s)*. Si “la información es poder” en el mercado político, es “dinero constante y sonante” en el mercado económico.

Todos los mercados (incluido el de información) se caracterizan por asimetrías informacionales diversas entre productores y compradores y entre productores y trabajadores, generalmente con ventaja para los primeros, sobre todo en relación a la calidad/precio de los productos y a las externalidades negativas involucradas en su producción o su consumo. Ello significa que en todo momento existe una infinidad de microsituaciones *ineficientes* en que los productores “cobran más por lo mismo, o peor, por menos”, maximizando a costa de los consumidores, gracias a sus ventajas informacionales.

En síntesis, el mercado también falla en garantizar la eficiencia social, porque todos los agentes económicos, especialmente los empresarios, son ocultadores potenciales de información relevante, lo que genera asimetrías informacionales diversas que en innumerables ocasiones vuelven ineficientes los intercambios porque en éstos “unos maximizan a costa de otro(s)”.

A estos cuatro tipos generales de fallas de mercado, que responden al llamado individualismo metodológico, se les puede agregar *la tendencia a las crisis y la tendencia a la extinción del sistema de mercado*, descu-

biertas por la “crítica de la economía política” llevada a cabo por Marx. De hecho, esta “crítica” tuvo el objetivo general de demostrar los límites de los descubrimientos fundacionales de Smith y Ricardo, en relación al potencial de progreso material imputable, precisamente, a la libertad y a la competencia (el mercado), del cual el primero esperaba “el progreso económico ininterrumpido de la humanidad” y el segundo, más circunspecto, el “estancamiento en el largo plazo” del mismo.

En términos generales, puede considerarse exitosa, aun hoy, tal “crítica”, a pesar de que su lenguaje y lógica filosófica, así como su enfoque teórico-analítico, resulte de muy difícil comprensión para los individualistas metodológicos.

Tanto la tendencia a las crisis económicas de diverso tipo, como la tendencia a la extinción de la ganancia (cuando por la innovación técnica permanente la composición orgánica del capital llegue a tener su máximo valor posible), ambas denominables hoy sistémicas, pueden considerarse fallas de mercado en el plano macrosocial: en mantener el crecimiento económico *ininterrumpido* la primera, y en garantizar su propia *sustentabilidad funcional* en el largo plazo la segunda. Otro problema es si teóricamente se puede seguir considerando a tales tendencias, como hizo Marx en su tiempo, el límite histórico del mercado *qua* sistema social.

De esta manera, las conocidas “denuncias” del mercado que lo presentan como “reino del más fuerte” y, por tanto, como juego de suma cero en el que lo que ganan “los fuertes” lo pierden “los débiles”, no tienen relación alguna con la obra de Marx, sino que, peor aún, confunden realidades histórico-empíricas imputables a las fallas de mercado, a las fallas de Estado, o a ambas, con lo que es el mercado.

**4. Fallas de Estado.** Son situaciones en las que la intervención estatal que intenta corregir fallas de mercado tampoco alcanza la eficiencia, sea porque no las resuelve y por tanto gasta inútilmente recursos públicos, sea porque resuelve derrochando recursos, sea porque genera nuevos estados sociales negativos. En todos los casos, el bienestar público empeora en lugar de mejorar.

Las fallas de Estado no tienen que ver con el “tamaño” del Estado, ni con la “amplitud” de la intervención estatal: *tienen que ver con la calidad de la gestión estatal.*

Mientras las fallas de mercado pueden ser consideradas fallas de la libertad y la competencia, las fallas de Estado constituyen fallas

de la autoridad. Existen tres tipos de fallas de Estado que se mencionan tradicionalmente, a saber:

**4.1. Imperfecciones de la democracia directa.** Se trata de una situación en la que los ciudadanos tienen el derecho constitucional colectivo de tomar decisiones estatales sustantivas que involucren el uso de recursos públicos. Ello plantea diversos problemas.

Primero, estas decisiones democráticas tienen el carácter de bien público (o de mal público, según sean sus consecuencias). Ello deriva de su indivisibilidad e inexcluidad, así como de que la participación individual en las mismas es inversamente proporcional al tamaño del grupo de decisores (peso individual =  $1/X$ ). Por esto último, cabe esperar que una parte de los ciudadanos prefieran ahorrarse el costo de la participación. Habrá así una tasa de *abstención racional* o gorroneo sociopolítico y, también, una tasa de *ignorancia racional* respecto de las distintas propuestas de decisión planteadas. Esto reduce la expresividad social de las decisiones y pone en duda su eficiencia.

Segundo, dadas las diferencias entre los individuos en materia de preferencias y de las intensidades de éstas, la única regla de votación que garantizaría la eficiencia de todas las decisiones posibles sería la unanimidad, pues no se debería “maximizar perjudicando a otro(s)”, ya que todos los individuos tendrían implícitamente “derecho de veto”. Sin embargo, así se paralizaría la toma de decisiones. En virtud de ello, se adoptan reglas de votación menos estrictas, que presentan el riesgo de posibilitar *tiranías de mayoría* (el resultado perjudica explícitamente el bienestar de alguna minoría), *votación sofisticada* (que no expresa las verdaderas preferencias del votante, sino su intención de producir un resultado distinto al menos preferido), y *paradojas de voto o mayorías cíclicas* (el resultado de la votación es el menos preferido proporcionalmente por los votantes). En todos estos casos, la decisión adoptada es ineficiente porque implica que “unos maximizan su bienestar perjudicando a otro(s)”.

Tercero, mientras los sistemas de votación permitan al votante expresar sólo la preferencia, *pero no la intensidad de la misma*, toda decisión será parcialmente ineficiente.

*En síntesis, el Estado falla o tiende a fallar, en el caso de la democracia directa, cuando no rige la regla de la unanimidad, y cuando el sistema de votación no permite que los individuos expresen tanto sus preferencias como la intensidad de las mismas. En esas condiciones son posibles todo tipo de decisiones ineficientes, esto es, decisiones que no agregan las preferencias de todos los individuos, que lo hacen parcialmente, que*

*no incrementan el bienestar público, o que lo hacen perjudicando el bienestar de algunos miembros del público.*

**4.2. Imperfecciones de la democracia representativa.** Una situación en la que el público ciudadano tenga el derecho constitucional no de tomar decisiones estatales sustantivas, como en el caso anterior, *sino sólo a elegir a los que las tomen*, plantea no sólo todos los problemas mencionados en el punto anterior, sino algunos otros.

Primero, dadas las diferencias de preferencias en el público elector, los políticos, maximizadores racionales de su propio bienestar, tenderán a “empaquetar” proyectos de decisión heterogéneos e incluso inconsistentes entre sí, con la finalidad de conquistar el voto de distintos grupos, para maximizar la probabilidad de ser elegidos. Por ello, su efectiva elección tenderá a no representar una voluntad pública mayoritaria hacia ninguno de tales proyectos, lo que perjudica la eficiencia de la elección y, sobre todo, su relevancia para la posterior toma de decisiones.

Segundo, a lo anterior hay que agregar los altos costos que implica para los electores la vigilancia del comportamiento de los elegidos, y la dificultad para obtener la información indispensable para efectuar dicho control (problema *principal-agent*). Esas limitaciones permiten que los políticos, *qua* legisladores, posterguen el interés público nacional, priorizando sus probabilidades de reelección o de mantener una posición expectante dentro del sistema político o, si no es posible la reelección, aquello que les produzca mayores beneficios inmediatos, atendiendo los intereses de grupos especiales. La generalización de este tipo de comportamiento (*pork barrel politics*) tenderá a impedir la eficiencia general de las decisiones de la legislatura y, por tanto, su funcionalidad respecto de los intereses públicos.

Tercero, de la misma manera, y por similares razones, los políticos *qua* funcionarios ejecutivos tenderán a incrementar una vez elegidos el tamaño de sus aparatos burocráticos, así como sus presupuestos, con independencia de si ello eleva el bienestar público, generando así una trayectoria tendencialmente decreciente de la eficiencia en el uso de los recursos públicos en el largo plazo. Tenderán también a financiar los eventuales déficit públicos que se generen por el comportamiento mencionado anteriormente, con endeudamiento en vez de con incrementos impositivos, sacrificando así la eficiencia pública presente y futura. Priorizarán la atención a los intereses de los pequeños grupos organizados (típicamente empresariales) frente a los de colectivos de mayor tamaño pero no organizados (típicamente de consumidores). Dada su condición

de *rent seekers* (Buchanan, Tollison y Tullock, 1980), tomarán decisiones que produzcan beneficios concentrados para los primeros con costos difusos para los segundos; típicamente, interviniendo de diversas formas en los mercados *para restringir la competencia, crear monopolios o cuasi-monopolios y generar rentas monopolísticas*. De ese modo, maximizarán a costa de los gobernados y sacrificarán la eficiencia general, depredando el bienestar público y generando, en el mejor de los casos, una trayectoria de crecimiento económico inferior a la tecnológicamente obtenible, cuando no una de estancamiento o, peor, de larga atonía decreciente.

Podemos concluir que el Estado falla o tiende a fallar, también en el caso de la democracia representativa, porque los políticos elegidos (representantes) tienden a autonomizarse de sus electores o representados, debido a la pluralidad de visiones e intereses de éstos, los altos costos implicados en la vigilancia de aquéllos y la ventaja sociosistémica de que gozan los pequeños grupos de interés. Se adoptan así decisiones tendientes a maximizar el bienestar de los representantes y el de sus aliados, socios o clientes. Así se generan males públicos buropolíticos (lesiones al bienestar de todos o casi todos, infligidas por decisiones gubernamentales)<sup>5</sup>.

**4.3. Provisión burocrática de bienes y servicios privados.** Los dos grupos anteriores constituyen fallas del mercado político o de la democracia en la revelación y agregación de las preferencias ciudadanas. Hay también *fallas de política, fallas decisionales*, esto es, estrategias de acción gubernamental que no producen efectos positivos sobre problemas públicos típicos de las sociedades modernas. Y aunque éstas son posibles y hasta inducidas por las anteriores, deben ser distinguidas conceptualmente.

Por “provisión burocrática” se entiende la que es realizada por agencias gubernamentales cuyos ingresos proceden predominantemente de fondos públicos y no de la venta de los bienes o servicios que producen. A diferencia de las empresas privadas, esas agencias gubernamentales no necesitan exponerse a la competencia del mercado para mantenerse, esto es, no necesitan comprobar que sirven al interés público produciendo con los estándares de precio y calidad existentes.

De tal situación son esperables al menos tres problemas:

---

5 En Bazúa y Valenti (1993a) se realizó un primer acercamiento al tema, y se acuñó el concepto de “males públicos buropolíticos”.

- Dado que los ejecutivos burocráticos son maximizadores racionales de su propio bienestar y sus ingresos globales son una función del presupuesto de las agencias que manejan, los costos de operación tenderán a ser superiores a los costos mínimos tecnológica y administrativamente posibles. Por ello, la gestión de dichas agencias gubernamentales desarrollará una *ineficiencia X* muy significativa.
- Los ejecutivos de las agencias gubernamentales tienen una *ventaja informacional* sobre los proveedores de recursos (problema *principal-agente*). Por ello, el presupuesto de esas agencias tenderá a ser superior a los costos de operación. Contendrá, invisiblemente, un “presupuesto discrecional” que, aunque no pueda ser legalmente apropiado a título individual por los ejecutivos, representa una especie de *doble ineficiencia X* que, sumada a la anterior, conforma la *pérdida de agencia* o *ganancia rentista del burocrático*, pagada por el público contribuyente.
- Dada la ausencia del incentivo sistémico, esto es, de competencia, dichas agencias gubernamentales tenderán a desarrollar una *sustancial morosidad en materia de innovaciones*, y tenderán a la esclerosis organizacional o institucional.

Así, la provisión burocrática de bienes y servicios en general constituye una falla de Estado. La provisión burocrática de los bienes públicos básicos “orden y seguridad”, posibilitadores de la vida social, hasta ahora ha sido ineludible. La *pérdida de agencia* o *renta burocrática* a ello imputable, sin embargo, puede ser mayor o menor, según sean las características de la configuración estatal en cada caso.

Por ello, puede aseverarse que la provisión burocrática de bienes o servicios *privados* (divisibles) mediante agencias gubernamentales es una falla de Estado total y absolutamente evitable. *Si se disolviera la agencia gubernamental, que produce bienes o servicios privados a precios subsidiados, y se entregara el subsidio directamente al consumidor, podría beneficiarse a más consumidores o a los mismos gastando menos recursos, ahorrándose así la “pérdida de agencia” o renta burocrática, y mejorando la eficiencia gubernamental y social.* Pero, la burocracia de la agencia dejaría de “ganar” a costa del bienestar del público ciudadano y contribuyente.

Desde el punto de vista de política pública, la teoría de las fallas de mercado y la teoría de las fallas de Estado sugieren varias líneas estratégicas frente a los imperativos exógenos derivados de la globalización.

En primer lugar, el interés público en la maximización del bienestar (desarrollo) en el largo plazo, que existe en todo Estado moderno y exige la minimización de las fallas de mercado y de las fallas de Estado. Ello puede obtenerse con una opinión pública y una clase política capaces de absorber y recrear el conocimiento científico-técnico disponible en el diseño de las políticas públicas estratégicas, indispensables para combatir y vencer las siempre multiformes tendencias a la ineficiencia social (“maximización a costa de otros”) que se anidan sistémicamente en la socialidad humana y, sobre todo, en el Estado.

En segundo lugar, el desarrollo es inimaginable sin una gestión estatal de alta calidad, la que depende, críticamente, del combate político y de política pública para superar las fallas de mercado –“bienes públicos”, “externalidades”, “asimetrías informacionales”, “competencia imperfecta” y “tendencias a la crisis”–, así como las fallas de Estado –“democracia directa”, “democracia representativa”, “provisión burocrática de bienes públicos” y, muy especialmente, “provisión burocrática de bienes o servicios privados”–.

### C. El caso de la educación

La educación puede considerarse un caso de falla de mercado porque, hipotéticamente, si se dejara al libre mercado su producción no se efectuaría eficientemente. Los argumentos para sustentar la anterior afirmación son los siguientes:

- i) La educación es el servicio educacional que producen las instituciones educativas (IE), y en tanto tal *es un bien privado y no un bien público*, porque es *divisible*, y por ello puede producirse en las cantidades, calidades y tipos que se ajusten a las preferencias y restricciones presupuestarias de los consumidores<sup>6</sup>.

Sin embargo, el consumo de servicios educativos *de cierta calidad* por niños y jóvenes de entre 5 y 24 años, que tengan las capacidades intelectuales necesarias, es un elemento estratégico del desarrollo nacional, por cuanto de él puede esperarse el incremento tanto de la

---

6 Sin embargo, las clases dictadas por el profesor son *indivisibles* en la escala del aula, esto es, que son un *bien micropúblico “impuro”*, pues tiene excluibilidad igual que, por ejemplo, los conciertos en un auditorio, los filmes en un cine, o una pieza dramática en un teatro.

productividad individual futura como de sus ingresos. Dicho consumo es una inversión en capital humano (Becker, 1983) que, junto con otros factores, determina la competitividad de la economía, su capacidad de crecimiento y el mejoramiento de la distribución factorial, familiar y personal del ingreso en el mediano y largo plazo. Por ello, si bien los servicios educativos son un bien privado, el consumo *de cierta cantidad con cierta calidad* de los mismos por todos los niños y jóvenes con la capacidad para ello, puede considerarse un bien público estratégico.

Si la educación se dejase al mercado, algún porcentaje de niños y jóvenes (o sus familias) no estarían en condiciones de pagar el precio y no la consumirían. Habría así un perjuicio del interés público en potenciar el desarrollo nacional. Se produciría una cantidad de servicios educativos inferior a la *públicamente* necesaria<sup>7</sup>.

- ii) Una segunda razón para considerar que “el mercado falla” en la educación es que los servicios educativos son “*bienes post-experienciales*” (Weimer y Vining, 1992): el consumidor no puede valorar su calidad sino hasta bastante después de consumirlos, y es difícil hacerlo por la inevitable participación causal de otros factores. Ello los convierte en un caso de “paraíso del defraudador” que, aprovechando las asimetrías informacionales, “maximiza a costa de los consumidores” ocultándoles información. Las formas del fraude educativo son múltiples y diversas. Pero todas tienen en común que el dueño de la IE sacrifica la calidad de sus servicios para incrementar sus utilidades empresariales, típicamente, contratando profesores “baratos” (con pocos méritos académicos), en lugar de profesores “caros” (con altos méritos académicos) o, en el caso de la educación superior, haciéndolos impartir tantas “horas/clase” que no pueden investigar. Por lo mismo, si se dejase la educación “en manos del mercado”, habría un *fraude educativo generalizado* y la calidad promedio sería inferior a la *públicamente* necesaria.
- iii) Como el mercado no produce *por sí solo* la información pertinente sobre la calidad de las distintas ofertas educativas, el consumidor elige la IE casi “a ciegas” y, además, padece una condición de consumidor cautivo durante el tiempo que duran los estudios, todo lo cual agrava lo anterior.

---

7 Lo mismo podría argumentarse para todos aquellos bienes privados (divisibles) considerados indispensables para que las personas disfruten, desde el nacimiento, de una vida mínimamente digna.

iv) Las elecciones individuales de carrera por los jóvenes son una función de diversos factores, uno de los cuales es el flujo de ingresos esperado. Si tampoco existe información acerca de la evolución de las diversas carreras, los individuos eligen éstas también “a ciegas” y, así, la agregación social de sus elecciones difícilmente puede coincidir con el perfil general del *stock* de capital humano requerido por el desarrollo nacional.

Si la educación se dejase “en manos del mercado”, no se produciría ni la cantidad, ni la calidad, ni el perfil profesional *públicamente* necesarios de la misma. La intervención del Estado busca evitar tal lesión al interés público estratégico.

¿Qué puede hacer el Estado para corregir estas fallas del mercado educativo, sin generar una falla de Estado con efectos iguales o peores?

**1. La intervención del Estado para corregir la falla “deficiente calidad”.** Es necesario “definir el problema” desde una perspectiva de política pública, apreciando la compatibilidad entre su causalidad y los medios con que cuenta el Estado para intervenir.

El problema del fraude educativo tiene tres dimensiones: i) la naturaleza post-experiencial de los servicios educativos; ii) la condición de “mercado cautivo” durante varios años (monopolio temporal) que padecen los consumidores, dados los costos “de salida” implicados; y iii) la condición de obsolescencia en la que puede caer la calidad educativa, dados los continuos cambios que experimentan todos los campos del conocimiento.

Para resolver el problema, habría que eliminar la condición de “mercado cautivo” de los consumidores de las IE y producir y publicitar permanentemente información sobre la calidad comparativa de los servicios que ellas prestan y de las tendencias de cada campo técnico o profesional. De esa manera, los alumnos (o sus familias) no “elegirían a ciegas” IE y carreras, ni tendrían que permanecer en éstas hasta el final de los estudios correspondientes. Ello minimizaría la probabilidad de que el perfil de la oferta educativa *media-superior* y *superior* no coincidiera con la que se considera adecuada. Asimismo, llevaría a que las IE contrataran profesores “caros” y actualizaran permanentemente sus servicios.

La ganancia para el interés público que provocarían estas modificaciones se generaría porque con esta política la intervención del Estado haría un “buen uso público del interés privado” (Schultz, 1980).

**2. Fallas de Estado al corregir la falla de mercado “deficiente calidad”.** Hay que distinguir y analizar los casos de regulaciones contraproducente y burocratizante.

*a) Regulación contraproducente.* Si la política consistiese, por ejemplo, en dictar una legislación que castigase el fraude educativo con la obligatoriedad de que la IE reintegrase a valor presente lo que el alumno o la familia pagó, definiéndolo como “incumplimiento de contrato”, sucedería lo siguiente:

- las IE ofrecerían programas de estudios mucho más generales y vagos que antes, para protegerse *ex ante* contra las demandas que tal legislación posibilitaría, lo que elevaría, en vez de disminuir, la probabilidad de ocurrencia del fraude, pues con tales programas el margen de maniobra sería mayor;
- se produciría una cierta cantidad de demandas contra las IE, una buena cantidad de las cuales buscaría que su inversión en capital humano les resultara gratis (también son potenciales “maximizadores a costa de otro”) e, incluso, habría demandas secretamente financiadas de unas IE contra otras (competencia desleal), lo que no favorecería la calidad promedio, y
- los tribunales especiales se sobrecargarían, los nuevos jueces “académicos” recibirían todo tipo de ofertas o presiones para resolver en un sentido o en otro; las “señales del Estado” para las IE serían inciertas y no se ganaría en calidad promedio.

Así, el público ciudadano y contribuyente perdería dos veces con esta política pues, además de no resolverse el problema de calidad, se habrían malgastado sus impuestos en tribunales ineficaces, debido a una legislación contraproducente.

*b) Regulación burocratizante.* Igualmente, si la política consistiese en normar detalladamente los requisitos para las IE en materia, por ejemplo, de alumnos/grupo, alumnos/profesor, volúmenes/alumno (biblioteca), instalaciones, salarios, prestaciones y colegiaturas, sucedería lo siguiente:

- un buen número de IE no podrían “saltar” las altas barreras de entrada implicadas en tal normatividad, quedando sólo las “ricas” pero no necesariamente las mejores, *limitando la competencia* y generando un oligopolio, lo que incrementaría la probabilidad de fraude;
- tales barreras dificultarían, además, la creación de nuevas IE’s con ofertas innovadoras, agravando el efecto negativo anterior, y

- los nuevos burócratas fiscalizadores recibirían ofertas de sobornos para permitir el cumplimiento parcial o la simulación de los mencionados requisitos, y en muchos casos los aceptarían, agravando también el efecto negativo anterior.

No se resolvería, pues, el problema, y se habrían malgastado recursos procedentes de impuestos, con nuevos burócratas casi inevitablemente ineficaces.

La promoción estatal de la eficiencia social en general tiene que efectuarse asumiendo que la fuerza más poderosa que mueve la vida social es el interés privado, y que su compatibilización con el interés público exige políticas inteligentes que generen contextos normativos, institucionales y situacionales adecuados, más que punitividades y poderes burocráticos.

**3. La intervención del Estado para corregir la falla “insuficiente cantidad”.** Desde una perspectiva de política pública, este problema tiene básicamente dos dimensiones:

- i) los ingresos de muchas familias no les permiten financiar la educación de sus hijos, lo que puede considerarse un problema temporal, ya que en el largo plazo, casi con cualquier trayectoria esperable de desarrollo económico nacional, tal segmento irá disminuyendo en términos absolutos y relativos, y
- ii) la inversión en capital humano, en especial los estudios superiores, implican un grado de autonomía individual del alumno que suele chocar con determinados aspectos de las culturas tradicionales. Por ello, en muchos casos aunque los niños o jóvenes tengan las capacidades mínimas necesarias y la voluntad de estudiar, y sus familias cuenten con los ingresos suficientes, éstas no estarían dispuestas a hacerlo, e incluso ejercerían presión para frustrar tales estudios, como en el caso paradigmático de las mujeres.

Para resolver este problema, la política tendría que subvencionar directamente las colegiaturas de esos niños o jóvenes, condicionando tales subvenciones a su buen desempeño académico, y en el caso de los jóvenes mayores de edad, debería subvencionar a aquellos que tuviesen problemas de resistencia de sus familias, proporcionándoles el ingreso adicional mínimo indispensable para independizarse de ellas, si así lo llegaren a decidir.

Además, debería imponer costos catastróficos a la discriminación, en especial de género, raza, religión o nacionalidad, en el proceso de admisión, evaluación y titulación en las IE.

Aun así quedaría una proporción de jóvenes que, teniendo capacidad, no estudiarían. Serían aquellos que no lo desearan, presumiblemente porque sus expectativas de vida no pasan por tal tipo de inversión en capital humano. En estricto sentido, ello podría ser considerado un problema público sólo si la proporción de estos jóvenes fuese importante. Incluso en este caso, poco podría hacerse, porque se rebasaría lo que es posible realizar por el Estado en un contexto liberal-democrático.

Con esta política, la intervención del Estado generaría, además, diversos efectos positivos en el mercado de educación. En primer lugar, al crecer sustancialmente la demanda solvente de servicios educativos, se crearían nuevas IE y se incentivaría la competencia, lo que elevaría la calidad promedio. La sociedad estaría invirtiendo en su futuro al máximo de sus posibilidades y, al haber corregido la falla “deficiente calidad”, lo estaría haciendo eficientemente.

En segundo lugar, habría impactos positivos en cadena hacia atrás, hacia los mercados de trabajo académico profesional, de insumos pedagógicos y didácticos, de libros, etc., con ganancia sustancial para el conjunto de la economía nacional.

**4. Fallas de Estado tratando de corregir la falla “insuficiente cantidad”.** Para enfrentar esta falla, hay varias alternativas posibles en educación, que se analizan a continuación.

*a) Producción directa de servicios educativos a precios subsidiados.* Si se adoptase una política consistente en crear IE públicas con colegiaturas subsidiadas, se incurriría en la falla de Estado “provisión burocrática de bienes y servicios privados”. Cabe esperar lo siguiente:

- Si la calidad comparativa de los servicios de las nuevas IE públicas fuese superior a la calidad promedio en el mercado y su cantidad fuese significativa, ello incrementaría la competencia y tendría, en principio, un efecto positivo en la calidad promedio.
- Empero, no se resolvería el problema, pues las colegiaturas subsidiadas de las nuevas IE públicas no podrían ser financiadas por muchos posibles alumnos con deseo y capacidad de estudiar pero sin los recursos necesarios. Ello sería así, incluso aunque bajara el valor de las colegiaturas promedio en el mercado.

- El subsidio implicado en tales colegiaturas sería generalizado e indiscriminado, lo que implicaría usar ineficientemente los recursos públicos. No se resolvería el problema y se malgastaría lo invertido.

*b) Producción directa de servicios educativos gratuitos.* Si a la política anterior se le agregase una disposición por la cual las colegiaturas fuesen cero, se obtendrían los siguientes resultados:

- En principio, solucionaría lo fundamental del problema, pues casi todos los eventuales candidatos con deseo y capacidad de estudiar podrían hacerlo en alguna de las IE públicas y gratuitas.
- No se atacaría el problema conexo de los jóvenes con problemas de oposición familiar a sus estudios, ni el problema de la discriminación (pero esto podría enfrentarse con supuestos adicionales, sin alterar el eje de esta argumentación).
- Se derrocharían los recursos públicos al subsidiar a quien no lo necesita (las familias con ingresos suficientes, que no tendrían que financiar la inversión en capital humano de sus hijos ya que podrían enviarlos a las IE públicas y gratuitas).
- No se provocaría el efecto positivo de la política anterior sobre la calidad promedio de los servicios, ya que no se incrementaría la competencia, pues el mercado se segmentaría en dos grandes zonas, una privada para “ricos” y otra pública para “pobres” y para aquellos “ricos” dispuestos a traspasarle su gasto educativo al conjunto del público ciudadano y contribuyente.
- La gratuidad de los servicios de las IE públicas produciría una cultura de indiferencia respecto a la calidad de los mismos en los estudiantes y sus familias y, sobre todo, en los cuerpos profesoriales y en los directivos de aquellas. La calidad del servicio tendería a disminuir respecto a las IE privadas y, peor aún, ello bajaría la calidad promedio en el mercado de educación. Esto sucedería aunque los dirigentes y profesores “fundadores” estuvieran animados por el mejor sentido público y el mayor sentido académico, pues en ausencia de presión sistémica exógena procedente del “cliente”, la dinámica institucional se orientaría hacia la oferta en vez de hacia la demanda, haciendo proclive a la esclerosis a la IE pública y gratuita y refractaria al cambio.
- Dicha gratuidad induciría, además, al desarrollo exponencial de la “ineficiencia X” en las IE públicas, pues desconectaría el desempeño de los ingresos tanto de los directivos como del resto de los trabajadores.

- Tal gratuidad alimentaría la cultura estatista-populista que concibe como “derecho social” el traspaso de todo tipo de costos privados (individuales, familiares o grupales) al público ciudadano y contribuyente mediante el pago de los mismos con cargo al erario, haciendo muy costosa políticamente la erradicación de esta situación públicamente negativa.

Así, entonces, aunque se resolvería la falla de mercado “insuficiente cantidad”, la gratuidad de la educación pública implicaría una mala utilización de recursos procedentes de impuestos, se deterioraría la calidad promedio de la educación, y quedaría sociopolíticamente “blindada” contra cualquier intento de corrección posterior, con severo perjuicio del interés público estratégico del país.

*c) Asignación de poderes monopólico-territoriales a las IE públicas y gratuitas.* Si a la política de gratuidad de los servicios de las IE públicas se le agregase una política consistente en dotar a éstas de monopolio territorial (sólo una IE pública y gratuita en cada zona del territorio), cabría esperar lo que sigue:

- Tal monopolio territorial le garantizaría una clientela a cada IE pública y gratuita, *adicionándose ello al monopolio temporal del que goza*, lo que agravaría todos y cada uno de los efectos públicos negativos atribuibles a la gratuidad.
- El monopolio territorial, además, *eliminaría incluso la competencia* entre IE públicas y gratuitas, lo que sumado a la ausencia absoluta de competencia con las IE privadas extremaría el efecto negativo de la gratuidad sobre la calidad de los servicios de aquéllas y, por tanto, en la calidad promedio en el mercado.

Esta política generaría mayores pérdidas, pues al mal uso de los recursos y el “blindaje” contra todo intento de corrección posterior, se agregaría el deterioro de la calidad de la educación pública y, con ello, la calidad promedio de la educación en general, agravando el perjuicio del interés público estratégico del país.

*d) Subvención de IE públicas condicionada sólo a la matrícula.* Si a la política de gratuidad de los servicios de las IE públicas y de monopolio territorial se agregase que la subvención estuviese condicionada sólo a la cantidad de alumnos inscritos, lo esperable sería:

- Los directivos de las IE públicas tenderían a inflar su matrícula para maximizar la subvención gubernamental, aprovechando su ventaja

informativa sobre la agencia subvencionadora (problema “principal-agente”). No se sabría realmente cuántos alumnos estarían realizando estudios.

- Tales directivos tenderían, además, a relajar los requisitos tanto de admisión como de permanencia, aboliendo incluso la expulsión por bajo rendimiento académico, para maximizar su matrícula. Esto conspiraría contra el nivel de calidad de los servicios educativos.
- La dinámica de las IE públicas tendería a otorgar la menor prioridad al profesor y al *ethos* académico, en beneficio de los funcionarios, la administración y el *ethos* burocrático. Con ello, el fraude educativo, por el desprecio burocrático de los determinantes decisivos de la calidad tendería a volverse sistémico. Así, la subvención basada en la matrícula sólo incrementaría exponencialmente el perjuicio al interés público estratégico del país.

*e) Exención del rendimiento de cuentas a IE públicas.* Si a la gratuidad de los servicios de las IE públicas, territorialmente monopólicas y subvencionadas condicionadamente sólo a la matrícula, se le agregase la *exención de la obligación de rendir cuentas de lo que hacen con los recursos públicos que se les entregan*, sería esperable que:

- Tenderían a generalizarse las formas de depredación burocrática de recursos públicos.
- Las IE públicas tenderían a convertirse en “botín” de grupos de todo el espectro político, pues la exención de rendición de cuentas representaría la posibilidad de disponer de recursos públicos sin los controles normales. El sistema público de educación se transformaría en espacio de lucha política y en la selección de los directivos terminarían predominando más los criterios político-facciosos que los criterios académicos.
- Si ante la acumulación de evidencias sobre la negatividad de la situación se quisiese “hacer algo”, resultaría políticamente más fácil crear nuevas IE públicas con supuestos “nuevos modelos educativos” para “predicar con el ejemplo”, que enfrentar la situación, pues esto implicaría lesionar los intereses de grupos políticos poderosos.

La exención de la rendición de cuentas incrementaría también exponencialmente el perjuicio al interés público estratégico del país.

*f) Evaluación burocrática de IE públicas.* Si a la gratuidad de los servicios de las IE públicas, territorialmente monopólicas y eximidas

de la obligación de rendimiento de cuentas, se le agregase una política de evaluación educativa de las mismas por la agencia subvencionadora, *que no hiciera públicos los resultados de tal evaluación*, sería esperable lo siguiente:

- Bajo el supuesto de que tales evaluaciones responderían a algún modelo consistente de IE “de alta calidad”, podría esperarse la prefiguración de algún proceso de “reingeniería institucional” de las IE públicas hacia la “alta calidad”. Sin embargo, dicha política intentaría corregir sólo los efectos negativos de las subvenciones con base en la matrícula y, en parte, los que derivan de la exención de la rendición de cuentas, pero dejaría intacto el resto. Sería improbable que tal proceso se produjese. Aprovechando su carácter de largo plazo, el secreto de la evaluación y su ventaja informacional respecto a la agencia, los directivos tenderían a simular tal proceso para dar tiempo a la llegada del próximo titular de ésta. Ello les resultaría más económico políticamente que afectar los poderosos intereses existentes en las instituciones a su cargo.
- Esta política resultaría, además, sumamente costosa no sólo en términos de recursos públicos, sino también de esfuerzo gerencial para evaluar cada una de las IE públicas.

Aunque la evaluación burocrática corrigiera algunos efectos negativos de las políticas anteriores, el secreto de los resultados de las evaluaciones tendería a impedir tal corrección y, por tanto, se malgastarían los recursos asignados a ello.

Del análisis realizado se desprende que uno de los peores mundos imaginables en materia de educación, sería la combinación de alguna de las fallas de Estado en materia de calidad, con las cinco últimas fallas de Estado en materia de cantidad. Un sistema educativo en el que la intervención del Estado adopte, en materia de cantidad, una política de creación de IE públicas, gratuitas, territorialmente monopólicas, exentas de rendición de cuentas y con subvención condicionada sólo a la matrícula y a evaluaciones burocráticas de su desempeño y, en materia de calidad, una política de regulaciones burocráticas o contraproducentes, se convertiría en un macro-mal público sin posibilidad cierta de erradicación o corrección.

Por ello, constituye un error o una ingenuidad postular la identidad sin más entre educación pública e interés público.

## D. Criterios generales de política pública en materia de educación

### 1. Criterios generales de política

El interés público estratégico en educación en un Estado moderno lleva a garantizar permanentemente:

- a) que la *calidad comparativa* de la educación nacional sea *internacionalmente competitiva*;
- b) que no haya niño o joven con deseo y capacidad que se quede sin educación;
- c) que las características disciplinarias y profesionales de la oferta educativa correspondan a las necesidades de largo plazo del desarrollo nacional, y
- d) que el uso de recursos públicos en educación sea eficiente.

Para que la intervención del Estado pueda garantizar lo anterior debe asumirse que la clave consiste en diseñar una articulación inteligente y eficaz entre “mecanismos de mercado” y “mecanismos de Estado”. El análisis efectuado aquí sugiere, al menos, tanto “prescripciones” como “contraindicaciones” generales para ello.

#### *Ocho “prescripciones generales” de política educativa*

1. Promuévase tantas IE privadas como sea posible para estimular la competencia, la especialización y la diversificación de la oferta en el mercado educativo y establézcanse condiciones mínimas para otorgarles la licencia correspondiente.
2. Establézcanse IE públicas sólo en el caso en que resulte necesario ofertar servicios educativos en áreas geográficas en las que no exista o sea insuficiente la oferta privada, o en áreas o campos disciplinares y profesionales nuevos que puedan considerarse de importancia estratégica para el país, o en los que no haya suficiente y adecuada competencia en el sector privado. Establézcase, asimismo, que se calculen sus colegiaturas para autofinanciarse y defínase una política de Investigación y Desarrollo (en esta materia también falla el mercado) para financiar directamente proyectos de investigación, laboratorios, equipo e instalaciones, en el segmento superior del sistema educati-

vo, en función de los requerimientos estratégicos del desarrollo nacional.

3. Impídase la formación de monopolios, oligopolios o IE “gigantes”, públicas o privadas, pues ello perjudica, tarde o temprano, la calidad de los servicios.
4. Establézcase una agencia gubernamental especializada en recabar, producir y publicitar permanentemente información acerca de: i) la calidad comparativa nacional e internacional de los servicios de todas las IE; ii) la evolución de los mercados de trabajo profesional. Establézcase la obligatoriedad para todas las IE de aportar la información necesaria correspondiente y de financiar dicha agencia.
5. A cargo de la misma agencia, establézcase un sistema nacional de revalidación obligatoria de estudios para todas las IE en todos los niveles (básico, medio, medio-superior y superior), en todas las áreas o campos disciplinarios o profesionales, de manera que los estudiantes tengan en todo momento la posibilidad de continuar sus estudios en una IE distinta.
6. A cargo de la misma agencia, establézcase un sistema nacional de becas que, sobre la base de un padrón permanentemente actualizado, subvencione directamente un porcentaje de las colegiaturas de todos aquellos alumnos cuyas familias, comprobadamente, tengan ingresos menores a determinadas “líneas” o “bandas”, a las que correspondan porcentajes distintos de subvención (digamos, de 10% a 100%), condicionada ésta al buen desempeño académico. Establézcase una línea de crédito especial para jóvenes que, por problemas familiares, necesiten independizarse económicamente. Háganse válidas las subvenciones para todas las IE, públicas o privadas, para estimular la competencia entre ellas por la captación de dicha subvención, que será el mayor segmento del mercado.
7. Establézcase pena corporal para los profesores, administrativos o directivos que incurran en discriminación de género, raza, religión, región o nacionalidad, en el proceso de admisión, evaluación o titulación en las IE.
8. A cargo de la misma agencia, establézcase un sistema nacional de profesores que se haga cargo de las prestaciones básicas de éstos, para estimular la competencia en el “mercado de académicos” entre las IE, erradicando los costos de “pérdida de prestaciones” que enfrentan al preferir prestar sus servicios en otra IE.

## Ocho “contraindicaciones” generales de Política Educativa

1. Por ningún motivo se establezcan “barreras de entrada” (alumnos/profesor, horas de clase/semana, salarios académicos mínimos, etc.) para la creación de IE privadas. Ello reduciría la competencia en el mercado, daría ventajas a los inversionistas grandes, obstaculizaría la innovación y propiciaría una inadecuada calidad, con grave perjuicio del interés público.
2. Si se crean IE públicas, por ningún motivo se establezca la gratuidad de sus servicios.
3. Si se crean IE públicas gratuitas, por ningún motivo se les confiera, además, monopolio territorial.
4. Si se crean IE públicas gratuitas y territorialmente monopólicas, por ningún motivo se establezca, además, el monto de su subvención con base en la matrícula.
5. Si se crean IE públicas gratuitas, territorialmente monopólicas y con subvención basada en matrícula, por ningún motivo se las exima, además, de la obligación de rendir cuentas públicas de tal subvención.
6. Si se crean IE públicas gratuitas, territorialmente monopólicas, con subvención basada en matrícula y exentas de la obligación de rendir cuentas públicas, por ningún motivo se pretenda, además, corregir los muy negativos efectos públicos generados por las características anteriores, con evaluaciones burocráticas cuyos resultados se mantengan en secreto para el público.
7. Si se crean IE públicas gratuitas, territorialmente monopólicas, con subvención basada en matrícula, exentas de la obligación de rendir cuentas públicas y se pretende corregir los muy negativos efectos públicos generados por las características anteriores con evaluaciones burocráticas de tales IE, no se deje, además, a las IE privadas sin algún tipo similar de evaluación, pues ello implicaría, virtualmente, claudicar de la responsabilidad estatal de vigilar que no se cometa fraude educativo.
8. Si no se somete a las IE privadas a evaluación por parte de la agencia gubernamental concernida, por ningún motivo se las exima del pago de impuestos.

Cumpliendo con las ocho “prescripciones generales” de política o cuidando de no cometer ninguna de las ocho “contraindicaciones” generales descritas, los arquitectos de la intervención del Estado generarían una articulación inteligente y creativa entre “mecanismos de Estado” y

“mecanismos de mercado”, garantizarían los cuatro puntos en los que puede asumirse que consiste el interés público en materia educativa y producirían uno de los mejores mundos posibles en la misma.

Pero si no se cumpliera ninguna de las ocho “prescripciones” y se violaran las ocho “contraindicaciones” se generaría uno de los peores mundos imaginables posibles en materia educativa.

## E. Conclusión

El análisis realizado muestra que el enfoque teórico general de Nueva Economía Política y de Política Pública aquí desarrollado permite determinar las formas adecuadas de articulación entre Estado y mercado que permitirían esperar el funcionamiento óptimo en el largo plazo del sistema educativo en una sociedad moderna, satisfaciendo el interés público tanto en la eficiencia general de la sociedad como en la justicia social.

Asimismo, este enfoque sugiere que la conflictualidad sociopolítica actualmente existente entre “globalmercadistas” –que invocando las virtudes del mercado promueven la supuesta eficiencia social general sin consideración de la equidad en la distribución–, y los “nacional-estatistas” –que invocando las virtudes del Estado promueven la supuesta equidad y justicia sociales, así como la soberanía nacional, sin tomar en cuenta la eficiencia general de la sociedad ni la del vital sector público–, más bien obnubila la naturaleza del problema público estratégico conformado por los imperativos exógenos a los que la nueva dinámica mundial somete a todos los Estados nacionales.

Estos imperativos demandan procesos de reingeniería estatal capaces de elevar la calidad de la gestión estatal minimizando, precisamente, tanto las fallas de mercado como las fallas de Estado, mediante la invención de nuevas formas institucionales de articulación Estado-mercado y el desarrollo de una nueva imaginación política y de políticas para resolver con éxito el complejo proceso de ajuste y adaptación a la nueva realidad mundial que caracterizará, inevitablemente, el futuro previsible en el siglo XXI.

## Bibliografía

- Barro, R. (1997), *Getting it Right. Markets and Choices in a Free Society*, Cambridge, MIT Press.
- Bazúa, F. (2001), "Mundialización", *Perfiles Latinoamericanos* N° 17, México, FLACSO.
- \_\_\_\_ (1999), "Estado, Mercado e Interés Público en Educación Superior", *Políticas Públicas y Educación Superior*, Valenti, G. y Mungaray, A. (eds.), México, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior A. C. (ANUIES).
- \_\_\_\_ (1996), "Globalización y reformismo estatal en el siglo XXI", *Revista IDH/REALIDAD*, N° 9, San Salvador.
- \_\_\_\_ y G. Valenti (1994), "Configuración estatal, gestión buropolítica y desarrollo", *Reforma del Estado y Política Social*, AAVV, México, UAM Xochimilco.
- \_\_\_\_ (1993a), "Hacia un enfoque amplio de Política Pública", *Revista de Administración Pública (RAP)*, N° 84.
- \_\_\_\_ (1993b), "¿Cómo hacer del Estado un Bien Público?", *Sociológica*, N° 22.
- Becker, G. S. (1983), *El Capital Humano*, Madrid, Alianza Editorial.
- Boyer, R. y D. Drache (eds.), 1996, *States against Markets*, Londres, Routledge.
- Buchanan, J. (1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_, R. Tollison, y G. Tullock, (eds.) (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas, A & M University Press, College Station.
- Coclough, Ch. y J. Manor, (comps.) (1994), *¿Estados o Mercados? El Neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, México, FCE.
- Cowen, T. (ed.) (1988), *The Theory of Market Failure. A Critical Examination*, Fairfax, George Mason University Press.
- De Jasay, A. (1990), *Social Contract Free Ride*, Nueva York, Oxford University Press.
- Dixit, A. (1996), *The Making of Economic Policy. A Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge, MIT Press.

- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Leibenstein, H. (1976), *Beyond Economic Man*, Cambridge, Harvard University Press.
- Lindenberg, S. (1988), "Contractual Relations and Weak Solidarity: The Behavioral Basis of Restraints on Gain-maximization", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, N° 144.
- Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- McChesney, F. (1997), *Money for Nothing*, Harvard University Press.
- North, D. C. (1995), "The New Institutional Economics and the Third World Development", *The New Institutional Economics and Third World Development*, J. Harris, J. Hunter, y C. Lewis (eds.), Nueva York, Routledge.
- \_\_\_\_ (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_ (1981), *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton & Company.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Colective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Schultze, Ch. (1980), *El uso público del interés privado*, México, EDAMEX.
- Smith, A. (1776), *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 3 v, Barcelona, Ediciones Orbis, 1984.
- Toye, J. (1994), "¿Hay una nueva economía política del desarrollo?", *¿Estados o Mercados? El Neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, Ch. Coclough, y J. Manor (comps.), México, FCE.
- Weimer, D. y A. Vining (1992), *Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Wells, D. (1996), *Environmental Policy: A Global Perspective for the Twenty-First Century*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Wolf, Ch. (1993), *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MIT Press.
- \_\_\_\_ (1979), "A Theory of Nonmarket Failures", *Journal of Law and Economics*, vol. 22, N° 1.
- Zintl, R. (1995), *Comportamiento político y elección racional*, Barcelona, Gedisa.

# CAPÍTULO X

## ¿DERECHO A LA INCLUSIÓN O PAZ SOCIAL?

### EL PROGRAMA PARA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS DE ARGENTINA<sup>1</sup>

Laura Golbert

#### A. Introducción

En diciembre de 2001, Fernando De la Rúa se vio obligado a renunciar a su cargo de Presidente de la Nación Argentina ante la ausencia de apoyo de la clase política y la fuerte presión popular. En ese momento la Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever. De acuerdo con la información oficial, el 32% de las personas vivía bajo la línea de pobreza y la tasa de desocupación ascendía al 18,4%<sup>2</sup>, situación que tendía a agravarse como consecuencia de una economía prácticamente paralizada. Los saqueos a los supermercados se tornaban una práctica casi diaria, mientras crecía la movilización callejera que, al grito de “que se vayan todos”<sup>3</sup>, sumaba los reclamos de los desocupados a la exigencia de las clases medias de devolución de los depósitos bancarios, inmovilizados por un decreto del gobierno.

En este escenario, declarado ya el *default* con los organismos internacionales y desencadenado el tan temido proceso inflacionario, en un clima de alta conflictividad e inestabilidad social y política se suceden en menos de quince días dos presidentes elegidos por la Asamblea Legislativa. En estas circunstancias, el último de los presidentes elegidos decide poner en marcha un programa social cuya magnitud en términos de cobertura llegó a superar en pocos meses los estándares anteriores.

---

1 La primera versión de este texto es del año 2003. En ese año se hicieron las entrevistas que se incluyen en el texto.

2 Datos del mes de octubre de 2001 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

3 El *todos* alude al conjunto de los políticos.

El programa estaba dirigido a los jefes y jefas de hogar desocupados, y no se diferenci6 solamente por su alcance y por el monto de recursos asignados, sino que presentaba otras novedades tanto en su dise1o como en su modalidad de gesti6n.

Fueron estas novedades las que concitaron el inter6s de numerosos especialistas. Asi se escribieron un sinn6mero de documentos en los que se analizan las caracteristicas de los beneficiarios, sus trayectorias laborales, el impacto sobre los niveles de pobreza y desempleo, sobre la distribuci6n del ingreso, etc. Sin embargo, las preguntas que nos llevaron a escribir este documento son otras. Preguntas que surgen de la sorprendente rapidez con que el programa fue puesto en marcha y de la amplitud de la cobertura alcanzada en un pa6s sumido en una crisis econ6mica, pol6tica y social como el descrito en p6rrafos anteriores. En efecto, a los tres meses de haber asumido el presidente Eduardo Duhalde el programa ya contaba con m6s de 500.000 beneficiarios. Si bien esta cantidad resultaba insuficiente para cubrir al conjunto de los desocupados, es una cifra que por su magnitud contrasta con los beneficios otorgados por otros programas de empleo gestionados durante la d6cada de 1990. Incluso es un n6mero m6s alto que la suma de todos ellos: en 1997, a1o en que se distribuye el mayor n6mero de beneficios, el conjunto de beneficiarios de los distintos programas de empleo es inferior a los 140.000 beneficios mensuales (Golbert y Giacometti, 1998:88).

La celeridad de la puesta en marcha del programa era un factor decisivo, no solo para asistir a una poblaci6n crecientemente empobrecida, sino por razones que ten6an que ver con la gobernabilidad del pa6s: si el programa resultaba exitoso en reducir el crecimiento de la conflictividad social, consecuencia de los altos niveles de pobreza e indigencia, el gobierno ganari6 en legitimidad y mejorari6 su capacidad de gobernar.

El documento inicia con una descripci6n del contexto socio-econ6mico y pol6tico en que se inscribe el programa. Comenzar con esta descripci6n resultaba imprescindible para que el lector comprenda la importancia de la aplicaci6n de un programa como el de *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* en la particular coyuntura que atravesaba la Argentina a comienzos de 2002.

Seguidamente, se analizan "las condiciones de posibilidad" de la r6pida instalaci6n de este plan. En este punto se tuvieron en cuenta los siguientes factores: a) el consenso alcanzado para poner en marcha el programa; b) las capacidades de organizaci6n y negociaci6n de los distintos actores participantes; c) las experiencias acumuladas de los programas

sociales y de empleo anteriores; y d) las características del diseño del plan.

La última parte está dedicada, en primer lugar, a señalar los principales problemas que surgen del plan cuando se lo analiza desde la perspectiva de un programa social. El capítulo concluye con algunas reflexiones sobre el eventual comportamiento de los principales actores involucrados en el programa, ante la decisión del gobierno de discontinuarlo como consecuencia del cambio en las condiciones socio económicas a partir de finales de 2002.

## 1. Situación socio-laboral

La política económica seguida por Carlos Menem introdujo una serie de novedades. A la decisión de poner en marcha el Plan de Convertibilidad<sup>4</sup> se sumaron otras medidas como la apertura de la economía y la privatización de los servicios públicos y de la Seguridad Social, para señalar sólo las más importantes. Si bien no corresponde señalar en este texto su impacto sobre la economía en su conjunto, sí cabe señalar las consecuencias dramáticas que tuvieron sobre el mercado de trabajo el crecimiento de la tasa de desempleo y la precariedad laboral. En 1991, cuando se pone en marcha el Plan de Convertibilidad, la tasa de desocupación abierta era de 6,5% alcanzando pocos años más tarde el 18,4% (mayo de 1995)<sup>5</sup>.

Si bien en los años siguientes se observó una pequeña recuperación del empleo, el impacto de la crisis de 2001/2002 potenció los problemas laborales y sociales de la Argentina. El desempleo abierto pasó del 13,8% en octubre de 1999 a 18,3% en octubre de 2001. Este aumento afectó especialmente a los jefes y jefas de hogar: mientras que el desempleo abierto creció entre 2001 y 2002 un 17%, entre los jefes y jefas de hogar lo hizo en un 37%, siendo los jefes varones los más perjudicados.

---

4 El Plan de Convertibilidad, iniciado a principios de 1991, ancló el valor de la moneda nacional a una paridad de uno a uno con el dólar de Estados Unidos, con la garantía de que los pesos podían ser cambiados por dólares a voluntad. Al Banco Central se le dio independencia del gobierno, con el mandato de mantener la convertibilidad conservando reservas en dólares al 100% contra las deudas monetarias nacionales (reservas bancarias, comerciales y monetarias).

5 Los datos de la tasa de desempleo provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (onda octubre), elaborada por el Instituto de Estadística y Censo (INDEC) de la República Argentina.

Por otra parte, la abrupta salida de la convertibilidad con la consiguiente devaluación de la moneda desencadenó un proceso inflacionario que impactó decididamente en los ingresos de las familias. Mientras la canasta básica de alimentos de una familia tipo se incrementó en un 34% entre mayo de 2002 y diciembre de 2001, los salarios nominales no aumentaron, profundizando el empobrecimiento –que venía de hacia ya varios años– de amplias capas de la población. De acuerdo con los registros estadísticos, en 1994 el 16% de las personas tenía ingresos menores que los de una canasta básica, y en 1998, al comienzo de la recesión, ya el 26% de la población estaba en esta situación para pasar cuatro años más tarde, en octubre de 2002, a ser más de la mitad (54,3%) de los habitantes del país considerados pobres. La población bajo la línea de indigencia también creció, pasando del 3% en octubre de 1991 al 13,6% en octubre de 2001, y llegando al 24,7% en mayo de 2002 (EPH, INDEC). En definitiva, la pobreza por ingreso casi se duplica entre 1995 y 2002, afectando a vastos sectores de la clase media.

En esos años se profundizó también la inequidad en la distribución de los ingresos: entre 1995 y 2002 aumentó 20,4 veces (como promedio nacional) la distancia que separa al 20% de la población con mayores ingresos del 20% con los menores ingresos (Naciones Unidas, 2002:38).

## 2. Coyuntura política

Entre las distintas causas que provocaron la caída del gobierno encabezado por Fernando De la Rúa cuando sólo había cumplido con la mitad de su mandato, las dificultades de la economía fueron, sin duda, de las principales. Problemas que se acentuaron desde mediados de 2001, cuando en el contexto de una economía paralizada se aceleró la fuga de capitales. Las expectativas negativas de los mercados financieros sobre la estabilidad de la moneda y el crecimiento de la actividad económica, se potenciaban con los rumores difundidos por los analistas económicos que, augurando lo peor, provocaban día a día el aumento del “riesgo país”, en una suerte de profecía autocumplida. En un gesto desesperado, en el mes de noviembre, el Poder Ejecutivo anuncia restricciones al retiro de los fondos de los bancos –se podría retirar en efectivo hasta 250

pesos por semana<sup>6</sup>— y a las transferencias al exterior<sup>7</sup>. Si bien el entonces ministro de economía, Domingo Cavallo, aseguraba que era una medida transitoria, lo cierto es que, sin anunciarlo explícitamente, se estaba poniendo fin a la convertibilidad. Pero esta medida, que delataba las dificultades del gobierno de la Alianza, no alcanzó para revertir la situación. Por el contrario, fue leído como un indicio de los muchos problemas que enfrentaba el gobierno que, a esas alturas, había perdido sus apoyos tanto adentro del país como en el exterior.

La conflictividad social crecía día a día. A la mala *performance* de los indicadores económicos, innegable ante el dramático aumento del desempleo y la pobreza, se sumaba un creciente enfrentamiento del gobierno con las fuerzas políticas y sociales claves. A mediados del mes de diciembre comenzaron los saqueos en los supermercados, en paralelo con una sostenida y masiva corrida contra los depósitos bancarios y la propia moneda. El día 19 de diciembre organizaciones de desocupados, conocidos como piqueteros, y de vecinos de la ciudad se concentran en la Plaza de Mayo pidiendo la renuncia de Fernando De la Rúa, al mismo tiempo que el Poder Ejecutivo decretaba el estado de sitio y las manifestaciones callejeras eran brutalmente reprimidas. Los disturbios dejaron como saldo 26 muertos y la renuncia del Presidente<sup>8</sup>.

Teniendo en cuenta que en ese momento el cargo de vicepresidente estaba vacante<sup>9</sup>, el Poder Ejecutivo queda acéfalo. En forma temporaria asumió el vicepresidente provisional del Senado, Ramón Puerta, quien convocó de manera inmediata a la Asamblea Legislativa. Esta Asamblea designó a Adolfo Rodríguez Saá, de extracción peronista y en ese momento gobernador de la provincia de San Luis, como Presidente provisional de la Nación hasta el mes de abril de 2002, quien acuerda llamar a elecciones el siguiente 3 de marzo bajo el sistema de la ley de lemas<sup>10</sup>.

---

6 Como en ese momento aún funcionaba la Ley de Convertibilidad, 250 pesos equivalían a 250 dólares.

7 El decreto 1570/01 del 1º de diciembre del 2001 establecía restricciones para los retiros de dinero en efectivo y a las transferencias al exterior vinculadas con la demanda de la Deuda Pública.

8 Para un análisis más detallado, ver Bonvecchi (2002).

9 En octubre de 2000, el vicepresidente electo Carlos Álvarez presentó su renuncia por desacuerdos con el presidente.

10 Se eligió este método de elección para evitar las peleas internas en los partidos políticos, sobre todo en el partido Justicialista, que estaba sin liderazgo y en el que la disputa por el poder podía llevar a la ruptura del partido.

En el discurso de asunción, Rodríguez Saá anuncia la suspensión del pago de la deuda externa, la ratificación de la convertibilidad argumentando que *una devaluación significaría disminuir el salario de los trabajadores*, y la implementación de una tercera moneda. Estas medidas que iban a impactar duramente sobre la economía y la sociedad fueron tomadas no sólo de manera inconsulta sino hasta festiva. Simultáneamente, prometió un millón de puestos de trabajo así como la devolución del 13% a los jubilados, medida tomada por el gobierno de la Alianza como respuesta a los problemas fiscales que enfrentaba.

La nominación de ciertos ex funcionarios menemistas de dudosa conducta en el desempeño de su cargo, así como la intención, hecha pública por cierto sector del Partido Justicialista, de que el presidente Rodríguez Saá especulaba con mantenerse en el cargo hasta el 2003 aceleró el final del gobierno. En las calles de Buenos Aires se volvieron a escuchar los cacerolazos y nuevamente la gente se agolpó en la Plaza de Mayo y frente al Congreso de la Nación. Ante la gravedad de la situación, Rodríguez Saá convocó en la ciudad de Mar del Plata a una reunión de gobernadores del Partido Justicialista, fuente de su poder y legitimidad. Pero resultó un intento fallido, ya que fueron pocos los gobernadores que concurrieron. Ante la falta de apoyo de la ciudadanía y de casi la totalidad de la clase política, y sobre todo de su propio partido, a la semana de ser elegido se vio obligado a renunciar.

Cuarenta y ocho horas más tarde, la Asamblea Legislativa se vuelve a reunir y elige como Presidente provisional de la Nación a Eduardo Duhalde<sup>11</sup>. Esta vez se estableció que el mandato se extendería hasta fines de 2003, pese a la oposición de algunos gobernadores.

El 1 de enero de 2002, al hacerse cargo de sus funciones, el nuevo presidente prometió *“terminar con un modelo agotado que ha sumido en la desesperación a la mayoría del pueblo, para sentar la base de un modelo que recupere la producción y el trabajo de los argentinos y promover una más justa distribución de la riqueza”*. En ese mismo discurso aseguró que el plan de un millón de empleos prometidos por Adolfo Rodríguez

---

11 En las elecciones de 1989, Duhalde había sido compañero de fórmula de Carlos Menem. Por diferencias con el Presidente renuncia a su cargo y se postula, con éxito, como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, cargo que ocupa hasta 1999. En ese año compite con De la Rúa para la Presidencia de la Nación. En 2002 se desempeñaba como senador de la Provincia de Buenos Aires, cargo para el que fuera elegido en octubre de 2001. Simultáneamente ocupaba la presidencia del Partido Justicialista.

Saá será reconvertido en “*un seguro de empleo destinado a jefes y jefas de hogares desocupados*”<sup>12</sup>.

Duhalde tampoco contaba con el total apoyo de su partido. La renuencia de algunos sectores del Partido Justicialista a dar apoyo a la nueva administración se hizo evidente cuando el Presidente intentó armar su equipo de gobierno. Los primeros convocados fueron gobernadores provinciales que respondían a su propia línea política quienes, con el argumento de que se debía llamar a elecciones en marzo de 2002, no aceptaron formar parte del gabinete<sup>13</sup>.

El aislamiento político a que lo condenaba la falta de confianza de algunos gobernadores y del propio partido no era el único escollo que debía sortear el flamante presidente. Por un lado, como ya se señaló, estaban los problemas económicos. La salida de la convertibilidad así como las oscilaciones con respecto al rumbo económico desencadenaron, en el contexto de una economía por cuatro años estancada, un proceso inflacionario que disparó los precios y, en particular, de aquellos artículos que componen una canasta básica de alimentos. A ello se sumó las crecientes dificultades que tenía el gobierno para implementar medidas que permitieran a los miles de ahorristas argentinos disponer libremente del dinero depositado en los bancos, tanto en las cuentas corrientes como en plazo fijo u otro tipo de operaciones, sin hacer colapsar al sistema en el intento. Por otra parte, el sistema político era otra fuente de tensión y dificultades para el gobierno. Los datos relevantes en este sentido eran la capacidad de presión de los gobernadores –sobre todo la de los justicialistas–, que se acrecentaba frente a la soledad del Poder Ejecutivo, el desprestigio del Parlamento y la escasa legitimidad de los dos grandes partidos, el Justicialismo y la Unión Cívica Radical.

Hubo otro elemento adicional –pero decisivo– para entender el difícil escenario político de esos días: “los ruidos” producidos por la movilización popular que casi diariamente se desplazaba por las calles de Buenos Aires y las principales ciudades del país. En efecto, una importante masa de la población, al compás de la consigna “que se vayan todos” –coreada en todas las marchas– recorría las calles de las grandes ciudades, organizaba asambleas barriales y se agrupaba en defensa de sus intereses vulnerados, como era el caso de los miles de perjudicados por el colapso

---

12 Publicado en el diario *Clarín*, 1/01/02.

13 Estos gobernadores eran Eduardo De la Sota (Córdoba), Néstor Kirchner (Santa Cruz) y Ruben Marín (La Pampa).

del sistema bancario. En este crescendo de agitación social sobresale un actor, los piqueteros, que fueron los principales protagonistas de luchas en las rutas a lo largo y a lo ancho del país. El gobierno se encontraba jaqueado, sin apoyo prácticamente de ninguna fuerza política o social y enfrentando una crisis que incidía en todas las esferas de la vida social.

En este escenario, a los pocos días de asumir el gobierno, el presidente Duhalde decretó la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria<sup>14</sup>, y unos pocos días más tarde la emergencia ocupacional<sup>15</sup>. En ese decreto se establece la puesta en marcha de un programa destinado a los Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que iba a ser coordinado desde el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Cuarenta y cinco días más tarde el programa se pone en marcha. Cuáles fueron las condiciones que permitieron poner en marcha este programa, en un contexto tan adverso política y económicamente, es el tema que se analiza a continuación.

## B. Las condiciones de posibilidad

### 1. La construcción del consenso

Simultáneamente con la puesta en marcha del primer Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el gobierno convoca a un diálogo multiseccional para lograr –además de apoyo político– mermar la puja distributiva, generar consensos y acordar políticas que permitan ir superando la crisis institucional. Para ello pidió apoyo “espiritual” de la Iglesia Católica y “asistencia técnica” al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>16</sup>. La propuesta de la administración duhaldista era alcanzar en

---

14 Ley N° 25.561, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario y el Decreto N° 50, de fecha 8 de enero de 2002.

15 Decreto 165 del 22/01/2002.

16 No era ésta la primera vez que la Iglesia buscaba colaborar con el gobierno nacional para encontrar una salida institucional. A mediados de diciembre de 2001, el titular de Caritas brindó la sede de esa entidad de la Iglesia para una reunión a la que convocó a los principales líderes políticos, empresariales y sindicales. La decisión del entonces presidente De la Rúa de no modificar el rumbo de la política económica y continuar manteniendo en su cargo al Ministro de Economía conspiró contra el éxito de la reunión.

una primera etapa, en un período no superior a los 60 días, un “acuerdo marco”. Luego, las partes deberían avanzar en la definición de medidas concretas –en estrecha relación con el Congreso– referidas a cuestiones esenciales como el desempleo, la pobreza y el perfil productivo.

La convocatoria fue lanzada al conjunto de las organizaciones sociales, políticas y sindicales (partidos políticos, cámaras empresariales, centrales obreras y representantes de la cultura). Los desocupados agrupados en las organizaciones piqueteras también fueron invitados a participar. Esta invitación formaba parte de una estrategia que, apenas asumió el gobierno, adoptó el presidente Duhalde. Estrategia que consistió, fundamentalmente, en reconocerlos, recibirlos en la casa de gobierno e incorporarlos, como otro actor social, al diálogo social.

A la Mesa de Diálogo concurrieron un importante número de organizaciones con distinto grado de representatividad. Una de las razones que explican esta alta participación fue, sin duda, la percepción –compartida por los distintos invitados– de amenaza al orden social ante la magnitud de la crisis que enfrentaban los argentinos<sup>17</sup>. Así, las cuestiones que menos discusión concitaron y en las que se logró llegar rápidamente a acuerdos fueron las relacionadas con la protección social a los sectores más vulnerables. En lo que se refiere específicamente al Programa Jefes y Jefas puesto en marcha por el gobierno, se acordó que tuviera un alcance universal, de manera de asegurar un ingreso mínimo a todas las familias argentinas.

Para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados, el gobierno modificó la normativa 165/02 que había dado lugar al primer Programa de Jefes y Jefas. El 3 de abril de 2002, instituyó el Decreto N° 565 que establece el Derecho Familiar de Inclusión Social. De acuerdo con el mismo, todos los jefes y jefas desocupados tienen el derecho a acceder a un ingreso mínimo a través del Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados<sup>18</sup>.

---

17 En el documento final de la Mesa de Diálogo, en el que se expresan los principales consensos, la crisis fue así caracterizada: *“La inédita crisis argentina, que ha erosionado la legitimidad pública y privada, es tan grave y de tal naturaleza que la convivencia y la democracia se encuentran seriamente amenazadas. Esta crisis incluye cuatro años de recesión, desempleo sin precedentes, aumento incesante de la pobreza, la indigencia y la exclusión social, problemas crónicos de las finanzas públicas, una extendida ruptura de la seguridad jurídica y la pérdida completa del sentido de lo público y del bien común”*.

18 En el ítem “Construir una sociedad más equitativa” del documento final para la Reforma de la Mesa de Diálogo, el punto 2 se refiere a la atención prioritaria y renovada de la emergencia social. La Mesa de Diálogo Argentino, recogiendo la demanda

La principal diferencia con el programa del mismo nombre<sup>19</sup> ya instalado por el gobierno, era su cobertura universal.

Se estipuló que su aplicación se extendería hasta tanto durase la emergencia ocupacional. En un primer momento, la fecha de cierre del programa fue fines de 2002. Poco tiempo después, al no haber un cambio significativo en las condiciones económicas y sociales del país, se decidió prorrogar su vigencia por un año más.

La buena relación que se había dado entre el gobierno de Duhalde y la Iglesia Católica, que había permitido la conformación de la Mesa de Diálogo, sufrió un serio tropiezo a raíz del financiamiento del programa. Los obispos habían reclamado gestos de renunciamento para sortear la crisis: expresa y públicamente pidieron un “aporte excepcional” a quienes se beneficiaron con la devaluación. Por esta razón recibieron con satisfacción la actitud del sector agroexportador de donar 1.500 millones de pesos para ampliar la ayuda social. La donación, sin embargo, no era ni tan espontánea ni tan generosa: tenía como condición que no se pusieran retenciones a las exportaciones. El gobierno no aceptó este acuerdo y decidió poner retenciones tanto a las exportaciones del campo como a las de la industria alimentaria, así como un aporte extraordinario al sector petrolero destinado a solventar los programas sociales, específicamente el Plan Jefes y Jefas. Es así que la satisfacción de la Iglesia por el acuerdo alcanzado con las organizaciones representativas del sector exportador se transformó en disgusto cuando se enteraron (por los diarios) de la decisión del gobierno.

Para evitar un eventual retiro de los obispos de la Mesa de Diálogo, el presidente pidió a la Iglesia que, a través de Caritas, supervisara la distribución de los fondos fruto de las retenciones. Así, el presidente propuso a la Mesa –integrada por representantes de organizaciones de la sociedad civil, de la Iglesia y de Naciones Unidas– que elaborasen las sugerencias que creyeran convenientes para asegurar la eficiencia y transparencia en la distribución de los subsidios: los criterios para conformar los padrones de beneficiarios, los mecanismos de control con participación

---

ciudadana, bregó por la atención de la emergencia social, con carácter urgente, como un derecho universal. Con fecha del 3 de abril de 2002, el Poder Ejecutivo Nacional instituyó por Decreto N° 565, el Derecho Familiar de Inclusión Social. Ahí se dice que la atención de la emergencia social deberá contar con financiación segura, conformándose un fondo que goce de intangibilidad y con un alto grado de auditoría social que evite el clientelismo.

19 A este programa se lo denominó Programa de Jefes/as de Hogar Desocupados 1.

de organizaciones no gubernamentales así como las modalidades de distribución de la ayuda.

Acorde con esta promesa, en el artículo 13 del decreto de creación se establece la conformación de un organismo de control: el “Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control” (CONAEyC) del Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Participaron del mismo organizaciones empresarias, sindicales, de los distintos cultos, así como organizaciones no gubernamentales y del gobierno<sup>20</sup>.

Llama la atención el número y perfil de las organizaciones convocadas. ¿Cuál era el objetivo de una invitación tan amplia? ¿Asegurar a través de un fuerte mecanismo de control la transparencia de la gestión? ¿La búsqueda de un consenso que asegurara la continuidad del programa? ¿La creación de un espacio de diálogo entre grupos con intereses enfrentados garantizando con su presencia la ejecución del programa?

Mas allá de cuáles fueran las intenciones del gobierno, este Consejo desarrolló una intensa actividad. Las reuniones periódicas, así como las presentaciones de informes mensuales al Presidente de la Nación, muestran el grado de compromiso que estas organizaciones fueron adquiriendo con el programa. Para los grupos piqueteros implicaba un reconocimiento social y político al colocarlos en un plano de igualdad con organizaciones como la Sociedad Rural en el ámbito de control del programa. Para los “poderosos” significaba encontrar un espacio que permitiera dialogar con aquellos que eran percibidos como una amenaza. En definitiva, este Consejo, simbólica y realmente, cumplió varios objetivos: integración, control y consenso.

---

20 Por el sector empresarial participaron: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimentarios (COPAL) y la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos (CEPH), la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPRA) y la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA). Por el sector sindical, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), por los distintos cultos: Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), el Consejo Evangélico y Caritas Nacional. Por las organizaciones no gubernamentales, la Federación Argentina de Municipios (FAM), el Foro del Sector Social y la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Por el gobierno: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Consejo Federal de Trabajo), el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Social (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales).

## 2. Capacidad de organización y negociación de los actores intervinientes

Que actores de una larga trayectoria en la vida institucional de la República, como es el caso de la Sociedad Rural o la Unión Industrial Argentina, participen de la Mesa de Diálogo Social buscando alcanzar consensos es entendible e incluso esperable. Además de que su práctica habitual fue y es la del diálogo y la negociación, en un ambiente enraizado, de alta conflictividad social, estas organizaciones tienen mucho que perder.

Esta predisposición para el diálogo no resultaba igualmente esperable por parte de un grupo en particular: el de los trabajadores desocupados agrupados en el movimiento piquetero. Su comportamiento llama particularmente la atención fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, por su capacidad de organización. Pese a su situación laboral, se constituyeron como un actor con capacidad de desarrollar acción colectiva presentando un amplio espectro de demandas. En segundo lugar, si bien su recurso de poder más importante desde el momento de su surgimiento fue la confrontación y la amenaza del corte de rutas, demostraron en distintas ocasiones —una fue en la Mesa de Diálogo Social— su capacidad y voluntad de negociación.

### *a) La organización piquetera*

El movimiento de los piqueteros surge en la Argentina a mediados de la década de los años noventa. Algunos autores consideran que se inicia con la pueblada de Santiago del Estero en 1993, en la que hubo cortes de ruta e incendio de edificios públicos como respuesta al intento del gobierno de dejar cesantes a 10.000 trabajadores. Otros ubican su inicio en 1996 cuando en Cutral Có, provincia de Neuquén, se producen los primeros cortes de ruta con características específicas de piquetes, y a los que siguieron los de la provincia de Salta, en los departamentos de San Martín, Tartagal y General Mosconi. En ambas provincias los piquetes fueron realizados por ex empleados de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) que fueron despedidos luego de la privatización de la compañía petrolera. Esta modalidad de cortes de rutas fue adoptada en otros lugares del país, otorgando a los movimientos de trabajadores desocupados no solamente su nombre, sino sus peculiaridades de lucha: “armar piquetes para cortar las rutas y las calles”.

A lo largo de los años, el movimiento se fue dividiendo tanto por su propuesta política<sup>21</sup> como por la forma de encarar la relación con el gobierno, ya que algunos son más propensos a la negociación que otros. Más allá de estas diferencias, en el momento de ponerse en marcha el programa que estamos analizando, todas las organizaciones compartían algunos rasgos comunes.

En primer lugar, su capacidad de organización. Svampa y Pereyra (2003) señalan el “*milagro sociológico*” que significa que grupos de desocupados tengan la capacidad de organización y lucha como la demostrada por estos piqueteros.

En segundo lugar, un “*estilo de organización*”. Hay que destacar que se organizan en un territorio determinado, territorio donde viven con sus familias. Es aquí donde se realizan las asambleas, que es el espacio de discusión y elaboración de sus propuestas. En estas asambleas no sólo se discuten cuáles son las necesidades y cómo articular demandas de distinta naturaleza, sino que también se debaten temas más amplios: desde las posibilidades de construcción de una economía social alternativa hasta estilos de convivencia u organización comunitaria. Los dirigentes piqueteros consideran que este tipo de organización permite a sus integrantes sustraerse de las viejas prácticas clientelísticas. De acuerdo con su relato, mientras que antes los más jóvenes eran llevados “*como ganado*” a los actos políticos donde les daban “*vino y droga*”, ellos fueron “*haciendo un laburo ... y eso nos ha llevado a que hoy en día los compañeros van a los piquetes y de antemano saben que no se puede ni alcohol, ni droga, ni nada por el estilo*”<sup>22</sup>.

En tercer lugar, “*el contenido multisectorial de las demandas*”, que surge de su doble identificación de desocupados y de su asentamiento territorial. Esta doble identificación, sumada a la situación de extrema necesidad en que se encuentran los hogares de la mayor parte de los piqueteros, explican el amplio repertorio de reivindicaciones que presentan. El acuerdo alcanzado en mayo del 2001, denominado Primer Acuerdo Territorial, es un buen ejemplo de la multiplicidad de demandas levantadas por los piqueteros. En esta ocasión, luego de un grave enfrentamiento con el gobierno, la ministra de Trabajo del gobierno de la Alianza aceptó

---

21 La alineación ideológica de estos grupos cubre un amplio abanico: algunos se definen como peronistas, otros como marxistas leninistas o trotskistas.

22 Entrevista a un miembro del Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) de Solano, Lanús y Almirante Brown, realizada en Lanús, 6 de abril de 2002, extraída de *La Fogata* ([www.Lafogata.org/02asambleas/9asambleas/trabajo.htm](http://www.Lafogata.org/02asambleas/9asambleas/trabajo.htm)).

negociar con ellos los distintos tipos de reclamos que presentaban, y que incluían mejoras en el barrio, así como en los servicios de salud y educación de la zona. De ahí que la calificación de *integral* fue propuesta por los líderes piqueteros.

### b) *La negociación piquetera*

El Primer Acuerdo Territorial no es la primera experiencia de negociación del gobierno con los piqueteros. En la década de 1980, en la provincia de Buenos Aires, muchos de ellos habían participado en la toma de tierras y en la construcción de los asentamientos, acciones que implicaron una negociación con autoridades gubernamentales.

Pero la experiencia más importante en lo que atañe a “negociar” con el gobierno fue la que se dio con los planes Trabajar a mediados de la década de los años noventa. En 1996, luego de una serie de movilizaciones encabezadas por los grupos piqueteros en Mar del Plata y Florencio Varela exigiendo trabajo, el gobierno de Carlos Menem decide entregarles, para su distribución, planes del programa Trabajar. A partir de ese momento, el reclamo por programas de empleo formó parte del repertorio de estos grupos en cada una de las movilizaciones colectivas. Incorporación que permitió establecer una suerte de juego entre el gobierno y los movimientos de desocupados. Desde entonces, para el conjunto de la sociedad, los planes Trabajar son percibidos como el instrumento que tiene el gobierno para negociar con los piqueteros. Por otra parte, es una suerte de nombre genérico que representa a cualquier programa de empleo. Sería ocioso señalar que la distribución de estos programas nunca fue otorgada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en carácter de monopolio exclusivo de los piqueteros, sino que en esta distribución participaban distintos partidos políticos<sup>23</sup>.

Cuando asume el gobierno de la Alianza, la relación con estos grupos comienza a cambiar. Esta administración toma una serie de medidas cuyo resultado fue la profundización de la conflictividad social. Además de no mostrarse demasiado dispuesto a reconocerlos como interlocutores válidos, continúa con la política comenzada por el último ministro de Economía del gobierno de Carlos Menem de reducir el número de bene-

---

23 De acuerdo con un informe oficial publicado por el diario *La Nación* (21/03/2000), en la provincia de Buenos Aires el Partido Justicialista manejaba 4.552 planes Trabajar, la Alianza, 2.352 y otras instituciones, entre las que figuran las eclesíásticas, 3.315.

ficios así como el nivel de las remuneraciones de los planes, y cambia, como se analiza más adelante, la modalidad de acceso a los programas de empleo. Problemas con el cumplimiento de las cuotas y de las entregas de planes Trabajar<sup>24</sup> aumentaron el enfrentamiento del gobierno de la Alianza con los grupos piqueteros.

El resultado previsible fue el aumento de la conflictividad social. En julio de 2001 se organiza el primer Congreso Piquetero denominado "Asamblea Nacional de Organizaciones Populares, Territoriales y de Desocupados". En esa asamblea se decide por unanimidad que la protesta expresada en cortes de ruta se intensifique en forma progresiva mediante la extensión de la duración de los cortes hasta concluir, a fin de ese año, en una medida de fuerza por tiempo indeterminado. Para algunos grupos piqueteros ya en ese momento comienza a prepararse una serie de acciones concatenadas que se denominó "el Argentinazo", con el fin de hacer conocer sus demandas a la sociedad y cuya expresión más alta fue la movilización a la Plaza de Mayo en los últimos días del mes de diciembre de 2001 que culminó con la renuncia del gobierno de De La Rúa<sup>25</sup>.

Como ya se dijo, luego de la caída del gobierno de la Alianza, Rodríguez Saá convocó a los piqueteros a su despacho para ofrecerles un millón de puestos de trabajo. Este "generoso" ofrecimiento fue rápidamente incorporado en el repertorio de los reclamos de estos grupos. Así, a los pocos días de asumir como presidente Eduardo Duhalde, tanto las organizaciones con mayor capacidad de presión y predisposición a la negociación como las que presentaban posiciones más duras, se movilizaron reclamando por los planes prometidos por el entonces presidente Rodríguez Saá. El gobierno los recibió y prometió, en caso de contarse con los fondos, entregar 200.000 planes Trabajar.

La negociación con los piqueteros no era solamente por el número de planes sino también respecto de su asignación: cuántos planes se les

---

24 De la entrevista realizada con la responsable del Plan Trabajar del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

25 *"...A medida que iba creciendo la crisis, hemos evolucionado en crecimiento, pero sobre todo por el acierto político. Porque la pelea por el Argentinazo fue una pelea nuestra de 5 años, por lo tanto ese acierto nos llevó a un gran salto. Nosotros dimos el primer gran salto entre el 97 y el 99. Después hubo como una tregua por el apoyo a la Alianza. Posterior a eso se da un nuevo salto que llegamos alrededor de los 12.000 compañeros hasta el final de De la Rúa, hasta el Argentinazo y allí en dos semanas se cuadruplica, se triplica la corriente, entre el 23 y 24 de diciembre y el 10 de enero pasamos a 50.000 compañeros. Hoy estamos en 70.000".* Entrevista realizada al coordinador general de la Corriente Clasista y Combativa.

otorgaba a cada una de las organizaciones. Si bien, como veremos más adelante, el órgano natural para la determinación y distribución de los planes Jefes y Jefas eran los Consejos Consultivos Locales, lo cierto es que según estimaciones hechas por distintas fuentes, cerca de un 10% de los mismos quedaron en manos de los piqueteros, mientras que una cifra que no es fácil de determinar pero que se calcula superior a ese porcentaje fue otorgada a punteros de partidos políticos<sup>26</sup>.

En definitiva, la situación que enfrentaban los piqueteros los llevaba a la paradoja de que pese a que la gran mayoría levantaba un discurso de izquierda y revolucionario, debían negociar con el gobierno por los planes de empleo. Estos planes significaban un recurso valioso no sólo porque era prácticamente el único con el que contaban, sino porque les confería poder frente a sus militantes. Se enfrentaba con el gobierno pero dependían de él no sólo para su subsistencia, sino también para mantener su liderazgo. Esta doble dependencia explica la modalidad de enfrentamiento elegida. A diferencia de los trabajadores en actividad que pueden elegir distintas modalidades de lucha, para los desocupados –por su propia condición laboral– desarrollar una acción colectiva para hacer oír sus reclamos resulta un problema. Ante la escasez de alternativas, el corte de rutas o la irrupción masiva en las calles de la ciudad fueron considerados como la modalidad de lucha más eficiente: no sólo les permitía construir una identidad e irse legitimando como actor social, sino que también podía ser utilizada como amenaza para negociar planes de empleo.

### 3. Antecedentes del Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados

El programa que estamos analizando reconoce como antecedentes los programas de empleo ejecutados en la década de los años noventa. De todos ellos analizaremos unos pocos: aquellos que, por su diseño o por alguna característica de su gestión, tuvieron incidencia en el diseño del Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados.

---

26 En la entrevista realizada con el coordinador de la CCC, ante la pregunta sobre cómo se distribuían los planes, nos respondió: “Como se hizo siempre, en el Ministerio de Trabajo. Nosotros llegamos a manejar 70.000 planes”.

## a) El Programa Trabajar

Ante el dramático crecimiento de la tasa de desocupación a comienzos de los noventa, el gobierno presidido por Carlos Menem, además de adoptar medidas destinadas a flexibilizar la legislación laboral y disminuir los costos laborales, decide implementar una serie de programas de empleo. En pocos años se ponen en marcha más de 20 programas que se caracterizaron por su baja cobertura, la escasez de recursos, su *volatilidad*<sup>27</sup> y por presentar diseños semejantes. Por otra parte, este tipo de proyectos no se gestionaba sólo en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>28</sup>. En el año 1996, en distintas jurisdicciones del gobierno nacional se estaban ejecutando 31 programas de empleo y mejoramiento de ingresos, de los cuales sólo 23 estaban en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTYSS) (Golbert, 1997).

En este festival de programas, se destaca el Trabajar tanto por el tiempo que estuvo en marcha (en tres versiones: Trabajar 1, Trabajar 2 y Trabajar 3) como porque el número de beneficios acordados fue superior al de los otros programas. Interesa también destacar que el plan Trabajar inaugura, como se analiza más adelante, una nueva relación entre el gobierno y el movimiento de desocupados.

El primer Trabajar data de fines de 1995, el Trabajar II se implementó entre 1997 y 1998, y el Trabajar III entre 1998 y 1999. En sus distintas versiones, el principal objetivo buscado era brindar ocupación transitoria a desocupados en condiciones de pobreza que no estuvieran recibiendo otro beneficio, y como objetivo secundario la construcción de obras de infraestructura social y asistencia comunitaria. La prestación incluía una ayuda no remunerativa mensual de 200 pesos, asistencia sanitaria y cobertura de riesgos.

Una de las lecciones extraídas de la gestión del Trabajar y que fue incorporada en el diseño del programa que estamos analizando es que, en caso de que ambos miembros de la pareja estuvieran desocupados, la determinación de quién era el beneficiario no estaría fijada de antemano por el programa, sino que sería la misma familia la que elegiría considerar

---

27 En el período 1992/96 la mayoría de ellos no tuvieron una vigencia superior a los dos años. Ver: L. Golbert (1997:31).

28 El ministerio cambia de nombre en el 2003 por el de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

al hombre o la mujer como jefe o jefa del hogar y, por lo tanto, beneficiario directo del programa<sup>29</sup>.

El número de beneficios de los programas de empleo, como consecuencia del crecimiento del Trabajar, fue creciendo hasta 1997. A partir de ese momento se comienzan a otorgar cada vez menos planes. Como se dijo anteriormente, desde la salida de Cavallo del Ministerio de Economía, el gobierno de Carlos Menem no se mostró tan dispuesto a distribuir planes Trabajar, y el gobierno de la Alianza tuvo la misma actitud. Es en el año 2000 cuando esta caída resulta más evidente: por entonces se perdieron 20.000 planes.

#### b) *El Programa Solidaridad*

En el corto período de gobierno de la Alianza se intentó poner en marcha un programa social que, al menos en la pretensión de la entonces ministro de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Deportes –Graciela Fernández Meijide–, le diera un sello al gobierno. Éste fue el Solidaridad o Plan Integral de Ataque a la Exclusión Social<sup>30</sup> inspirado en el *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)* de México<sup>31</sup>.

Este programa, que finalmente no se llevó a cabo, tenía su foco en tres componentes: la nutrición, la salud y la formación educativa. El organismo de gestión, en consonancia con este objetivo, no era el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, sino en el recién creado de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Deportes junto con los de Salud y Educación de la Nación. La estrategia de focalización prevista en el diseño era extremadamente compleja y debía realizarse en dos etapas: una primera que respondía a criterios geográficos y que se basaba en una

---

29 "Trabajamos con el criterio de que el beneficiario/a fuera aquel/la que estuviera dispuesto a la contraprestación por esa cifra de dinero y no tuviera una oferta mejor en el mercado". (Extracto de la entrevista realizada a la responsable del programa Trabajar en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

30 La información sobre el Programa Solidaridad proviene fundamentalmente de un artículo sobre el programa Solidaridad elaborado por Fabián Repetto (mimeo, 2002).

31 El PROGRESA, lanzado en 1997, es un programa dirigido a población en condiciones de pobreza extrema y que opera específicamente en el ámbito rural. Los componentes del programa (que luego serán replicados por Solidaridad) responden a situaciones de deserción escolar en el nivel básico, desnutrición y falta de controles prenatales como también a situaciones de insuficiencia alimentaria, características de la población objetivo a la que se dirige.

asignación vía cupos por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>32</sup>, y una segunda que se aplicaba sobre los propios hogares.

Si bien la elección de los destinatarios (hogares pobres versus jefes de hogares desocupados), las características del diseño como las modalidades de focalización presentan marcadas diferencias con el Programa de Jefes y Jefas, la instalación de Consejos Sociales Locales como un ámbito de concertación en un programa de alcance nacional permite considerar al Solidaridad como un antecedente del plan que estamos analizando. De todas maneras, hay que recordar que algunas provincias ya tenían alguna experiencia de este tipo de organización local<sup>33</sup>.

Estaban conformados por una Comisión Ejecutiva Local integrada por el Intendente o un delegado designado por él mismo, un técnico del área social del municipio, un Supervisor Regional del Plan seleccionado por la Coordinación Nacional del Plan y los Supervisores de los Promotores Sociales, seleccionados en forma conjunta por la Coordinación y las autoridades locales. En tanto los promotores sociales, sus supervisores y el supervisor regional eran solventados con recursos nacionales, los otros miembros dependían del municipio. También conformaban el Consejo Social Local, el Consejo Consultivo Local, del cual participaba la Comisión Ejecutiva, los representantes de iglesias locales, de escuelas, de hospitales o centros sanitarios, los representantes del Concejo Deliberante del Municipio, representantes de ONG y los Supervisores Regionales y de Promotores Sociales.

### *c) Propuesta del FRENAPO*

En abril de 2001, ante el agravamiento de la situación socioeconómica que afectaba a un creciente número de familias, se creó el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) conformado por la Central de Trabajado-

---

32 De acuerdo a la cantidad de hogares con NBI en cada provincia respecto al nivel nacional, que a su vez debía compatibilizarse con los criterios elegidos por los Ministerios de Educación y Salud.

33 Como consecuencia tanto de los niveles de pobreza y desocupación y del papel cada vez más preponderante que iban tomando los gobiernos locales en la gestión de las políticas sociales, comienza a formarse este tipo de comités a nivel local. Es el caso de los Consejos Consultivos Provinciales de Chaco y Mendoza y los Consejos de Emergencia en la provincia de Buenos Aires. Ver Arroyo (2003:15).

res Argentinos (CTA)<sup>34</sup>, organismos de derechos humanos, organizaciones productivas, diputados, dirigentes sindicales y empresarios y obispos. El FRENAPo elaboró un proyecto de creación de un seguro de empleo y formación de 380 pesos para jefes y jefas de hogar desocupados, una asignación universal por hijo de 60 pesos y una asignación de 150 pesos para los mayores de 65 años que no reciben ningún beneficio jubilatorio<sup>35</sup>. Esta propuesta fue presentada en una consulta popular en diciembre del 2001, obteniendo más de un millón de firmas.

*d) El Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados I*

Las innumerables movilizaciones que se sucedieron desde la caída del gobierno de De la Rúa fueron, sin duda, decisivas para que Eduardo Duhalde anuncie, en su primer discurso como presidente, la creación de un programa de subsidios para desocupados al que denominó Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Los piqueteros no eran los únicos que exigían acciones inmediatas. En esos días distintas organizaciones reclamaban al gobierno medidas urgentes. En una reunión con funcionarios de gobierno realizada el 15 de enero de 2002, la CTA propuso la puesta en marcha del programa del seguro de desempleo para jefes y jefas del FRENAPo que ya mencionamos. Un día más tarde, el secretario de la CGT Disidente<sup>36</sup> se entrevistó con el gobierno y pidió reflotar el Consejo de Salario Mínimo. Con el argumento de que elevar el salario básico podría tener efectos sobre la inflación, el gobierno se opuso a esta propuesta. En su lugar, el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social propuso la creación de un salario

---

34 En 1992 se crea la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) en oposición a las posiciones adoptadas por la Confederación General Económica ante la política del gobierno de Carlos Menem. La CTA también se diferencia de la CGT porque permite la afiliación directa de trabajadores y desocupados.

35 *"Con el 10 por ciento del Presupuesto se acaba la pobreza en la Argentina. Hoy hay concentración de la riqueza en pocas manos y nosotros planteamos distribución de la riqueza y la democratización"*, señaló el titular de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Víctor De Gennaro, encargado de informar los resultados del encuentro ante los periodistas.

36 En el 2000 se parte la Confederación General del Trabajo (CGT) y se crea la CGT Disidente. El motivo principal de la ruptura es la propuesta de una nueva ley laboral presentada por el gobierno. Mientras que la CGT "oficial" apoya la propuesta, un grupo de sindicalistas liderados por Hugo Moyano considera que esta ley profundiza la flexibilización laboral.

de inclusión que ayudaría a las empresas a contratar nuevo personal, a la vez que contendría una cláusula que obligaría a los beneficiarios a realizar algún tipo de capacitación.

El 17 de enero la prensa anunciaba de esta manera la creación de dos planes: un programa alimentario y uno para los jefes de hogar desocupados. El primero comprometía al gobierno nacional a destinar hasta un total de 350 millones de pesos anuales para el financiamiento de programas provinciales de asistencia alimentaria destinados a las familias en situación de pobreza. El segundo a brindar una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados, cuyo monto variaba entre 150 y 200 pesos.

El diseño de los dos programas era similar. Los destinatarios del programa de empleo eran jefes o jefas de hogar con hijos de hasta 18 años. Las familias con hijos discapacitados estaban exentas de este tope, y también tendrían una partida especial las embarazadas. Para recibir ese subsidio, los beneficiarios sólo debían firmar una declaración jurada acreditando la falta de empleo, y estaban obligados a vacunar a sus hijos y enviarlos a la escuela. Con el objetivo de promover la reincorporación de trabajadores en los rubros de la producción más afectados, el programa incluía tanto la posibilidad de capacitarse como de que el subsidio fuera incorporado como parte de un salario mayor. En ambos programas estaba prevista la figura del Consejo Municipal o local, conformado por el intendente, por representantes de ONG y la participación de trabajadores y empresarios con el fin de controlar la marcha del programa y la asignación de los beneficios.

La diferencia entre ambos fue que el segundo de los programas puesto en marcha tuvo cobertura universal, mientras que el primero fue diseñado con un criterio de focalización: los fondos girados desde la Nación a las provincias debían ser distribuidos por los municipios y organizaciones no gubernamentales (ONG) de acuerdo a un coeficiente conformado en un 60% con el índice de coparticipación, y un 40% con el porcentaje de pobreza en cada provincia. A cambio de estos planes, las provincias se comprometían a confeccionar un listado único de beneficiarios.

#### 4. El diseño del Programa

Con estos antecedentes, y con la decisión tomada por la Mesa de Diálogo de poner en marcha un programa que contempla la inclusión

social del conjunto de los hogares argentinos, se diseñó el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>37</sup>.

De acuerdo con la normativa establecida, las personas reciben un beneficio de 150 pesos mensuales<sup>38</sup> siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- Condición de jefes/as de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada.
- *Cumplimentar al menos alguna de las siguientes condiciones (exceptuando a los mayores de 60 años): tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria.*
- Acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad regular y el cumplimiento de los controles sanitarios y vacunación correspondientes.
- Los mayores de 60 años deben acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales de ningún tipo.

Asimismo, los beneficiarios están obligados a realizar una contraprestación que puede comprender la realización de actividades comunitarias o de capacitación, la finalización del ciclo educativo formal, la capacitación profesional o la incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal. El tiempo de duración de estas contraprestaciones no puede ser inferior a las cuatro horas diarias ni superior a las seis.

En un primer momento la fecha de cierre del programa fue fines de 2002. Cumplido este tiempo, y considerando que no hubo significativas mejoras en el mercado laboral, se decidió prorrogar su vigencia por un año más.

El programa tuvo un crecimiento vertiginoso: en menos de un mes brindaba más del doble de las prestaciones de las que llegó a distribuir el Trabajar en su mejor momento. Por otra, si bien los potenciales beneficiarios al programa debían inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002 en las municipalidades de su jurisdicción o en oficinas autorizadas,

---

37 Dicho programa fue creado por un decreto del Poder Ejecutivo (N° 565/02) del 4 de abril de 2002 y reglamentado por la resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En el decreto de creación se dice que *"la atención de la emergencia social deberá contar con financiación segura, conformándose un fondo que goce de intangibilidad y con un alto grado de auditoría social que evite el clientelismo"*.

38 Equivalente a 50 dólares moneda estadounidense.

lo cierto es que el número de beneficiarios aumentó a lo largo del año. Como veremos más adelante, también los consejos consultivos, pieza clave para la puesta en marcha del programa, se fueron constituyendo en los primeros meses del año, y en marzo de 2002 la gran mayoría ya estaba funcionando.

Entre los elementos del diseño del programa que permitieron acelerar su puesta en marcha y cubrir un segmento tan amplio de población, destacamos los siguientes:

1) El programa fue gestionado desde un Ministerio, el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con recursos institucionales y humanos adecuados para ponerlo en marcha. En efecto, no sólo tenía gerencias territoriales, sino que contaba con un grupo de técnicos altamente capacitados y de larga trayectoria en el Ministerio, así como la experiencia acumulada en la ejecución de planes de empleo en los años noventa.

2) El carácter universal del programa fue, sin duda, un factor decisivo para su rápida puesta en marcha por, al menos, tres razones.

- Tal como señalamos en párrafos anteriores, la Mesa de Diálogo Argentino, recogiendo la demanda que se expresaba en las calles, bregó por la atención de la emergencia social con carácter urgente y como un derecho universal. De esta manera se evitó, entre otras cosas, las demoras que significan la utilización de una metodología de focalización. Focalización que no sólo hubiera atrasado el comienzo del programa, sino que ante el desmesurado crecimiento de la pobreza y la desocupación, elegir entre quiénes sí y quiénes no eran *merecedores* del programa hubiera aumentado el malestar y la conflictividad social. De hecho, estaba demasiado presente el fracaso del programa Solidaridad, fracaso que en buena parte era atribuible a la propuesta de un esquema de focalización minucioso y complejo<sup>39</sup>.
- El carácter universal del programa permitió también superar un tema que siempre fue conflictivo entre los distintos niveles de gobierno: el Registro Único de Beneficiarios. En anteriores experiencias, el gobierno nacional ponía como exigencia para la entrega de beneficios a las provincias el cumplimiento del siguiente requisito: que los gober-

---

39 En el Informe Interno de Evaluación del Plan Solidaridad, de mayo de 2001, se dice que la meta propuesta por la Prueba Piloto era la incorporación progresiva de familias hasta llegar a las 20 mil. El informe arrojaba una cifra de 21.994 familias cubiertas. Las mismas se registraban sobre un total de 15 localidades distribuidas en 12 provincias.

nadores elevaran a la autoridad federal el listado de los beneficiarios de los programas, de manera de unificar la información e impedir la duplicación de beneficios en una misma persona. Sistemáticamente, la mayoría de los gobernadores se rehusaban a brindar esta información, dando lugar así a un permanente tironeo entre el gobierno nacional y los provinciales. Una de las razones que explican esta negativa tiene que ver con la competencia política: el temor de las autoridades provinciales a que el gobierno nacional tuviera acceso a información referida a lo que ellos consideraban como sus “clientes políticos” y que preferían mantener como población cautiva.

- No fijar cuotas de beneficiarios por provincias es otra consecuencia del carácter universal del programa. Hasta ese momento era costumbre distribuir la cantidad de beneficios entre las provincias de acuerdo a determinados parámetros, como la cantidad de desocupados o de familias con NBI (necesidades básicas insatisfechas) o número de hogares con ingresos menores a la línea de pobreza. Si bien esta modalidad de distribución parecía responder a criterios objetivos, lo cierto es que siempre fue motivo de disputa. Pero si en condiciones políticas institucionales relativamente estables como fue la década de los años noventa esta forma de distribución era fuente de conflictos, ¿qué hubiera pasado en la volcánica situación en que se encontraba el país a comienzos del año 2002 cuando a los graves problemas económicos se sumaba la disputa entre los gobernadores que ponían en duda la legitimidad del gobierno federal? Levantar la cuota y permitir que las personas voluntaria y espontáneamente se anotaran como posibles beneficiarios tenía para el gobierno de Duhalde dos ventajas. Por una parte, no daba pie a ninguna disputa sobre la cantidad de planes correspondiente a las distintas provincias. Por otra parte, restaba recursos a los gobernadores en un momento en que Duhalde necesitaba consolidar las facultades presidenciales y contar con herramientas para superar la disputa por el poder que le presentaban los gobernadores. En esta situación abundaron las acusaciones mutuas de parte del gobierno nacional y de los gobernadores de querer utilizar políticamente los planes<sup>40</sup>.

---

40 “El Programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados desencadenó una dura embestida de los gobernadores en reclamo de un mayor control en su distribución y para que, además, se los incluya como protagonistas de uno de los pocos aspectos de la política oficial que –según creen– podría otorgar réditos políticos”. *Diario Clarín*, 22/05/2002.

3) La pronta conformación de consejos consultivos en casi todos los municipios del país fue otro de los factores que colaboró con la rápida puesta en marcha del programa. En efecto, si bien los Consejos Consultivos locales (CCL), como ya se dijo, no son una novedad de este programa, la nota distintiva fue el número de consejos que se pusieron en marcha.

En el programa que estamos analizando, los CCL garantizaban, al menos en el discurso, la descentralización operativa. En la normativa del programa se estableció que los Consejos Consultivos, que ya habían sido creados en ocasión del lanzamiento del Plan Jefes I, controlarían localmente la transparencia y ejecución del programa<sup>41</sup>. Los Consejos Consultivos debían estar conformados por actores representativos de cada jurisdicción. Los gobiernos municipales debían realizar una convocatoria pública y se debía garantizar que, al menos, dos terceras partes de sus miembros provinieran de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales).

El Plan de Jefes y Jefas de Hogares Desocupados creó, como se señaló, el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) como un organismo comprometido con la detección de las irregularidades en la ejecución del Programa Jefes y Jefas de Hogar o en el funcionamiento de los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales. Asimismo, se abrió la posibilidad de crear Consejos Consultivos Barriales en aquellas localidades con más de 25 mil habitantes. No siempre estos Consejos contaron con la aprobación de los distintos grupos de la sociedad civil que participaban en los mismos, ni tampoco todos tuvieron el mismo nivel de aceptación o de representatividad. Sólo los grupos piqueteros más proclives a la negociación con el gobierno fueron los que acordaron desde el comienzo del programa participar en los Consejos Consultivos.

Según información provista por funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), en abril de 2002 ya se

---

41 En el decreto reglamentario 112/02 se lee que los Consejos Consultivos Municipales deben: a) controlar la inscripción, incorporación y cumplimiento efectivo de los requisitos del programa en su jurisdicción; b) solicitar junto al intendente las altas y bajas de beneficiarios y controlar su efectivización; c) recibir e investigar denuncias por irregularidades en su jurisdicción; d) evaluar las propuestas de contraprestación, asignar beneficiarios a las actividades y controlar la ejecución de las mismas en su jurisdicción.

habían constituido cerca de 1.870 Consejos Consultivos Municipales<sup>42</sup>, que representaban un 89,1% del total previsto (2.108). A fines de 2002, existía con una amplia red constituida por un Consejo Nacional, 22 Consejos Consultivos Provinciales, 1.873 Consejos Consultivos Municipales y algunos Consejos Consultivos Barriales (Foro del Sector Social y Grupo Sophia, 2003:103).

4) La facilidad de acceso al programa es otra de las características que permitieron alcanzar en poco tiempo una amplia cobertura. La condición de desocupados tanto para los jefes o jefas de hogar como para los jóvenes y mayores de 60 años se comprueba con una simple declaración jurada. La comprobación de los hijos a cargo se hace exclusivamente con la partida de nacimiento de los menores. Para el resto de los requisitos se precisa una acreditación del organismo correspondiente (escuela, centro de salud, etc.).

5) Las particulares circunstancias económicas que atravesaba la Argentina, tuvieron, paradójicamente, una consecuencia beneficiosa para la rápida puesta en marcha del programa. Como la Argentina había declarado el *default*, el país estaba inhabilitado para asumir nuevos compromisos con los organismos de crédito internacional. Por lo tanto, el gobierno se vio obligado a manejarse con recursos propios para el financiamiento de los programas. Esta circunstancia marca una diferencia importante con lo que había ocurrido en la década anterior, en que los programas sociales fueron financiados por organismos de crédito internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial. Si bien esta circunstancia pudo haber sido un problema más, lo cierto es que el tener que valerse de recursos nacionales permitió al gobierno manejarse con mayor autonomía para diseñar sus propios proyectos. Otra “ventaja” de contar con fondos nacionales fue la celeridad con que pudo ponerse en marcha el programa: no tuvo que pasar por la aprobación de los organismos de créditos, cuyas burocracias tienen tiempos y mecanismos de resolución no siempre demasiado eficientes. Por otra parte, ante la magnitud de los recursos otorgados cabe señalar la actitud favorable del Ministerio de

---

42 Si bien en distintos trabajos sobre este tema se afirma que recién en marzo de 2003 se alcanzó este número, funcionarios del Ministerio de Trabajo aseguran que ese número ya fue alcanzado en abril de 2002. Por otra parte, en el primer informe del CONAEyC al presidente de la Nación (que analiza el período que transcurre entre mayo y junio de 2002), destaca que “los consejos consultivos se han constituido formalmente en un alto porcentaje”. Este dato es corroborado en una investigación realizada por el Foro del Sector Social y el grupo Sophia (2003:101).

Economía, comportamiento que se diferencia de otros momentos de la historia reciente del país.

Los recursos utilizados en el año 2002 provinieron, fundamentalmente, de dos fuentes: de créditos presupuestarios y de la retención a las exportaciones. La ejecución presupuestaria, de acuerdo a información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, fue muy alta: en el segundo semestre de 2002 fue de 1.532 millones<sup>43</sup>. El total de recursos utilizados en 2003 fue de \$3.709 millones, que representa el 1% del PBI y fue financiado por el Tesoro Nacional y por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) de u\$S 600 millones<sup>44</sup>.

### C. Reflexiones finales

Interrogado sobre el Programa Jefes y Jefas de Hogares, el actual ministro de Trabajo, Carlos Tomada, dijo: "*Lo primero que hay que decirle a este plan es gracias*"<sup>45</sup>. Agradecimiento que tiene que ver, sin duda alguna, con el reconocimiento de la eficacia del programa para descomprimir la situación social del país, en un momento en que la economía estaba al borde del colapso y el sistema político en su conjunto estaba cuestionado.

A medida que pasaban los meses, el gobierno comenzó a tomar las riendas de la situación. Así como hubo una mejora en la economía, también se fueron superando escollos en el terreno de la política. Aunque no resulta fácil medir su incidencia en esta lenta vuelta al establecimiento de un nuevo punto de equilibrio, tanto la opinión pública como los funcionarios del Estado acuerdan con el ministro en que el programa jugó un papel importante en reducir los niveles de conflictividad. Resultado que se logró no sólo por la distribución de planes en un momento tan crítico, sino también por el juego que se estableció entre los distintos actores.

En efecto, al apostar por la negociación en lugar del enfrentamiento, el gobierno reconoció a los piqueteros como un actor político y social, lo incluyó en la distribución y control de los planes, gestos que –además

---

43 Ver Jefas/jefes, *op. cit.*, p. 89, Capítulo 9.

44 Decreto 144/2003 (BO. 28/1/2003).

45 De la entrevista realizada con la viceministra de Trabajo y Seguridad Social. El ministro en ejercicio en ese entonces (2003) y hasta el momento es Carlos A. Tomada.

de mejorar la relación entre ambos actores— permitieron en un plazo muy breve la puesta en marcha del programa. Para que este reconocimiento fuera efectivo, debía encontrar —tal como sucedió— la misma voluntad en los piqueteros. Voluntad que también se expresó en la participación en los Consejos Consultivos junto con otros grupos tradicionalmente enfrentados como la Sociedad Rural, y esta convivencia permitió reducir los niveles de conflictividad.

El conjunto de la sociedad acompañó esta actitud. Si en la década de los noventa —los años del gobierno de Carlos Menem— se escuchaban voces críticas por la distribución de los planes Trabajar, en la situación de caos, pobreza y conflictividad social en que se encontraba la Argentina a la salida de la convertibilidad, el consenso por la distribución de estos planes era considerablemente alto, incluso en los grupos tradicionalmente más críticos a este tipo de programas. Una eficiente gestión que en ningún momento suspendió los pagos y que, incluso, logró aumentar los recursos para sumar más beneficiarios, fue otro de los factores que evitó situaciones de conflicto y ayudó a la buena marcha del programa.

En definitiva, en una situación tan lábil, tan propensa al conflicto, como en la que se encontraba la sociedad argentina, el Plan Jefes y Jefas generó una situación de suma positiva en la que, aparentemente, todos ganaron algo. Sin duda, no se lo puede considerar como un plan asistencial más, ni por su diseño ni por los recursos movilizados y menos aun por su eficiencia en descomprimir una situación de alta conflictividad social.

Pero una vez terminada la urgencia, superado el momento dramático que llevó a la instalación del programa y teniendo en cuenta que hoy el plan presenta problemas, surgen una serie de preguntas: ¿Vale la pena continuar con este programa? ¿Cuáles son los problemas y cuáles los beneficios que presenta mantenerlo o discontinuarlo? ¿Quién se beneficia y quiénes no con su continuidad?

Muchos de los problemas que hoy se plantean provienen de la gestión del programa. Tomemos el caso de los Consejos Consultivos. Los consejos locales son presentados por el Ministerio como un ejemplo de una decisión política de descentralizar la gestión<sup>46</sup>. Pero para que estos consejos puedan lograr ese propósito deben contar con los recursos de poder y financieros necesarios como para ser reconocidos como tales y poder actuar. Caso contrario, de una manera similar a lo ocurrido con la

---

46 Ver Los Consejos Consultivos (cap. 5) en *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003)*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 2003.

descentralización de los servicios sociales, se cae en el peligro de que este intento se limite a un desplazamiento administrativo, mientras que el poder de decisión siga siendo monopolio del gobierno central.

Como surge de auditorías y otros estudios realizados, los Consejos Consultivos no supervisan la totalidad de los beneficiarios ni asignan la totalidad de las contraprestaciones en las distintas jurisdicciones<sup>47</sup>. Existen, además, sospechas sobre el cumplimiento del requisito de la transparencia levantado como una de las banderas de este programa –las normativas que se han puesto y los controles que se han establecido van en ese sentido–. Si bien esta situación es reconocida por muchos de los participantes, en la mayoría de los casos se le quita importancia en aras de que la comunidad en su conjunto no se vea privada de la cantidad de planes otorgados, haciendo la “vista gorda” sobre quiénes sean los beneficiarios y cuáles hayan sido los mecanismos de selección de los mismos. Teniendo en cuenta que la información existente muestra que la autofocalización funcionó a pesar de todo<sup>48</sup>, esta decisión es comprensible. No generar situaciones conflictivas en la propia comunidad –en momentos de tan alta tensión social– es otra de las razones a tener en cuenta para explicar esta suerte de “pacto” del silencio.

Otro tema problemático, que en parte es consecuencia de la falta de recursos de los Consejos Consultivos Municipales, es el de las contraprestaciones. Diseñar, evaluar o, incluso, controlar contraprestaciones fueron tareas imposibles ante la escasez de recursos materiales y humanos. A ello se sumó la crisis de la economía que recién a fines de 2002 comienza a dar señales de crecimiento. Por estas razones, el 87,4% de las contraprestaciones se desarrollaron en proyectos comunitarios, sólo un 0,8% en empresas, mientras que el 7% optó por cursos de capacitación y un 2% por asistir a la escuela<sup>49</sup>.

---

47 Esta situación fue reconocida por los propios Consejos. En un encuentro realizado en diciembre de 2002, los Consejos admitieron no tener control sobre el conjunto de los beneficios otorgados (*Encuentros interprovinciales para el fortalecimiento institucional de los consejos consultivos municipales del Plan Jefes y Jefas de Hogar*, CENOC –Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad– del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación y la Dirección Nacional del Sistema Federal de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, diciembre de 2002).

48 El margen de error (inclusión, exclusión) es bajo. Ver *Plan Jefes/Jefas de Hogar Desocupados: un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003)*, op. cit.

49 *Plan Jefes/Jefas de Hogar desocupados: un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003)*, op. cit. (p. 43).

Finalmente, queremos señalar que no se cumplió el principio de la universalidad. Si bien la cantidad de beneficios brindados es incomparablemente mayor a la de otros programas, alcanzó en octubre del 2002 al 73% de los desempleados.

Estos problemas se refieren a la gestión del programa. Pero el desafío más serio que enfrenta hoy es el de su continuidad. En un contexto de recomposición del sistema político y de reactivación de la economía, ¿cuál es el destino de un programa como el que analizamos en este documento? De hecho, el gobierno que asumió en mayo de 2003 se plantea la “desactivación” gradual del programa. Una de las alternativas es su pase al Ministerio de Desarrollo Social con una propuesta basada en la economía social y en el desarrollo local. Con estos objetivos fue diseñado el Programa Manos a la Obra que busca mejorar los ingresos de los hogares a través de estrategias de inclusión social que promuevan la creación y consolidación de proyectos productivos y comunitarios. Su población beneficiaria es definida como *grupo de personas que integran una experiencia productiva bajo la modalidad de autogestión y cooperación*.

Al mismo tiempo que trata de desactivar al Plan de Jefes y Jefas, el Ministerio decide crear el Plan Integral para la Promoción del Empleo con la propuesta de *“empezar a transformar los planes sociales en planes genuinos; tenemos que devolverle a la gente el instrumento de la dignidad del trabajo, tenemos que combinar con todos los sectores empresarios, con las pymes, con las empresas nacionales la reconstrucción del capital nacional, tarea central y esencial para hacer una nueva Argentina, en una forma coordinada –Estado, trabajadores y empresarios–, para definitivamente empezar a generar la simbiosis de nuevas síntesis que nos permitan dar las respuestas que los argentinos necesitamos”*.

Este plan, que ofrece a sus destinatarios incentivos financieros para el sostenimiento y generación del empleo y/o conjunto de servicios de apoyo, garantizados por el MTEySS a través de recursos propios o de alianzas con otras áreas de gobierno<sup>50</sup>, se enmarca en una coyuntura pro-

---

50 Estas líneas de acción son: a) incentivos para la promoción de nuevos puestos de trabajo (ofrece una ayuda a las empresas y sectores que se incorporen un incentivo mensual no remunerativo de 150 pesos por trabajador); b) incentivo para el sostenimiento del empleo en empresas en crisis, que hayan sido evaluadas como económica y financieramente viables; los empleadores que accedan a este beneficio, deberán abstenerse de efectuar despidos, completar la remuneración correspondiente al salario de convenio e ingresar los aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social sobre el complemento salarial; c) el Ministerio de Trabajo pone a disposición de las acciones previstas en el plan una red de más de 200 oficinas y servicios de empleo

picia que lo hace factible, como es la proyección de un crecimiento de 7% del PBI en el año 2004. Según la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el empleo creció un 4,4% entre septiembre de 2002 y de 2003. De acuerdo con esta fuente, en el primer trimestre de este último año se crearon puestos de trabajo genuino para aproximadamente 325 mil trabajadores.

Además de este cambio en la estrategia del Ministerio, la opinión pública también ha variado. Ya un programa como el de Jefes y Jefas no cuenta con el consenso que tuvo en sus comienzos. Las movilizaciones piqueteras se transformaron en una verdadera molestia en una ciudad que vuelve a tener la pujanza y el ritmo de otros tiempos.

Sin embargo, la puesta en marcha de una política de otro tipo no va a resultar tan fácil. En primer lugar, por la dificultad de absorber la enorme cantidad de desocupados. Si bien durante el año 2003 la elasticidad producto/empleo fue inesperadamente alta –cerca al 1,2 en el último trimestre de 2003, de acuerdo con fuentes oficiales<sup>51</sup>, cuando tradicionalmente ronda el 0,5– las proyecciones futuras del crecimiento del empleo no son tan optimistas. Por otra parte, las bajas calificaciones de los actuales desocupados, así como, en muchos casos, tener una edad avanzada, atentan contra la posibilidad de su contratación.

En segundo lugar, así como en el momento de su ejecución el Plan Jefes y Jefas había permitido un juego de suma positiva, su reconversión a un plan dependiente del Ministerio de Desarrollo Social puede acarrear una serie de conflictos y dejar heridos en el camino. El tema más conflictivo que se plantea, en este sentido, es el de mantener la identidad de los grupos piqueteros. Tener como interlocutor al Ministerio de Desarrollo Social y no al de Trabajo ¿no significa un cambio en la identidad del beneficiario como sujeto social? Las negociaciones de los piqueteros con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se hacían asumiendo –de ambas partes– el carácter de desocupados, es decir, formando parte del mundo laboral. La dependencia del Ministerio de Desarrollo Social, el “ministerio de los pobres”, los coloca simbólicamente en otro lugar. Fue su capacidad para negociar planes Trabajar lo que le valió prestigio y

---

provinciales, municipales, sindicales, de universidades, cámaras empresariales y organizaciones sociales; y d) el plan organiza y pone a disposición de las empresas y sectores que se incorporan al mismo una red de asistencia técnica construida en asociación con otros organismos de Estado.

51 Banco Central de la República Argentina (2004) *Informe de Inflación*, Buenos Aires, Segundo Trimestre.

presencia en la escena pública. Pero su constitución como actor social no sólo se debió a la acción colectiva que supieron desplegar, sino también porque así fueron reconocidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Se presentan otros problemas referidos a la representación de los intereses de los desocupados. ¿Quién va a representar los intereses de los beneficiarios de los Planes Jefes y Jefas que ingresan en las empresas? ¿Los viejos dirigentes sindicales van a permitir que los piqueteros sigan asumiendo la representación de los intereses de un sector determinado de la población (los desocupados) que ahora se incorpora nuevamente al mercado de trabajo? O, por el contrario, ¿van a disputar el liderazgo? El problema, entonces, no se plantea sólo para las organizaciones piqueteras sino para el conjunto del movimiento obrero organizado en un momento en que, luego de largos años de silencio, pueden empezar a reclamar por mejores salarios. ¿Quién va a ocupar la calle: los piqueteros reclamando planes de empleo o los sindicalistas exigiendo aumentos salariales?

Por otra parte, hoy día el movimiento piquetero está fragmentado, enfrentadas sus distintas expresiones, y las estrategias a seguir por cada una de ellas son diferentes. Las más grandes y organizadas se muestran dispuestas a mantener un diálogo con el gobierno y con las organizaciones sindicales y empresariales que las más pequeñas y radicalizadas. Pero no sólo los piqueteros se van a encontrar ante una compleja situación, sino también algunas de las organizaciones de la sociedad civil que obtuvieron ciertos réditos y prestigio gracias a la vigencia del programa.

De tal manera que, de cumplirse el pronóstico de crecimiento económico con creación de empleo, se abre un nuevo escenario para este Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y sus principales protagonistas. Y si bien es “políticamente correcto” acordar que la desaparición del programa es indicador de tiempos mejores, lo cierto es que para algunos de sus actores el cambio va a significar reacomodamientos, cambios en el discurso, establecimiento de nuevas alianzas. Queda por saber si más allá de la crisis los grupos piqueteros logran mantener la acción colectiva, su capacidad de organización, sus consignas, sus estilos de vida. O, si por el contrario, en una sociedad más ordenada y previsible, el movimiento piquetero pierde su carácter de tal, cambia su modalidad de organización y/o pasa a formar parte de otros colectivos.

En otras palabras, el mapa político que se conformó en los primeros años de este nuevo siglo —en el que los planes de empleo y específicamente el de Jefes y Jefas tuvieron tanta incidencia—, está sufriendo una serie de

transformaciones. Otras son las reglas de juego, la ubicación y la estrategia de los actores que se van a ir conformando a partir de un contexto económico y político más favorable. Sin duda que en este escenario cambiante, la orientación de las políticas públicas va a cumplir, como lo fue en el caso del programa Jefes y Jefas, un papel clave en la conformación de los actores y del juego de sus alianzas y enfrentamientos.

## Bibliografía

- Arroyo, Daniel (coord.) (2003), *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*. Informe final, Buenos Aires, FLACSO/CENOC, Consejo Nacional de políticas Sociales de la Nación.
- BCRA (Banco Central de la República Argentina), *Informe de Inflación*, segundo trimestre del 2004.
- Bonvecchi, Alejandro (2002), “Estrategia de Supervivencia y tácticas de disuasión”, *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Novaro, M. (comp.), Buenos Aires, Editorial Norma.
- Foro del Sector Social y Grupo Sophia (2003), “Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos. Programa Jefes y Jefas de Hogar”, Buenos Aires, agosto.
- Golbert, L. (1998), “Los problemas de empleo y las políticas sociales”, *Boletín Informativo Techint*, N° 296, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (1997), “La protección al desempleado: una cuestión pendiente”, *Serie de Estudios* N° 17, CECE, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ y Giacometti, C. (1998), “Programas de Empleo e Ingresos en Argentina”, *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, Lima, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) (2002-2003), *Encuesta Permanente de Hogares*, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003), “Los Consejos Consultivos”, *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003)*, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (2002), *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002, Desigualdad y pobreza*, Buenos Aires.
- Svampa, M. S. y S. Pereyra, (2003), *Entre la ruta y el barro, la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Repetto, Fabián (2002), *Plan Solidaridad: Notas sobre la incapacidad del Estado Nacional para gestionar un programa complejo*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, mimeo.
- Diarios de la época consultados: *La Nación* y *Clarín*.

# CAPÍTULO XI

## POLÍTICAS SOCIALES EN ECUADOR EN EL PERÍODO 1978-2003:

### SENTIDOS, CONTEXTOS Y RESULTADOS

Alison Vásconez R., Rossana Córdoba y Pabel Muñoz

#### A. Introducción

Esta investigación busca dar cuenta de la forma en que el Estado ecuatoriano ha promovido el desarrollo humano y sus logros en términos de equidad. Para ello se ha estudiado el modelo de Estado y su eficacia en el cumplimiento del papel redistributivo, analizando las políticas de bienestar humano y los indicadores que permiten apreciar el eventual impacto de las mismas.

La herencia de los gobiernos militares de los años setenta marcó el punto culminante de la llamada política “bienestarista”. A partir de entonces, Ecuador ha venido conformando un modelo de bienestar que toma precipitadamente ejemplos externos, sin introducir grandes cambios en la estructura del Estado.

Algunos de los hallazgos de la investigación permiten entrever la inestabilidad, la discontinuidad, la escasa fluidez y el carácter “cortoplacista” de las políticas públicas, en particular “sociales”, la falta de consolidación de un sistema de políticas dentro de un determinado modelo de Estado, y la incidencia de lo que podría llamarse grupos corporativos o movimientos sociales (orgánicos o no, institucionalizados o no) que se pronuncian en contra del modelo social neoliberal, y que buscan su inclusión en la definición de la agenda nacional.

Este documento parte de los conceptos de equidad y Estado de bienestar y analiza el proceso de diseño de las agendas de política social en sus contextos y con sus principales actores. Finalmente, pretende mostrar los resultados de la política y su efectividad en términos del bienestar de la población.

## B. Enfoque conceptual y marco de análisis de las políticas

### 1. Enfoque conceptual de la equidad y el Estado

Hirschman (1991) propone dos ejes para analizar la equidad: la participación en el sistema político y la distribución por medio del Estado de bienestar. Por su lado, Sen (1997, 1999) destaca el papel básico que tienen las oportunidades que se brindan al sujeto para que pueda elegir, y va aun más allá afirmando que para el bienestar de la comunidad es más importante la posición relativa de unos frente a otros que la posesión individual de capacidades y funciones.

A continuación vamos a retomar dos de las tres posiciones que identifica Hirschman frente al Estado de bienestar como estructura de cambio redistributivo: *perversidad* y *amenaza*; ambas presentan una estrecha vinculación con la autorregulación del mercado que se relaciona con la producción y las relaciones sociales. El pensamiento libertario se inscribe en el contexto de la autorregulación y declara moralmente inaceptable la intervención del Estado y la sociedad con fines ecualizadores por considerar que ello coarta la libertad individual. Critica también el papel de los grupos políticos y la democracia representativa porque “en nombre de la justicia social” irrumpen en las decisiones libres, sustituyen la opción individual por la justicia al trasladarla al Estado o a los grupos con poder político, y benefician a unas personas en perjuicio de otras. Otros consideran inconveniente la redistribución por razones de eficiencia, pues ella reduciría la riqueza total.

La tesis de la amenaza (“*jeopardy*”) admite que la equidad puede aportar algo positivo, pero muestra sus eventuales costos y sus riesgos. Hayek (1973) plantea que todas las formas de la sociedad que se alejen del mercado representan formas de servidumbre, por cuanto alteran la libertad económica, siendo ésta la que inhibe la concentración de riqueza y poder y, por ende, asegura la libertad política.

En este sentido, quien vive una circunstancia dada (por ejemplo, la mortalidad prematura) puede considerarla buena o mala, pero ésta será justa o injusta sólo en la medida en que haya un responsable de ella. Por lo tanto, el mercado solamente puede tener resultados buenos o malos; nunca justos o injustos. El Estado, cuando busca alcanzar un patrón determinado de distribución, entrega el control a algunos individuos que,

en esa búsqueda de la justicia social, llevan a la sociedad inevitablemente hacia el totalitarismo (Vásconez, 2002).

Las críticas clásicas más fuertes a la intervención social nacieron de las Leyes de pobres, que fueron consideradas reproductoras de pobreza por cuanto fomentaban la dependencia y desincentivaban el deseo de trabajar. Por ello, sostener el ingreso y asegurar los precios al consumidor sólo puede ser utilizado como estabilizador social, en situaciones de emergencia, pero una vez que ésta ha sido superada esas medidas deben ser eliminadas. Muchos de los planteamientos en torno a la disyuntiva entre eficiencia y equidad expresados en las discusiones actuales sobre la política social en un contexto de austeridad fiscal justifican estas políticas como mecanismos de focalización<sup>1</sup>.

Desde esta perspectiva, la inequidad –entendida como consecuencia (probable o no) del funcionamiento económico– no es justa o injusta, y los intentos de reducirla mediante políticas públicas de bienestar tienen consecuencias no intencionadas, lo que contradice los principios de automaticidad y predecibilidad en los que se basan muchas teorías conservadoras (Hirschman, 1991).

Otra manera de considerar la justicia y la equidad es la propia del liberalismo “reformado” que presenta un componente relativo a la distribución. Rawls recoge estas ideas y elabora su teoría a partir de un quiebre entre la percepción y el contenido de los conceptos de libertad e igualdad, considerados antagónicos en un contexto general de crisis del Estado de bienestar, frente a un modelo económico generador de desigualdades, pero basado en la libertad (Vásconez, 2002).

Un sistema económico y social basado en el mercado y en la utilidad individual engendra desigualdades, que son vistas como diferencias entre las perspectivas de vida de las personas (materializadas como diferencias de clase), más que como diferencias en la posesión de recursos o en la riqueza que la sociedad concede a determinadas personas. Esas diferentes perspectivas se deberían a circunstancias exógenas: dotes innatas, oportunidades, origen y fortuna. Para Rawls, la sociedad es injusta si no provee a los desaventajados un trato que iguale sus opciones de vida. Para ello, debe asegurar la equidad en las condiciones de vida: en los bienes primarios, según Rawls; en el funcionamiento y la libertad, según Sen. No obstante, no se apela –Rawls en particular no lo hace– al Estado para

---

1 Técnicamente se denomina “autofocalización”, y se basa en la necesidad de reducir el costo de las asimetrías de información frente al conocimiento del Estado de la capacidad real de las personas para generar ingresos.

que lleve a cabo esta tarea equiparadora, sino que se confía en la elección individual y social a partir de contratos y acuerdos.

La tesis igualitaria liberal se apoya en la distinción de las circunstancias que la sociedad o el Estado controla, y las preferencias individuales. El igualitarismo es en las primeras independiente del grado de satisfacción que produzcan. Cada cual ingresa a una subasta de bienes impersonales, dotado de un conjunto de bienes personales; como resultado, cada uno “tiene lo que quiere sin preferir lo que tienen otros” (Dworkin, cit. en Gargarella, 1999) y el Estado dota de ahorros para que a partir de ahí los individuos realicen sus planes de vida.

Lo anterior se opone al segundo teorema del bienestar, que propone una distribución inicial “adecuada” de dotaciones a partir de la que los mecanismos de intercambio y distribución o de mercado deben descentralizarse. De la primera de estas dos tesis se deriva la tesis “bienestarista” liberal que define la equidad horizontal como aquella en la que la elección personal es el único factor diferenciador de riqueza en una sociedad equitativa (Barr, 1998).

Por otro lado, autores progresistas –como Gerald Cohen– cuestionan la distinción rawlsiana de circunstancias y elecciones, dado que estas últimas también forman parte de la decisión social de una distribución igualitaria, sin necesidad de ofrecer incentivos extra a quienes ponen su “talento” al servicio de esta tarea.

Siguiendo a Cohen, la justicia de la estructura básica no basta; es necesaria una ética en las elecciones públicas relativas a la redistribución. Si la ética individual no es suficiente dados los límites del altruismo (debidos a la búsqueda individual, legítima, de bienestar personal), tampoco lo será la redistribución; para conseguirla se necesitan entonces otros mecanismos (centralizados): esquemas impositivos, transferencias monetarias, transferencias en especie, aseguramiento de ciertas condiciones de derecho, etcétera.

El concepto de equidad horizontal puede emplearse también en la crítica del feminismo al liberalismo, dado que incorpora un criterio de diferencia y, por ende, relacional y no de autonomía entre los sujetos; no obstante, no distingue las “fuentes” de estas diferencias, ni profundiza en las causas de las elecciones; un historial de maltrato y discriminación, por ejemplo, puede llevar a elecciones (aparentemente libres) que perpetúen la subordinación.

Finalmente, en la base del concepto de equidad a partir del cual se hará el análisis está la noción de la sociedad con “otros concretos”:

se trata de decisiones privadas que se superponen a las públicas en la esfera política, la dificultad para establecer acuerdos sobre los principios universales que requiere; determinar si su orientación es hacia la justicia; un concepto de equidad que supere el de "verticalidad" o el de las diferencias en las posesiones, que considere las elecciones y endogenice las diferencias debidas a desventajas. Para ello es necesario plantear modelos mixtos y dinámicos en los que el Estado active dispositivos generales de distribución, y la sociedad ponga en funcionamiento estos cambios sobre la base de principios de justicia.

## 2. Modelos de Estado, equidad y política pública.

### Aproximación al debate

El Estado se concibe, de manera clásica, como una entidad autónoma que ejerce su soberanía en un territorio y una población determinados, y se le cualifica por poseer soberanía, autoridad y autonomía. Hay, empero, teorías que han buscado romper con esta tradición. Pueden mencionarse dos enfoques: uno sociológico, ligado al proceso de ajuste económico y democratizador de los años ochenta, y otro desarrollado en el ámbito de las ciencias políticas y de la economía, que propone considerar al Estado como un actor político concebido y entendido en el entramado de las relaciones de la economía y la política (Skocpol, 1985). El punto de convergencia está en el análisis de su papel en el desarrollo económico y en la estructuración de las políticas sociales. Se lo analiza como un actor independiente con un papel específico en la arena política y en el proceso de toma de decisiones (Offe, 1996).

Hay dos maneras contrapuestas de concebir la relación Estado-sociedad, por ejemplo, en la formulación de las políticas gubernamentales. Una perspectiva "estatista" o "estadocéntrica" define los objetivos de las políticas económicas como propios de las élites estatales y las condiciones institucionales de la acción. Una propuesta "societalista" o "centrada en la sociedad" explica las políticas a partir de la capacidad de presión o influencia de varios actores sociales o grupos de interés<sup>2</sup>, dando especial importancia a la relación de los empresarios con el Estado, lo que puede conducir a un panorama que presenta un gobierno con escaso margen

---

2 En esta línea de análisis hay enfoques que valoran el papel de las "clases", el plano estructural, el instrumentalismo y el pluralismo, y posturas de la llamada "nueva economía política" (ver Viguera, 1998:11).

de acción y una mayoría de los sectores de la sociedad excluidos. Para evitar que el enfoque determine este escenario pesimista, otras alternativas analíticas relativizan la dependencia del Estado: en la relación Estado-empresarios ambos actores deben ajustar sus intereses y objetivos; en consecuencia, los resultados de la relación dependen de los recursos relativos puestos en juego.

Un elemento del análisis societalista es el papel de las *coaliciones*, que son producto de coincidencias de intereses, y que tienen el poder de imponer sus planes a un Estado poco autónomo. Una versión menos corporativista del papel de las coaliciones, postula que los actores estatales buscan articular, a través de las políticas, una coalición de sectores agregados que dé viabilidad a sus objetivos. De modo que las políticas varían según los sectores que sean en determinadas coyunturas motores potenciales del modelo de crecimiento que el gobierno decida adoptar<sup>3</sup>.

Este enfoque abre una posibilidad de investigar la conformación de alianzas que vaya más allá de deducirlas de las reformas económicas. Sus debilidades son el riesgo de simplificar la explicación de las decisiones estatales, a partir de suponer *a priori* el beneficio exclusivo de coaliciones sectoriales específicas.

Otro enfoque societalista explica las reformas económicas como respuesta a las presiones de ciertos *grupos de interés* sobre el Estado. El Estado es la arena en que se dirimen los conflictos de interés, o bien un árbitro neutral que responde con determinadas políticas según sean los recursos y los poderes relativos de los grupos de interés.

El enfoque estatista propone incorporar nociones que revalorizan “la autonomía del Estado”. En el seno del Estado se articulan dos dimensiones. La primera implica que el Estado actúa a través de colectivos de funcionarios: esto remite al “Estado como gobierno”. La segunda, la autonomía, implica que las instituciones estatales tienen en sí mismas una influencia decisiva en los procesos económicos, sociales y políticos.

La producción de las políticas públicas involucra, pues, dos elementos esenciales del Estado: i) la capacidad de formular sus propios objetivos (actores), y ii) la posibilidad de implementarlos (instituciones) a

---

3 Esta es la perspectiva auspiciada por Gourevitch y la que más desarrollo reciente ha tenido dentro del enfoque *societalista*.

través de políticas concretas, aun cuando vayan en contra de intereses sociales contrapuestos<sup>4</sup>.

La referencia a la autonomía del Estado lleva a considerar variables que respondan ciertas preguntas sobre las preferencias de los agentes estatales, a saber: ¿cómo y por qué surgen ciertas políticas?, y ¿en qué medida esas políticas se aproximan a los intereses de otros sectores?

El enfoque estatista considera el “*autointerés*” de los políticos como una variable explicativa que revela al Estado, no como un “ente monolítico maximizador”, sino como el conjunto de diversos actores en constante competencia, que ponen en juego y negocian proyectos y objetivos contrapuestos. Los límites de esta perspectiva están dados por el marco institucional del aparato estatal. Es decir, el Estado tiene autonomía pero dentro de un contexto institucional e histórico.

Los “*juegos encadenados*” de los agentes estatales determinan también la autonomía del Estado. Éstos se ven influidos doméstica e internacionalmente; en cuanto a la influencia doméstica debe observarse cómo responden los políticos a las demandas de la población, y no postular *a priori* que responden sólo a las demandas de los grupos de interés o de las coaliciones.

Según Viguera, para entender la adopción e implementación de las políticas económicas hay que

*“atender prioritariamente la interacción, en el ámbito de la política entre élites estatales y actores sociales y políticos, teniendo en cuenta cómo se entremezclan los objetivos, intereses y recursos relativos que cada uno deriva del contexto estructural, ideológica e institucional en el que se desarrolla su acción”* (Viguera, 1998:45).

Se trata de considerar al Estado –al menos analíticamente–, como protagonista de la interacción, lo que permite apreciar la dependencia o su autonomía con que adopta las decisiones económicas.

Esta perspectiva otorga una relevancia absoluta al plano institucional, que no se ha visto necesariamente reflejada en la práctica política (al menos no en el caso ecuatoriano). La centralidad del plano institucional

---

4 Mann (1984) entiende que: “...el poder autónomo del Estado es producto de la utilidad de la centralización territorial ampliada para la vida social en general” (citado en Viguera, 1998:28).

en los estudios del Estado puede ocultar una escasa dosis de autonomía frente a las reformas o los modelos transferidos desde afuera<sup>5</sup>.

Por último, importa considerar la economía mundial, que afecta profundamente a Estados como el ecuatoriano, que tienen que formular sus políticas considerando dicho contexto. Esto es de especial relevancia en la actualidad, en que se asiste al predominio de un modelo globalizado.

## C. La conformación de las agendas de la política de bienestar en Ecuador

### 1. El plano macro de la política

La historia ecuatoriana de las últimas décadas ha estado marcada por visiones fragmentadas de la problemática social, basadas en intereses particulares o en representaciones corporativas que han sido un obstáculo para construir alianzas estables para impulsar procesos de reforma. Esto se explica parcialmente porque el proceso de mejoramiento de la calidad de los servicios sociales (en salud y, sobre todo, en educación) resulta intrascendente en el momento de la captación de los sufragios, y su impulso constituye más bien un área de riesgo y de conflicto debido a la mediación de intereses corporativos públicos y privados. Por otra parte, tampoco despierta el interés de los beneficiarios.

En este contexto, las posibilidades de elección social se han debilitado tanto por la carencia de opciones desde el punto de vista técnico, como por la relativa posición de fuerza de los diferentes grupos políticos-sociales del país.

---

5 No es lo mismo analizar la autonomía de los Estados europeos que la de sus similares latinoamericanos; y no es lo mismo referirse al paradigma de los años treinta que al de los ochenta (keynesianismo y neoliberalismo). Es lógico comprobar cómo la estructura del Estado y la herencia política de Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos determinaron la adopción o no del modelo keynesiano y su desarrollo social. También resulta fácil entender cómo las ideas de los años treinta (gasto público y acción gubernamental) generaron un escenario "protokeynesiano" en Gran Bretaña, por ejemplo, lo que no necesariamente significó la consolidación de su inmediato superior: el pleno keynesianismo.

## 2. El plano meso y la toma de decisiones

Las dificultades para la toma de decisiones están ubicadas, en primer lugar, en la dificultad de reconocer y definir los problemas ligados con la pobreza, equidad y calidad de vida, y los objetivos que se tratará de alcanzar y, en segundo lugar, en el diseño de la estrategia y su implementación.

En Ecuador, la construcción de las agendas de la política social se desenvuelve en tres instancias básicas del gobierno central: i) los Ministerios de Educación, Salud, Bienestar Social y Trabajo; ii) la Oficina de Planificación de la Presidencia, cuyo papel —una vez desterrada del plano macro— se ha reducido a aprobar planes de inversión; y iii) el Ministerio de Finanzas, donde se toman las decisiones de priorización de recursos, de recortes y reformas, de desembolsos y contrapartidas, y de reasignaciones “emergentes”. También el Congreso Nacional interviene en este proceso, creando el marco legal que hace viables las políticas.

Debe destacarse que las decisiones que finalmente se han venido tomando en las últimas décadas fueron influenciadas por la intervención de los movimientos sociales que han presionado para que se buscasen soluciones que “suavizaran” el impacto de las crisis económicas.

Asimismo, debe destacarse que la Asamblea Constituyente (1997) que redactó la Constitución vigente constituyó un hito, por cuanto allí se consideraron las propuestas de grupos y organizaciones de la sociedad civil en torno a educación y salud, y se recuperaron los intentos de reforma que se habían dado en los años noventa.

## 3. Contexto y establecimiento de las agendas de la política social

### a) *La transición hacia la democracia y la transformación del modelo bienestarista*

En 1978, Jaime Roldós asumió la presidencia, en medio de una expectativa optimista respecto al desempeño de la economía, basada en la exploración petrolera y en la disponibilidad de abundante financiamiento externo (Thoumi, 1992). El *Plan de Desarrollo* del gobierno tomó forma a partir de las “21 bases programáticas”, cuyos ejes eran educación, seguridad social, reforma agraria e industrialización. En educación se proponían mejoras en la infraestructura y el equipamiento, una campaña

de alfabetización, la implantación de cédulas y el incremento salarial a los docentes. En Seguridad Social se buscaba fortalecer al Instituto Ecuatoriano de seguridad social (IESS)<sup>6</sup> incrementando sus recursos, al tiempo que se extendían los beneficios sociales a todos los ecuatorianos. Se planificaba impulsar la reforma agraria, incrementar los cultivos de exportación y de abastecimiento agroindustrial, y brindar asistencia técnica. Y se proponía asimismo una Ley de Fomento Industrial<sup>7</sup>.

Al tiempo, el gobierno debió enfrentar un Congreso adverso y a crecientes presiones sociales que reclamaban el cumplimiento de las promesas electorales de aumento salarial, cambios en la legislación laboral, y reducción de la jornada de trabajo.

Ante el fallecimiento de Roldós en 1981, el vicepresidente Hurtado asumió la presidencia. Su gestión debió enfrentar nuevas circunstancias internas y externas, derivadas de crisis de la deuda y los choques externos, como la caída del precio del petróleo y otros productos primarios de exportación, y al desastre natural “El Niño”, ocurrido en 1982 y 1983. Se decidió implementar, entonces, un programa de ajuste fiscal fuertemente contractivo, y se reduce el gasto social que, entre 1981 y 1984, cae del 13,5% del PIB al 11,4% (Vos, 2003).

A partir de 1982, se agravó el desequilibrio monetario y financiero, aumentando el desempleo, e incrementándose el precio de los productos de primera necesidad. El gobierno tomó medidas para contraer la liquidez, fomentar el libre movimiento de capitales con el exterior, liberalizar los precios internos y eliminar el subsidio al consumo básico; se liberaliza la importación de insumos, se estipulan nuevas cargas tributarias indirectas, se firma una Carta de Intención con el FMI y se implanta un paquete de medidas económicas que suspenden el subsidio de la gasolina y del trigo. Hay, por ese entonces, violentas protestas que llevan a declarar el estado de emergencia nacional y el toque de queda durante cinco días.

Como resultado, en 1983 la Junta Monetaria propone “sucretizar” la deuda externa, con lo cual la deuda en dólares de los agentes económicos privados se transforma en una deuda en sucres ante al Banco Central, que asume el compromiso de pagar en dólares a los acreedores inter-

---

6 En Ecuador se detecta un patrón similar al de otros países latinoamericanos en cuanto a la política de seguridad social: un momento inicial de esfuerzos dispersos y la inclusión paulatina de sectores de la población; uno de generalización del sistema de pensiones y beneficios laborales; uno de diversificación de prestaciones, y uno posterior de desmantelamiento tras una crisis financiera.

7 Archivo de Prensa, *Comercio*, 1979-1982.

nacionales. “El monto de la deuda externa ecuatoriana creció casi 22 veces: de 260,8 millones de dólares al finalizar 1971 a 5.868,1 millones cuando concluyó 1981. Esta deuda pasó del 16% del PIB en 1971, al 42% en 1981” (Acosta, 2000:104-105). El gasto público, particularmente el destinado al sector social y al subsidio a determinados bienes y servicios, se reduce sensiblemente.

**i) Liberalismo, auge de la transición económica y disfuncionalidad del Estado.** En el gobierno de León Febres Cordero se hace evidente la separación de las políticas sociales y la economía. Pese a que la agenda de gobierno da prioridad –en consonancia con la consigna electoral de “Pan, techo y empleo”–, a la “reactivación y la aceleración del crecimiento del empleo, la producción de alimentos y la construcción de la vivienda popular”, en la práctica se prioriza la economía.

El modelo de “economía social de mercado” limita la participación del Estado a regulaciones básicas, libera las importaciones y las exportaciones, permite la flotación de la moneda y abandona todo control de los precios. Por otro lado, se ofrecen viviendas sin cuota inicial a precios bajos y se crean miles de empleos.

“Si bien [la política económica] fue calificada de neoliberal, nunca llegó a ponerse en práctica como alternativa coherente. (...) Lo que perseguía era valorizar el mercado como mecanismo asignador de recursos, inversiones e ingresos, pero continuó estimulando una mayor participación del Estado en ciertas áreas fundamentales de la vida económica, ampliando los gastos de administración y las inversiones en obras públicas, electrificación y equipamiento de hospitales” (Sánchez Moncada, 2001).

La lucha contra el “terrorismo” de grupos subversivos organizados fue uno de los ejes de acción del régimen.

En 1986, el gobierno profundiza las medidas económicas y produce la desincautación y la flotación de las divisas y las tasas de interés.

Uno de los hechos más significativos de los años ochenta fue el “cambio a un enfoque de los problemas del desarrollo económico y social que tiende a interpretar la realidad nacional con base en un enfoque neoliberal-monetarista, en abierto contraste con la óptica estructural, histórica e institucional que prevaleció desde la posguerra” (Santos Alvide, 1991). El eje es, pues, reactivar la producción y la economía a partir

de las grandes empresas y el sistema financiero, descuidando la pequeña industria.

Las “élites económicas” se benefician con la flexibilidad impositiva, por ejemplo, de la que no goza el resto de la población. Por otro lado, no hay una línea de trabajo adecuada en políticas sociales, donde se aplica una política de subsidios que propicia el clientelismo en torno a la figura presidencial. Se emprenden proyectos de corto plazo con un enfoque sectorizado recurriendo al respaldo financiero de agencias internacionales<sup>8</sup>.

El análisis del equipo económico puso énfasis en las reformas financieras, fiscales y de comercio exterior que limitaron las aspiraciones salariales, tanto en el sector público como en el privado. Ello produjo enfrentamientos intermitentes con el Congreso, huelgas generales patrocinadas por sindicatos y protestas estudiantiles que fueron reprimidas (Thoumi, 1992).

Hasta 1986 el ambiente político fue favorable, a pesar del descontento popular y del cuestionamiento general de las políticas; el equipo económico conservó su línea con el apoyo de las instituciones financieras multilaterales. En la segunda mitad del mandato se produce una caída de los precios del petróleo, que se busca paliar con un aumento del gasto público mediante la promoción de obras públicas y el aumento de los salarios gubernamentales, lo que propició el crecimiento acelerado de la inflación.

El esfuerzo emprendido en el gobierno de Hurtado para proveer servicios sociales disminuyó en 9% con Febres Cordero, para luego recuperarse brevemente y volver a caer a causa de la contracción fiscal tras el terremoto de 1987 (Vos, 2003).

Cabe destacar, por un lado, la negociación de la deuda externa que culminó en un acuerdo multianual con la banca comercial y el Club de París, lo que facilitó nuevos préstamos y, por otro, la ruptura con el grupo andino, debido a la política restrictiva de la inversión extranjera y la posición ante la deuda que sustentaba este acuerdo y que era contraria a la del gobierno febrerista.

El modelo económico llevado adelante por Febres Cordero implicaba la reducción y la eventual suspensión de privilegios que anteriormente favorecían a ciertos grupos económicos (créditos subvencionados y beneficios diversos para industrias específicas) y la mayor exposición

---

8 Archivo de Prensa, *Comercio*, 1984–1988.

del sector empresarial al entorno económico internacional. Esto produjo diferencias irreconciliables entre las élites económicas de la sierra y de la costa –estas últimas favorecidas con el programa neoliberal–, que erosionaron las bases sociales del gobierno.

**ii) Cambios de timón y vuelta al paradigma.** El sucesor, Rodrigo Borja, tuvo pocas opciones y menor campo de maniobra, dado el crítico estado de la economía: un déficit fiscal récord, altas tasas de desempleo, una deuda externa masiva, y una situación cercana a la hiperinflación (Thoumi, 1992).

La promesa electoral fue *“un cambio social gradual, programado, progresivo, sin ocasionar grandes sobresaltos ni fraccionar ni romper al país, (...) sin realizar estatizaciones, respetando la propiedad privada, imponiendo nuevas bases sociales y fomentando el trabajo en la ciudad y en el campo”*. Su discurso proponía un modelo de “socialismo a la ecuatoriana” que creó expectativas en la población.

En la práctica se continuó impulsando el ajuste neoliberal. La búsqueda del *“equilibrio macroeconómico (...) casi sustituyó a la del desarrollo económico y social, al que se llegaría posteriormente en forma casi espontánea, según los argumentos neoliberales, como producto de la propia estabilización”* (Acosta, 2000:178).

El Plan de Desarrollo 1989-1992 enunció algunas reformas sociales, que se aplicaron mediante proyectos sectorizados financiados con préstamos internacionales. No obstante, no hubo una política social integral que encarase el desempleo y sus efectos. Las acciones se concentraron en el diseño de programas de alfabetización y compensación escolar, y protección infantil.

Comienza, en este gobierno, el declive del sistema de planificación nacional. Se acepta la subsidiariedad de la acción estatal frente a la acción de los privados, y se prioriza el equilibrio fiscal.

Al principio, la agenda social considera prioritaria la atención de la “deuda social”, concepto poco claro y por ende fácilmente “posicionable” en el debate de la agenda pública. Se anuncia reiteradamente en los medios la construcción de carreteras, escuelas, alcantarillado, etc.; pero son proyectos aislados, sin una planificación coherente, que finalmente se quedan en el camino junto con la intención de atender lo social y aplicar en lo económico dosis reducidas de intervención estatal<sup>9</sup>. Esto se hace

---

9 Archivo de Prensa, *Comercio*, 1989-2000.

más notorio hacia 1990, cuando Borja firma una carta de intención con el FMI en la que se compromete a promover las exportaciones y practicar una política financiera más abierta y menos regulada por el Estado. Se introducen reformas en el Código Laboral<sup>10</sup> que permiten establecer plantas ensambladoras para la exportación (Thoumi, 1992).

Impulsado por el aumento del precio del petróleo de 1990 y 1991, Borja termina su gobierno expandiendo el gasto público y, en particular, el gasto social.

Borja implementó medidas drásticas que afectaron la situación socioeconómica de los estratos medio-bajos de la población. Contó con la colaboración del Congreso en la consecución de sus metas y mantuvo una actitud negociadora frente a las tácticas confrontacionales de los sindicatos, que se habían debilitado y carecían de capacidad de convocatoria (Thoumi, 1992).

#### *b) El embate neoliberal*

**i) El modelo neoliberal en lo social.** El gobierno de Durán Ballén mantuvo el modelo neoliberal y trató de impulsar la “modernización del Estado” como parte de un proceso dirigido a cambiar el papel del aparato estatal en la economía y, sobre todo, a privatizar áreas estratégicas. Profundizó el ajuste para saldar compromisos externos. En la “carta de intención” firmada con el FMI se establecieron las bases para privatizar las telecomunicaciones, el sector eléctrico y los hidrocarburos, así como para la reforma del sistema de seguridad social, del mercado de trabajo y de las leyes laborales.

---

10 Los principales cambios legales, en orden cronológico, son: el número mínimo de trabajadores para una empresa pasa de 15 a 30 (1991); limitaciones de los contratos colectivos; división entre trabajadores a los que cubre el Código de Trabajo de aquellos regidos por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1991); introducción de nuevas modalidades de contratación: eventuales, ocasionales, de temporada; legalización de la tercerización (que ya funcionaba en algunas empresas antes de las reformas); limitación de contratos indefinidos; limitación y prohibiciones respecto del derecho a huelga. En el sector público la participación se limita a una sola organización; contratación por horas; unificación salarial; incremento del periodo de prueba de 90 a 360 días; introducción de la polifuncionalidad laboral; supresión de la obligatoriedad para celebrar el contrato colectivo con los trabajadores; eliminación de la indemnización adicional por despido intempestivo y prohibición de la formación de comités de empresa en agencias y sucursales; legalización de la tercerización (que ya funcionaba en algunas empresas antes de las reformas).

La agenda tenía los siguientes objetivos: acelerar el proceso de modernización del Estado, entendida como la privatización de servicios estatales o, a lo menos, su administración privada; mejorar los servicios públicos; aumentar la productividad y asegurar la estabilidad macro-económica; mejorar el bienestar social (que no se define específicamente en la agenda). Se reafirma así el diagnóstico de un Estado fracasado, disfuncional y derrochador. Se justifican las privatizaciones por el deterioro de los servicios públicos.

Se crea el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), que será el organismo rector de los procesos de privatización, encargado de promover la venta de las empresas estatales en el mercado internacional.

Los organismos internacionales no sólo dan préstamos, sino que *“prestan al gobierno”*. La AID aporta 12 millones de dólares al fondo social, pero además asume un papel más directo en la propuesta misma de las políticas y en su discusión: es monitor de las políticas de su interés y procura facilitar que las reformas se lleven a cabo mediante la inversión en proyectos “de modernización” que se multiplican en el país.

El movimiento sindical sigue su progresivo debilitamiento, y organizaciones de la sociedad civil de reciente creación se oponen al afán privatizador.

Las propuestas de reforma de la seguridad social tienen el apoyo del sector empresarial. Más adelante, el tema deja de ser prioritario políticamente y se convierte en una cuestión “técnica”, aunque siguen existiendo movilizaciones sociales, en especial de los sectores indígenas.

Las medidas salariales de flexibilización laboral y de facilitación de la rotación de personal por las empresas, las que socavan la asociación laboral y su capacidad de negociación, conducen paulatinamente a la precarización (CORDES, 1999).

Otro punto de la agenda es la Ley Agraria, enfocada a apoyar al sector exportador y a promocionar las relaciones de mercado en el agro: fijar precios y regularizar la propiedad privada y los mercados para los recursos naturales.

La política social es de tipo asistencial-beneficencia-privatización. La invocación a las ONG's para identificar y apoyar a los grupos vulnerables forma parte del movimiento a favor de la tercerización de la política social. Hay un intento descentralizar la gestión social para que cada nivel se hiciera cargo de sus propias decisiones en política social, pero compartiera esta responsabilidad con la sociedad civil y las ONG's (Vos, 2003), aunque no tuvo eco.

**ii) Hacia las políticas de “un solo toque”.** Abdalá Bucaram es el ejemplo del ejercicio del poder basado en el lenguaje y otros símbolos para oponer barreras a la constitución de temas de la política. El discurso que identifica al gobierno con los pobres, que se utiliza en la campaña electoral, es la imagen con que la mayoría de la población ecuatoriana lo identifica todavía a finales de su mandato.

Durante este gobierno se acentúa la política de entrega focalizada de servicios sociales, según criterios partidistas, que promueven relaciones clientelares entre el dirigente y sus adeptos, donde lo que se compra y se vende son servicios políticos<sup>11</sup>. Se trata del denominado “clientelismo neoliberal”.

La agenda de gobierno propone un nuevo papel para el Estado: “un ajuste de cinturones de abajo arriba”. Se proponen la *convertibilidad*, que requiere disciplina y control del gasto fiscal, y el logro de determinados niveles de competitividad; la *privatización* de áreas estratégicas; la *seguridad social* mediante organismos administradores de fondos de pensiones; el *equilibrio* fiscal que conlleva ajustes ortodoxos: el incremento de las tarifas de los servicios públicos, la eliminación del subsidio al gas doméstico, el cobro en los hospitales públicos, y la persistencia del incremento del precio de los derivados de petróleo (gasolina y diesel). Por otro lado, se ofrece un paquete de prestaciones “populares”: vivienda, alimentos, material escolar (que más adelante llevarían impresos el logotipo y la fotografía presidencial), lo que los convierte en objetos “identificadores” de los pobres aunque el consiguiente estigma no suscita reacciones.

La entrega directa de bienes a la población –tal como se hizo en la campaña electoral– revela el carácter clientelar del gobierno de Bucaram. Los medios anuncian la entrega de mochilas, juguetes y caramelos obtenidos por medio del Teletón, aunque también destacan, es cierto, anomalías en la recaudación.

La propuesta para descentralizar la gestión social, que estaba en la agenda del gobierno anterior, cobra forma en esta administración. Se abre la polémica por la derogación del pago de matrícula, iniciativa gubernamental que se frena porque llevaría a que el Estado fuese incapaz de mantener la infraestructura educativa, el pago de profesores, etc.

En síntesis, el plan de Bucaram tuvo tres características, al margen de lo económico: presidencialista en lo político; cortoplacista en lo social;

---

11 Entrevista, Quito, 25 de octubre de 2003.

y moralista en lo cultural. A la postre, su base de apoyo se resquebrajó; más aun, el frente que abrió con los sectores medios y altos de la sierra provocó una ruptura que llevó a su destitución.

**iii) La consolidación del modelo de protección social: Mahuad y Noboa.** Durante la década de 1990, Ecuador sufrió una inestabilidad política debida principalmente a los problemas económicos. En cuatro años hubo tres mandatarios<sup>12</sup>; el primero de ellos fue destituido a los siete meses, por el descontento de la población y el acuerdo coyuntural de los partidos políticos de oposición; el segundo constituyó un gobierno interino –nombrado por el Congreso Nacional–, que duró un poco más de un año, período en el que convocó a elecciones. Jamil Mahuad asumió el poder, tras esas elecciones, a mediados de 1998, con el mayor apoyo en la historia democrática ecuatoriana –salvo, quizás, el de Borja–, que se consolidó con la firma de la paz con Perú.

Sin embargo, la demora en la presentación de la agenda de gobierno molestó a algunos sectores de industriales agremiados, que exigían reformas económicas, fiscales y de estabilización. Los demás grupos corporativos tomaron cierta distancia, confiando en el grupo de “técnicos ecuatorianos de alto nivel” que se disponía a manejar las políticas públicas del gobierno<sup>13</sup>.

En 1998, el fenómeno “El Niño” y la disminución del precio del petróleo detonaron una severa crisis fiscal. La inflación alcanzó el 43,4%. El año siguiente, pese a la recuperación del precio del petróleo, el déficit fiscal fue del 6,3% del PIB, y la inflación del 60%. La falta de créditos y las elevadas tasas de interés (que debían sostener el tipo de cambio), deprimieron al sector productivo. La falta de créditos era secuela de la profunda crisis del sistema financiero de 1997 derivada del cierre del crédito externo. Muchas de las instituciones financieras ecuatorianas sufrieron en su cartera la crisis de las empresas, lo que creó un círculo vicioso: falta de créditos, decrecimiento de las empresas y aumento de los problemas de la banca, cuyos accionistas se vinculan, en muchos casos, a las mismas empresas.

La política económica de Mahuad comenzó con la suspensión de algunos subsidios de la canasta básica. Para paliarlo, se creó un mecanismo de transferencia directa de recursos mediante un bono que se entregaba a

---

12 Abdalá Bucaram (1996), Fabián Alarcón (1997) y Jamil Mahuad (1998).

13 Archivo de prensa, *El Hoy*, 1998.

madres de familia, ancianos y personas con discapacidad, el cual podía cobrarse en los bancos. A esto se sumó una reforma tributaria trunca y un manejo precipitado de las tasas de interés para mantener la confianza en la moneda nacional.

Se intentó implementar la agenda social constituyendo equipos multidisciplinarios en la Secretaría de Desarrollo Social y, posteriormente, en la Oficina de Planificación (ex Consejo Nacional de Desarrollo). Se perseguían metas de reducción de la pobreza considerando el crecimiento económico proyectado; se propuso la reforma institucional y la modernización (“tercerización”, creación de cuasimercados), la incorporación de la ciudadanía a los procesos de gestión social, el incremento de la cobertura y la calidad de los servicios sociales básicos, y criterios de equidad horizontal que implicaban atender las necesidades de grupos sociales particulares (mujeres, niños, indígenas). Por otro lado, se incluyó el análisis del financiamiento de la agenda y de las relaciones con otros sectores de la política pública (ODEPLAN, 1999).

El proceso de toma de decisiones se convirtió en una auténtica “caja negra”, cerrada y autorreferente. No se incorporó a sectores de la sociedad civil, ni siquiera en la discusión pública. La débil institucionalidad de lo social –a pesar del buen nivel técnico de quienes tuvieron a su cargo las diferentes carteras del sector–, la concentración en las políticas económicas y la emergencia de la crisis, impidieron la consolidación de la agenda social.

Se elaboraron dos planes sociales de emergencia que propusieron diferentes reformas y cambios estructurales de importancia decreciente. La “carta de intención” incorporó una “cláusula social” que “aseguraba” recursos mínimos para los programas sociales prioritarios. Comenzaba a configurarse la institucionalización de la emergencia social, punto de partida de la política de “protección” basada en el riesgo.

Antes de cumplir un año de gobierno, Mahuad enfrentó varias protestas contra medidas drásticas tales como el congelamiento de las cuentas bancarias por un año, el alza del combustible, el proceso para salvataje de la banca, las reformas tributarias y, finalmente, la dolarización (que se anunció como condición política de la sobrevivencia del régimen).

Frente a la severidad de las crisis fiscal y financiera, el país se vio obligado a suspender el pago de las deudas interna y externa. Por otro lado, la necesidad de controlar el tipo de cambio –que se convirtió en la variable clave y también en la más vulnerable–, obligó a elevar las tasas de interés y a intervenir en el mercado cambiario mediante una nueva

emisión monetaria, que sirvió, de paso, para salvar a la banca. En 1999 la emisión remontó al 150%.

La caída del sistema financiero obligó a que muchos bancos pasaran a manos del Estado, y a crear la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), que captó el 70% de la banca privada nacional, y programó la devolución de los depósitos y privatización de los bancos.

El presidente tuvo que abandonar el poder. El 87% de los empresarios lo consideraba ineficiente en el plano económico; el 70% de la población percibía falta de solidaridad social; los movimientos sociales reclamaban políticas sociales, y al interior de las fuerzas armadas se gestaban manifestaciones de rebelión junto con el movimiento indígena.

Mahuad fue sustituido por su vicepresidente, Gustavo Noboa. El Congreso aprobó las leyes y reformas necesarias para instrumentar el proceso de dolarización, cuyos principales puntos corresponden a los cambios del esquema financiero, el control y las funciones de la Agencia de Garantía de Depósitos, las tasas de interés y las opciones de refinanciamiento de las deudas vigentes en el sistema financiero. Las leyes sobre la modernización y las reformas estructurales propuestas por el gobierno no fueron consideradas. Los sucres se retiraron paulatinamente de la circulación y se introdujeron dólares.

Ante la emergencia social, el gobierno de Noboa propuso un plan basado en la atención social a los grupos más necesitados y más afectados por la crisis, con los siguientes puntos básicos:

- i) nutrición básica para todos los niños y las mujeres embarazadas, que incluye el Bono Solidario para mejorar la cobertura en el sector rural;
- ii) atención maternoinfantil, que incluye a los niños, a sus madres y a las mujeres embarazadas, y reorienta recursos invertidos actualmente en la población más pobre;
- iii) asistencia y permanencia en las escuelas, con el apoyo de becas escolares, programas de nutrición escolar y el fortalecimiento de las escuelas unidocentes;
- iv) participación de todos los sectores de la sociedad en el Fondo Nacional de Participación Social, que financiaría la capacitación y el fortalecimiento de organizaciones comunitarias y del Fondo Indígena, y
- iv) empleo emergente, que proveería empleo en inversiones y proyectos públicos, y un programa de microcrédito para apoyar la economía popular.

La promoción de los programas se basó en la constitución de redes clientelares, grandes presentaciones y denuncias públicas (incluso ante el Ministro de Economía) de la falta de presupuesto para el sector. El ingreso del único ministro indígena cambiaría posteriormente la orientación de las políticas y el estilo de gobierno del sector, para mantener el modelo de protección social.

En síntesis, a lo largo de sus distintos gobiernos, Ecuador “avanzó tortuosamente hacia el ajuste”, proyectando los vaivenes de sus políticas macroeconómicas. Se propusieron reformas de distinta índole, algunas se implementaron exitosamente y otras abortaron, debido a presiones sectoriales (Thoumi, 1992). El período se distingue por la *discontinuidad* de las políticas y la falta de un hilo conductor de largo plazo.

Por otro lado, el concepto de focalización se vuelve recurrente en el discurso político, y el país se caracteriza por la debilidad de sus instituciones y la escasa o nula credibilidad del gobierno ante la sociedad civil<sup>14</sup>.

#### D. El nivel micro y la concreción de las acciones en el sector social

##### 1. El gasto social

En los últimos 20 años el gasto social muestra importantes fluctuaciones asociadas a los ciclos económicos y políticos: entre 1980 y 2001, el gasto del Gobierno Central fue del 4,5% del PIB; entre 1981 y 1984 (gobiernos de Roldós y Hurtado), el gasto social nominal disminuyó del 6,12% al 4,88% del PIB, debido principalmente a la implementación de un programa de ajuste fiscal muy contractivo. En ese mismo período el gasto social cayó, en términos reales (Vos, 2003), del 13,5% al 11,4% del PIB.

Rodrigo Borja enfrenta el desafío de ajustar la elevada inflación que hereda del gobierno anterior. Sin embargo, el aumento del precio del petróleo permite que el período presidencial termine con una expansión

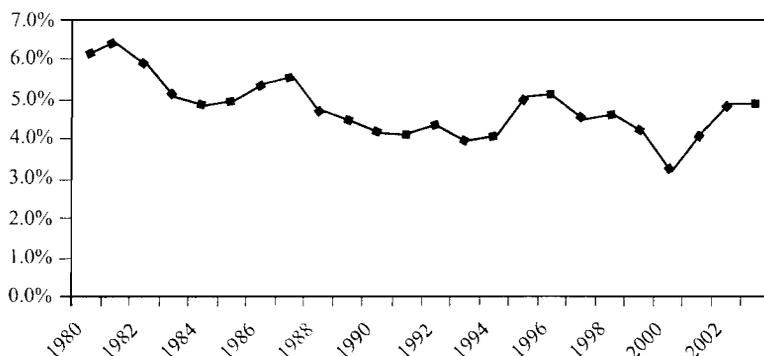
---

14 Rodrik afirma que la globalización ha afectado la gobernabilidad y ha limitado la formulación de políticas nacionales. Plantea la existencia de un trilema de política: el mantenimiento del Estado-nación, la integración mundial, y la democracia son incompatibles, e hipotetiza que, en el mejor de los casos, dos de estos objetivos son alcanzables (Rodrik, 2002).

del gasto social real (Vos, 2003). El gasto social a precios corrientes, por su parte, disminuye ligeramente del 4,75% al 4,36% del PIB.

Entre 1992 y 1996 se aplicó una política de estabilización ortodoxa, basada en una fuerte contracción monetaria y fiscal. El gasto social estimado, a precios corrientes, se incrementó del 4,37% al 5,13% del PIB, no obstante (Vos, 2003) habría disminuido el gasto social real del 5,5% al 3,8% del PIB.

GRÁFICO 1. Gasto social gobierno central como porcentaje del PIB (1980-2001 a precios corrientes).



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador.

En los años subsiguientes, cae el gasto social nominal del Gobierno Central. Entre 1996 y 2000, se reduce del 5,13% al 3,77% del PIB. A partir de 2000 la recuperación de la economía ecuatoriana<sup>15</sup> eleva el porcentaje de gasto social hasta alcanzar, en términos corrientes, el 4,97% del PIB en 2001 y 6,4% en 2002 (Vos, 2003). En este periodo se da mayor importancia a los programas de transferencias y asistencia social como el del Bono Solidario, el de Alimentación escolar y el de Becas escolares.

15 La recuperación económica está vinculada en gran medida a los altos precios internacionales del petróleo, y el envío de remesas internacionales.

## 2. Las principales acciones, proyectos y programas en el sector social<sup>16</sup>

En los últimos veinte años la concreción de las agendas de las políticas de bienestar y equidad en Ecuador ha tenido limitaciones crecientes, explicadas por factores del proceso de la toma de decisiones, por los filtros del sistema político y de la capacidad institucional, por las restricciones presupuestarias, y por la creciente incorporación de nuevos actores inestatales en la gestión y la administración de los programas sociales.

La política social de los años setenta tuvo al Estado como promotor y actor principal, y se fundamentó en una propuesta *nacionalista* del régimen militar de la época y en modelos de bienestar vinculados al trabajo asalariado. En los primeros años de esa década Ecuador era el país más pobre en América Latina, y tenía la más alta tasa de inequidad. Los recursos provenientes del petróleo cambiaron esta situación.

Un Estado centralizador-planificador diseñó, financió y suministró los servicios sociales. Para combatir la pobreza rural se crearon 40 instituciones gubernamentales, 15 de las cuales tenían objetivos sociales. Se aplicaron<sup>17</sup> políticas asociadas al diseño de un sistema nacional de salud, y se destinaron recursos a incrementar el personal y ampliar la infraestructura (Sierra, 1998)<sup>18</sup>. En cuanto a la educación, la escuela primaria se universalizó y se formaron colegios técnicos. Por otro lado, el gobierno invirtió en la construcción de viviendas y servicios de saneamiento, con lo que se redujo sustancialmente la ocupación de viviendas precarias.

En la década de 1970 la seguridad social, incluido el seguro campesino, incorporó a una buena parte de la PEA, con lo que la cobertura se incrementó significativamente. El seguro social se consolidó entonces en un modelo de prestaciones múltiples en las que se incorporó banca directa mediante créditos.

Las políticas tuvieron efectos positivos: la expectativa de vida se incrementó de 52 años en 1974 a 59 en 1982; los años de escolaridad aumentaron de 3,6 en 1974 a 5,1 en 1984, y el analfabetismo disminuyó de 25,8 a 16,5 en el mismo período. La intervención militar en Ecuador

---

16 Sección basada en Vos *et al.* (2003) y Sierra (1998).

17 Secretaría Técnica del Frente Social / SIISE, *El Desarrollo Social en Ecuador: pobreza y capital humano*, 1997.

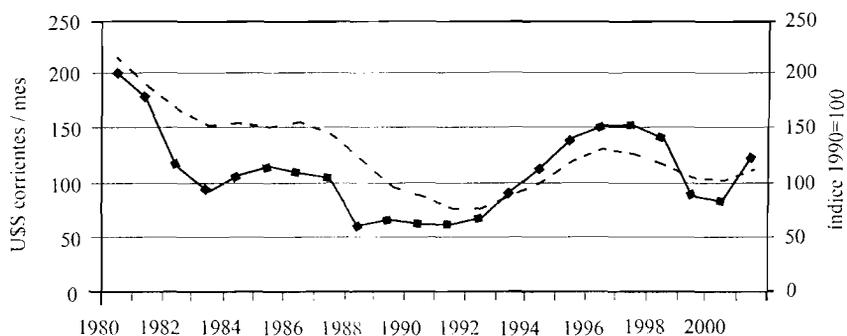
18 De acuerdo con Sierra (1998), pese al incremento importante de recursos, éste no llegó por igual a todas las áreas, y operó un sistema poco armónico e ineficaz.

en la política pública, tanto en el contenido como en los resultados se diferencia mucho de la de otros regímenes militares en América del Sur.

### 3. Efectividad de las políticas públicas y equidad: algunos indicadores de resumen en el contexto de los procesos de la agenda social

En los años setenta Ecuador era uno de los países con peor desempeño en sus indicadores sociales de la región latinoamericana. En las dos décadas siguientes los continuos procesos de estabilización de la economía que vivió el país se reflejaron en problemas de bienestar. En efecto, el ingreso efectivo de la población desmejoró sustancialmente; y si bien a finales de los años noventa hubo una recuperación –respecto de los últimos años de la década de 1980–, no fue suficiente para alcanzar los niveles del inicio de esta década.

GRÁFICO 2. Ecuador: ingresos efectivos 1980-2001.

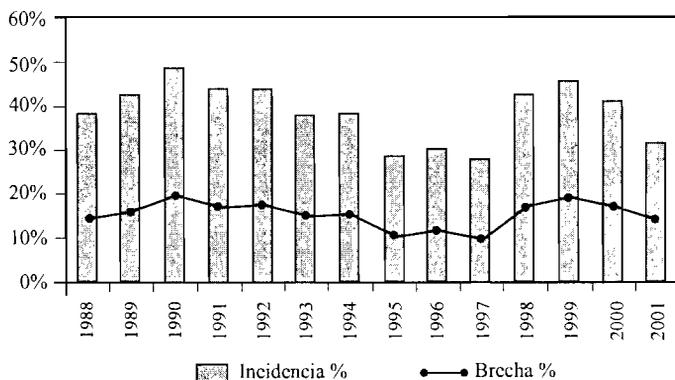


Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE V.3.5.

Entre 1987 y 2001 la pobreza urbana se mantuvo por encima del 30%, siendo los “mejores” años los últimos de la presidencia de Durán Ballén y del conflicto con Perú, y los primeros del gobierno de Abdalá Bucaram. El crecimiento económico fue uno de los más bajos, por lo que el resultado en términos de pobreza pudo deberse a coyunturas como la estabilidad de los precios o el incremento del gasto social, aunque sin llegar a los niveles de la década anterior.

Los peores períodos fueron 1989-1992 y 1998-2000. El primero corresponde al único gobierno social-demócrata de las dos décadas, que tenía un modelo de Estado de bienestar inversionista, pero terminó aceptando cambios impuestos por la banca internacional, y puso en marcha procesos intensos de ajuste económico. El segundo corresponde al gobierno de Mahuad en que el desastre económico y el desempleo produjeron una catástrofe social sin precedentes.

GRÁFICO 3. Ecuador: pobreza urbana 1988-2001.



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE V.3.5.

La distribución del ingreso también empeoró hacia finales del período. Entre 1988 y 2001 la desigualdad varía 20 puntos porcentuales y se profundiza con las reformas estatales tendientes a reducir el sector público social, lo que refleja –más que los modelos que subyacen a la modernización del Estado–, los problemas de gestión y la imposibilidad de echar a andar las reformas<sup>19</sup>. La reducción del Estado afectó a las familias cuyo ingreso dependía de dichos servicios.

La desigualdad se observa al analizar la distribución del ingreso entre el quintil más rico y el más pobre, que al final del período llegan a diferenciarse en más de 60 veces. El quintil superior se dispara, ya que respecto al quintil que le antecede hay mayor distancia que entre los demás niveles (cuadro 1). Esto tiene que ver con la pauperización de la clase media, pero

19 Cabe recordar que lo único que se privatizó efectivamente en Ecuador han sido pequeñas empresas y los procesos de reforma del Estado se han limitado a reducir los recursos y el personal de las instituciones públicas.

en mayor medida puede derivar de que el modelo económico dolarizado benefició, al menos en sus primeros años, a quienes licuaron sus deudas y convirtieron sus activos financieros en una macrodevaluación. Diego Borja (1999) sostiene que la dolarización diferenció a los agentes económicos monetizados del país en “polos dolarizantes”, extractores de valor frente a otros sectores de la economía. La equiparación del precio de los artículos de consumo interno con los del exterior golpeó a las familias ecuatorianas durante varios años.

CUADRO 1. Ecuador: desigualdad de ingresos (sector urbano).

Años	Quintiles de ingreso				
	1	2	3	4	5
1988	3,87%	9,94%	14,55%	21,01%	50,63%
1989	4,63%	10,30%	14,60%	21,33%	49,15%
1990	4,59%	9,22%	13,69%	20,49%	52,00%
1991	4,01%	8,12%	12,85%	19,50%	55,52%
1992	3,83%	8,54%	13,42%	20,33%	53,88%
1993	3,56%	8,02%	12,62%	19,38%	56,41%
1994	3,87%	8,72%	13,44%	19,69%	54,28%
1995	4,13%	8,71%	13,03%	19,19%	54,93%
1996	4,09%	9,04%	13,92%	20,90%	52,06%
1997	4,21%	8,69%	13,28%	19,57%	54,25%
1998	3,53%	8,08%	13,39%	20,62%	54,38%
1999	2,46%	6,43%	11,28%	18,62%	61,21%
2000	2,17%	6,10%	11,06%	18,16%	62,52%
2001	1,71%	5,85%	10,83%	17,29%	64,32%

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, V.3.5.

## E. Breves reflexiones finales

### 1. La construcción de las agendas en el marco del modelo de Estado

Aunque el diseño de las políticas sociales tiene un lugar importante en el debate público, éstas se desarticulan de las políticas eje (las econó-

micas). Sólo el discurso de presentación de la agenda de los dos últimos gobiernos se refirió a la política social con conceptos como desarrollo humano, capital social y protección social, y la diferenció claramente de la política económica.

Los sindicatos han visto las acciones sociales –como “siempre”–, insuficientes y reaccionarias. La intervención sindical perdió capacidad de movilización y contenido discursivo: durante los últimos gobiernos se limitó a hacer reclamos salariales y del cumplimiento del gasto público.

Otros gremios –como las cámaras de industriales– destacaron el tema salarial en su discurso sobre las políticas y, a fines de los años noventa, la formación y la capacitación del “capital humano”. Estos gremios apoyaron a los gobiernos en el momento inicial, esperando reformas económicas que no se efectuaron, por lo cual retiraron su apoyo casi de inmediato.

La historia de la constitución de las agendas de la política y la toma de posición de los distintos gobiernos permite distinguir tres etapas:

- a) Una de profundo cuestionamiento y movilizaciones cuya duración y capacidad de desestabilización dependen de la demora del gobierno en anunciar las agendas, los procesos de acuerdos previos, las convocatorias y el apoyo del Congreso, lo que denuncia, por un lado, la debilidad de los gobiernos al asumir el cargo y, por el otro, la debilidad de las instituciones estatales para apoyar este proceso.
- b) La segunda (a veces discontinua y de duración variable), de “*laissez faire*” mientras toman posición los actores políticos que tienen la vista puesta en las siguientes elecciones y descubren los vacíos de las agendas o de su ejecución.
- c) La última, de preparación para el nuevo gobierno, en que destacan los errores de los programas del gobierno saliente. Esta suele ser una etapa de crisis de los problemas económicos que no se resolvieron con el ajuste y se amortiguan, paradójicamente, con incrementos de última hora en el gasto público, con el consiguiente desequilibrio fiscal que hereda el siguiente gobierno. La ejecución de acciones en el sector social queda por lo general rezagada, o éstas se reemplazan por acciones de “emergencia” en procesos de ajuste presupuestario.

En este contexto, la transferencia de las políticas se da en tres planos:

- 1) el *ideológico conceptual*, que en los años ochenta y noventa casi siempre tuvo influencias externas (político-financieras) y en algunos casos grandes movilizaciones populares;
- 2) el *programático*, en el que participan muchos sectores y actores – institucionalizados o no–, donde más que las prioridades de la política y los criterios de eficiencia y equidad, se discute el presupuesto. Es ahí donde se desdibujan las agendas de la política;
- 3) el de la *viabilidad/operatividad* que tiene, a su vez, dos niveles: el de la concreción de las propuestas en el imaginario colectivo mediante la participación, la discusión y la gestión directa de actores de la comunidad y la sociedad civil; y el de la ejecución de acciones, programas y proyectos, que pasa –o no– por la capacidad de las burocracias para manejar recursos, detonar procesos de acción, ejecutar cambios sobre la marcha, enfrentar trabas regulatorias, concretar procesos de gestión administrativa y financiera, e inclusive levantar fondos adicionales.

Los dos niveles “nacionales” o internos del proceso de diseño de las políticas (“*policy-making*”) tienen, al parecer, filtros para pasar de la agenda a la ejecución, en los que se pierden no sólo recursos, sino la posibilidad de una discusión relevante. De aquí que los resultados no reflejen los planteamientos de los gobiernos ni los de sus detractores, y sí, en cambio, una serie de acciones inerciales, producto de una operación burocrática impermeable a los cambios, pero tampoco convidada a discutir las reformas o incluso las propias políticas.

Si revisamos la literatura sobre las políticas sociales de los últimos años, nos encontramos con que la estrategia “estelar”, la transferencia directa (sobre la que se sobreponen otros beneficios e intervenciones), es parte del paradigma propuesto por los grupos técnicos de las agencias internacionales, que se estructura con base en dos núcleos: “focalización” y “grupos vulnerables” o de “alto riesgo” (generalmente vinculados con la noción de pobreza extrema). Estos conceptos plantean una visión “residual” de la política social, allí donde el mercado no llega (Lo Vuolo, 1998). La protección social, tal como se conoce –y esto es aplicable por entero al caso ecuatoriano– aparece para sustituir lo que se considera el caos de la seguridad social y las prestaciones universales, en un marco de austeridad fiscal. Se trata de la más “racional” de las combinaciones de las políticas económica y social en el marco del neoliberalismo económico.

Ahora bien, la tendencia a reducir el Estado subyace a su “fracaso” como promotor de bienestar y asegurador de derechos. Esta tendencia

no ha respondido, en el caso ecuatoriano, a procesos de reforma de gestión o modernización, sino al afán de liberación de recursos fiscales, y a instrucciones incorporadas expresamente en compromisos financieros internacionales. El retiro del Estado ha tenido como contraparte, no la constitución de un nuevo modelo de bienestar, sino iniciativas del tercer sector que pueden considerarse –siguiendo a Bustelo– conspirativas por parte de quienes antes defendieron el modelo estatista. El Estado ecuatoriano financió, pues, el traspaso a la gestión privada, pero conservó las áreas poco rentables y de alto riesgo, tal como sucedió en otros países. El “peso del ajuste” se distribuye entre las actividades estatales de reducido financiamiento, por un lado, y las estrategias de sobrevivencia de las familias (empleo juvenil e infantil, migración, sustitución de gastos con trabajo no remunerado), por el otro.

## 2. Nuevas agendas, nuevos actores

En esta revisión se han destacado las distintas posturas ante la “política social” de los gobiernos. Se trata de un acercamiento muy débil –si no paliativo–, que busca atender los efectos de las políticas económicas. De aquí que grupos corporativos o movimientos sociales (ya orgánicos o no; ya institucionalizados o no), se pronuncien para incidir en la formulación de las políticas. La participación de estos colectivos es proporcional a la pauperización y a la profundización de la inequidad y la exclusión. Esta participación es, además, paralela a los discursos internacionales que promueven las manifestaciones en torno a necesidades específicas (tierra, recursos naturales) y a reivindicaciones identitarias. Por supuesto que el movimiento indígena ha estado presente en la arena política ecuatoriana desde mucho antes de que estas tendencias se consolidaran; sin embargo, el reclamo identitario ya no es el único estandarte de la lucha indígena.

En definitiva, la consecución de la equidad es –desde el punto de vista de los actores–, una labor colectiva donde el Estado debe promover el proceso de construcción de “*un Estado plurinacional, donde la equidad sea un tema dentro de...*”. El discurso se ha incorporado en el debate nacional y, si bien aún no se concreta en acciones, está presente en cambios legales importantes.

Nuestro concepto inicial de equidad horizontal parte de la brecha entre ricos y pobres, y se refleja en las disparidades regionales que acusan la concentración de la riqueza. Lo mismo puede decirse de la imposibilidad de acceder a espacios de decisión.

Del análisis anterior se puede inferir:

- a) que en la sociedad ecuatoriana los acuerdos sociales basados en principios pasan por las diferencias y los elementos de poder expuestos;
- b) que el principio de equidad no está claro, ni lo están los mecanismos para conseguirla;
- c) que aunque se den acuerdos de principio al interior de los gobiernos, siempre hay un actor externo que decide en el plano ideológico y pone en riesgo los acuerdos internos;
- d) que la modalidad de bienestar en Ecuador no ha promovido la equidad;
- e) que la tarea redistributiva se le sigue atribuyendo al Estado, a la vez que se limitan sus recursos, sus funciones y su capacidad;
- f) que la política social considera a los sujetos como beneficiarios pasivos, sin capacidad de agencia o cambio;
- g) que en la última década coincide con los planteamientos liberales de provisión de un mínimo de subsistencia para quienes están en situación de desventaja relativa, pero olvida el principio fundamental del liberalismo que es la posibilidad de elección.

Finalmente, tras la poca efectividad del Estado ecuatoriano como distribuidor de recursos hay dos aspectos estructurales: la inexistencia de un Estado consolidado como rector, regulador, promotor y ejecutor de políticas públicas de alcance nacional y la falta de líneas de política congruentes, consistentes y de largo plazo que respondan a modelos ideológicos y conceptuales internos que trasciendan la coyuntura política y le den continuidad a visiones básicas sobre las cuales discutir agendas con plena capacidad de negociación frente a las transferencias externas.

## Bibliografía

- Acosta, A. (comp.) (2000), *Desarrollo en la globalización: El reto de América Latina*, Quito, Ed. Nueva Sociedad.
- Barr, N. (1998), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Borja, D. y otros (1999), *El nuevo modelo monetario y el sector social: balance inicial*, Quito, UNICEF-FLACSO.
- Bustelo, E. (2003), “¿Retornará lo social?”, *ICONOS* 17, Quito, FLACSO.
- CORDES (1999), *La ruta de la gobernabilidad*, Quito, CORDES-CIPIE.
- Gargarella, R. (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós.
- Hayek, F. (1973), *Libertad económica y gobierno representativo*, Londres, The Institute of Economic Affairs.
- Hirschman, A. (1991), *The Rethoric of Reaction*, Cambridge, Harvard U. Press.
- Lo Vuolo, R. (1998), *La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP.
- ODEPLAN (1999), *Agenda Social para Ecuador 1999-2003*, Presidencia de la República, Quito.
- Offe, C. (1996), *Modernity and the State*, Cambridge, MIT Press.
- Rawls, J. (2001), *Justicia como equidad: una reformulación*, Barcelona, Paidós.
- Sierra, E. (1998), *Ecuador, la política social en el marco de las políticas de ajuste y los cambios neoliberales*, Quito, CORDES.
- Rodrik, D. (2002), “Striking the Globalization Bargain: State Priorities and State Choices”.
- Sánchez Moncada, J. (2001), “Ecuador: ¿Se repite la historia?”, *Boletín Regional Imágenes de Nuestra América*, N° 9, México.
- Santos Alvite, F. (2001), *Ecuador, la década de los 80: crisis económica y ensayo neoliberal* (2ª ed.), Quito, Corporación Editora Nacional.

- Sen, A. (1999), *Development and Freedom*, Nueva York, Oxford U. Press.
- \_\_\_\_ (1997), *On Economic Inequality, Expanded Edition*, UK, Claredon Paperbacks.
- Skocpol, T. (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thoumi, F. (1992), *La política de la economía del ajuste*, Quito, FLACSO.
- Vásconez, A. (2003), “La justicia y el homo económico: reflexiones en torno al pensamiento de John Rawls”, *ICONOS* N° 16, Quito, FLACSO.
- \_\_\_\_ (2002), *Ecuador: mujeres, derechos laborales y empleo precario. Documento 1: análisis del empleo precario en el país y sus implicaciones de género*, UK, OXFAM.
- Viguera, A. (1998), “La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996”, 1998 Meeting of the Latin American Studies Association, Chicago.
- Vos, R. y otros (2003), *¿Quién se beneficia del gasto social en Ecuador?*, Quito, SIISE-Frente Social-UNICEF.
- \_\_\_\_ (2002), “Política social y tendencias en el gasto social: Ecuador 1970-2002”. *Eficiencia y Equidad Social-Informe* N° 1, Quito, SIISE.



TERCERA PARTE

**OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



## CAPÍTULO XII

### POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERESES Y ARTICULACIÓN POLÍTICA:

#### CÓMO SE GESTARON LAS RECIENTES REFORMAS AL SISTEMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN BRASIL

Carlos Américo Pacheco

Entre 1999 y 2002 se concibieron, negociaron e implantaron importantes reformas al sistema nacional de Ciencia y Tecnología (C&T) de Brasil. La dimensión de estas reformas se expresó en la creación de catorce Fondos Sectoriales para financiar el esfuerzo nacional de investigación y desarrollo. La magnitud de los recursos presupuestarios de los Fondos, y su novedad, concentró la atención de los principales actores sociales y políticos, en el plano nacional, y despertó el interés de varios países. Sin embargo, los cambios emprendidos fueron mucho más lejos: implicaron grandes reformas institucionales en el diseño del sistema, en sus agencias, en las políticas operacionales, y culminaron con la presentación al Congreso de nuevas leyes, intentando actualizar el sistema nacional de innovaciones. Este artículo trata, esencialmente, de cómo se gestaron estos cambios, en términos de sus concepciones e implementación, y de cómo se articularon políticamente los actores sociales involucrados<sup>1</sup>.

Durante el corto período en que Itamar Franco estuvo al frente del Ejecutivo brasileño (1994), y durante el primer mandato del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998), la acción del gobierno federal en el área de C&T se caracterizó, en los primeros años (1994-1996), por un incremento del gasto (becas y fomento, en general), más tarde, favorecido por la negociación de un importante préstamo del Banco Mun-

---

1 Una síntesis de los cambios en el área de la política tecnológica (el aspecto de la política de C&T dirigido al sector empresarial), puede ver en: Pacheco (2003a).

dial<sup>2</sup>, por una actualización del marco regulador del sector (nueva Ley de Patentes, Ley de Bioseguridad, Ley de Cultivos, etc.) y por el lanzamiento de algunos programas nuevos, por ejemplo, el PRONEX –Programa de Grupos de Excelencia<sup>3</sup>–, así como por el intento de lograr una mejor programación del fomento, especialmente del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, CNPq, principal agencia nacional de fomento de las actividades científicas. Cabe destacar que el primer “Fondo Sectorial” (como serán llamados posteriormente los presupuestos destinados al impulso científico y tecnológico de sectores específicos) fue creado en ese período, a partir de la nueva Ley del Petróleo, que destinó parte de los royalties generados por el sector a actividades de investigación (CTPetro). Ese Fondo, sin embargo, sólo comenzaría a funcionar en 1999<sup>4</sup>.

A pesar de estos avances, la gestión de la política de C&T, particularmente al final del primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, terminó enfrentando un clima de progresivo desgaste en la comunidad académica, debido a la crisis fiscal de fines del año 1997. En 1998, el fomento fue fuertemente restringido, comprometiendo incluso al PRONEX recién lanzado, y el presupuesto para becas sufrió una reducción nominal. Paralelamente, la Financiera de Estudios y Proyectos, FINEP<sup>5</sup>, siguió una política sin dirección, ofreciendo bajo el rótulo de

- 
- 2 El Programa de Apoyo al Desarrollo Científico y Tecnológico (PADCT III), iniciado en 1998, fue el tercer acuerdo de préstamo entre el gobierno brasileño y el Banco Mundial, BIRD. El PADCT, iniciado en 1984, fue un instrumento complementario a la política de fomento de la C&T, cuyo propósito fue aumentar cuantitativamente el apoyo financiero a la investigación, la introducción de nuevos criterios, mecanismos y procedimientos inductivos de apoyo en áreas definidas como prioritarias (ver: <http://www.cnpq.br/areas/padct/index.htm>).
  - 3 Creado en 1985, el Programa de Apoyo a Núcleos de Excelencia (PRONEX) es un programa de estímulo a la investigación y al desarrollo científico, que apoya a grupos de alta competencia, que tengan liderazgo y un rol aglutinador en su sector de actuación. Es el fruto de la movilización de una serie de instituciones, que se inicia el 19 de octubre de 1995. Las licitaciones hechas entre 1996 y 1998 financiaron 206 proyectos.
  - 4 El CTPetro (Plan Nacional de Ciencia y Tecnología del Sector Petróleo y Gas Natural) se creó en 1997 en el contexto de flexibilización del monopolio de la Unión para las actividades de explotación, desarrollo y producción de petróleo y gas natural (ver: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/1416.html>).
  - 5 Creada en 1966, la FINEP es una empresa pública vinculada al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), con el objeto de financiar el esfuerzo de desarrollo tecnológico. Ejerce, entre otras funciones, el importante papel de Secretaría Ejecutiva del Fondo

modernización y apoyo a la gestión y a la calidad, créditos para capital de giro con elevadas tasas de interés y riesgos en aumento, y con plazos incompatibles con la estructura de captación existente, generando un cuadro de incumplimiento creciente que debería enfrentarse en los años siguientes.

Al inicio del segundo mandato, se hizo evidente la necesidad de una amplia reforma del sistema<sup>6</sup>. Aun así, la dimensión de esta agenda y las medidas efectivas a ser implementadas sólo fueron completamente delineadas a fines de 1999<sup>7</sup>. En enero de 2000, este programa de trabajo pudo ser expuesto al Presidente. Se formalizaron, entonces, los pasos a seguir en el período 2000-2003, de los que se destacan:

- a) Reestructuración del financiamiento sin retorno, incluyendo la creación de catorce Fondos Sectoriales, además del Fondo del Petróleo (CTPetro), que pasó a operar a partir de 1999, y del FUNTEL –para el sector de las telecomunicaciones– previsto en la Ley General de Telecomunicaciones de 1997, pero que sólo entró en funcionamiento en 2002. En realidad, doce de estos Fondos son efectivamente “sectoriales”, en tanto que dos de ellos son horizontales, uno que se aplica en infraestructura de investigación y otro dirigido a apoyar la interacción universidad-empresa, focalizado en el fomento tecnológico<sup>8</sup>.
- b) Se retoma el diálogo con la comunidad científica y tecnológica con la publicación del Libro Verde sobre la Política Nacional de C&T<sup>9</sup> –el documento gubernamental más exhaustivo y completo sobre el sector realizado en el país–, y la realización, en septiembre de 2001, de la Conferencia Nacional de C&T, donde participan más de 1.200 per-

---

Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, FNDCT, donde se consignan los recursos de los nuevos Fondos Sectoriales (ver: <http://www.finep.gov.br/>).

- 6 La conducción del MCT estuvo a cargo del ministro Bresser Pereira hasta junio de 1999. La brevedad de este mandato no permitió iniciar esos cambios en el primer semestre de ese año. La gestión del ministro Ronaldo Sardcnberg, que se inicia en julio del mismo año, permitió estructurar e implementar esa reforma y organizar una agenda consistente, lo que facilitó recuperar en corto tiempo la credibilidad de la comunidad científica y del empresariado.
- 7 El documento del Ministerio de Ciencia y Tecnología, MCT, “La aceleración del esfuerzo nacional de C&T”, que incluye la justificación y el detalle de esta agenda, se concluyó exactamente a fines de 1999.
- 8 Para una descripción general de estos Fondos, ver: Pacheco (2003a).
- 9 Ver: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18843.html>.

sonas, en un clima de búsqueda de acuerdos con todos los segmentos de la sociedad civil y las demás áreas sectoriales del gobierno, que culminará con la publicación del Libro Blanco de Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>10</sup>.

- c) Reestructuración del área de crédito de la FINEP, a través de una nueva política operativa, centrada en las actividades de Investigación y Desarrollo (I&D) del sector privado, y una profunda reestructuración interna (creación del comité de créditos; del área de recuperación de créditos; concursos públicos; implantación del plan de dimisión incentivada; reforma general de los procedimientos administrativos; creación del área de capital de riesgo; etc.).
- d) Reforma de los Institutos de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) ahora reunidos bajo la coordinación de una misma secretaría del Ministerio, que se inicia con un proceso de exhaustiva evaluación de sus misiones<sup>11</sup>, con el establecimiento de nuevos modelos de gestión, la selección de los directores a través de comités de selección, la elaboración de términos de compromisos de gestión, la transformación de las mejores unidades en Organizaciones Sociales<sup>12</sup>, la definición de metas y de objetivos estratégicos para cada unidad con concursos públicos, etc.
- e) Incorporación de la dimensión innovación en la agenda del MCT, con gran énfasis en los programas cooperativos entre institutos, universidades y el sector privado. Énfasis, además, en la recuperación de la infraestructura tecnológica de apoyo al sector privado (metrología) y en nuevos programas capaces de estimular el aumento de la productividad y de la competitividad.

---

10 Ver: [http://www.cgee.org.br/arquivos/livro\\_branco\\_cti.pdf](http://www.cgee.org.br/arquivos/livro_branco_cti.pdf).

11 Este largo proceso, que significó dos años de trabajo y el involucramiento de más de 100 consultores, fue coordinado por la Secretaría recién creada, dirigida entonces por el astrofísico Joao Steiner, que será conocido por su Relatorio Final, denominado "Relatorio Tundisi", nombre del investigador que coordinó las actividades de la Comisión evaluadora externa.

12 Organización Social es un tipo particular de institución no-estatal, sin fines de lucro, destinada a desarrollar actividades comúnmente realizadas por el Poder Público. Las OS constituyen una innovación institucional y gozan de una autonomía administrativa mayor de la que es posible dentro del aparato de Estado, debiendo ser calificadas para habilitarse y recibir recursos financieros y para administrar bienes del Estado. En contrapartida, están obligadas a celebrar un contrato de gestión, por medio del cual se fijan metas de desempeño que buscan asegurar la cualidad y la efectividad de los servicios prestados.

- f) Recuperación de los incentivos para el desarrollo de I&D por parte de las empresas privadas. Esto se inicia con la renovación de la Ley de Informática (legislación específica de Brasil, que surge de la necesidad de minimizar los diferentes regímenes tributarios vigentes en el país, debido a la existencia de un área subvencionada localizada en la Amazonia brasileña –Zona Franca de Manaus–) y por la aprobación de la Ley 10.332/01. Esta ley crea mecanismos directos de apoyo a las actividades de I&D realizadas por el sector privado en forma de subvenciones, nivelación de las tasas de interés e incentivos al capital de riesgo, utilizando recursos fiscales del Fondo Verde-Amarillo, restableciendo así, de una manera más interesante, los incentivos fiscales que habían sido fuertemente reducidos durante la crisis fiscal de fines de 1997. Esto culmina con la aprobación de la Ley 10.637/02 en el segundo semestre de 2002, que posibilita la disminución a la mitad, para efectos fiscales, de los gastos en investigación tecnológica que terminen en patentes<sup>13</sup>.
- g) Incorporación de la Agencia Espacial Brasileña (AEB) y de la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN), así como de las actividades de control de bienes sensibles, al MCT<sup>14</sup>.
- h) Incorporación de una agenda regional explícita de las acciones del MCT, que fortalezca el pacto federativo y la articulación de los intereses locales, tanto a través de la obligatoriedad de los nuevos fondos de aplicar en las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste un mínimo de 30% de sus recursos, como por medio de la creación de una asesoría de acción regional, que articula las acciones de cada Unidad de la Federación, así como por el lanzamiento de un programa de Sistemas Locales de Innovación, que seleccionan aproximadamente 100 agrupamientos productivos locales, apoyados por la Unión y los Estados, como estímulo a la innovación del sector privado.
- i) Reducción del aislamiento del MCT, particularmente con la creación de los Fondos Sectoriales, y la consecuente mayor interlocución con los ministerios sectoriales, al definir las prioridades de asignación de los recursos destinados al fomento de la C&T.

---

13 Para mayores detalles, ver: Pacheco (2003a).

14 Estas dos agencias nacionales estaban vinculadas anteriormente a la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, extinta en junio de 1999.

- j) Reforma e implementación de políticas dirigidas a consolidar un sistema nacional de innovación, centrando las acciones, especialmente, en el fortalecimiento de las interrelaciones entre el sector público y el privado. Esto culminará con una consulta pública y el envío al Congreso Nacional de la Ley de Innovación. Ésta implica cambios institucionales importantes, en el sentido de lograr mayor agilidad y flexibilidad en las instituciones de investigación públicas, y abre nuevas oportunidades de cooperación con el sector privado.
- k) Redefinición y reforma de la cooperación internacional, al elaborarse memorandos de entendimiento con los principales países desarrollados y en desarrollo; además de la creación del PROSUL, Programa de Cooperación con los Países de América del Sur; inicio de acciones destinadas a atraer hacia Brasil empresas extranjeras que desarrollan actividades de I&D; búsqueda de una mejor inserción de Brasil en la C&T mundial, en el contexto de la era del conocimiento y de la información.
- l) Búsqueda permanente de una orientación más estratégica para la ejecución de actividades en el área de C&T, por medio de proyectos estructurantes y movilizadores, capaces de articular competencias científicas y tecnológicas del sector privado y de la universidad en temas de gran impacto económico y social; recuperación de la capacidad de mirar hacia el futuro y de proponer iniciativas coordinadas de mediano y largo plazo.
- m) Creación de la Organización Social “Centro de Gestión y Estudios Estratégicos” (CGEE), que surge de la discusión pública sostenida en la Conferencia Nacional de C&T, y participación, en el Consejo de Administración, de las principales instituciones de la comunidad científica, del sector privado y del gobierno, para orientar las acciones de los nuevos Fondos Sectoriales, a través de estudios prospectivos para la detección de los grandes estrangulamientos y de las oportunidades de inversión en C&T.

En función de estas acciones, la actuación del gobierno de Cardoso en el sector de C&T constituyó, especialmente durante el segundo mandato, un marco reconocido para establecer los parámetros de las políticas públicas. El diálogo permanente con la comunidad científica, con los demás órganos del gobierno y con el sector privado, y la propuesta de una política nacional afirmativa para el sector, posibilitaron avances concretos en diversas direcciones, todos obtenidos a partir de un gran consenso entre

los principales actores. Consenso, destacamos, que supo trascender el tradicional corporativismo de los principales actores del sistema.

La convergencia de opiniones se alimentó del enfoque abarcador que se le dio a la política y a sus metas, que surgía del amplio reconocimiento de las transformaciones de la economía en curso, y del papel clave que cumplen la ciencia, la tecnología y la innovación en la construcción de las sociedades modernas. Este reconocimiento está asociado a la definición del rol del conocimiento en la nueva dinámica social y económica, y ha sido alimentado por el debate sobre categorías o expresiones tales como “sociedad del conocimiento”, “sociedad de la información” o, aun más, “nueva economía”. Si estos conceptos todavía pecan por falta de precisión, reflejan la importancia creciente de esta nueva agenda. El Libro Verde de la Conferencia Nacional de C&T se refería así a estos temas:

“La producción de conocimiento y su incorporación a innovaciones tecnológicas son instrumentos cruciales para el desarrollo sustentable. Por el lado del desempeño económico, esto se debe al hecho de que las innovaciones son el determinante principal del aumento de la productividad y de la generación de nuevas oportunidades de inversión. Y una característica central de la innovación tecnológica en las economías industrializadas es la creciente incorporación de conocimiento científico cada vez más complejo. (...) Por otro lado, el avance del conocimiento y de la innovación posee un potencial enorme para ayudar a la sociedad a forjar respuestas a la altura de los grandes desafíos a enfrentar en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de la población. (...)”

En Brasil, la sociedad y el Estado emprendieron considerables esfuerzos, en los últimos cincuenta años, para construir un sistema de Ciencia y Tecnología que se destaca entre los países en desarrollo. (...) Sin embargo, el llamado sistema de Ciencia y Tecnología brasileño presenta problemas y deficiencias que dificultan su respuesta a los nuevos desafíos que se presentan para el ingreso de la sociedad brasileña a la sociedad del conocimiento y a los beneficios que ella puede traer a toda la población. (...) Lo que (...) se quiere señalar es la necesidad de trascender desde un sistema de C&T centrado en las acciones del gobierno federal y de algunos estados de la Federación, y en sus instituciones de enseñanza e investigación, a un sistema nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con amplia participación

de agentes públicos y privados, y fuerte presencia en todos los sectores. Esta es una tarea de gran envergadura que exige la participación de las organizaciones públicas de investigación, de las universidades, del gobierno en sus distintas esferas, mas también, de las empresas y de la gran variedad de instituciones de la sociedad civil que funcionan en Brasil”<sup>15</sup>.

La síntesis de estas afirmaciones es que el conocimiento deviene una variable clave del desarrollo. La competitividad de cualquier sector de la economía es altamente dependiente de la incorporación de conocimiento a los procesos productivos. Las propias empresas tienden a transformarse internamente –muchas veces tercerizando la producción fabril– para concentrarse en segmentos más intensivos en conocimiento a lo largo de la cadena productiva.

La convergencia de opiniones se sustentó, entonces, en la convicción de que estas políticas eran centrales para el desarrollo nacional. En síntesis, una estrategia centrada en el papel del conocimiento que incorporase la dimensión de la innovación en la política industrial y que valorizase los activos resultantes de las inversiones realizadas en el área de investigación durante los últimos cincuenta años. Una estrategia que buscaba, además, romper el aislamiento y el letargo que existían en la relación universidad-empresa.

### A. Romper el aislamiento: bases para una acción afirmativa en Ciencia, Tecnología e Innovación

La innovación –nuevos procesos, productos y servicios, o mejor aun, el conocimiento que se lleva al mercado– es hoy un ejemplo clave de todas las políticas de desarrollo social y económico de los principales países desarrollados o en desarrollo. Es un elemento central de todas las políticas nacionales de C&T.

Lo que se buscaba, con las reformas iniciadas entre 1999 y 2002, era reproducir la misma conciencia en Brasil. La realización en 2001 de la Conferencia de Ciencia, Tecnología e Innovación (C&T&I) fue, en este sentido, un evento de fundamental importancia para la política nacional de C&T. Por primera vez en la historia brasileña, el tema de la innova-

---

15 Ministerio de Ciencia y Tecnología, *Libro Verde sobre la Política Nacional de C&T*, Brasilia, 2001 (<http://www.met.gov.br/index.php/content/view/18843.html>).

ción tuvo presencia junto a la de C&T. Esta no fue sólo una opción del gobierno, sino que contó con un amplio y significativo apoyo de toda la comunidad científica y tecnológica.

La construcción de este consenso, sin embargo, no es trivial y oculta demandas, percepciones, visiones y tiempos muy distintos entre los innumerables actores que interactúan para definir las prioridades del sistema de C&T. Este debate, evidentemente, alcanza mayor significación cuando se pone en cuestión la asignación de fondos públicos, y su vigor aumenta mientras más importantes sean los presupuestos de estos nuevos fondos. En síntesis, estos actores presentan argumentos sólidos y, respecto de su lógica interna, absolutamente verdaderos, como veremos en las siguientes líneas:

- a) Los representantes académicos --cuyo desempeño, medido por *papers* publicados en revistas internacionales o por la formación de doctores, es efectivamente extraordinario, a diferencia del desempeño del sector privado brasileño que es precario, al medirse por el registro de patentes-- argumentan que la mayor parte del esfuerzo nacional de investigación es realizado en instituciones públicas, y que justamente éstas, por numerosas razones, sufren la discontinuidad de las inversiones públicas. Tal como sucede en los principales países desarrollados y en desarrollo, cabría al sector público financiar estas actividades, especialmente en lo que respecta a investigación fundamental y al avance del conocimiento, fuerza vital de la nueva economía, como el propio mercado lo reconoce. Tratándose de la asignación de fondos públicos, no habría por qué no priorizar la inversión en las instituciones públicas de investigación, bases del nuevo conocimiento. Es esto, incluso, lo que demanda el sector privado en los Estados Unidos, lo que es absolutamente verdadero y coincidente con las declaraciones de las grandes empresas americanas. Aun más, si el conocimiento es una variable estratégica para el desarrollo nacional, el mayor activo brasileño es la capacidad instalada para investigación, realizada en las universidades públicas, en especial en su sistema de post-graduación.
- b) El sector privado brasileño, a través de muchos portavoces, incluso de la propia academia, argumenta --cada vez con mayor persistencia, especialmente después de la creación de los fondos sectoriales-- que la innovación es realizada esencialmente en las empresas. Señala, correctamente, que gran parte de las innovaciones son incrementales y realizadas por la industria. Si el centro de la política de C&T&I es la innovación, y su papel como inductor de una mayor competitividad y

una mayor inserción internacional, sería lógico esperar que los nuevos fondos públicos fuesen dirigidos prioritariamente a las empresas. Este es el punto débil del sistema de innovación brasileño, y por esta razón debería ser el centro principal de la política.

- c) Los estados de la Federación y progresivamente también los municipios –motivados por el esfuerzo realizado por el MCT para incentivar las asociaciones locales y rehabilitar los Foros de Secretarios estatales y los Foros de las Fundaciones de Apoyo– comenzaron a exigir una participación más activa en la política nacional, en la perspectiva de una mayor descentralización. Esta visión pretende instaurar un sistema de partición de las responsabilidades, al igual que en otras políticas públicas brasileñas, como en las áreas de educación y salud, con el traspaso automático de los recursos de la Unión a los Estados y municipios. En este sentido, se argumenta que las dimensiones territoriales de Brasil y su diversidad socioeconómica recomiendan políticas cada vez más descentralizadas, con menores costos operacionales y mayor eficacia, ya que son implementadas por instituciones públicas más próximas de las respectivas clientelas, con posibilidades de comparar y evaluar mejor la demanda de recursos. Finalmente, en virtud de los grandes desequilibrios socioeconómicos existentes en Brasil, esta descentralización sería imperativa, más aun en el momento en que el conocimiento pasa a ser una variable crítica del desarrollo.
- d) Los ministerios y las agencias sectoriales reguladoras, por su parte, presentan solicitudes de asignación de recursos, procedentes de los nuevos fondos, para la agenda de prioridades de sus respectivas carteras. Argumentan que el sistema brasileño de C&T carece de sentido de urgencia, el que definiría mejor la oportunidad de las decisiones sectoriales. Es sobre los ministerios sectoriales y sus agencias donde recaen las demandas de la sociedad para la solución de problemas concretos. En este sentido, sería mucho más racional seguir las orientaciones sectoriales, al momento de definir las prioridades de los fondos, que guiarse por las recomendaciones de las agencias del MCT, que no estarían focalizadas y cuyos criterios para asignarlos no estarían asociados a resultados, estando invariablemente más ligados a la demanda de la comunidad científica y a las líneas de investigación de mayor densidad académica, no obligatoriamente coincidentes con los problemas más apremiantes de las políticas sectoriales.

Todos estos argumentos son, efectivamente, reales y lógicos cuando se analizan en forma aislada. Pero, invariablemente, conducen a un juego

• de resultado cero. Superarlos requiere comprender la lógica de la innovación y el sentido de la construcción de un sistema nacional, en el que la innovación es la resultante de múltiples actores y de su articulación. El examen de las mejores experiencias internacionales ayuda a comprender este argumento.

## B. Políticas de oferta *versus* políticas de demanda: un conflicto permanente

La innovación es, esencialmente, un proceso conducido por la empresa. Y es, también, mayoritariamente incremental. Su motor son las exigencias del mercado de introducir nuevos productos y procesos. Requiere de un ambiente macroeconómico favorable y un conjunto de aspectos externos positivos. En términos macro, el aspecto central es la reducción del riesgo asociado al desarrollo tecnológico: acceso al crédito en condiciones compatibles con el riesgo; subvenciones y encargos en áreas de interés estratégico, y políticas de incentivos a la competencia. En términos micro, se requiere mucho más: un conjunto de externalidades favorables y de un medio propicio.

En Brasil subsisten dos grandes obstáculos para conseguir un mayor esfuerzo privado en I&D. En primer lugar, la herencia de la sustitución de importaciones, que derivó en una cultura que no valoriza el desarrollo tecnológico. La tecnología siempre fue objeto de compra, y su acceso —a lo largo de la exitosa trayectoria de la industrialización brasileña— fue siempre la matriz o el proveedor de bienes de capital. Los ejemplos de éxito son excepciones a la regla, algunas pocas empresas nacionales, o el sector productivo estatal, como Petrobrás u otras iniciativas recientemente privatizadas, como la Embraer o el sistema Telebrás. En segundo lugar, la innovación requiere de un ambiente macroeconómico compatible con el riesgo tecnológico. Y este ambiente no ha favorecido la inversión privada, debido a la larga trayectoria de inflación crónica y de ajuste financiero del Estado, durante los años ochenta, o de su sucedáneo, luego de la estabilización, que generó una trayectoria de bajo crecimiento, coexistiendo una elevada carga tributaria y altas tasas reales de interés. Las políticas macroeconómicas son incompatibles con las inversiones que implican riesgo, como las actividades de I&D, en la medida en que desestimulan las inversiones y someten a las empresas a costos financieramente extremadamente altos.

Es cierto que el interés del sector privado brasileño está cambiando y existe una preocupación mucho mayor por la innovación. Concretamente, este aspecto de la política industrial comenzó a estar presente en la agenda de los representantes del sector privado. Lo revelan los estudios de las principales entidades que representan a la industria brasileña, como el Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial (IEDI), la Federación de la Industria del Estado de São Paulo (FIESP) y la Confederación Nacional de la Industria (CNI)<sup>16</sup>. Aun así, falta mucho para que esa postura penetre en el día a día de las empresas, como lo muestran las demandas más inmediatas, aquellas que se expresan en los llamados “foros de competitividad”<sup>17</sup>, cuyas agendas están dedicadas, fundamentalmente, a los temas de costo, protección y crédito, con un horizonte de medidas de corto plazo.

En realidad, el debate brasileño –y mundial– se mueve en la dicotomía de políticas de oferta y políticas orientadas por la demanda. La tradición de las políticas de C&T de post guerra, muy estimuladas por el esfuerzo americano de guerra y sus políticas de los años cincuenta y sesenta, puso gran énfasis en la creación de competencias nacionales en el área científica y en la formación de recursos humanos. Este abordaje influyó particularmente en las políticas europeas y de América Latina, en contraposición a lo que serían, algunas décadas más tarde, las políticas asiáticas.

En Brasil, la actividad científica anterior a la Gran Guerra no dejó de ser importante, ejemplo de ello son la actual Fundación Oswaldo Cruz y el Instituto Agronómico de Campinas<sup>18</sup>; sin embargo, era entonces pre-

---

16 El Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial (IEDI) reúne 45 empresarios representantes de grandes empresas nacionales; la Federación de la Industria del Estado de São Paulo (FIESP) representa los intereses de la industria de la principal región industrial del país; la Confederación Nacional de la Industria (CNI) es la representante nacional del conjunto de los intereses de la industria brasileña. Ver, especialmente, los estudios patrocinados por estas instituciones acerca de la política industrial y tecnológica, los que remarcan el interés por el tema de la innovación.

17 Los Foros de Competitividad son un programa del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) que integra a representantes de las empresas y del gobierno, para identificar las oportunidades, los desafíos y los obstáculos que presenta cada una de las cadenas productivas, con el objetivo de realizar acciones para aumentar la capacidad competitiva del sector productivo.

18 La Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) fue creada en 1900 con el nombre de Instituto Soroterápico Federal, con el propósito de fabricar sueros y vacunas contra la peste. El Instituto Agronómico de Campinas (IAC) fue fundado en 1887, con el

dominantemente artesanal y muy dependiente de la biografía de científicos ilustres. De manera prácticamente coincidente con la creación de las nuevas agencias norteamericanas y europeas de apoyo a la actividad científica, en el Brasil de post guerra también se emprendió la fundación de nuevas instituciones de investigación y el montaje de un aparato público de fomento a la actividad científica. De este modo, en 1949 se creó el Centro Brasileño de Investigación Física (CBPF), y se nombró una comisión que prepararía un proyecto de ley para la creación de un consejo de investigación. En 1951, se instaló el Consejo Nacional de Investigaciones, CNPq<sup>19</sup>. Simultáneamente, se creaba en Brasil una segunda agencia que sería, décadas más tarde, decisiva para el financiamiento de los estudios de postgrado brasileños, la Coordinadora de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior, CAPES.

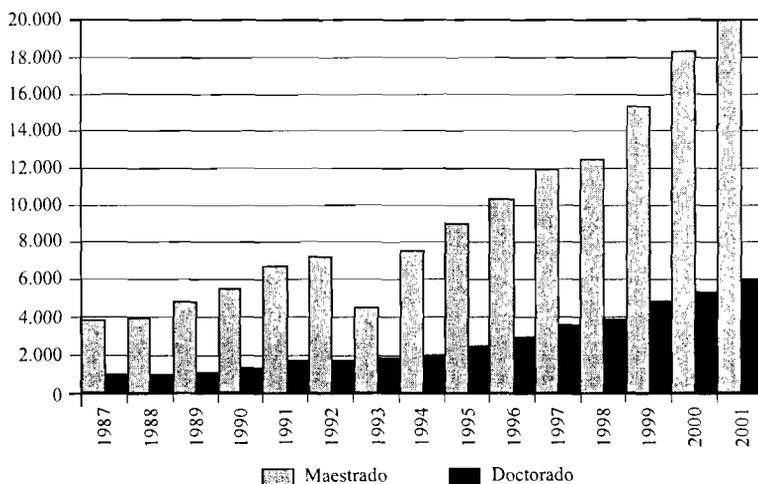
No obstante, fue en la década de los sesenta cuando este sistema alcanzaría dimensiones más estructurantes. En 1964, en el ámbito del BNDE, se creó un primer fondo con el objeto de financiar la implantación de programas de post graduación en las universidades brasileñas (FUNTEC), que daría origen, en 1967, a la FINEP. En 1969, se instituyó el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT), destinado a financiar la expansión y consolidación del sistema de C&T del país, asumiendo la FINEP las funciones de secretaría ejecutiva de este fondo, a partir de 1971. El FNDCT pasó entonces a aportar recursos significativos para la estructuración de la post graduación y el financiamiento de la investigación, complementando los presupuestos de la CAPES y del CNPq. A partir de los años setenta, se asiste a un avance significativo en la formación de personal, el que se consolida de manera definitiva en los años ochenta. Las envidiables marcas en la formación de maestros y doctores en Brasil, que se puede observar en el gráfico siguiente, son resultado de las anteriores iniciativas y de la continuidad de las políticas de apoyo a la post graduación.

---

nombre de Imperial Estación Agronómica de Campinas, con el objetivo de asesorar técnicamente el desarrollo cafetero nacional.

19 El CNPq conserva su sigla original, pero como señal de los tiempos hoy se denomina Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

GRÁFICO 1. PhD y Maestros titulados en Brasil. Números absolutos, 1987 a 2001.



Fuente: Pacheco (2003b).

Estas iniciativas significaron un extraordinario cambio cualitativo en el mundo de la investigación de Brasil, con la creación de competencias científicas en innumerables campos, constituyendo una auténtica oferta de recursos humanos calificados, pese a la precaria base cuantitativa y cualitativa de la enseñanza superior brasileña, cuyos índices de escolaridad continúan siendo muy bajos para los padrones internacionales. Sin embargo, mientras mayor era el éxito —en términos de sus indicadores intrínsecos—, más se evidenciaba la asimetría del sistema, que representaba desde el lado empresarial una fuerte fragilidad, caracterizada por el escaso esfuerzo de investigación del sector privado y señales evidentes de dificultades competitivas en las industrias.

Esta asimetría se viene diagnosticando desde los años ochenta, y a través de variadas iniciativas se ha intentado terminar con ella. Se ha dado creciente énfasis a los programas de apoyo a la investigación en las empresas, a la creación de estudios de post grado, a incentivar la cooperación universidad-empresa, a la colocación de investigadores en la industria, etc. La agenda de innovación y la implantación de los Fondos Sectoriales, en el pasado más reciente, se inscriben en este mismo movimiento, y su

éxito se debe a la historia pasada y a la conciencia de que esta fragilidad debe superarse en el corto plazo.

No obstante, el esfuerzo para superar esta asimetría crea un movimiento pendular que busca sustituir de forma mecánica la antigua política de oferta de shock –claramente representada por el montaje de la post graduación brasileña– por una política orientada simplemente por la demanda, como sugieren los principales líderes empresariales o, incluso, algunos sectores del gobierno.

El documento más importante<sup>20</sup> –no sólo por su representatividad, sino por su consistencia y calidad analítica y propositiva–, elaborado en 2002 por los representantes de la industria brasileña como aporte al debate electoral, deja en claro esta visión:

“La innovación tecnológica, como motor principal del aumento de la productividad, es estratégica para las empresas brasileñas. Es fundamental para elevar su capacidad de actuación en la competencia global, expandiendo su participación en los mercados interno y externo. (...) El rediseño del sistema de fomento a la innovación debe considerar la verdadera realidad del país, sus debilidades y limitaciones de orden económico y cultural, además de las características más relevantes del sector productivo, sus desafíos y sus necesidades.

Hay recientes avances en las iniciativas del gobierno brasileño en relación con la innovación. La búsqueda de mayor estabilidad de los recursos para investigación y desarrollo, resultante de la creación de los fondos sectoriales, es un paso en la dirección correcta. Igualmente importante es la propuesta de revisar la legislación para permitir el uso más flexible de la infraestructura pública de investigación –instalaciones y recursos humanos– en proyectos del sector productivo.

Sin embargo, algunas de estas iniciativas mantienen todavía un sesgo hacia la oferta de ciencia y tecnología, sin reducir el histórico distanciamiento entre el sector productivo y las instituciones generadoras de conocimiento. Persiste aún la visión inadecuada de que corresponde al Estado identificar y seleccionar las prioridades estratégicas para la innovación y que hasta puede conducir la elaboración de programas e incentivos que no encuentran clientes en el sector productivo (...).”

---

20 Confederación Nacional de la Industria (2002).

Entre las varias propuestas señaladas en este documento, es sintomático que la primera de ellas sea redactada así: “*Priorizar la utilización de los recursos de los Fondos Sectoriales en proyectos de innovación tecnológica, directamente por las empresas*”<sup>21</sup>.

Existe poca comprensión –entre todos los actores– de la naturaleza sistémica de estas políticas públicas y del carácter complementario de las inversiones necesarias. Curiosamente, también se observa un sesgo académico no sólo en la demanda de recursos y en las propuestas de apoyo a la universidad y a los estudios de post grado, sino también en las sugerencias de políticas de apoyo al sector privado<sup>22</sup>. En Brasil, con frecuencia, incluso las propuestas de apoyo a la industria son formuladas desde la óptica de la investigación académica: recursos para financiamientos sin retorno (a fondos perdidos), becas y apoyo en recursos humanos y gran responsabilidad del sector público en el fomento a las actividades privadas de investigación. Poco se avanza en la agenda de nuevas políticas típicamente económicas o industriales: créditos, reformas al mercado de capitales, encargos, reestructuración patrimonial, dirección corporativa, internacionalización de las empresas o apoyo externo al esfuerzo de certificación y calidad del producto y del proceso, entre otras.

Para comprender los límites de esta agenda “privada” es necesario dimensionar el esfuerzo de las empresas brasileñas en I&D y sus actividades de innovación. Se estima que los gastos privados (exceptuando las actividades privadas ligadas a la post graduación) han alcanzado, en el año 2000, la cifra de R\$ 4,4 billones<sup>23</sup>, frente a un aporte del sector públi-

---

21 Confederación Nacional de la Industria, 2002:61.

22 El interés del sector privado en los Fondos Sectoriales condujo a la creación de una nueva institución, la Sociedad Brasileña Pro-Innovación Tecnológica, PROTEC, que reúne varias entidades empresariales, con el objetivo de sensibilizar, concientizar y movilizar al sector productivo, y organizarlo en su demanda por innovaciones tecnológicas para la competitividad y la exportación, así como para influir en el direccionamiento de los recursos de fomento existentes y optimizar su desempeño. No hay duda, como lo dejan en claro los objetivos de la PROTEC, que ésta fue una respuesta a la creación de los Fondos Sectoriales, reuniendo a los segmentos sociales interesados en influir en la asignación de estos recursos.

23 Valor correspondiente a US\$ 5,2 billones corrientes, debido al criterio de paridad del poder de compra, PPP.

co de R\$ 6,9 billones<sup>24</sup>. Aunque insuficiente, el gasto privado ya alcanza el 40% del total nacional, y es motivado por las exigencias del propio mercado. Si fuese necesario fomentar de manera directa el conjunto de estas iniciativas, el monto de recursos necesario estaría muy por encima de la capacidad del Tesoro Nacional. Incluso es posible y recomendable poner en práctica algún nivel de subvención directa, como instrumento de inducción al gasto y reducción del riesgo, como lo hacen muchos países. En promedio, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) subsidian el esfuerzo empresarial en I&D en, aproximadamente, el 10% del total invertido, lo que corresponde en el caso brasileño a poco menos de R\$ 0,5 billones por año.

No obstante, para estimular efectivamente el gasto privado en I&D, lo fundamental es crear condiciones macroeconómicas compatibles con el riesgo de inversión en tecnología. En este sentido, la prioridad sería ofrecer créditos con tasas de interés adecuadas. Debido a la mantención de tasas reales de interés crónicamente altas, las políticas impuestas en Brasil comenzaron a segmentar la oferta de crédito (crédito agrícola, exportaciones, etc.), utilizando recursos fiscales para compensar estas tasas (cubrir la diferencia entre costos de captación y de aplicación). La posibilidad de utilizar tal fórmula en líneas de crédito para el financiamiento de I&D del sector privado fue instituida en 2001, utilizando recursos antes destinados a incentivar el sector de informática. Estas líneas de crédito todavía son pequeñas, pero pueden aumentar de manera significativa en los próximos años. La nueva legislación de apoyo al sector privado (aprobada en 2001 y 2002) lo permite, aunque además de la compensación de intereses también se otorguen subvenciones (a través de la liberación de impuestos) e incentivos al capital de riesgo (mediante de mecanismos de seguros para dicho capital).

Curiosamente, en Brasil, estos nuevos instrumentos de apoyo directo a la innovación del sector privado despiertan menos interés que la asignación de recursos sin retorno de los Fondos Sectoriales. Continúa solicitándose el fomento a las actividades privadas de investigación, lo que presupone un análisis de mérito proyecto a proyecto. Se reivindica escasamente la asignación de recursos de esta naturaleza para infraestructuras comparadas de evaluaciones de conformidad y metrología, que son normalmente funciones públicas. Y, prácticamente, no se cuestionan las condiciones sistémicas a que son sometidas las empresas, que deberían ser la agenda

---

24 Correspondiente a USS 8,2 billones, debido al criterio de paridad del poder de compra, PPP.

prioritaria de la política nacional de C&T&I. La creación de los Fondos Sectoriales fue, sin duda, parte del esfuerzo por crear mejores condiciones para la I&D en Brasil; sin embargo, además de éstos, en los últimos años se realizaron otras acciones tanto o más importantes, entre ellas el mayor énfasis puesto en la estructuración de un ambiente favorable al capital de riesgo<sup>25</sup>. Éstas, sin embargo, despiertan menor atención y no son comprendidas como centrales para las estrategias empresariales.

### C. Un ambiente favorable a la Investigación y Desarrollo: un sistema nacional de innovación

La acción más importante para estimular la Investigación y Desarrollo (I&D) –y sin duda la más compleja– es la que se refiere al ambiente necesario para estimular la innovación. Crear tal ambiente fue una de las dificultades de la Conferencia Nacional de C&T&I, debido a la existencia de obstáculos de diversa índole: una cultura empresarial desfavorable, gran aversión al riesgo en las empresas y en el mercado financiero, problemas relacionados con contextos macroeconómicos desestimulantes (tasas de cambio e intereses), carencia de oferta y demanda de infraestructura y de servicios tecnológicos, ineficiencia institucional en el área de la propiedad intelectual, bajo nivel de apertura comercial del país, entre otros.

Sin embargo, el problema más difícil de todos los que se relacionan con el ambiente de innovación es el de la interacción entre los actores de este sistema: entre el sector privado y el gobierno, entre las empresas, y la escasa cooperación entre estas últimas y las universidades. La importancia de esta situación llevó, incluso, a que uno de los Fondos Sectoriales creados fuese, precisamente, el de interacción universidad-empresa para el Desarrollo Científico y Tecnológico, más conocido en Brasil como Fondo Verde-Amarillo.

La relevancia de la cooperación y de la naturaleza de las relaciones entre entes públicos y privados condujo a la Conferencia Nacional de C&T&I a dedicar parte importante de su agenda de discusiones al tema específico de los desafíos institucionales de la C&T. Es decir, a los cuellos de botella institucionales. En síntesis, a la necesidad de reformas y

---

25 El Proyecto INNOVAR de la FINEP fue una de estas iniciativas, con el propósito de constituir un ambiente institucional favorable al florecimiento de las actividades de capital de riesgo. Ver: Pacheco (2003a).

de políticas dirigidas a consolidar un sistema nacional de innovación, centrado especialmente en la acción gubernamental para el fortalecimiento de las relaciones entre el sector privado y el sector público. Esta discusión culminó con una consulta pública sobre la Ley de Innovación, la que implica cambios institucionales importantes, en el sentido de exigir mayor agilidad y flexibilidad a las instituciones públicas de investigación, abriendo nuevas oportunidades de cooperación con el sector privado<sup>26</sup>.

Quien analiza el atraso institucional y las enormes desventajas que tiene el sistema de C&T brasileño, en relación con sus congéneres internacionales, sabe que éste no es un tema banal. Sin embargo, avances reales en esa área presuponen una enorme capacidad de diálogo con todos los actores involucrados. Una política nacional afirmativa para el sector, que permita avances concretos, requiere el consenso de los actores principales, consenso que debe trascender resabios de corporativismo que todavía permean el sistema, así como superar las distintas demandas, visiones y tiempos de los actores que interactúan para definir las prioridades del sistema de C&T.

Aquí es preciso aprender de la experiencia internacional. Varios estudios muestran que gran parte de las políticas de incentivo a la innovación de los países desarrollados ponen énfasis, además del compromiso de financiamiento público, en una serie de incentivos para la colaboración entre empresas, y entre universidades y empresas, enfatizando la colaboración público/privado, la formación de redes, la movilidad de los investigadores y la flexibilidad institucional<sup>27</sup>.

Sin duda, no se trata de concebir un modelo de relación universidad-empresa, o sector privado-sector público, en el que la innovación sea realizada en el ámbito de la universidad o de las instituciones públicas de investigación. Es necesario, también, evaluar los riesgos ligados a este tipo de asociación, que pueden crear la ilusión de que el sector privado asuma el financiamiento de la investigación pública, o riesgos mayores como la pérdida del carácter de la misión institucional de las universidades.

---

26 El Proyecto de Ley se encuentra en trámite en el Congreso Nacional. Inicialmente, fue enviado en régimen de urgencia, pero el nuevo gobierno retiró la solicitud de urgencia para su análisis. A fines de 2003, sin embargo, al divulgar el documento de directrices de la nueva política industrial, el gobierno volvió a enfatizar su importancia y a acelerar su trámite en el Congreso.

27 Ver, en especial, la serie de trabajos de la OCDE sobre este tema.

No obstante, cada vez es más evidente que las ventajas que acarrearán las asociaciones entre empresas, entre sector público y el privado y, particularmente, la cooperación universidad-empresa, compensan los riesgos asociados<sup>28</sup>. Esas asociaciones surgen de la complejidad que vienen asumiendo la innovación y el esfuerzo tecnológico en el ámbito empresarial, donde son cada vez más frecuentes las estrategias de “outsourcing” de las actividades de investigación y desarrollo o de división/dilución de los riesgos asociados a tales actividades.

Evidentemente, las diferencias culturales, de idioma, de posiciones y de prioridades, hacen que la cooperación no siempre sea exitosa, incluso puede ser muy difícil. Existen numerosos ejemplos frustrantes. Sin embargo, un ejemplo brasileño exitoso de cooperación universidad-empresas es el Proyecto Genolyptus, lanzado en 2001. Se trata de una red de investigación que involucra a doce empresas, siete universidades y tres centros de EMBRAPA<sup>29</sup>, una iniciativa que sería imposible realizar con otros actores y que presupone movilizar un amplio abanico de competencias específicas –universidades, empresas y centros de investigación– para aumentar la competitividad de la industria.

El testimonio de los líderes empresariales del sector del papel y la celulosa es más que ilustrativo sobre lo que puede y debe hacer el gobierno. Afirman unánimemente que para ellos sería imposible configurar solos esa red. No se trata de un problema de recursos. La dimensión que alcanza la articulación de tantos actores y el inicio efectivo de una colaboración, antes inexistente, entre las propias empresas, genera una externalidad que ningún actor privado estaría en condiciones de llevar a cabo. En este caso, es la acción gubernamental la que hace la diferencia para las empresas. El gobierno asigna recursos para crear una base de conocimiento fundamental para la competitividad del sector. Esa

---

28 “Risks that may be associated with these new forms of collaboration include the unintended transfer of technology; cultural differences among industrial, academic, and government partners or international participants; and the potential for anticompetitive behavior. Questions have been raised about the effects of industry-university relations on the funding balance of S&E fields, the nature of academic research, the open availability of research results, and especially research tools. However, the increasing number of collaborations suggests that, at least to the participants, the benefits outweigh the risks”. National Science Foundation, *Science and Engineering Indicators*, Washington, 2002.

29 EMBRAPA, Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria, es una de las principales instituciones públicas de investigación aplicada, dedicada al desarrollo tecnológico del sector agropecuario.

es la mejor definición de economía del conocimiento. Son la movilización de las competencias empresariales y académicas, dirigidas a aplicar lo más avanzado en numerosos campos de la ciencia –estudios del genoma, fisiología, agronomía, genética convencional, etc.– y las más modernas técnicas de gestión empresarial, las que crean las condiciones estructurales de la competitividad. Es obvio que la competitividad industrial depende de otros factores –logística, costo del capital, tamaño de las empresas y estructura del mercado, tasas de cambio, etc.–. Sin embargo, en términos de I&D, esta acción es una de las mejores aplicaciones posible. No se financia una empresa aislada para estimularla a innovar. Al contrario, se crean externalidades positivas para un segmento industrial como un todo. Se trabaja más al por mayor que al menudeo.

En el caso brasileño, la creación del Fondo Verde-Amarillo abrió un inmenso espacio de experimentación en esa dirección. El Fondo Verde-Amarillo fomentó diversos tipos de asociaciones públicas y privadas, inspirados en la experiencia internacional y también en la propia experiencia brasileña. Uno de ellos fue el estímulo a la estructuración de “agrupamientos productivos locales” (*clusters*), que involucran a empresas e instituciones de naturaleza muy variada y con las más diversas configuraciones. Otra iniciativa fue la de inversiones en infraestructura tecnológica, particularmente en la metrología. Además, el Fondo Verde-Amarillo hizo llamados públicos para proyectos cooperativos entre empresas y universidades. El fundamento de estas acciones era trabajar en la vinculación entre las instituciones de investigación y la industria, estimulando la articulación de esos actores. Una vez aprobada, la Ley de Innovación podrá estimular nuevos acuerdos institucionales<sup>30</sup>.

Parte importante de la demanda por innovación del sector privado y por la innovación incremental es realizada al margen de los estímulos gubernamentales. Su determinante es la dinámica de la competencia; mientras más competitivas son las condiciones del mercado, mayor es la tasa de incremento de innovación. Por esta razón, las políticas de incentivos a la competencia, en el sentido de reducir el nivel de protección a la industria, son un fuerte estímulo a una conducta más innovadora. Empero, es evidente que no son suficientes los mecanismos de incentivo a la competencia, y que son igualmente necesarios los incentivos y algún

---

30 El Proyecto de Ley en discusión posibilita formar alianzas entre entes públicos y privados, crear empresas con propósitos específicos (públicas y privadas) y compartir avances tecnológicos, además de flexibilizar las normas para las licencias de tecnología por parte de las instituciones públicas.

grado de subvención, especialmente para reducir el riesgo asociado a las conductas más innovadoras.

El argumento de que las políticas de incentivo a la innovación deben hacerse con los recursos fiscales disponibles presenta dos problemas. Primero, existe el problema de su limitación. Pero, más allá de la escasez de los recursos, no existen condiciones para financiar, empresa por empresa, los procesos de innovación incremental que se hacen cotidianamente. No existe la estructura gubernamental ni la capilaridad para cubrir a todo el sector privado. En realidad, para estas actividades la empresa se financia de manera rutinaria.

Si gran parte de la innovación es estimulada por el mercado, la cuestión, entonces, es saber cuál es la mejor aplicación de los recursos fiscales para incentivar al sector privado. La respuesta es que corresponde al gobierno subvencionar a las empresas y ofrecer líneas de crédito con costos y plazos compatibles con el riesgo de la inversión. Además de la reducción del riesgo, es importante que los fondos públicos ayuden a crear condiciones externas positivas de apoyo a la innovación.

El problema, propio de la estructura empresarial brasilera, es que la empresa nacional no coopera con las otras empresas, ni con la universidad. En los registros de exportación brasileños no aparecen ni la pequeña ni la mediana empresa. Aquí hay inconvenientes de cooperación, no sólo de cooperación entre universidad-empresa, sino entre empresas.

Además de estas acciones, corresponde al poder público, como se hace en cualquier otro país, invertir en infraestructura tecnológica de apoyo a la competitividad. Hay un conjunto de inversiones que se constituyen en bienes públicos (externalidades) fundamentales para la innovación y para la superación de barreras técnicas al comercio. Ellas se conocen como tecnologías industriales básicas, que comprenden acciones en los campos de la metrología, la normalización, la evaluación de conformidad (inspección, ensayos, certificación y otras modalidades afines), tecnologías de gestión, información tecnológica y propiedad industrial.

#### D. Esfuerzo legislativo: el apoyo político a las reformas del sistema nacional de innovación

El proceso de concepción, negociación y aprobación de las reformas implementadas entre 1999 y 2002, en el área de C&T brasileña, presenta las marcas de la característica federativa del país y de las conductas extre-

madamente verticales de las estructuras de poder del gobierno central<sup>31</sup>. Si la concepción es relativamente más fácil, toda vez que se dispone de asesorías técnicas adecuadas y altamente especializada, no ocurre lo mismo con las negociaciones ni con la implementación de las reformas.

La creación de los varios fondos exigió largas negociaciones con los órganos sectoriales del gobierno. Como los fondos provienen, esencialmente, de ingresos vinculados, reunidos por la Unión con la finalidad de fomentar actividades de investigación y desarrollo tecnológico, la definición de la base de incidencia de este ingreso presupone, en cada caso, su aceptación por parte del área económica del gobierno federal, pero también la participación activa de los órganos sectoriales involucrados en cada tema. Esta evaluación de alternativas lleva muchas veces a un *impasse*, pues los ingresos posibles de ser movilizados, la mayoría de las veces –especialmente en el contexto de la grave restricción fiscal–, ya son codiciados por los propios órganos sectoriales.

Por otra parte, una vez constituido un fondo específico, invariablemente, es más difícil de crearse otro subsiguiente. De hecho, el área presupuestaria de la Unión tiende a poner creciente resistencia a la asignación de nuevos fondos, ya sea a causa de la restricción fiscal o como respuesta al sistemático aumento de las vinculaciones de los ingresos en el ámbito del presupuesto de la Unión. Curiosamente, donde los intereses de los diversos actores de la sociedad civil interactúan de manera más explícita, esto es, en el Congreso Nacional, poca o ninguna resistencia tuvo la aprobación de la materia. Por el contrario, casi en su totalidad estos fondos fueron aprobados en régimen de urgencia, extrema urgencia, con el apoyo de todos los partidos políticos.

Entre 2000 y 2002, en Brasil, fueron aprobadas trece leyes específicas relacionadas con los Fondos Sectoriales y otros mecanismos de estímulo a la investigación. Los primeros proyectos tuvieron una tramitación extremadamente rápida, siendo sancionados en menos de 90 días, luego de su envío al Congreso Nacional. Las dificultades sólo se produjeron al momento de definir el pago de nuevas contribuciones por las empresas, debido a la alta carga tributaria vigente en Brasil. Sin embargo, incluso estas medidas terminarían siendo aprobadas con el apoyo de todos los partidos. Reales dificultades se presentaron sólo en casos de proyectos

---

31 Las características federativas y el desequilibrio económico interno hicieron que los nuevos instrumentos incorporasen siempre medidas explícitas para reducir estas desigualdades regionales. Este aspecto también fue muy positivo al momento de la aprobación de dicha materia en el Congreso.

que, además de crear fondos, presentaban dispositivos legales polémicos. A esta situación promisorio contribuyó la participación del propio Congreso Nacional en la Conferencia Nacional de C&T&I, a través de varios parlamentarios de la Comisión de Ciencia y Tecnología, representantes de los más diversos partidos. También fue decisiva la participación de numerosas organizaciones de la sociedad civil en la preparación y en las discusiones sostenidas en la Conferencia. El anuncio de la creación de los primeros fondos y el envío de los respectivos proyectos de ley al Congreso Nacional transformó la Conferencia en un hecho relevante. Surgía la expectativa de movilizar recursos adicionales, y la realización de la Conferencia retroalimentaba este proceso, facilitando la aprobación de estas materias en el Congreso Nacional.

La gran novedad de los fondos, además de la ingeniería financiera, fue sacar al sector de C&T de una especie de ghetto, en el que sólo los interlocutores más inmediatos tenían expresión. Superar ese auto-aislamiento era condición *sine qua non* para movilizar recursos adicionales. En este aspecto, debía mostrarse la importancia del tema de la innovación para la competitividad en Brasil y, al mismo tiempo, ampliar los interlocutores interesados en la materia, articulando las acciones de C&T con los órganos sectoriales del gobierno y sus respectivos grupos de interés en la sociedad y en el Congreso.

De todas las leyes propuestas, sólo una encontró mayor resistencia: la Ley de Innovación. Las modificaciones propuestas en el capítulo sobre la movilidad de los investigadores, con autorización para el alejamiento de su cargo y el montaje de empresas, generaron una reacción corporativa por parte de los representantes sindicales ligados a las universidades. Este juego de presiones llevó al nuevo gobierno a retirar la solicitud de urgencia para el análisis de la materia en el Congreso Nacional.

La Ley de Innovación es compleja porque trata con instituciones públicas y su interrelación con el sector privado: contratos, licencias, tecnología, cesión del uso de laboratorios, movilidad de los investigadores. Por un lado, la legislación laboral, alejamientos, salarios, remuneraciones, permisos, son temas problemáticos de la gestión pública por el recelo de generar excepciones y privilegios. La elaboración de leyes de esta naturaleza exige largas negociaciones con varios ministerios, especialmente con el Ministerio de Planificación. Por otro lado, el proyecto de ley también altera el régimen de licencias de tecnología o de comercialización de los resultados de la investigación. Están en cuestión activos financiados con recursos públicos y/o en sociedad con el sector privado: liberar patentes

o poner a disposición este conocimiento, sin proceso de licitación, a socios públicos o privados. Son temas igualmente complejos, tratados en la legislación brasileña con leyes específicas (Ley 8.666, sobre licitaciones).

La reacción del movimiento sindical de las universidades fue rechazar el proyecto. Sin embargo, pasado más de un año de la asunción del nuevo gobierno, es evidente que el trámite de la Ley será retomado, debido a la implementación de la nueva política industrial. De este modo es posible, incluso, mejorar su actual redacción.

## E. Conclusión: el sistema nacional de innovación

El aspecto más importante de las recientes políticas de C&T&I fue la movilización de los diversos actores hacia una visión más amplia sobre el sistema nacional de innovación. Esta concepción sumó actores nuevos o marginales al proceso original, pero fue decisiva para la aprobación de todas las materias.

Esto no significa que estén superados los conflictos sobre las prioridades para la asignación de recursos o que las visiones de estos actores hayan mudado radicalmente. Una serie de retrocesos, ocasionados por la asunción del nuevo gobierno en 2003, que rompen el equilibrio en la interlocución con los sectores privado y público, muestran que aún continúa el recuerdo de políticas de oferta implementadas en décadas pasadas<sup>32</sup>.

Sin embargo, como nunca, hay espacio para la interlocución y la convergencia de estos actores. Esto permite formular políticas que no queden oscilando entre falsos polos de oferta y demanda. Políticas cuyo aspecto central sea diferenciar los instrumentos de acuerdo a la especificidad de sus objetivos y a las características de cada clientela y que, además, tengan como horizonte el sistema de innovación como un todo. Allí residen las mayores posibilidades de éxito, pero también las mayores dificultades para la implantación de la política y para la inevitable selección de las prioridades que ella trae consigo.

---

32 Recientemente, estas visiones fueron aparentemente alejadas de los órganos de C&T, luego de la reforma ministerial de inicios de 2004.

## Bibliografía

- Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2002), *A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento*, Brasília.
- Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) (1999), *A Aceleração do Esforço Nacional de C&T*, Brasília, mimeo.
- Ministério da Ciência e Tecnologia y Academia Brasileira de Ciências, (MCT/ABC) (2001), *Ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira-Livro Verde*, coordenação de Cylon Gonçalves da Silva e Lúcia Carvalho Pinto de Melo, Brasília.
- National Science Foundation (2002), *Science and Engineering Indicators*, Washington.
- Pacheco, Carlos Américo (2003a), *As Reformas da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil (1999-2002)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2003b), “A Cooperação Universidade-Empresa no Brasil: Dificuldades e Avanços de um Sistema de Inovação Incompleto”, seminário Sistema Nacional de Innovación: propiedad intelectual, universidad y empresa, Santiago, OMPI-CEPAL.

## CAPÍTULO XIII

### LÍNEAS DE TENSIÓN: GESTIÓN POLÍTICA DE LA REFORMA ECONÓMICA. EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE) Y LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS

Carlos Sojo<sup>1</sup>

En el primer semestre de 2003, y por espacio de tres semanas, los empleados del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)<sup>2</sup> mantuvieron un movimiento de huelga. Las razones de esta acción ilustran de hecho el contorno de una tensión política particular que por más de dos décadas ha confrontado dos ideas gruesas sobre el Estado y sus funciones: una corporativista y otra neoliberal<sup>3</sup>. Esta tensión no ha estado sustentada en la típica exigencia de mejoramiento salarial. Por el contrario,

- 
- 1 Agradezco la colaboración de Yajaira Ccciliano en la recopilación y levantamiento de información.
  - 2 El ICE es la empresa estatal, regida por la normativa de instituciones autónomas, que se dedica a la producción y distribución de energía eléctrica y a la gestión de la telefonía fija, móvil, y los servicios de Internet. Tiene activos por el orden de los 3,744 millones de dólares (2001) e ingresos operativos de 691 millones de dólares en 2001. Estos representaron 26% de los ingresos totales del Gobierno Central y 24% de los ingresos totales del Sector Público en ese año. Su planilla está integrada por unos 12 mil trabajadores, equivalente a un décimo de los empleados del Gobierno Central ([http://www.ice.go.cr/esp/qsomos/planinf/estad\\_financ\\_gen1.htm#1](http://www.ice.go.cr/esp/qsomos/planinf/estad_financ_gen1.htm#1)).
  - 3 El uso de los términos no puede ser ambiguo. Por corporativismo entendemos, siguiendo a Schmitter (1992:80) una forma de intermediación de intereses (distinta del sindicalismo y el pluralismo) cuyas características más importantes están relacionadas con el control, promoción o autorización del Estado para su formación y con el carácter monopólico de su representación. Por neoliberalismo entendemos la derivación teórica originada en el pensamiento de Misses, Hayek y Friedmann que reaccionó al liberalismo social de Keynes y que se impuso en la formulación de políticas públicas a partir de los años ochenta. Los neoliberales *"tienden a desconfiar de la libertad positiva como licencia para el 'constructivismo', piensan que la justicia social es un concepto sin sentido, abogan por el regreso al liberismo y recomiendan un papel mínimo para el Estado"* (Merquior, 1993:195). Es importante

las peticiones de los sindicatos se mezclan con argumentos de técnica ingenieril y administración fiscal. El punto de discordia enunciado es el límite del endeudamiento autorizado a la institución para hacer frente a las exigencias de inversión que se requieren, a fin de evitar racionamientos futuros. El problema de fondo es la competencia mercantil frente a la gestión pública de servicios estratégicos.

Los actores de la disputa se separan entre el Poder Ejecutivo, los funcionarios de la empresa, los voceros empresariales de la demanda aperturista y una opinión pública mayoritariamente volcada a favor de la empresa estatal y “sus” intereses. Las relaciones y los roles que desempeñan cada uno no están claros ni hay cortes limpios que los separen. El Presidente Ejecutivo es el primer representante del gobierno en el Consejo Directivo, un funcionario de *cuasi* gabinete de nombramiento directo del Consejo de Gobierno. Por ello, suelen responder políticamente a la administración de turno; pero éste no es el caso del ICE, donde la impronta institucional supera las fidelidades políticas del momento. Los representantes laborales aparecen frecuentemente en alianza con miembros del Comité Directivo en “defensa de la institución”. Los representantes empresariales demandan apertura, pero al mismo tiempo señalan su desinterés por “debilitar” en modo alguno la institución estatal. La opinión pública está en contra de las privatizaciones, pero tolera espacios distintos de eliminación de monopolios.

La disputa alrededor del ICE trasciende regularmente los límites de su conflicto corporativo. Eventualmente, las protestas de la “fuerza amarilla” (una apelación simbólica que alude al color oficial de la institución y parafrasea la denominación de las fuerzas policiales como “fuerza pública”) entusiasman a otros sectores sociales que presentan sus propias reivindicaciones y agregan a ellas la “defensa de la institucionalidad”, que es una expresión para enunciar el rechazo a las políticas que suponen, de obra u omisión, la privatización de entidades públicas, o bien la lucha contra la corrupción o el neoliberalismo.

Se trata, en suma, de un conflicto social fundamental que ha impreso un cierto ritmo a las reformas privatizadoras en el país, y que resulta relevante para comprender los efectos de la interacción sociopolítica con los planes y propuestas de reforma económica en la sociedad costarricense.

---

señalar que estos son los límites externos dentro de los cuales se produce una disputa que siempre ha tenido un resultado híbrido.

Este artículo recoge una de las dimensiones de un estudio más amplio. Aquí nos concentramos en el análisis de los discursos y sus implicaciones sobre las posibilidades futuras de reforma institucional. Así, en el primer apartado se describe el conjunto de actores involucrados en la discusión de las opciones de reforma; en el segundo se analizan los fundamentos discursivos de sus posiciones; en el tercero se caracterizan los ámbitos deliberativos en los que tiene lugar la discusión de opciones, y por último se explora el efecto agregado de las negociaciones y su efecto en escenarios de gestión del proceso de privatización o reforma institucional futura.

## A. La gestión sociopolítica de la reforma del ICE. Iconografía y neocorporativismo

La transformación institucional del ICE no es un proceso tecnocrático. Convoca decisiones políticas que se introducen en la médula del imaginario social costarricense<sup>4</sup>. Asimismo, en la ponderación de opciones de reformas han tenido lugar negociaciones intrainstitucionales, debates legislativos, procesos de concertación, comisiones mixtas legislativas y disputas callejeras. En cierto modo, la reforma del ICE ha supuesto un ensayo de todas las expresiones conocidas del proceso deliberativo en el escenario político costarricense. Imaginario colectivo e ingeniería deliberativa interactúan en una discusión revestida de posiciones ideológicas sobre el rol del Estado y argumentos tecnocráticos sobre inversiones, demanda agregada, tecnologías de punta y competitividad. Las referencias discursivas que utilizamos en este análisis provienen del debate actual sobre la reforma del ICE, impulsado por la presentación de una iniciativa de reforma a la Ley 449 elaborada dentro de la institución y presentada a la Asamblea Legislativa en diciembre de 2002. Refleja de cierta manera el interés del grupo que denominamos corporativo, a diferencia de los

---

4 Solís dice bien: *“El nosotros, con el cual quedaba relacionada la paz –amenazada con los actos que motivaron las protestas de marzo de 2000–, remitía a la tradición que también había tomado cuerpo en el ICE, como institución pública clave en la modernización posterior al conflicto armado de 1948, asociada con el bienestar y la seguridad de la posguerra. Un ICE descrito como ‘nuestro’ y como un símbolo en el cual la población se miraba orgullosa de sus logros, y por tanto de su país, quedaba contrapuesto a la vivencia inmediata de un ICE que se salía de la esfera de lo ‘nuestro’, en forma muy similar a como una persona experimenta una amputación que transforma su cuerpo, y con ella su propia identidad”* (2005:43).

anteriores proyectos impulsados por intereses más cercanos a estrategias aperturistas y privatizadoras. Es pintoresca la definición del objetivo de la reforma:

“...el propósito único, pero de capital importancia, de aislar al ICE de la interferencia política causada constantemente por el Poder Ejecutivo, de mejorar los procedimientos de contratación y el uso de los recursos propios del ICE, todo en aras de cumplir el mandato constitucional de operar estas instituciones con autonomía técnica”<sup>5</sup>.

Los principales contenidos de la reforma impulsada en la actualidad quedan así resumidos (*La Nación*, 18 de febrero de 2003):

*“El ICE podrá endeudarse hasta en un 60 por ciento del valor de sus activos; el Estado no podrá obligar al ICE a mantener depósitos en cuenta corriente ni en títulos del gobierno; 100 por ciento de las utilidades netas o excedentes del ICE serán reinvertidos en la prestación y expansión de servicios de energía y telecomunicaciones. Además, La Contraloría ejercerá sus potestades de fiscalización, excepto en las licitaciones por registro y restringidas, que son de montos relativamente bajos y los sindicatos tendrán dos de siete puestos en la junta directiva del ICE. La sociedad civil tendrá otro y los restantes cuatro serán del gobierno. Por último, los recursos hídricos y concesiones del espectro radioeléctrico que se usan para producir electricidad y servicios de telecomunicaciones serán propiedad del ICE, aunque son bienes del Estado”.*

En este análisis, queremos identificar en primer lugar actores y cursos dominantes. Luego nos proponemos reconstruir la gestión política a partir de la identificación de tres escenarios de gestión de la reforma: la reforma vía gestión bipartidista, la deliberación concertada y la negociación institucional. Finalmente, nos proponemos explorar las posibilidades de reforma dados los modos de articulación de actores, discursos y espacios deliberativos.

Para sintetizar la propuesta analítica, tenemos que actores y discursos interactúan en diversas formas de articulación de espacios deliberativos,

---

5 En: [http://www.ice.go.cr/esp/temas/fortalecimiento\\_ice/doc/Pyto.%20Ley%20Fortalec.pdf](http://www.ice.go.cr/esp/temas/fortalecimiento_ice/doc/Pyto.%20Ley%20Fortalec.pdf).

lo que indica probabilidades de éxito de reformas particulares con contenidos concretos.

## 1. Actores

La dinámica institucional se desarrolla en una trama de intereses específicos y generales, corporativos y extrainstitucionales que permitiría prácticamente cualquier tipo de agrupación. Los perfiles de actores más notables podrían quedar definidos, con base en agrupaciones de finalidad, de la siguiente forma: corporativos, nacionalistas y privatizadores<sup>6</sup>.

El grupo *corporativo* integra a las organizaciones sociales de la institución, unificadas alrededor del Frente Interno de Trabajadores (FIT) y otras entidades gremiales del sector público que se agrupan mecánicamente por intereses sectoriales. Este grupo sindicalizado se completa con asociaciones profesionales, cooperativas e incluso gerenciales que se identifican alrededor de la insignia institucional.

El segundo grupo de actores, definido como *nacionalista*, se aglutina alrededor de una misión de tutela de los bienes públicos. Aquí quedan integrados los grupos políticos que se oponen a las propuestas neoliberales, las asociaciones estudiantiles y las organizaciones ecologistas. La opinión pública, por lo general, favorece las visiones de este grupo. A diferencia de los sectores corporativos, no disponen de información de primera mano, y actúan sobre la base de principios ideológicos más que de argumentos racionales.

El tercer sector promueve, por razones ideológicas y de conveniencia, la privatización institucional. El *privatizador* es un grupo políticamente plural, integrado en la comunidad empresarial y promotor de distintos escenarios de apertura, desmonopolización y privatización. Dispone de información, pero su poder esencial está garantizado por el control del Ejecutivo.

Entre estos actores se pueden establecer situaciones de alianza coyuntural. Así, por ejemplo, el tema de la autonomía institucional (en lo

---

6 Considero irrelevante para el análisis comparado la enumeración de las entidades asociativas, gremiales, institucionales, etc., que toman parte en el debate, puesto que se trata de un debate nacional que supone el concurso de toda clase de grupos e intereses. En su lugar, proponemos la definición de actores sobre lo que llamamos "agrupaciones de finalidad", que ilustra los propósitos generales de la asociación que convoca su unidad. Se trata de una definición "ad hoc" relativa a la problemática concreta y no necesariamente extrapolable a otros órdenes de conflictividad social.

político o en lo financiero) agrupa intereses de los actores corporativos y privatizadores, estos últimos entendiendo la autonomía como un mecanismo de aislamiento temporal que permita en el futuro la gestión de reformas privatizadoras.

Pueden también encontrarse coincidencias entre el grupo nacionalista y el corporativo en lo que toca al rechazo de la privatización, pero con menores seguridades entre los nacionalistas respecto de la conveniencia de una independencia institucional acentuada. Incluso el grupo nacionalista y el privatizador podrían acercarse con argumentos relativos a eficiencia de los servicios y posibilidades de competencia regulada.

Existe en Costa Rica un conjunto de grupos con referencia institucional que influye decisivamente en la adopción de contenidos discursivos por parte de los actores señalados, y se mantiene equidistante de la finalidad de las agrupaciones. Se trata de las entidades de control que sistemáticamente intervienen en el proceso decisional, manteniendo una autonomía relativa respecto de los actores que gestionan la reforma y los discursos que formulan. En este caso, destacan tres entidades que ejercen funciones de control: la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

Las intervenciones de tales entidades no son despreciables. La Sala Constitucional consideró falto de derecho el procedimiento seguido por los diputados para la aprobación de un paquete integrado de reformas conocido como *el Combo*. La Contraloría General de la República ha jugado un papel central en la discusión de las implicaciones legales de las distintas iniciativas de reforma, procurando establecer las obligaciones y responsabilidades que corresponden a la administración, de seguirse cualquier camino de transformación institucional. Ambas entidades son también parte de lo que en las instituciones públicas se perciben como obstáculos o limitaciones para el ejercicio del gobierno con eficiencia o prontitud<sup>7</sup>.

---

7 Un ejemplo de la función desempeñada por estas instituciones se recoge del criterio emitido por la Contraloría General de la República a la Comisión Mixta, que estudia la última generación de reformas propuestas. Rechazando los argumentos de autonomía presentados en las iniciativas de ley, la Contraloría respalda y apoya su argumento en pronunciamientos de la Sala Constitucional, que en lo sustantivo establece la sujeción de las entidades públicas autónomas al Poder Ejecutivo. Dice el texto: *"En este orden de ideas, la Sala Constitucional ha señalado que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley define sus competencias y las puede someter a directrices derivadas*

## 2. Discursos

El debate sociopolítico alrededor de la reforma del ICE convoca tres órdenes discursivos: el técnico, el económico financiero y el político-social. La ausencia de posibilidades de hegemonía discursiva en la interacción de esos ámbitos es una causa principal de la imposibilidad de la reforma.

### a) *El discurso técnico*

La formulación de este discurso es hegemonizada por el conjunto de intereses gremiales y corporativos dentro de la institución. Los argumentos que lo articulan están relacionados con la autonomía institucional<sup>8</sup>,

---

*de políticas de desarrollo que ella misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que no se invada con ello la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha. Asimismo, y puntualmente en cuanto a la citada reforma constitucional, la Sala ha indicado: 'Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas, y b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general'. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional, y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general)'".*

- 8 En su primera exposición ante la actual Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa, el Presidente del ICE expuso: "Desde los primeros años del ICE, visionarios fundadores proyectaron la necesidad de una apropiada autonomía para esta Institución. Esta autonomía, sin embargo, se ha ido minando, hasta llegar a la casi estrangulación administrativa y financiera, complicando y retardando sus acciones, dificultando el necesario proceso de adaptación requerido por los vertiginosos cambios de la época actual". Las razones enunciadas mezclan directamente autonomía con bienestar: "Así es como mejor podremos cumplir con nuestra misión histórica. Ser motor y fuente de progreso nacional, constructor de infraestructura que al contar con servicios óptimos, oportunos, de calidad y a bajo costo, permita al país la atracción de inversión directa. Hasta ahora, el ICE ha trabajado soportando las dificultades administrativas para funcionar a la altura de las expectativas de la población, de los avances tecnológicos y de la creciente demanda energética. Pero es imperioso dotar a la Institución de las condiciones necesarias para una mayor dinámica administrativa, financiera y tecnológica".

la modernización<sup>9</sup> y la utilidad pública<sup>10</sup>. La autonomía institucional se procura alcanzar respecto de intereses políticos que buscan servirse de la institución para fines extrainstitucionales<sup>11</sup>: unos que quieren echar mano de los excedentes para financiar otras actividades del Estado, y otros que persiguen el estancamiento institucional para enunciar la urgencia de la competencia y la privatización. La modernización es definida como la necesidad de reinversión absoluta de los rendimientos institucionales en las necesidades de fortalecimiento institucional, con el fin de mantener a la institución a la vanguardia de los requerimientos tecnológicos y en

- 
- 9 El discurso de la modernización relaciona figuras asociadas a la producción, con la tecnología y la equidad en formato grandilocuente, haciendo convivir el compromiso institucional, el mejoramiento de la competitividad y el desempeño de un rol social promotor de la equidad. En la introducción del Informe de Labores 2002, el Presidente del ICE afirma: *“Sin duda, la electricidad y las telecomunicaciones son la principal base del progreso de cualquier país en todos los campos: social, económico, tecnológico y ambiental. En Costa Rica hemos logrado un titánico avance; sin embargo, persistimos en redoblar esfuerzos con miras al fortalecimiento y optimización de nuestros diferentes proyectos, para ubicarnos con niveles competitivos cada vez más altos, que nos permitan continuar proyectándonos con innovadores avances tecnológicos, futuros servicios y nuevas aplicaciones. Nuestra meta es continuar contribuyendo a la construcción de una sociedad cada vez más desarrollada, equitativa y solidaria. La interacción es clara: modernización es desarrollo equitativo, y se logra sobre la base de las inversiones en electricidad y telecomunicaciones”*.
- 10 Los argumentos de utilidad pública son orientados exclusivamente al ejercicio de la misión técnica institucional de producir electricidad y telecomunicaciones. Otras formas de rentabilidad social quedan rechazadas. Como se expresa en la introducción del Expediente 15.083 del proyecto de reforma a la Ley 449: *“El ICE se vio forzado a generar más de 100 mil millones de colones de superávit en la década de los noventa. Con dicha suma se habrían construido dos plantas de generación eléctrica como la de Angostura, o bien se hubiera adquirido el equipo necesario para instalar 800 mil líneas telefónicas. Esta situación no debe continuar”* ([http://www.ice.go.cr/esp/temas/fortalecimiento\\_ice/doc/Pyto.pdf](http://www.ice.go.cr/esp/temas/fortalecimiento_ice/doc/Pyto.pdf)).
- 11 Una denuncia típica es la de Fabio Chávez, del FIT en la Comisión Mixta: *“O sea, puede ser una cuestión legal, pero pareciera que hay un conflicto de intereses donde, como hemos denunciado por los menos los sindicatos y los actores sociales, que representamos realmente actores sociales, hemos denunciado la injerencia política en esta situación del negocio de las telecomunicaciones y de la electricidad. Vemos cómo los hermanos Arias están metidos dentro del negocio de cogeneración privada y eso a nosotros nos parece contraproducente, por supuesto. Nos parece que hay influencias para poderle facilitar todos los procesos a ellos”*. Las acusaciones involucran al ex-presidente Oscar Arias, quien aparentemente postula para la reelección en las elecciones del 2006 y a su hermano Rodrigo, temporalmente asesor especial del actual Presidente. (Acta de la sesión del 6 de agosto de 2003, <http://www.ice.go.cr/esp/temas/wcam/actas/ice14doc.pdf>).

capacidad de atender la demanda creciente y la exigencia de nuevos y mejores servicios. El argumento de la utilidad pública contrapone la lógica rentabilista de una operación de mercado con la racionalidad solidaria, universalista, de una institución que se debe al fomento del desarrollo y del acceso a las oportunidades para todos.

Este discurso es confrontado por su visión autonomista extrema: se habla peyorativamente de “república independiente del ICE”. Las expectativas de modernización institucional, que demandan crecientes inversiones, endeudamiento externo e interno, contrastan con una convicción reduccionista del gasto público y con una circunstancia de escasez financiera en todos los demás segmentos del Estado. Se le acusa a este discurso de aspirar a una solvencia de la que carece el resto del Estado, incluso en aquellos ámbitos, como la inversión social, que son considerados estratégicos para el balance político y social del país.

#### b) *El discurso económico*

El discurso económico propone la centralidad de lo fiscal en la ponderación del desempeño y destino institucional. Sus emisores sustentan órdenes distintos de racionalidad. Distingamos tres: una racionalidad tecnocrática, otra mercantil y otra maximizadora de rendimientos. La connotación tecnocrática se sustenta en la necesidad de equilibrio financiero como fin en sí mismo<sup>12</sup>. Encuentra asidero en la incorporación de la institución en el muestreo utilizado por el Fondo Monetario Internacional para evaluar la estabilidad de las finanzas públicas. Esta última ha sido una decisión enteramente política cuestionada por sectores que encuentran en su argumentación la base del estrangulamiento económico de la institución. Se sabe que el ICE pesa negativamente en la ponderación del equilibrio fiscal, porque se admite como ingresos solamente los de origen tarifario y no los que están respaldados en endeudamiento, que es la base de la ampliación de la oferta institucional.

---

12 El editorial de *La Nación* (principal rotativo del país), del 8 de septiembre de 2003, sintetiza este argumento de la siguiente forma: “*El ICE, por su tamaño, ejerce una gran influencia en las finanzas del país, el crédito, tasas de interés, endeudamiento y déficit o superávit del sector público. Por eso, no puede andar al garete ni quedar exento de las regulaciones del Gobierno y Banco Central. Y no hay nada en ello de ‘improcedente’ o ‘contrario a la Constitución Política’, como absurdamente pretenden en el ICE*”.

Por su parte, la connotación mercantil del discurso económico se asienta en la idea de la competitividad<sup>13</sup>. Los argumentos señalan que la institución está presa de arreglos burocráticos costosos y trabas administrativas y regulatorias que impiden su desempeño efectivo. En este punto, el argumento resulta coincidente con la connotación modernizadora del discurso técnico, pero se separan en la prescripción: mientras el primero apunta al fortalecimiento de la entidad preservando su condición de ente público, éste exige al menos la apertura del monopolio como condición indispensable para la modernización.

La tercera forma de racionalidad mencionada, la connotación rentabilista maximizadora, simplemente apunta a la oportunidad de mercado y al beneficio social que desde ahí se genera. Se trata de explorar en la producción de energía y en la esfera de las comunicaciones posibilidades de expansión de la iniciativa privada. Antes que promover la privatización como fin, esta connotación promueve la desmonopolización de los mercados controlados por el ICE<sup>14</sup>.

---

13 En el debate interno, la amenaza de freno a la ampliación de la ventaja competitiva del país que supone no abrir los negocios del ICE a la competencia, contrasta con la forma en que hacia fuera se describe la problemática. En un artículo publicado en la Revista *Cooperación Sur*, número único del año 2002, Andrés Rodríguez, hijo del Presidente Miguel Ángel Rodríguez, jefe de asesores presidenciales durante su administración y a la sazón uno de los principales impulsores de las reformas conocidas como el Combo, reconoció que ante el argumento de INTEL sobre las altas tarifas eléctricas como obstáculo para la instalación de una planta en Costa Rica, la respuesta institucional fue dinámica y flexible, produciendo una nueva condición tarifaria “*más baja para los establecimientos industriales de alto consumo de energía*” (Rodríguez Clare, 2002:102). La desventaja relativa se superó con flexibilidad derivada de la voluntad política de atraer operaciones económicas atractivas para el país.

14 El Partido Movimiento Libertario, opositor a ultranza de los monopolios públicos, lo manifiesta de este modo, por medio de artículos de opinión firmados por su presidente: “*Todos tenemos el mismo sueño y la misma aspiración: un país próspero, donde haya bienestar. Los monopolios estatales nos están alejando de ese fin. Por eso los libertarios decimos ‘no’ a los monopolios. Una economía abierta con libre competencia significa más inversión para formar nuevas empresas y aumentar empleos en todos los campos que antes eran monopolio. La apertura económica es el camino para decirle adiós a la pobreza. Al eliminar los monopolios ya no tendríamos que hacer enormes filas o esperar meses o años para obtener pésimos servicios; ni tendríamos que pagar precios de lujo por necesidades básicas. La competencia privada nos daría gran variedad de excelentes bienes y servicios. En fin, todos tendríamos libertad para escoger, la misma libertad que tienen tantas otras personas en el mundo*”. Otto Guevara, “Los monopolios nos empobrecen”, *La República*, 1º de septiembre de 2003.

### c) *El discurso político*

El discurso político lo argumentan actores extrainstitucionales que participan en el debate político y en las protestas sociales. Los fundamentos discursivos están centrados en contenidos de soberanía nacional, demanda de transparencia y freno a la corrupción, cobertura impulsada por criterios de equidad social y territorial, primacía de lo público, entre otros.

Es la forma discursiva más diversa. Encuentran asidero en ella argumentos de transformación (modernización), como aspiraciones idealizadas por la preservación del *statu quo* o incluso el retorno a un pasado ideal que es entendido como el propósito de los fundadores. Es el discurso que está más lejos de formulaciones racionalistas. Se centra en apelaciones de principio al orden nacional, al bien común, al esfuerzo colectivo, a la industriiosidad de todos, a la justicia producto de la disposición universal de los servicios, a la idealización de lo estatal y a la afirmación –chauvinista– de lo excepcional costarricense<sup>15</sup>.

## B. La gestión deliberativa: espacios de negociación de la reforma

La dinámica decisional en relación con la privatización del ICE ha transcurrido en tres escenarios deliberativos, adaptando la formulación de Lijphart (1999): institucional, bipartidista y concertado.

En una evaluación del desempeño de 36 países democráticos, Lijphart procede, entre múltiples operaciones, a localizar los sistemas políticos analizados en un continuo desde el pluralismo político al corporativismo. En sociedades corporativas, la decisión política y el consenso se logran sobre la base de articulación de un conjunto reducido de intereses sociales, en mucho organizados desde el Estado. En las sociedades pluralistas, el ámbito participativo es más amplio y la competencia más heterogénea.

---

15 Una muestra de discurso nacionalista proviene de lo expresado en mayo de 2003 por las organizaciones sociales de comunidades nacionales, participantes en el Segundo Foro Nacional. Comunidades Frente a la Expansión Hidroeléctrica: *“El ICE fue creado para el pueblo de Costa Rica. Quienes amamos este país lo llevamos en el corazón y en la sangre. Sus servicios no deben convertirse en fuente de lucro de ningún grupo. No permitiremos su privatización. Viva el ICE. Viva el pueblo de Costa Rica”*.

Costa Rica se ubica, en esa lectura, en un punto que la sitúa en un sistema de tipo corporativista.

Esto parece ser apropiado para designar el modelo de formación de acuerdos políticos en el período anterior a las crisis de los ochenta. La razón es que la ausencia de un ámbito político heterogéneo, debido a la predominancia del Partido Liberación Nacional entre 1950 y 1980, requería de la formación de cierto tipo de consensos sociales en ámbitos corporativos especialmente asociados a las relaciones laborales. Pero las cosas cambiaron después de la crisis del modelo liberacionista a comienzos de los ochenta. Con el advenimiento de la Unidad Social Cristiana, en 1983, tomó forma una competencia bipartidista que hasta la fecha ha tenido el efecto de disminuir la importancia de los acuerdos sociales corporativos a cambio de la prevalencia casi absoluta del pacto político bipartidista. A ello se recurrió de manera sistemática a lo largo de las últimas dos décadas a fin de organizar los consensos requeridos para la reforma económica que el país ha experimentado. El corporativismo limitado del período anterior cedió espacios a la negociación partidocrática que se presenta como escenario alternativo al corporativismo y al pluralismo.

En el momento actual, especialmente a partir de la ampliación de los niveles de abstencionismo electoral y la disminución del caudal nominal de votos de los dos partidos mayoritarios, en las elecciones de 1998, la sociedad costarricense se encuentra agobiada por el debilitamiento de dos formas de organizar la decisión política: el corporativismo ha entrado en crisis como resultado del debilitamiento del Estado, especialmente en sus funciones de regulación económica y de la erosión del capital productivo nacional, como consecuencia de la relativa desnacionalización y terciarización de los segmentos industriales y agroexportadores, soportes importantes del pacto político setentista. La partidocracia se ha debilitado a causa de la acumulación del déficit de representación social de los dos grandes partidos expresados en descreimiento ciudadano y eventuales fugas hacia opciones políticas emergentes. Ambos procesos, corporativismo y partidocracia, persisten pero debilitados. Para compensar esas carencias ha emergido una demanda de participación pluralista que se basa en el reconocimiento de la legitimidad representativa de organizaciones sociales y grupos de muy diversa composición e intereses, e incluso en la ampliación del escenario político desde la supremacía centralista hacia lo local. Estas son todavía tendencias incipientes que conforman el con-

texto en el que se formulan los escenarios para la gestión de la reforma institucional del ICE.

El escenario que denominamos institucional alude a la formación de opciones en una gestión intra-institucional, propia de los sistemas políticos de base corporativa en el modelo de Lijphart. Se trata, en lo sustantivo, de un ámbito socialmente cerrado de discusión de opciones, en el que los actores centrales son los grupos gremiales directamente interesados e involucrados en la entidad y el Poder Ejecutivo.

El escenario bipartidista se asienta bien en la transformación partidocrática que tiene lugar en las décadas de 1980 y 1990, cierra espacios a la deliberación institucional e introduce acuerdos políticos de cúpula partidaria como elementos articuladores de las opciones de reforma. La primera fase de reformas económicas con sentido privatizador, desarrollada entre 1983 y 1994 bajo la tutela estricta de las instituciones que conformaron el Consenso de Washington, es producto de un acuerdo político interno sustentado en la necesidad de redefinir las bases estructurales de la economía en un esquema menos proteccionista, más abierto y más mercantilizado. A partir de 1994, esta situación tiende a desdibujarse, en particular por la aspiración de la administración de Figueres Olsen por consolidar reformas distanciadas de las prescripciones neoliberales. Esta búsqueda precipitó un desencuentro con la fracción del PUSC en la oposición que se saldó con el restablecimiento de un esquema de gobernabilidad bipartidista a partir de la suscripción de un pacto formal entre los hijos de los caudillos de los cuarenta: el presidente Figueres Olsen y Calderón Fournier, líder del PUSC. De esa restauración bipartidista proviene la última iniciativa de reforma del ICE intentada por la administración Figueres en 1996, y que en lo sustantivo propiciaba el fraccionamiento institucional de los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

Con un mandato electoral relativamente débil, caracterizado por una ampliación del abstencionismo electoral del orden del 50% y por una cortísima ventaja con su inmediato contendiente, la administración Rodríguez (1998-2002) apostó desde el comienzo de su gestión a la formación de espacios plurales de toma de decisiones. La reforma institucional del ICE fue sometida a una deliberación plural en el marco del proceso de Concertación Nacional. La mecánica de la Concertación Nacional<sup>16</sup> establecía diez mesas temáticas, una de ellas dedicada a la reforma del

16 Para información detallada sobre el proceso de Concertación Nacional véase el balance realizado por Barahona, Gallardo y Sojo.

sector telecomunicaciones del ICE. La propuesta de la administración Rodríguez partía, en ese sentido, de la fragmentación institucional como punto de referencia para la apertura y potencial privatización. El presidente Rodríguez lo justificó de esta manera:

“Monopolizado por una entidad pública con limitaciones para actuar con agilidad e invertir lo suficiente, dicho mercado afectaba seriamente la competitividad económica y constituía la mayor carencia de capital físico del país, por la insuficiente cobertura de telefonía fija y celular, los elevados costos de algunos servicios, la poca penetración y el pobre servicio en relación con Internet y la escasa innovación tecnológica” (Rodríguez, 2003:53).

El proceso de concertación avanzó ampliamente en la discusión de la propuesta de apertura del mercado de telecomunicaciones. Esta comisión realizó su trabajo a lo largo de 27 sesiones (entre 13 y 16 en el resto de las comisiones), y contó con la más amplia participación de representantes de partidos políticos: siete en total. De ellos, los tres representantes del PLN no suscribieron el acuerdo final de la comisión. El representante del Partido Fuerza Democrática, uno de los más activos líderes actuales del movimiento de trabajadores del ICE, suscribió el acuerdo con reservas.

Los resultados del proceso de concertación incluyeron aspectos que permanecen en la discusión actual: la ampliación del Consejo Directivo para incluir representantes de los sindicatos y las cámaras empresariales, la apertura gradual del mercado, la ampliación de la autonomía financiera y el establecimiento de una entidad reguladora especial.

Es significativo en este punto señalar la anuencia a la eliminación del monopolio estatal del mercado de telecomunicaciones y la intención por parte de las organizaciones laborales de ampliar su grado de intervención en las decisiones políticas de la entidad. La administración Rodríguez recogió los acuerdos y los plasmó en un proyecto de Ley General de Telecomunicaciones.

Acuerdos del Proceso de Concertación	Proyectos de ley y decretos elaborados por el Poder Ejecutivo
Mesa de Telecomunicaciones	
<p>Fortalecimiento del ICE mediante reformas en materia legal, reformar su Consejo Directivo, el cual estará integrado por 5 miembros, nombrados por el Gobierno, dos por los trabajadores del ICE y dos por UCCAEP.</p> <p>Creación de una ley general de telecomunicaciones para garantizar el acceso igualitario de particulares a la explotación de actividades económicas derivadas de servicios inalámbricos y de telecomunicaciones.</p> <p>Creación de una entidad reguladora de telecomunicaciones, separada totalmente de la ARESEP, sus funciones serán regular los servicios, fijar tarifas, velar por la calidad e investigar posibles conductas monopólicas.</p> <p>La apertura del mercado de las comunicaciones será un proceso gradual, que culminará a más tardar en enero de 2002 y consistirá en 5 etapas.</p> <p>El presupuesto del ICE no debería formar parte del muestreo de los entes externos, a más tardar en mayo de 1999.</p> <p>El ICE pagará impuestos sobre la renta al Gobierno; además, se autofinanciará mediante los recursos que capte por la prestación de sus servicios y la aplicación de mecanismos de apalancamiento.</p>	<p>Apertura del mercado de telecomunicaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma a los artículos 188 y 190 de la Constitución Política.</li> <li>• Ley general de Electricidad, expediente N° 12.693.</li> <li>• Ley general de Telecomunicaciones, expediente N° 12.694.</li> <li>• Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE, expediente N° 12.695.</li> </ul> <p>La reforma constitucional se encomendó a una Comisión ad hoc. Los tres proyectos restantes fueron trasladados a la Comisión de Gobierno y Administración.</p>

Fuente: Barahona, Gallardo y Sojo. *Concertación Nacional en Costa Rica 1998: Balance y propuestas*, San José, PNUD-CONARE, s/f.

Los acuerdos alcanzados en el área de telecomunicaciones requirieron mayor empeño de las partes, pero ilustraron los contornos de un acuerdo posible. Sin embargo, la iniciativa pluralista terminó con la presentación de proyectos de ley que alteraron la naturaleza de los acuerdos alcanzados, en algunos sentidos, y que procuraron gestionarse de nuevo en apelación a la vía bipartidista, como efectivamente ocurrió. No obstante, la misma convocatoria a la discusión abierta minó las posibilidades de retorno a la gestión legislativa de reformas relativas a la institucionalidad del ICE. Poco más de un año después, la respuesta política a *La Crisis del Combo* fue de nuevo de índole pluralista: la instalación de una comisión especial mixta de la Asamblea Legislativa. Este procedimiento ha sido reactivado en la actualidad, y hoy día el proyecto de reforma institucional se discute en el seno de una comisión mixta, donde participan representantes de los gremios, del Poder Ejecutivo, de las cámaras empresariales, de los usuarios y de la comunidad académica, además de diputados de todas las fracciones.

#### **La Crisis del Combo**

Durante la administración Rodríguez se impulsó un plan de apertura gradual del monopolio de telecomunicaciones; un procedimiento para la ampliación de la cogeneración eléctrica privada y la disminución del monopolio del ICE en la distribución eléctrica. Para viabilizar la gestión legislativa de la reforma, el Poder Ejecutivo tomó la decisión de fusionar los distintos proyectos en una sola propuesta de ley "para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado". La iniciativa empezó a recibir trámite legislativo a principios de diciembre de 1999. Para el 20 de marzo de 2000 el proyecto recibiría aprobación en primer debate en la Asamblea Legislativa por una cómoda mayoría de 45 votos afirmativos sobre un total de 57 diputados.

El trámite no estuvo desprovisto de resistencias. Como el propio presidente Rodríguez lo sintetizó, la oportunidad ganada para la negociación integral de tres leyes independientes produjo un primer efecto asociado a la agregación de resistencias sociales de muy diversa índole. A los grupos sindicales opuestos a la apertura del monopolio se sumaron los sectores ambientalistas, preocupados por el impacto de la expansión de la generación eléctrica, los estudiantes en contra de la privatización y los usuarios temerosos de los efectos inflacionarios en las tarifas.

Las protestas sociales callejeras fueron precipitadas por manifestaciones campesinas previas y vehiculizadas por un entusiasmo amplio de estudiantes universitarios y de secundaria. Los reclamos apuntaban al rechazo legislativo. Al cabo de una semana de protestas, los diputados del PLN habían declinado su apoyo al paquete de proyectos y tras quince días el Poder Ejecutivo entabló una mesa de negociación con el frente opositor. La medida definitiva vendría en la forma de una declaración de inconstitucionalidad, por parte de la Sala Consti-

tucional, sobre el procedimiento seguido para la aprobación en primer debate del proyecto "Combo".

En lo esencial, la experiencia del Combo desnudó una estrategia de transformación institucional que procuraba privatizar sin decirlo, organizando para ello una enmarañada red de reformas legales en todos los ámbitos: el administrativo político, el de gestión productiva y el de regulación. De ahí que un análisis sugiere que "...las complicaciones legales del proyecto tenían relación con una producción intencionada de oscuridad, que servía a objetivos precisos" (Solís, 2002:40).

La privatización gradualizada, solapada, oculta tras un abigarrado instrumental de reformas administrativas para autonomizar la institución, ampliarle poderes discrecionales a una directiva ampliamente politizada, colocarle mecanismos regulatorios laxos. Todos estos contenidos respondían a un esquema de creación de eufemismos alternativos a la expresión "privatización" que se remontaban a las reformas propuestas por la administración Figueres en 1996 para desmembrar la institución en corporaciones especializadas. Todo esto convocó desconfianza y animadversión, no sólo desde la perspectiva de la opinión pública sino desde los encargados de la supervisión y regulación del aparato estatal. Así lo expresaba el Contralor General de la República en 1996: *"En la Contraloría General de la República nos parece que es deseable y es saludable, para la vida del país, que esta Asamblea Legislativa defina si lo que se quiere es impulsar un proceso de privatización discreto o disimulado; si es eso lo que más le conviene al país o le conviene plantear una privatización franca y abierta para regularla como privatización. (...) Si este país decide entrar en un proceso de privatizaciones con el ICE a la cabeza, en la Contraloría General de la República tendríamos mucho gusto en contribuir a una legislación lo más sana posible, para regular estos procesos"*.

### C. Opciones de reforma y escenarios de gestión

Los escenarios de gestión combinados con las racionalidades de los distintos actores de la disputa favorecen o hacen difícil la posibilidad de avanzar la privatización de la entidad, como se desprende del siguiente cuadro.

Grados de vinculación de actores en escenarios deliberativos:

	Privatizadores (1)	Nacionalistas (2)	Sindical-Corporativos (3)
Institucional	Menor	Intermedia	Mayor
Bipartidista	Mayor	Menor	Menor
Concertado	Intermedia	Mayor	Intermedia

(1): Predominancia del discurso económico.

(2): Predominancia del discurso político.

(3): Predominancia del discurso técnico.

Las preferencias quedan claras: los actores privatizadores articularon iniciativas de reforma con particular predilección por el espacio deliberativo bipartidista. Los actores nacionalistas, agrupados alrededor de un discurso con predominancia política muestran preferencia por espacios de concertación amplia. Finalmente, la alianza sindical-corporativa se mueve mejor en el espacio tecnocrático.

En la lectura horizontal queda claro que la combinación de posibilidades de vinculación de los distintos actores, indica al mismo tiempo oportunidades para el avance de las reformas. Así, el espacio deliberativo que denominamos bipartidista concentra mayor proporción de vinculaciones limitadas, mientras el espacio concertador agrupa mayores posibilidades de vinculación.

Presumiblemente, el escenario de menor vinculación de actores tendría menores posibilidades de gestionar reformas efectivas. Este es el caso del escenario bipartidista. Donde la primacía legislativa de los partidos resulta una ventaja, se convierte en limitación en tanto no sea capaz de canalizar las expectativas de los distintos sectores interesados.

El escenario potencialmente más efectivo para gestionar las distintas divergencias sería justamente el concertado, siendo aquí su principal limitación el grado de involucramiento menor de los actores legislativos, todavía depositarios de poderes decisionales máximos.

El escenario intermedio se impone precisamente por el grado de mayor participación de menos actores (en este caso Poder Ejecutivo y sindicatos). Los límites de este modelo de gestión descansan justamente en la relativa opacidad del proceso para partidos políticos y otros actores que están directamente involucrados en la reforma.

Considerando todos los elementos anteriores, resulta pertinente, por último, reflexionar en torno a las posibilidades de reforma futura. Teniendo en cuenta los procesos iniciados y los actuales debates, pueden proponerse los siguientes tipos puros de reforma:

#### Cambios estructurales

- Privatización
- Apertura

#### Cambios administrativos

- Fragmentación
- Modernización

Las propuestas de privatización han sido, desde el inicio, parciales. Nunca se ha propuesto la venta de las entidades públicas. El procedimiento ha sido más bien el establecimiento de un fondo accionario del cual se propone a la iniciativa privada la venta de una proporción minoritaria de las acciones de las compañías: del 49% para abajo. Estas iniciativas no han prosperado hasta la fecha.

Sin embargo, se ha logrado avanzar en un tipo de privatización parcial que incluye al menos tres ámbitos de trabajo: la autorización para la cogeneración eléctrica por parte de entidades privadas, manteniendo límites a la oferta y el monopolio público de la distribución. La segunda modalidad incluye la contratación de servicios a entidades privadas, y la tercera la formación de las Sociedades Anónimas Laborales (SALES), empresas de derecho privado que están conformadas en buena proporción por los sindicatos de la entidad.

Las iniciativas de apertura no han logrado avanzar sustancialmente, pese a que procuran el acceso marginal a ciertas operaciones de la institución, en particular las relacionadas con el suministro de conexiones de Internet y telefonía celular.

Por otro lado, las reformas administrativas asumen la forma de propuestas de fragmentación o diferenciación institucional, por una parte, y mejoramiento tecnológico y ampliación de las inversiones, por la otra. Este tipo de reformas compromete en menor medida la estructura de la propiedad y de los mercados relacionados con la actividad institucional. Varios de los actores enfrentados aceptan la pertinencia de este tipo de reformas. Eventualmente, las mejoras administrativas y de gestión pueden crear condiciones para cambios estructurales más profundos.

## D. Conclusiones

La transformación institucional del ICE con orientación privatizadora no ha logrado avances importantes en Costa Rica en los últimos tres lustros. Entretanto, el país ha realizado importantes cambios en su estructura económica, empieza a reconocer la necesidad de realizar transformaciones sustanciales en su aproximación a la política social, e incluso en el plano político institucional, y a cuestionar la estructura decisional y la calidad del sistema de representación de intereses sociales. Sin embargo, la reforma del ICE parece un escollo inmovible. Hemos querido reconocer en el análisis precedente aspectos que contribuyan a entender

los límites de esta reforma. Ello con el fin de verificar o proponer instrumentos analíticos de los problemas que involucra la gestión sociopolítica de las reformas económicas.

En lo que sigue interesa sintetizar las condiciones explicativas del desempeño observado.

1. La privatización, como parte integral de una estrategia amplia de reforma económica, puede darse si las circunstancias del contexto institucional lo permiten. Ese contexto está formado por dos referentes: la percepción ciudadana sobre el rendimiento institucional y las consideraciones de costo-beneficio.

Costa Rica debió recurrir a sus instituciones estatales de prestación de servicios públicos como medios para paliar el desequilibrio fiscal en condiciones de limitada elasticidad, tanto en el gasto público como en los ingresos tributarios. En la primera fase de la reforma no se consideró por ello la privatización de entidades como el ICE. Sí se propuso y se obtuvo éxito en la liquidación del brazo empresarial del Estado. Por otro lado, el desempeño institucional del ICE es percibido favorablemente por la población; no se producen situaciones de crisis que minen la confianza y la credibilidad (producto de tarifas excesivas o cortes y racionamientos), y tampoco se dispone de medios financieros para paliar potenciales consecuencias o minimizar resistencias a los cambios propuestos, como sí ocurrió con los recursos proporcionados por Estados Unidos para posibilitar el desmantelamiento de CODESA.

2. La privatización de instituciones públicas creadas en el marco de esquemas decisionales de tipo corporativo, se dificulta porque imprime transformaciones permanentes en actividades económicas y sociales que han gestado, en su desenvolvimiento, sus propios grupos de apoyo.

Este aspecto es central en el ICE. La lucha contra la privatización es vehiculizada por actores institucionales corporativos que se localizan en la esfera técnica, administrativa y gerencial de la entidad. Estos, a su vez, disponen de recursos garantizados por acuerdos bipartitos que están formalizados en convenciones colectivas, para poder difundir en escenarios sociales más amplios las ventajas de la gestión institucional actual y las desventajas de la privatización. Es un rasgo típico de la sociedad costarricense una marcada y notable represión de la libertad de sindicalización en el sector privado, que localiza la dinámica sindical casi exclusivamente en el sector público. En las últimas dos décadas,

y pese a una tendencia a la desindicalización del empleo público, los sindicatos mantienen una importante cuota de poder en la mesa de negociación ante el sector privado y el gubernamental. La defensa de la “institucionalidad” es un argumento recurrente de la reivindicación sindical que supone una transformación de los roles tradicionales. Se diluyen las divisiones entre la gestión sindical y la administración de la entidad, e incluso entre la gestión sindical y el desempeño técnico de la entidad<sup>17</sup>, dado que entre las opciones de apertura se han acordado fórmulas de reducción de empleo que a cambio ofrecen a los sindicatos la venta de servicios a la institución. Este curso de acción, asociado al prestigio público de la institución, ha permitido la consolidación de las gremiales dentro de su sistema decisorial. Este logro se procura formalizar, incorporando a representantes de los trabajadores, en el Consejo Directivo de la entidad como ha sido propuesto en distintas iniciativas de reforma institucional. Éste es el escenario de corporativismo-sindical en el que se mueve la gestión de la reforma del ICE y los conflictos que plantea. El talón de Aquiles de este proceder es, justamente, la percepción ciudadana de la relativa desconexión de las gremiales respecto de los intereses de los consumidores. En el juicio generalizado de la opinión pública los sindicatos están en situación de creciente desprestigio social, entre otras razones por la percepción, ciertamente inducida por usos mediáticos, pero justificada en la evidencia, de la existencia de beneficios desproporcionados en las convenciones colectivas.

3. La calidad del desempeño institucional no es una cuestión trivial en las estrategias de privatización. Las entidades eficientes, social y financieramente, no otorgan los grados de libertad que proporcionan las empresas en mal estado, para el desarrollo de propuestas de privatización. Esto es particularmente importante para empresas de servicio público masificado, donde la demanda de acceso a los servicios es universal.

El ICE es una institución valorada positivamente por la relativa eficiencia en la entrega de los servicios públicos que proporciona. La información internacional comparada sobre costos, cobertura y

---

17 Las líneas de argumentación de los dirigentes sindicales, en general, no son gremialistas sino institucionales. Cuestionan el drenaje financiero de la institución, justifican decisiones de inversión tecnológica y promueven la imagen de institución promotora del desarrollo nacional.

calidad de los servicios prestados resulta favorable a la institución. Las acusaciones de freno a la competitividad tecnológica del país no parecen corresponder con la flexibilidad mostrada por la entidad en circunstancias críticas, como por ejemplo lo relacionada con la instalación de empresas de alta tecnología y de masivo consumo eléctrico. En este punto, el contraste con la reforma del sistema financiero es ilustrativo. En Costa Rica el mercado financiero pudo ser abierto en este período por dos razones centrales: primera, por pérdida relativa de la misión de fomento al desarrollo por parte de la banca estatal, producto de la tendencia a la comercialización, que finalizó con topes de cartera y tasas subsidiadas en perjuicio, principalmente, de las economías agrícolas de pequeña escala. La segunda razón es que para buena parte de la población los servicios bancarios continúan siendo electivos, lo que no ocurre con los servicios de electricidad, agua e incluso telecomunicaciones. Debe observarse en todo caso que, a pesar de esa relativa “electibilidad” de los servicios financieros, la población tampoco avaló proyectos de privatización de la banca estatal.

4. Los factores de orden simbólico-cultural influyen decisivamente en la formación de opciones de reforma viables. La sobre-tecnificación de las reformas no constituye argumento político para enfrentar bases culturales que afirman identidad nacional.

Ocasionalmente instituciones civiles, en el sentido de no-castrenses, pueden enarbolar ideas de nacionalidad y representaciones sociales de comunidad nacional. En el caso del ICE lo simbólico es un factor fundamental. Los contenidos de la construcción de un ámbito de identificación de la ciudadanía con la institución son diversos. Apelan al progreso y al desarrollo, a la armonía con la naturaleza, a capacidades colectivas, a “bondades” (no bienes) públicas respecto de vicios privados, a modernización, a conexión global, a fuerza en el uso ambiguo de lo eléctrico y lo gremial, incluso en sentidos cuasi-pretorianos (la “fuerza amarilla”).

La elasticidad de las representaciones sociales es menor que la capacidad de las entidades políticas o institucionales para generar propuestas de reformas. El *statu quo* es la escena de lo iconográfico. La idea de que no hay que cambiar para progresar es contradictoria, pero socialmente poderosa. Las reformas son, por lo tanto, atentados contra la estabilidad, eufemismos del contrario rechazado (la privatización).

De ahí que el juego no sea, en último término, de “razones” sino de “visiones”.

5. La formulación de los proyectos de reforma puede contribuir a potenciar los cambios o la resistencia. En la formulación se integran aspectos de contenido con forma. Los aspectos de contenido aluden a la intensidad de los cambios propuestos, y los de forma a la claridad o la opacidad con que son presentados a la ciudadanía.

En la experiencia del ICE los aspectos de formulación han sido problemáticos por diversas razones. En relación con el contenido, la reforma ha transitado desde propuestas de privatización parcial hacia modalidades de apertura limitada de la generación eléctrica y la telefonía móvil. Éste es un curso coherente con la idea de que las formulaciones radicales pueden “gradualizarse” para dar lugar a opciones de reforma, menos profundas, pero políticamente aceptables. Sin embargo, la secuencia ha introducido problemas de credibilidad. Después de proponerse iniciativas de venta parcial por medio de la fragmentación institucional, la idea de fragmentación como recurso para la modernización y la apertura aparece sistemáticamente asociada a intenciones de privatización, aun cuando ellas no se formulen. Si el primer paso hubiese sido la fragmentación institucional, ello habría permitido posteriormente escenarios de privatización o apertura. Pero el proceder inverso introduce desconfianza sobre las intenciones de los reformadores.

Los aspectos propiamente formales son importantes en dos direcciones: la autoexplicación de las reformas y la conveniencia de la fragmentación. En general, los proyectos de reforma han presentado marcada complejidad técnica, lo que inhibe la calidad de la discusión. Esto es particularmente notable cuando se discuten opciones de apertura parcial a la competencia, o bien privatización de oportunidades de mercado futuras. La consecuencia de la sobre-tecnificación del debate es que las opciones políticas tienden a disminuirse a la mínima expresión: rechazo o aceptación. En general, los actores comprometidos en la negociación presentan información interesada a la ciudadanía, dando la impresión de que se trata de procesos relativamente opacos al escrutinio ciudadano.

La idea de fragmentación institucional ha estado también asociada a la posibilidad de gestionar viabilidad política para las reformas. Así se entiende cuando, por ejemplo, se observa mayor interés privado

en la apertura de ciertas actividades (generación eléctrica o telefonía móvil), e incluso diferencias en la percepción de los ciudadanos sobre la conveniencia o no de privatizar o eliminar monopolios públicos. Por ello la decisión política de agrupar proyectos de reforma supuso adicionalmente agregar frentes de resistencia social, y limitó la posibilidad efectiva de conseguir aprobación para las iniciativas en cuestión.

De ello no se sigue, sin embargo, que los proyectos de reforma fraccionados tengan ahora mejor ambiente político, porque como hemos señalado la fragmentación está peyorativamente asociada a la privatización.

6. Los espacios deliberativos contenidos, como el bipartidista (partido-crático) y el institucional (corporativo), pueden permitir avances en la discusión de aspectos técnicos de la reforma, pero disponen de menor legitimidad social cuando coinciden con procesos de deterioro de la credibilidad de partidos políticos y asociaciones gremiales.

El lugar de la toma de decisiones no es neutral en relación con los resultados de las mismas. Los espacios institucionales, más acotados, donde el intercambio y la comprensión de la información es más fluida, han servido para articular iniciativas de reforma que cuentan en lo sustantivo con el respaldo de la administración y los grupos gremiales. No obstante, es inevitable que los términos de la discusión burocrática-corporativa trasciendan a la opinión pública impulsados por intereses que rechazan el acuerdo interno. Cuando ello ocurre se debilita la credibilidad de la propuesta porque se supone la existencia de una especie de insuficiencia de información.

Al parecer, esta forma de gestión del cambio institucional no ofrece soluciones administrativas viables. Aquí es donde el proceso intra-institucional de gestión de la reforma interactúa con el ambiente político nacional. En la estabilidad del régimen bipartidista existían espacios de reforma porque las decisiones internas, tomadas en el marco de un Consejo Directivo compuesto por adscripción bipartidista y sensible a las demandas corporativas de los gremios, ya incluía en su proceso los intereses de los partidos. De este modo, cuando las iniciativas arriban al Parlamento están filtradas por un acuerdo pseudo-técnico tomado entre los partidos parlamentariamente deliberantes en el seno del Consejo Directivo de la entidad.

No obstante, cuando esta gestión bipartidista entra en crisis, o se redefine la forma partidocrática del régimen político-decisional, la legitimidad del proceso entero se quebranta. La respuesta ha sido la apertura de espacios plurales para ventilar la discusión.

En el ámbito deliberativo plural mejora la calidad política de la discusión porque se amplía el espectro de intereses representados, pero ello ocurre en desmedro de la eficiencia reformadora. En otras palabras, mejora la negociación pero se “ralentiza” el proceso de reforma. La razón es, justamente, la eliminación de las distorsiones tecno-burocráticas y partidocráticas que facilitaban la reforma en los dos escenarios decisionales previos.

El problema se hace aún más complejo cuando se toma en cuenta que la apertura sucesiva de espacios deliberativos no supone jerarquía sobre los preexistentes, sino yuxtaposición. Lo plural no se antepone sino que se superpone a las lógicas partidocráticas y corporativas. Ese es el problema con la gestión de reformas en el seno de las comisiones mixtas legislativas, donde la negociación pluralista eventualmente produce tensiones con prácticas partidocráticas y con gestiones burocráticas.

7. La tutela externa y la condicionalidad de los organismos internacionales introduce incentivos para la reforma, pero al mismo tiempo coloca elementos de tensión adicionales a los derivados de la problemática particular.

En Costa Rica la fase tutelada de la reforma permite iniciar cambios estructurales en la dinámica productiva que se reflejan en aspectos como los siguientes: expansión del turismo, ampliación de la oferta exportable, expansión de los incentivos para la atracción de inversiones extranjeras, una política cambiaria flexible orientada a promover exportaciones, y reducción de las economías agrícolas de pequeña escala. El dinamismo creciente de las actividades comerciales y financieras contribuye a calificar la naturaleza del cambio experimentado. En la fase tutelada, que termina en 1994, se logra liquidar el brazo empresarial del Estado costarricense y el monopolio estatal de los mercados financieros. Las tareas de la apertura de otros monopolios y la privatización de otras entidades quedaron para ser ejecutadas sin la formal supervisión de los organismos internacionales.

En la actualidad una parte del debate en torno a la apertura del monopolio de telecomunicaciones está asociada a la condicionalidad

derivada ya no de paquetes financieros, blandos o no reembolsables, sino de la suscripción de acuerdos de libre comercio. Las organizaciones gremiales del ICE han denunciado la presión de Estados Unidos para incluir la apertura de las telecomunicaciones dentro de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. La posición oficial del gobierno ha sido explícita en cuanto a que en tales debates no incluirá compromiso alguno en materia de privatización y apertura de monopolios públicos. En todo caso, la exigencia abierta supone al mismo tiempo un estímulo para la reforma y un poderoso incentivo para la oposición, dada la confirmación de antagonismos de soberanía nacional.

8. La combinación de desprestigio político y la ausencia de una crisis en el desempeño institucional no preludian posibilidades significativas de avance de reformas más allá de limitadas acciones de ampliación de la competencia, bajo primacía del control público.

En la actualidad la reforma institucional se encuentra desacreditada por la relativa opacidad de su contenido para la opinión pública generalizada y por la desconfianza creciente respecto de los motivos de la administración o de cualquier actor interesado en la apertura y la privatización. Ello coincide con el relativo éxito de la institución para garantizar la cobertura y la calidad de los servicios eléctricos y debido a la ampliación sustancial de la oferta telefónica móvil, que disminuye ante el consumidor masivo la urgencia por el servicio y la insatisfacción por la limitada oferta de servicios residenciales fijos. El cuidado institucional al mantenimiento de una oferta de calidad no permite una adecuada formación de movimientos amplios de apoyo a las reformas.

Por otra parte, la vinculación a la estabilidad fiscal y el efecto macroeconómico no presentan una causalidad transparente a la población que tampoco permite identificar motivaciones indirectas para la reforma.

## Bibliografía

- Barahona, Manuel, Roberto Gallardo, y Carlos Sojo (s/f), *Concertación Nacional en Costa Rica 1998: Balance y propuestas*, San José, PNUD-CONARE.
- Castro, Carlos (1995), “Sector público y ajuste estructural en Costa Rica (1983-1992)”, *La transformación neoliberal del sector público*, Trevor Evans, (coord.), Managua, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Carazo Odio, Rodrigo (1989), *Carazo: tiempo y marcha*, San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Centro de Estudios para la Acción Social (1982), *Costa Rica: Balance de la situación noviembre 1982-diciembre 1985*, San José.
- Clark, Mary (2001), *Gradual Economic Reform in Latin America: the Costa Rican Experience*, State University of New York Press.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Maryland, The John Hopkins University Press.
- Estache, Antonio, Vivien Foster y Quentin Wodon (2002), “Cómo hacer que la reforma de la infraestructura en América Latina favorezca a los pobres”, *Revista de la CEPAL* N° 78 (LC/G.2187-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Filguiera, Fernando y Juan A. Moraes (1999), *Political Environments, Sector Specific Configurations, and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay*, Inter-American Development Bank.
- Franco, Rolando (2002), “Grandes temas del Desarrollo Social en América Latina y el Caribe”, Carlos Sojo (ed.), *Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, San José, FLACSO.
- Franco, Eliana y Sojo, Carlos (1992), *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*, San José, FLACSO.

- Gray-Molina, George, Ernesto Pérez de Rada y Ernesto Yáñez (1999), *La economía política de reformas institucionales en Bolivia*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Honey, Martha (1994), *Hostile Acts: U.S. Policy in Costa Rica in the 1980's*, University Press of Florida.
- Instituto Costarricense de Electricidad (2002), *Memoria Institucional Administración 1998-2002*, San José.
- Lizano, Eduardo (1999), *Ajuste y crecimiento de la economía de Costa Rica: 1982-1994*, San José, Academia de Centroamérica.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press.
- Merquior, José Guilherme (1993), *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Naím, Moisés (1995), "Latin America: The Second Stage of Reform", *Economic Reform and Democracy*, Larry Diamond y Marc Plattner, The John Hopkins University Press, Maryland.
- Nickson, Andrew (2002), "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 24, octubre 2002, Caracas.
- Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel y otros (1999), *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Change: Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.
- Rodríguez, F. y otros (1994), *Foro un acuerdo nacional razonable: por un camino económico seguro y sostenible*, Heredia, Costa Rica, Editorial Fundación UNA.
- Rodríguez, Miguel Ángel (2003), *La solución costarricense*, San José Editorial Universidad Estatal a Distancia.

- Rodríguez Clare, Andrés (2002). “La estrategia tecnológica de Costa Rica: raíces y resultados”, *Cooperación Sur 2002. Creatividad, innovación y derechos de propiedad intelectual*, Nueva York, UNDP.
- Schmitter, Philippe C. y Gerhard Lehmbruch (1992), *Neocorporativismo I: Más allá del estado y el mercado*, México, Alianza Editorial.
- Sojo, Carlos (1999), *Democracias con fracturas: Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*, San José, FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Reforma económica, Estado y sociedad en Centroamérica*, San José, FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (1991), *La utopía del estado mínimo: la influencia de AID en las transformaciones funcionales e institucionales del estado costarricense en los años ochenta*. Managua, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Solís, Manuel Antonio (2002). “Entre el cambio y la tradición: el fracaso de la privatización de la energía y las telecomunicaciones en Costa Rica”, *Revista de Ciencias Sociales* N° 95, pp. 33-47, San José.
- Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo (1999), *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Universidad de Costa Rica (2000), *Consideraciones sobre evolución, estado actual y futuro de la electricidad y las telecomunicaciones en Costa Rica*, San José.

## ANEXO AL CAPÍTULO XIII

### 1. Marco normativo del Sistema Eléctrico y Telecomunicaciones (1910-2000)

Año	Ley	Contenido
1910	Ley N° 14	Con esta Ley se determina el papel categórico del Estado en la Administración del agua para la generación eléctrica. En su Art. 1 la Ley establece: <i>"las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas de dominio público en el territorio de la República, son inalienables y del dominio del Estado"</i> .
1928		Nace La Liga Cívica, organización que surge como reacción ante la deficiencia de los servicios eléctricos y el peligro de que se consolidara un monopolio; como consecuencia de este movimiento se promulga la Ley N° 77.
1928	Decreto Ley N° 77 (1)	Ley de Nacionalización de las Fuerzas Eléctricas y la creación del Servicio Nacional de Electricidad (SNE). En su Artículo 1. establece: <i>"...El Estado explotará, por medio del Servicio Nacional de Electricidad, que con ese objeto se crea, todas las fuerzas eléctricas mayores de 500 caballos y suministrará, por medio de la misma, al público los servicios eléctricos..."</i> .
1930	Ley N° 21	Con la creación de esta Ley se otorgan al SNE facultades adicionales, reforzando así su autoridad y estableciendo diversas penas para empresas o personas que violasen el monopolio que la Ley N° 77 constituyó a favor del Estado.
1936	Ley N° 55	Esta ley estableció como competencia del SNE el conocimiento y tramitación de solicitudes de concesiones de todas las fuerzas hidráulicas productoras o no productoras de energía.
1941 (2) 1942	Ley N° 258 (3) Ley N° 276	El Servicio Nacional de Electricidad (SNE), fue creado por esta ley y de conformidad con la misma, y con la Ley de Aguas, número 276 del 27 de agosto de 1941, el Estado ejercerá el dominio, aprovechamiento, utilización, gobierno, o vigilancia de todas las aguas y fuerzas hidráulicas eléctricas del país. El SNE es el encargado de otorgar concesiones y derechos para el aprovechamiento de las aguas y las fuerzas derivadas de las mismas, así como el desarrollo, transmisión, transformación y distribución de las fuerzas eléctricas, de cualquier fuente de energía y que estén comprendidas en la ley de creación del SNE, sólo pueden obtenerse condicionalmente y por tiempo limitado, el que no excederá de veinticinco años. Le corresponde además la suprema vigilancia en todo lo relacionado con los negocios de fuerza eléctrica de la República.

1945	Asociación para la Defensa del Consumidor Eléctrico	Surge ante el aumento de problemas de los usuarios del servicio eléctrico y ante la imposibilidad del Servicio Nacional de Electricidad de subsanarlos.
1949	Ley N° 449 (4)	Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Electricidad.
1949	Ley 716	Se crea JASEMA (5) y JASEMH (6). Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Alajuela y Heredia, respectivamente.
1951		El Instituto Costarricense de Electricidad inició su tarea en el desarrollo y ordenamiento del Sistema Eléctrico Nacional, con el planeamiento y construcción de la Plata Hidroeléctrica La Garita, la Planta Térmica de Colima y otros sistemas de distribución que habían estado en manos privadas: Proyecto Hidroeléctrico Río Macho, Proyecto Hidroeléctrico Cahí, Complejo Hidroeléctrico Arenal, Corobici, Sandillal, el Sistema Nacional de Transmisión, el Proyecto Geotérmico Miravalles.
1958	Ley N° 2199	Concedía al Instituto Costarricense de Electricidad iguales responsabilidades que la Ley N° 3226, pero que no se puso en práctica por falta de apoyo político.
1963	Ley N° 3226	Por medio de esta Ley (7) el Estado le confiere al Instituto Costarricense de Electricidad procurar el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiográficas y radiotelefónicas, para lo cual tendrá el pleno derecho de concesión correspondiente por tiempo indefinido.
1963-1969		Entre estos años se crean: 1. Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos. (8) 2. Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste. (8) 3. Cooperativa de Electrificación Rural de Los Santos. (8) 4. Cooperativa de Electrificación Rural de Alfaró-Ruiz.
1964	Ley N° 3293	Con esta Ley el Instituto Costarricense de Electricidad adquirió el 50% de las acciones de la compañía Radiográfica Internacional, creando Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA) y se le facultó para que operara las telecomunicaciones internacionales. En 1975 el ICE adquirió el total de las acciones de RACSA.
1964	Ley N° 3300	Se crea la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC).
1968		El Instituto Costarricense de Electricidad adquiere acciones que la Electric Bond & Share Company tenía en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.
1970	Ley N° 4646 o Ley del 4-3	La autonomía de estas instituciones decae, pues de los siete puestos directivos de cada una de ellas, tres se asignarían a partir de temas propuestas por el partido político que había perdido las elecciones y cuatro serían nombrados por el gobierno de turno, uno de ellos como delegado del Poder Ejecutivo.

1974	Ley N° 5507	Conocida como Ley de los Presidentes Ejecutivos y otras más recientes, que han convertido al ICE cada vez menos en una organización técnica que invierte sus recursos en el desarrollo eléctrico del país, y cada vez más en un mecanismo mediante el cual el gobierno capta recursos para resolver parte de los problemas fiscales.
Década de 1990		Conformación del consorcio CONELECTRICAS R. L. (9).
Década de 1990		La Cooperativa de Electrificación de San Carlos (COOPELESCA). (10)
1990	Ley N° 7200 (11)	Ley de Generación Autónoma o Paralela y su reforma, la Ley N° 7508. La Ley 7200 pretendía integrar el sector privado a la industria de la generación eléctrica.
1996	Ley N° 7593	Ley de Creación de la ARESEP (Autoridad Reguladora de Servicios Públicos). (12)

Fuentes: <http://www.ice.go.cr/csp/qsomos/infobase/historia.htm>; <http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/8000/8345.doc>; <http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/1000/276.doc>

## 2. Otros actores del subsector eléctrico a partir de 1949

Año	Institución	
1945	Asociación para la Defensa del Consumidor Eléctrico.	Surge ante el aumento de problemas de los usuarios del servicio eléctrico y ante la imposibilidad del Servicio Nacional de Electricidad de subsanarlos.
1949	Ley 716	Se crea JASEMA (13) y JASEMH (14), Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Alajuela y Heredia, respectivamente.
1964	Ley N° 3300	Se crea la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC).
1963-1969		Entre estos años se crean: 1. Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos. (9) 2. Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste. (9) 3. Cooperativa de Electrificación Rural de Los Santos. (15) 4. Cooperativa de Electrificación Rural de Alfaró-Ruiz.
Década de 1990		Conformación del consorcio CONELECTRICAS R. L. (16)
Década de 1990		La Cooperativa de Electrificación de San Carlos (COOPELESCA). (17)

Fuentes: <http://www.ice.go.cr/csp/qsomos/infobase/historia.htm>; <http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/8000/8345.doc>; <http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/1000/276.doc>

## Notas

- (1) Ley derogada en 1996 por medio del artículo 68 de la Ley 7593 (Ley de creación del ARESEP).
- (2) En 1941 se unieron las compañías Eléctricas The Costa Rica Electric Light and Traction Company, Compañía Nacional de Electricidad y Compañía Nacional Hidroeléctrica, con el nombre de Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S. A., con el cual opera en la actualidad.
- (3) En el caso de la Ley 258, los aspectos relativos a concesiones de aguas para generación eléctrica que fueron derogados, no fueron adecuadamente retomados por la Ley de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- (4) Aunque vigente, hoy día está parcialmente obsoleta, porque no ha sido revisada la estrategia de desarrollo de la Institución.
- (5) Absorbida en 1981 por el Instituto Costarricense de Electricidad.
- (6) En 1976 se convirtió en la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y en 1998 en una sociedad anónima de origen público denominada Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. (ESPH, S.A.).
- (7) Esta Ley derogó la Ley N° 2199.
- (8) Las tres primeras cooperativas surgieron gracias a la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América por medio de la asistencia técnica recibida de la Asociación Nacional de Cooperativas de Electrificación Rural de los Estados Unidos (NRECA), el apoyo del Banco Nacional y el Instituto Costarricense de Electricidad.
- (9) Surge por el interés de cooperativas de entrar en el mercado de la generación de electricidad, este consorcio desarrolló el Proyecto Hidroeléctrico San Lorenzo.
- (10) Desarrolló el Proyecto Hidroeléctrico Chocosuela I en el río La Vieja.
- (11) Ésta, en vez de propiciar un régimen de competencia, estableció por el contrario un régimen de privilegio, al cual se han acogido algunos empresarios privados.
- (12) Esta Ley deroga la Ley 258, Ley del Servicio Nacional de Electricidad.
- (13) Absorbida en 1981 por el Instituto Costarricense de Electricidad.
- (14) En 1976 se convirtió en la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y en 1998 en una sociedad anónima de origen público denominada Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. (ESPH, S.A.).
- (15) Las tres primeras cooperativas surgieron gracias a la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América por medio de la asistencia técnica recibida de la Asociación Nacional de Cooperativas de Electrificación Rural de los Estados Unidos (NRECA), el apoyo del Banco Nacional y el Instituto Costarricense de Electricidad.
- (16) Surge por el interés de cooperativas de entrar en el mercado de la generación de electricidad, este consorcio desarrolló el Proyecto Hidroeléctrico San Lorenzo.
- (17) Desarrolló el Proyecto Hidroeléctrico Chocosuela I en el río La Vieja.

## **Bibliografía**

Centeno, Miguel A. y Patricio Silva (1998), "Introduction", *The Politics of Expertise in Latin America*, Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.), Nueva York, St. Martin's Press.

## Acerca de los autores

**Guillermo Alonso.** Profesor Investigador de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad General San Martín, y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina.

**Carlos Barba Solano.** Doctor en Ciencias Sociales, Profesor Investigador titular del Departamento de Estudios Socio-Urbanos de la Universidad de Guadalajara.

**Fernando Bazúa.** Profesor Titular de Economía Política y Política Pública, Universidad Autónoma Metropolitana (México) y Presidente de πόλις Centro de Estudios sobre Problemas Públicos, A. C.

**Rossana Córdoba.** Maestra en Antropología (FLACSO-Ecuador).

**Rolando Franco.** Profesor-Investigador, FLACSO-Chile. Ex-director de la División de Desarrollo Social (CEPAL).

**Laura Golbert.** Socióloga (UBA), Investigadora Titular en Políticas Sociales del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

**Eugenio Lahera P.** Doctor en Asuntos Públicos de la Universidad de Princeton, asesor en Políticas Públicas de la Presidencia de Chile, profesor de Políticas Públicas en la Universidad de Chile y en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Jorge L. Lanzaro.** Doctor en Ciencia Política (U. París), profesor Titular, coordinador del doctorado en Ciencia Política y ex-director del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

**Pedro Medellín Torres.** Doctor en Ciencias Políticas. Profesor del Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset de Madrid.

**Pabel Muñoz.** Sociólogo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; máster en Ciencias Políticas, Universidad Internacional de Andalucía; candidato a doctor en Filosofía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

**Carlos Américo Pacheco.** Ingeniero electrónico, doctor en Economía, profesor del Instituto de Economía de la UNICAMP y ex Secretario Ejecutivo del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

**Fabián Repetto.** Consultor internacional en política social. Doctor en investigación en ciencias sociales (FLACSO-México/U. Georgetown). Fue subcoordinador del SIEMPRO (Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales), del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la República Argentina. Especialista Social-Docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID).

**Carlos Sojo.** Sociólogo (U. Costa Rica), doctor en sociología (U. Utrecht). Director de FLACSO-Costa Rica.

**Yves Surel.** Encargado de investigación en el Centro de Estudio de la Vida Política Francesa (CEVIPOF/FNSP) y Encargado de Curso en el Instituto de Estudios Políticos de París y de la Universidad de Tours.

**Alison Vázquez.** Maestra en economía de las políticas sociales (York University), candidata a doctor en Economía (FLACSO), docente en FLACSO-Ecuador.