

I Encuentro Internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria

“América Latina: Dilemas y desafíos de cara al siglo XXI”.

Universidad de Belgrano. Ciudad de Buenos Aires. Argentina. 11 y 12 de Marzo de 2004.

Título de la ponencia: **POLÍTICAS SOCIALES Y GOBERNABILIDAD EN ARGENTINA Y CHILE.**

Autor: **Lic. Fernando César Rivera.**

Institución: **Universidad de Buenos Aires.**

Dirección: **Av. Belgrano 1944, piso 9, Dpto A. Capital Federal.**

Teléfono: **4941-5649.**

E- mail: **ferrivera10@yahoo.com.ar**

SÍNTESIS: *Este trabajo busca analizar la incidencia positiva o negativa de las políticas sociales según las medidas adoptadas en los casos de Argentina y Chile. El proceso analizado comienza con la implementación de políticas neoliberales aplicadas a partir del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, hasta fines de la década de los 90.*

Se trata de un estudio comparado realizado en base a los siguientes ejes centrales: a) las políticas sociales, específicamente con referencia a las áreas de salud, educación y seguridad social. En ésta dimensión se toman dos casos de gestión local investigados en Chile y Argentina que confirman la posibilidad de encontrar alternativas válidas a los dramáticos procesos de exclusión y marginación social; b) la gobernabilidad, entendida en términos de eficacia y eficiencia en la satisfacción de demandas sociales a partir de una interacción entre las esferas pública y privada que implique el establecimiento de controles y la generación de proyectos; y c) la sociedad, considerada como un espacio donde se articula lo público y lo privado con un sentido pluralista y mediado por los principios de equidad, igualdad y libertad.

A partir de éstas consideraciones es necesario redefinir la relación entre Estado y Sociedad que institucionalice nuevas formas de participación, control social y generación de proyectos estratégicos.

ABSTRACT:

This paper seeks to analyze the positive or negative influence of social policies according to the measures adopted in Argentina and Chile cases. The analyzed process begins with the implementation of neoliberal policies which were applied as from the draining of the industrialization model for import substitution up to the end of the 1990s.

It is a comparative study written on the base of the following central axis: a) The social policies, specifically with reference to health, education and social security areas. In this dimension it is taken two cases of local management researched in Chile and Argentina that confirm the possibility of finding certain alternatives to the dramatic process of social exclusion. b) governability, in terms of efficacy and efficiency in the satisfaction of social demands as from an interaction between public and private spheres which implies the establishment of controls and the impulse of projects; and c) society, thought like a space where public and private areas are linked to a concept of pluralism and mediated by the principles of equity, equality and liberty.

In the light of these considerations, it is necessary to redefine the relation between State and Society that can allow to set up new forms of involvement, social control and the emerging of strategic projects.

INTRODUCCIÓN

En la década de los 80 los gobiernos de la transición en América Latina asumen la deuda social que los autoritarismos dejaron. En términos políticos, la posibilidad de consolidar las democracias es consolidar la práctica democrática a través de las instituciones. La consolidación democrática era parte de la crisis pero aún había otra que consistía en estabilizar el sistema democrático. La década culminó con el cambio del modelo de acumulación, cambios tecnológicos y un salto en lo económico hacia el neoliberalismo. Las democracias se tornaron inestables debido a las crisis económicas en los distintos países y su resolución se plantea mediante un programa de reformas económicas conceptualmente enmarcadas en el Consenso de Washington.

Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial (BM) tuvieron como objetivo ofrecer una alternativa estructural a estas economías. Desde mediados de la década del ochenta, los líderes políticos inicialmente en Chile y luego en la Argentina, apoyaron reformas políticas radicales para modernizar el Estado que abarcaban la disciplina fiscal, la apertura del comercio internacional, la liberalización financiera y las privatizaciones. En este marco, la estabilidad macroeconómica era un requisito esencial para el crecimiento y un nuevo consenso quedó establecido con referencia a cuatro aspectos: la apertura del comercio, la estabilidad macroeconómica, la menor participación del Estado en la economía y el alivio de la pobreza.

Con este nuevo enfoque, el Estado debe proveer programas sociales orientados hacia los pobres, facilitar la acumulación de capital humano, invertir en programas de infraestructura básicos, y crear un marco normativo básico que aliente la competencia, asegure el derecho de propiedad y proteja a los consumidores. Desde esta perspectiva, el

Estado no sólo es un árbitro que se limita a elaborar normas y hacerlas cumplir desde afuera, invierte también en forma activa en recursos, orienta el crédito, adquiere bienes y servicios y negocia contratos. El Estado se encuentra en una posición singular, por cuanto, no sólo tiene que establecer la normativa en un proceso político y social sino que debe atenerse a dicha normativa. El Estado pasa a desempeñar una función esencial en el establecimiento del entorno institucional general en el que actúan los agentes económicos, es decir en la estructura de incentivos a los que éstos responden. La capacidad de funcionamiento del sector privado queda a expensas de la fiabilidad y eficacia de instituciones encargadas de aplicar leyes y proteger los derechos de propiedad. La respuesta neoconservadora a la marginación, implica que el Estado se hará cargo de ellos al desentenderse del resto de la sociedad. Las políticas sociales pasan a constituirse bajo el principio de transitoriedad, en el que por medio del rol subsidiario del Estado, una vez logrado el propósito de crear igualdad de oportunidades, su ingerencia tenderá a minimizarse.

Durante el proceso de construcción democrática argentino, las organizaciones políticas carecieron de credibilidad en cuanto a la representación de los intereses sociales. Surgió un nuevo paradigma en el campo de las políticas sociales basado en la “focalización y grupos vulnerables o de alto riesgo “(situación de pobreza extrema), a los que el Estado debe asistir, puesto que en ellos el mercado no tiene posibilidades de intervenir. Se diseñó un esquema basado en la noción residual de la política pública dejando de lado los beneficios en expansión para ahora adoptar el sentido de selectividad y definir quienes han de perder beneficios. Bajo este nuevo modelo quedan ausentes causas estructurales por resolver y aún más, se acentúa la espiral acumulativa de la marginalidad y la inequidad social. El actual sistema de políticas públicas no

contempla medidas para superar un proceso de reconversión productiva puesto ya en marcha en Argentina, generándose mayores bolsones de precarización laboral y empleo no formal como una vía de evasión impositiva. No existe un seguro de desempleo, tampoco se instrumentan políticas masivas de empleo, reentrenamiento y relocalización de la mano de obra. En cuanto al sistema educativo no absorbe a los sectores marginados.

Quedan así planteadas las dudas de una política social que ignora las causas estructurales asociadas a la productividad de los ciudadanos, mientras que en realidad se asiste a una etapa terminal de empobrecimiento de la población. La igualdad de oportunidades es aún una asignatura pendiente.

Chile fue el primer país en América Latina que tomó las reformas estructurales en lo económico y político. A partir del gobierno militar que ascendió al poder en 1973 se impulsó una reestructuración rápida y profunda de la economía hacia un esquema de libre comercio. A partir de 1985 la economía de Chile comenzó a recuperarse vigorosamente y hacia 1989 tenía una trayectoria de crecimiento sorprendente. El programa instrumentado por Patricio Aylwin (nuevo presidente) implicó una fuerte orientación hacia el mercado, en él se abogaba por derechos de importación bajos y por que la economía tuviera tasas de interés reales positivas que guarden relación con la productividad. La política de asistencia social, consistió en programas orientados a los pobres, evitando los subsidios generales que tradicionalmente habían beneficiado a los sectores medios y altos de la sociedad. El gobierno abordó dos reformas económicas críticas desde lo político: por un lado, un conjunto de medidas tributarias tendientes a financiar los nuevos programas sociales y por otro, una reforma de ley laboral. Estas reformas significaron una transferencia de recursos a los sectores pobres, en principio

traducida en la implementación de políticas sociales orientadas a reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población en las áreas de salud, seguridad social, vivienda y educación.

A partir de un análisis detallado de ambos países en la instrumentación de políticas sociales de corte claramente neoliberal, me propongo rescatar similitudes y diferencias entre sus modelos, procurando establecer vínculos concretos que expliquen la dificultad Argentina para articular positivamente las condiciones de gobernabilidad frente a las políticas sociales.

Las sucesivas tomas de posición del Estado frente a estas cuestiones socialmente problematizadas, es donde cobran verdadera importancia las políticas públicas. La posición que asume el Estado tiene significación singular por cuanto define la posibilidad de producir consecuencias objetivas frente a actores sociales. En este punto observamos que, para el caso particular de Chile y Argentina las reformas neoliberales en un contexto de agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, formas y contenidos diferenciales de las políticas económicas y sociales, produjeron efectos disímiles en las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

Considerando las funciones de legitimación (aumentar el bienestar social, desarrollo de la capacidad de los individuos, atenuar socialmente el juego ciego de ciertas fuerzas del mercado) y control social que cumplen las políticas sociales y el notable aumento de sus demandas en momentos de depresión económica, contradictoriamente en Argentina, lejos de satisfacer reclamos sociales surgen desde el Estado respuestas de control social por la vía de la violencia. Cabe aquí la pregunta

acerca de: ¿Por qué, a diferencia de Chile, las políticas sociales en Argentina no favorecen la gobernabilidad?. ¿Por qué razón las políticas sociales en Argentina se ven afectadas por mayores condiciones de inestabilidad política, mientras que en Chile aparentemente generan estabilidad y consecuente gobernabilidad?.

Los resultados de ambas experiencias me llevan a esbozar la hipótesis de que tanto en Argentina como en Chile, en el período comprendido entre el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, hasta, fines de la década del 90, se instrumentaron políticas sociales de corte neoliberal basadas en los lineamientos del consenso de Washington, produciendo resultados distintos en las condiciones de gobernabilidad y estabilidad política, de tal manera que la sociedad civil gravitó considerablemente en el grado de radicalización con que se aplicaron en ambos países.

El desarrollo del trabajo toma el análisis de las variables: a) Políticas Sociales, abarcando las dimensiones de: Salud, Educación, Seguridad Social. b) Gobernabilidad, en relación a: Instituciones, Políticas sociales implementadas, Coaliciones políticas e intereses económicos. c) Sociedad civil, con referencia a: cultura política, nivel de participación y grado de compromiso.

ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

LAS POLÍTICAS SOCIALES

A los fines del presente trabajo la referencia a “políticas sociales” abarca las áreas de la salud, la educación y el sistema previsional, teniendo en cuenta que la cuestión se problematiza debido al incremento significativo de marginados en sectores sociales, creándose grandes desigualdades expresadas a través del acceso diferencial a los beneficios según tipos de servicios. Cobra importancia ante la inequidad en la distribución de beneficios el acceso restringido a los recursos de poder por parte de las organizaciones de la sociedad civil, sumada a la acción u omisión por parte del Estado.

Las políticas públicas entendidas como “Nudos”¹ es presuponer que el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante para los actores interactuantes en el proceso social, dando origen a la acción estatal como una resultante de la dinámica política y social. Las acciones de los gobernados son acciones de demanda y apoyo respecto del desempeño del sistema político, mientras que las interacciones entre el Estado y el gobierno definen las políticas públicas. Por consiguiente, políticas Públicas² son todas aquellas políticas desarrolladas por cuerpos y funcionarios gubernamentales.

El Estado Nacional, durante el período considerado, ha visto reducidas sus funciones a la administración de la justicia, la defensa, las relaciones exteriores, la conducción del sistema educativo y la promoción de la salud. Es decir, se han definido nuevas relaciones entre las esferas del Estado y la sociedad mediadas por reglas del mercado que regulan la oferta y demanda, los precios, el empleo, las tasas de interés, y el valor de las divisas. Supuestamente, mejora la distribución del ingreso y cada ciudadano, cada familia, está en condiciones de procurarse bienes y servicios a menor costo y gozar de mayor bienestar. Esta visión es la punta del iceberg en lo que a

¹ OSZLAK, O. y Guillermo O’ DONNELL “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Caracas, N° 1 (1982).

² CAMOU, Antonio. Estudio Preliminar. México, FLACSO.

políticas sociales se refiere. Tal vez, uno de los grandes dramas de las políticas sociales latinoamericanas, está dado por los crecientes sectores de la población excluidos de las posibilidades de acceder a los servicios que ellas brindan. Considero sectores de la población excluidos a aquellos que están imposibilitados de acceder a los beneficios de las políticas sociales, como así también, fuertemente diferenciados por las condiciones de desigualdad social.

A los efectos del presente trabajo, el alcance de las políticas sociales es en relación a los servicios de educación, salud y seguridad social, a excepción de éste último íntimamente ligado al mercado de trabajo y al principio de contribución por parte del afiliado, tanto la educación como la salud se estructuran en base a los principios de universalidad y gratuidad.

Si bien el acceso a la salud no reconoce limitación alguna desde el punto de vista legal, la imposibilidad de acceso viene dada por limitaciones de infraestructura pública para salud en determinadas áreas geográficas, sumándose la carencia de recursos que impiden proporcionar las necesidades básicas de atención. Los servicios públicos de salud, a diferencia del seguro social, cuentan con menos recursos en relación al número de pacientes “clientela aportante” potencial que deben atender. El principio de universalidad de la política social tiene fuerte sustento y aplicabilidad en la educación básica, su evaluación a través de la tasa de analfabetismo nos permite obtener cantidades porcentuales, distribución geográfica, etc.

GOBERNABILIDAD

Ante la debilidad del aparato estatal y la incapacidad para revertir la situación de fragmentación institucional a la que son expuestos los sistemas de provisión de servicios, adquieren importancia los problemas de eficiencia. La gobernabilidad, aparece relacionada a la falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias del sector público y entre éste y el sector privado para hacer efectiva la política social. La acción y el efecto de gobernar nos remite a su calidad (buena o mala), su estado (en equilibrio o desequilibrio), y finalmente a una propiedad específica de la relación: su eficacia, su efectividad y eficiencia. Claro está, estos constituían los problemas de los gobiernos democráticos en los países centrales en momentos que debían mejorar la calidad de sus regulaciones y prestaciones, las agencias gubernamentales no eran eficientes en su desempeño y se hallaban en un estado de desequilibrio entre el aluvión de demandas societales y la capacidad de los gobiernos para satisfacerlas.

El concepto se presenta distinto y creo aparecen las disonancias con lo expuesto, al considerar su aplicación en el contexto latinoamericano. Ya no las deficiencias en la democracia, sino precisamente, la endémica falta de democracia y la acuciante precarización social imposibilitada de lograr condiciones de bienestar más allá de su desarrollo. Otras razones nos llevan a pensar en la escasa inclinación de los gobiernos a efectuar un examen sobre la manera en que se establecen sus agendas, diseñan sus políticas toman decisiones y evalúan sus impactos. Una explicación surge del notorio peso de la tradición Europea con un fuerte acento en la problemática estatal, retrayéndose de los problemas de gobernar y del ejercicio del gobierno. Existen también motivos de orden externo, poco contribuyentes a visualizar el papel de los gobiernos, enormes dificultades de nuestras sociedades para construir un orden político estable,

dificultades para establecer reglas de acceso, distribución y ejercicio del poder legitimado por los diferentes actores sociales.

En definitiva, las imposibilidades de establecer una gobernación³, entendida como relación básica de dominación política eficaz y legítima, no creaban un ámbito para el análisis sutil del ejercicio del gobierno. En realidad, casi automáticamente se pensaba en términos de ingobernabilidad⁴, esto es, inexistencia de condiciones mínimas para el ejercicio del gobierno y el respeto de la autoridad gubernamental, por parte de fuerzas y actores que no reconocen reglas básicas de convivencia política (gobernación).

La variable gobernabilidad, implica la existencia de parámetros de evaluación de la acción gubernamental. Se establecen como patrones de referencia la calidad (buen o mal gobierno), el estado (equilibrado, inestable, etc) o bien alguna propiedad de eficacia, eficiencia de las acciones y los efectos de gobernar. En éste último aspecto podemos vislumbrar el surgimiento de una cultura política que más allá de contemplar los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías), aprecia e incorpora la multiplicidad de condiciones que imponen las sociedades complejas a la hora de gobernar. Cultura cuyos límites surgen, a partir de los balances y contrapesos de demandas ciudadanas responsables, frente a un Estado que debe rendir cuentas con alto grado de participación mediante vías institucionalizadas, con capacidad de establecer consensos en los momentos de las decisiones, pero, con pleno respeto y tolerancia por las diferencias. En suma una cultura capaz de integrar orden, libertad, justicia y eficiencia en un contexto democrático y de desarrollo socioeconómico sostenido.

³ Ibid

⁴ Ibid

La provisión de bienes y servicios de calidad pasa a ser considerada un medio de intercambio político altamente valorado. Definiéndose en términos de Aguilar Villanueva una “nueva configuración de las relaciones entre sociedad y Estado”. Al vincular gobernabilidad y eficacia, tomo como concepto abarcante la tradición de la “razón de Estado” que destaca la eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder político y su correlato en la gestión gubernamental, como una clave que asegura la gobernabilidad del sistema social. La tradición del “buen gobierno” está vinculada al parámetro que hace referencia a la calidad, en otras palabras, vincula gobernabilidad y legitimidad. Involucra la tradición de la justicia, la legitimidad de un ordenamiento político social, el respeto por los derechos humanos y la obligación gubernamental por proveer el bienestar general. Finalmente, el “estado” hace alusión a la gobernabilidad en tanto estabilidad. El sistema adquiere relevancia para favorecer las condiciones de gobernabilidad en relación a las capacidades de adaptación y flexibilidad institucional, respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

En un sentido amplio, gobernabilidad ⁵ es un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado / gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Es en el régimen democrático donde alcanza su verdadera dimensión. Las democracias son intrínsecamente más estables que los gobiernos autoritarios, por otra parte, son sus instituciones (conjunto de pautas a través de las cuales el Estado muestra su racionalidad cual es, asegurar la relación de producción capitalista y las relaciones sociales) las que generan una

⁵ Ibid

arraigada legitimidad social edificada en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos.

LA SOCIEDAD Y LAS NUEVAS POLIARQUÍAS

Indiscutiblemente una sociedad pluralista, diferenciada y compleja, no puede ser gobernada eficientemente desde un sistema político centralizado y autoritario. En este sentido el gobierno democrático también debe incorporar el surgimiento de intereses organizados en estructuras de representación autónomas, con la emergencia de nuevas identidades, y movimientos sociales reticentes a quedar atrapados en la representación partidaria. Es éste, un rasgo distintivo que está ausente en la tradición democrática latinoamericana debido a que se ignoran esas particularidades. Tal vez, influenciada por el aporte liberal de las poliarquías⁶ modernas en la idea que hay ciertos derechos que ningún poder debe usurpar, especialmente el Estado, y por otra parte el aporte de la tradición republicana en la idea de que el cumplimiento de deberes públicos es una actividad ennoblecedora enmarcada en el estricto cumplimiento de la ley y enaltecimiento del interés público. Ambas tradiciones postulan una distinción crucial entre la esfera pública y la privada. Para el liberalismo el área de desarrollo pleno de la vida humana es la esfera privada, mientras que, para el republicanismismo el desarrollo pleno de la vida humana se da en la esfera pública. Tales distinciones, en la tradición democrática refieren al hecho de que puede haber actividades privadas, teniendo en cuenta que los participantes en las decisiones colectivas no son una elite virtuosa, sino

⁶ Las poliarquías consignan los siguientes atributos: 1) funcionarios electos. 2) elecciones libres y limpias. 3) Sufragio universal. 4) Derecho a ser candidato. 5) Libertad de expresión. 6) Canales de información alternativos. 7) Libre asociación. 8) Los funcionarios elegidos y algunos designados, como los jueces de la corte suprema, no deben ser destituidos arbitrariamente antes del fin de su mandato constitucional. 9) Los funcionarios elegidos no deben ser sometidos a restricciones severas, vetos o exclusión de ciertas áreas por parte de actores no electos, especialmente las Fuerzas Armadas. 10) Debe existir un territorio que defina indiscutiblemente a la población votante. En O' DONNELL, Guillermo. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías".

los mismos que, junto con los no ciudadanos, pueden llevar adelante una activa vida privada, sumado a aquello de que el pueblo puede mandar sobre cualquier cuestión y tiene pleno derecho a participar en las decisiones. En este sentido, la democracia no es dualista, sino monista, al no reconocer límites entre la esfera pública y privada; no solo es un tipo de gobierno para aquellos miembros de una sociedad, sino también de ellos y para ellos.

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS POLIARQUÍAS

La denominación de poliarquía involucra una mezcla complicada, pero es absolutamente preferible a los tipos de gobierno basados en los componentes tradicionales del liberalismo o republicanism. Éstos componentes llevan a identificar la idea de democracia con la poliarquía debido a la existencia de la rendición de cuentas vertical⁷, por cuanto, los ciudadanos tienen derecho a elegir quien va a gobernarlos durante cierto tiempo y pueden organizarse para plantear libremente sus opiniones y demandas. No obstante, la debilidad queda planteada en sus características dinámicas y flexibles, a partir de la compleja conjunción de las tres corrientes o tradiciones históricas. En muchos países de Latinoamérica la idea de democracia (poliarquía) ha quedado circunscripta al proceso de elecciones, generando serios problemas en lo que Guillermo O' Donnell denomina rendición de cuentas horizontal⁸.

Para que una rendición de cuentas sea eficaz es necesario contar con instituciones estatales con autoridad y autonomía suficientes, dispuestas a vigilar,

⁷ Ibid

⁸ Ibid. La existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados y de hecho dispuestos y capacitados para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que pueden calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos.

corregir, controlar y / o sancionar la perpetración de actos ilícitos por parte de otras instituciones estatales. Se constituyen así redes de instituciones asistidas por tribunales judiciales que actúan bajo la idea básica de la prevención y sanción de extralimitaciones cometidas por los funcionarios cada vez con mayor frecuencia como si fuera algo natural.

Debemos considerar que los poderes suficientemente autónomos del Ejecutivo, para el caso particular de poliarquías nuevas como las existentes en Latinoamérica , implican un verdadero estorbo, dando lugar a gobiernos autocráticos basados en el plebiscitarismo, el cesarismo o el populismo. Quien quiera que sea electo, tiene el derecho y el deber de cuidar del bienestar del país como él y sus expertos consideren adecuado. En caso de tener éxito, el Ejecutivo se sentirá incentivado a proceder en la toma de decisiones aún con mayor libertad y discrecionalidad. Sintetizando, un Ejecutivo escasamente liberal y republicano intentará atender al bien común, maximizando y eliminando o negando la validez de otros poderes estatales actuantes como controladores.

CENTRALIZACIÓN VERSUS DESCENTRALIZACIÓN

Otro de los problemas que surgen en las nuevas poliarquías producto del exceso de centralismo y de gobiernos con fuertes liderazgos es, en orden a las políticas sociales, el surgimiento de problemas de crecimiento territorial desigual. Distintas recetas generalmente centralizadoras, se han experimentado para dar solución a la problemática. En este deambular nos encontramos actualmente ante una respuesta alternativa basada en la descentralización. Básicamente se trata de una reforma de carácter político-

administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales⁹. A su vez constituye un instrumento propicio para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular y reducir la injusticia social en las colectividades locales involucradas¹⁰.

⁹ DE MATTOS, Carlos, A. Descentralización del Estado. La Descentralización. ¿Una Nueva Panacea para Enfrentar el subdesarrollo regional?.

¹⁰ Ibid.

DOS MODELOS DISTINTOS A PARTIR DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

LA PANACEA NEOLIBERAL

La economía mixta fue finalmente socavada, el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones durante la década de los setenta en Latinoamérica, dio lugar al surgimiento de enfoques correctores o alternativos en consideración a la imperiosa y urgente necesidad de adaptación estructural de la economía. Desde hacía tiempo, autores neoclásicos postulaban su oposición a la mala administración pública y a la acumulación de poder económico en manos del Estado. A partir de estos argumentos los neoclásicos proponían la vuelta a una forma económica liberal.

En este proceso de transformación, Latinoamérica aplicó inicialmente políticas económicas monetaristas. Chile, fue el primer país que experimentó el cambio de rumbo. El advenimiento de políticas monetaristas¹¹ implicó una ruptura con el paradigma Keynesiano, cuando la inflación y el estancamiento castigaban de manera amenazante a estas sociedades. Insistían en el efecto desestabilizador de la creciente intervención del Estado, subrayando el conflicto de objetivos entre el pleno empleo y la estabilidad del nivel de precios. La economía debía ser liberada de la excesiva intervención pública y un sector privado de mayores dimensiones debía poder operar en el marco de un sistema de libre mercado y de libre competencia. Una política estatal de estabilidad debía tener como propósito el desarrollo de la masa monetaria según normas fijas.

¹¹ VAN DER WEE, Herman "Prosperidad y Crisis. Reconstrucción, crecimiento y Cambio – 1945-1980". En Historia Económica Mundial, Barcelona, Edit. Crítica, 1986.

Es innegable el éxito del neoliberalismo en contener la inflación de los años 70, pero se observaron grandes fracasos en materia de inversión efectiva para equipamiento productivo. La desregulación financiera creó condiciones propicias para la inversión especulativa más que productiva, no disminuyó el peso del Estado de Bienestar en cuanto a las medidas tomadas para contener los gastos sociales.

Tanto Chile como Argentina implementaron a mediados de los 70, programas económicos ortodoxos tendientes a reconstruir los mercados de capital privado y disciplinar a los productores domésticos con mayor eficiencia una vez que se abrieran los mercados nacionales a la competencia extranjera. El creciente y abusivo uso del crédito extranjero, unido a una sobre evaluación de las monedas respectivas, provocó una crisis financiera que condujo a la recesión de 1981/2. A partir de la crisis, las trayectorias económicas de ambos países tomaron caminos divergentes.

CONSOLIDACIÓN DE LA NUEVA MATRIZ ECONÓMICA Y SOCIAL

Chile profundizó las políticas monetaristas y enfatizó la apertura a la exportaciones e importaciones. La apertura económica en Chile permitió al sector privado financiar importantes aumentos del consumo (particularmente bienes duraderos) con fondos obtenidos en el extranjero sin ninguna garantía pública. La liberalización extrema de los mercados, la reducción del gasto, del empleo público y la privatización de la mayor parte de las empresas en poder del Estado implicaron durante los primeros seis años del gobierno militar la reducción drástica de las funciones del Estado. En tal sentido, provocó efectos en la tarea reguladora de las desigualdades sociales al rebajar

los gastos sociales y avanzar hacia una privatización creciente de los servicios de salud, educación y previsión social.

Argentina bajo el gobierno militar, en el período 1976/1978, fue conducida por políticas de “ajuste tradicional”¹² cuyos elementos esenciales fueron: la devaluación, la contención salarial y profundización de la distribución regresiva del ingreso.

La segunda etapa¹³, período comprendido entre los años 1979/1981, se produjo la liberalización cambiaria con tasa de devaluación prefijada por el Banco Central, de apertura a los movimientos internacionales de capitales y de acelerada apertura comercial. Culminó con una crisis financiera y cambiaria en 1981.

Finalmente el lapso 1981/1983, caracterizado como de “ajuste caótico”¹⁴ del balance de pagos, las políticas se orientaron a corregir el desequilibrio externo y sobreendeudamiento empresarial que había sido originado en la etapa anterior. El “ajuste caótico” condujo a la hiperinflación y posterior depresión económica.

El gobierno militar tuvo diferencias de criterio respecto de la concreción del viejo anhelo de devolverle al país el bienestar político y económico. Se sumó un mecanismo instaurado para administrar el poder que dividía al gobierno en tres partes equivalentes bajo la jurisdicción del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea; constituyéndose una fórmula institucional que poco contribuía a generar condiciones de gobernabilidad en relación a las decisiones poco unificadas.

¹² “Evolución Macroeconómica Argentina en la década de los ochenta. Malos Tiempos: La Economía Argentina en la Década de los Ochenta”. Artículo incluido en bibliografía de la cátedra, Módulo 4.

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid.

Inmersa en las secuelas de una economía devastada durante la dictadura militar, la sociedad argentina asistió (en la década del 80) a un proceso de liberalización de las demandas sociales previamente reprimidas, con grandes expectativas en un retorno a patrones distributivos previos. El optimismo cayó abruptamente por la falta de resolución de las demandas.

En los primeros años del gobierno democrático se afectaron las políticas sociales, el modelo de acceso universal a beneficios diferenciados para distintos grupos fue reemplazado por la intención de conservar ciertos derechos adquiridos y procurar soluciones parciales a las demandas sociales. Surgió la convicción de que el Estado no debía sostener las demandas de todos, en un clima político en que aún perduraban la defensa de derechos corporativos, las reivindicaciones de las condiciones laborales de la burocracia, la continuidad del sistema vigente, y el reposicionamiento de algunos actores sociales que se adecuaban a los nuevos lineamientos políticos y económicos. Existió una tendencia a redefinir la relación entre el Estado Nacional, las provincias y los Municipios, en un marco de políticas privatizadoras, pero sin un programa integral de reforma de políticas sociales, en lugar de implementación de acciones sectoriales y aisladas.

La frágil estructura de los partidos políticos no proveían las condiciones para convertirse en instituciones que administren las demandas sociales y orienten la reforma del Estado. Hubo algún consenso sobre qué hacer en temas referidos a descentralización, equidad en la distribución de cargas y transferencias, diferentes incentivos tanto para proveedores como para consumidores de servicios, mayor

armonización y simplificación de los programas, pero a la hora de su instrumentación, los acuerdos quedaron diluidos.

EL DÉFICIT FISCAL CON PRIORIDAD AL DÉFICIT DE POLÍTICAS SOCIALES

La implementación del plan Austral no significó un cambio estructural en el esquema impositivo, el énfasis en el control y centralización de las empresas públicas sirvió para aminorar los desequilibrios corrientes. A su vez el gasto fue reprimido mediante la moderación de las transferencias a las provincias y la prolongación de una política de salarios rígida en la administración central. El Estado Nacional recortó los planes de inversión pública, presentándose en la escena pública como un modo de gestión que rechazó satisfacer las demandas sectoriales.

Los logros iniciales del plan permitieron algún grado de gobernabilidad, hecho que quedó plasmado en el apoyo de la totalidad de la dirigencia radical, por no alterar en esencia la orientación redistributiva en la concepción del partido gobernante. Los sectores sociales brindaron un apoyo irrestricto, visible con el triunfo electoral del radicalismo en 1985. El gasto público imposible de ser contenido, desembocó en una espiral inflacionaria. El gobierno instrumentó una política que combinó austeridad con reformas e importantes componentes no populistas de equidad distributiva, tanto en materia impositiva como en políticas sociales. Surgieron las recetas neoliberales desde organismos internacionales por medio de informes técnicos que consolidaban intereses de grupos corporativos tendientes a lograr una mayor concentración de la propiedad y del poder económico. La privatización de lo público creó una situación propicia para

que la democracia Argentina se preocupara más por su funcionamiento que por los intereses sociales.

En el campo de las políticas sociales, se aceptó la raíz endémica de los problemas, pero, desde los grupos técnicos con acceso a grupos de poder se instaló la idea de “focalización y grupos vulnerables o de alto riesgo”¹⁵ (identificados con la noción de pobreza extrema). El nuevo paradigma plantea una visión “residual”¹⁶ de la política social, correspondiéndole actuar allí donde el mercado no llega.

El auge del estímulo empresarial y la idea de que el interés público es la sumatoria del interés individual, alentó la proliferación de compañías financieras en los fondos de pensiones, empresas preocupadas por brindar de manera diferencial el servicio de salud y establecimientos educativos orientados a extender títulos y colocación laboral de quienes han sido sus clientes. Grupos sociales importantes quedaron desafectados del sector público y poco dispuestos a pagar tributos al Estado para ser transferidos a los atendidos por los bienes públicos. En éste punto la reconversión del patrón de financiamiento de las actividades públicas quedo desarticulado a partir del fuerte recorte en los impuestos directos a favor de los indirectos, acentuándose más la inequidad social.

La estrategia privatizadora benefició a los sectores de gran concentración de capital, con el perjuicio de imposibilitar la incorporación de entidades públicas de la sociedad civil.

¹⁵ LO VUOLO, Ruben, M. “Conflictos actuales y escenarios futuros de la política social” .En LO VUOLO y BARGEITO. La nueva oscuridad en la política social del estado populista al Mercosur.

¹⁶ Idem.

Chile experimentó resultados distintos en materia de ajuste. Alcanzó un crecimiento ininterrumpido desde 1983, aunque con niveles de inversión fija modestos y una inflación del orden del 20% anual.

Durante la década del 60, la asignación de recursos al gasto social operaba como un mecanismo que reducía las desigualdades. En el período comprendido entre los años 1975/1976 tuvo lugar un fuerte deterioro la asignación de estos recursos y recién hacia 1978 se produjo una notable recuperación de los niveles de gasto, en relación a la década anterior. No obstante, menciono como ejemplo que la cantidad de empleados públicos había aumentado en cifras de 3700 personas en 1978 versus 2500 en 1970¹⁷; teniendo en cuenta que el gasto era aproximadamente el mismo y hasta menor, lo que revela consecuentemente un deterioro de la eficiencia administrativa.

Para la Argentina, los efectos sociales de las políticas de ajuste redundaron en continuos avances y retrocesos de políticas públicas difíciles de implementar, por el sesgo planificador y su contradicción económica, produciéndose aumentos considerables de marginalidad social y económica ante una declinación sostenida.

El Plan Austral basado en: la regulación de los precios, salarios y tipo de cambio, si bien logró inicialmente frenar las expectativas inflacionarias, no produjo efectos sociales en términos de redistribución del ingreso. La política contractiva justificó la necesidad de incrementar los servicios públicos, implementación de un sistema de ahorro forzoso para los trabajadores y aumento de los derechos arancelarios, ante la necesidad de tener que equilibrar el déficit fiscal. Esto último ocurrió, pero fue

¹⁷ VERGARA, Pilar “Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar”. En Revista Mexicana de Sociología . Año XLIV/VOL. XLIV/NUM.2. Abril-Junio de 1982

de poca duración, pues hacia fines de 1986 el déficit fiscal era superior al 07% de PIB. Por otra parte, las pretensiones hegemónicas del radicalismo, a partir de los triunfos electorales, provocaron un círculo vicioso de confrontación con la oposición (peronismo) que obstaculizó la arena institucional al tener el justicialismo alguna capacidad de presión parlamentaria.

Los actores sociales al no ver afectados gradualmente los ingresos ni sus posiciones relativas en relación a la situación distributiva previa, no estuvieron dispuestos a continuar con el consenso inicial del plan estabilizador. Desde el gobierno se instrumentaron políticas de “Maniobra”¹⁸ como la inclusión de un dirigente sindical (Alderete) en el ministerio de Trabajo e intentos de estrategias consensuales con las corporaciones para ser incluidas en la gestión político - económica.

En síntesis la gobernabilidad aparece en tela de juicio en Argentina dado el escaso grado de eficacia de las decisiones y la efectividad de las estructuras de autoridad y mediación.

PROFUNDIZACIÓN DE LAS REFORMAS

En Chile, los cambios operados en materia de política económica y reforma del Estado, produjeron un aumento del nivel de empleo. En auxilio de los trabajadores desocupados se instrumentó un sistema de subsidios por cesantía y uno de trabajo mínimo asegurado. En 1978 adscribía el 05 % ¹⁹de la población del país, con la particularidad que esos trabajadores no disponían de ningún otro beneficio de seguridad

¹⁸ PALERMO, Vicente. “Programas de ajuste y estrategias políticas : las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia”. En Desarrollo Económico, v.30, N° 119. octubre-diciembre 1990.

¹⁹ Ibid.

social. Simultáneamente, en orden a las reformas estatales se produjeron cambios importantes en los programas sociales, orientados a una reducción progresiva en la intervención de la esfera estatal. Resultaron profundamente reformados los sistemas de salud, educación, vivienda y seguridad social.

El Estado comenzó a operar regido por el principio de subsidiariedad, para darle al sector privado las responsabilidades de satisfacción de necesidades de educación, salud, vivienda y seguridad social. Quedó reservado para el sector público el esfuerzo en los programas dirigidos a los sectores sociales sumidos en la pobreza extrema. El eje central de esta política consistía en que la privatización de los servicios sociales redundaría en una mayor eficiencia para proveer los servicios sociales básicos y una mayor progresividad distributiva en la acción pública²⁰.

En educación se aplicó la política de no expandir la presencia del Estado más allá del nivel educativo básico, con transferencia de recursos desde el gobierno central al sector privado, impulsando el desarrollo de un mercado para educación y salud que beneficiaría a los individuos en un ambiente de competencia.

El Servicio Nacional de Salud que brindaba protección y recuperación de la salud de la población en su conjunto, sufrió una profunda transformación y desmantelamiento. La reforma significó el fin de una concepción social de la medicina, restringiendo la acción pública a quienes no tienen capacidad de pago suficiente.

²⁰ Ibid.

En materia de seguridad social, hacia 1980, se anunció la reestructuración del sistema previsional mediante la transferencia al sector privado y la finalidad de reducir el gasto fiscal. Desde un sistema de reparto con prestaciones mínimas uniformes, se pasó a otro que opera en base a ahorros individuales. La nueva operatoria implica que las cotizaciones de los trabajadores al sistema de seguridad social son forzosas, pero no es obligatorio para ellos depositarlas en instituciones públicas descentralizadas con la posibilidad de optar por entregarlas a compañías privadas (AFP). El trabajador dispone de libertad para elegir la empresa que desee afiliarse. Los fondos del afiliado son invertidos por la empresa en el mercado de capitales. Por el “servicio” que brindan cobran una comisión en base a los fondos acumulados, más un cargo mensual fijo. La tasa de retorno obtenida por cada trabajador individual sobre sus ahorros depositados depende de la rentabilidad de la empresa, a la cual, se encuentra afiliado. Teniendo en cuenta que el Estado garantiza un mínimo anual sujeto a la rentabilidad promedio del sector financiero, una vez que el trabajador se incorpora a la empresa como afiliado, pasa a ser socio indirecto y su suerte dependerá del éxito de la empresa. Otra consecuencia del sistema es que se produce una importante transferencia de recursos del sector público al sector privado. Los recientemente incorporados al sistema laboral toman el sistema de capitalización, produciendo un vaciamiento de recursos en el sector público debido a no aportan para el sostenimiento del viejo sistema.

Para concretar las reformas descritas, el ejecutivo debió concentrar el poder en forma paulatina en manos del presidente de la república, quedó la división de poderes como un aspecto meramente formal. Para hacer efectiva aún más la centralización del poder fue necesario operar la descentralización política-administrativa a nivel regional. La lógica de éste proceso fue influida por el pensamiento geopolítico y los postulados

de la Doctrina de Seguridad Nacional. El objetivo perseguido era hacer más eficiente la labor del gobierno al descentralizar las decisiones que no revisten carácter político. Sin embargo, éste sistema más allá de debilitar robustece la influencia del poder central, al ubicar al presidente en la cúspide del poder se establece una verticalidad absoluta. En el esquema planteado, el territorio nacional quedó dividido en regiones y a su vez en provincias, a cargo de intendentes provinciales y gobernadores regionales, quienes cumplen sus tareas en concordancia con las instrucciones y disposiciones emanadas del Ejecutivo. Fue necesario introducir modificaciones y eliminar el régimen de participación amplio vigente en él hasta el anterior gobierno democrático. No solo se puso al margen de la ley a los partidos de izquierda, sino además, se declaró en receso a las entidades, agrupaciones o movimiento de carácter político. Las organizaciones sindicales fueron privadas de toda autonomía y libertad quedando proscripta la Central Única de Trabajadores. Se dio una extraña mezcla entre liberalismo de mercado y centralización política autoritaria. Fue legitimada por una reforma constitucional en 1981 que garantizó la libertad económica a pesar de suspender plenamente los derechos políticos, en el marco de una prolongada transición, hasta que entró plenamente en vigencia la nueva constitución.

La crisis económica, que mantuvo empantanada a la Argentina durante los 80, exceptuando un breve periodo de crecimiento en la primera fase del Plan Austral, fue influenciada por la deuda externa al operar como factor negativo y determinante en las condiciones de crecimiento económico. Su tratamiento provocó la intervención de organismos multilaterales (FMI) en el marco de las políticas señaladas por el denominado Consenso de Washington²¹. Se impuso un ajuste contractivo con la doble

²¹ Reformas políticas del Consenso de Washington: 1) Reforma del sector público (siendo el método más eficaz: reducción del gasto público y privatización de las empresas públicas). 2) Reformas de

finalidad de reducir el gasto público (afectación de políticas sociales) y conseguir un superávit que permita hacer frente a los servicios de la deuda.

Para el caso de Chile si bien aplicó políticas de reforma, el Estado conservó empresas públicas exportadoras (cobre) para compensar junto con la devaluación, el déficit fiscal, el desequilibrio externo y así incrementar los ingresos del gobierno.

Argentina contrariamente, al no tener un sector público exportador, produjo como resultado un aumento de vulnerabilidad externa (crisis de endeudamiento) e interna (mayor desigualdad social). Quedó entonces planteada la prioridad de pago de la deuda externa en un contexto macroeconómico de ajuste. La reducción del gasto social del Estado tuvo dos manifestaciones: los bajísimos salarios de sus agentes, transformado en una de las principales fuente del conflicto social, y la pésima prestación de servicios, fundamentalmente de salud y educación, perjudicando principalmente a los sectores más desposeídos del país. De esta manera, la crisis significó, hacia fines de la década del 80, por un lado, la definición de un nuevo tipo de acumulación y por otro, la conformación de un nuevo perfil social caracterizado por el ascenso de un sector social de muy altos ingresos (vinculados al sector financiero), los sectores medios que perdieron su ubicación relativa en la distribución del ingreso y finalmente el creciente universo de pobres que junto a los jubilados, cuenta-propistas y desocupados integran la mayor franja de pobreza.

liberalización y desregulación (liberalización del mercado interno de capitales y liberalización comercial).
3) Tipo de cambio real elevado y estable.

LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LOS 90

La nueva gestión gubernamental (1989, presidencia de Menem), dio sus primeros pasos sin delinear una política social orientada a erradicar los problemas estructurales de la pobreza. Mas bien, se basó en pruebas de “ensayo, error”²² con una marcada acentuación de problemas tales como: empleo de bonos alimentarios con fines partidarios, limitados recursos a nivel nacional, inexistente coordinación entre los organismos públicos del área social y modificaciones sustanciales a los programas en vigencia. Una vez estabilizada la economía del país, el gobierno justicialista trazó políticas sociales de lucha contra la pobreza tanto en el Estado Nacional como en la provincia de mayor importancia (Buenos Aires) debido a la alta concentración poblacional del conurbano Bonaerense.

A nivel nacional, se creó la Secretaría de Desarrollo Social²³ (SDS), en 1994, con la finalidad de coordinar las políticas sociales puestas en marcha, llevarlas a cabo de manera integral y permanente, a la vez que, se interesaba en desarrollos de diagnósticos, señalamientos, asignaciones, proyectos y evaluaciones. La secretaria alcanzó mayor protagonismo hacia 1995 (campana electoral presidencial), al poner en ejecución alrededor de veintiséis programas. La capacidad de gestión pública de la Secretaría fue rápidamente cuestionada debido al surgimiento de dos problemas. Por una parte, dificultades de articulación política ante la falta de una autoridad social que compatibilice con la autoridad económica. Por otra parte, escasa integración y cooperación con las restantes áreas gubernamentales de política social .

²² REPETTO, Fabián. Capacidad de gestión pública y gobernabilidad: las políticas frente a la pobreza en Chile y Argentina (1990-1996). Tesis doctoral

²³ Ibid.

En este plano tuvieron cabida las ONG apoyadas por ciertos funcionarios progresistas, mientras que su accionar fue dificultado por políticos y burócratas reformistas opositores a los principios de muchas organizaciones de la sociedad civil. En este marco, la Iglesia católica a través de Caritas estableció mayores vínculos con la SDS. Quedaron al margen otros actores sociales de mayor peso como los sindicatos, los empresarios, expresiones partidarias de la oposición, movimientos sociales, etc.

Hacia 1989, la economía Chilena se encontraba en franco crecimiento. El enfoque del desarrollo basado en el mercado tenía cada vez más aceptación, a punto tal, que los tres candidatos presidenciales presentaron propuestas económicas semejantes. En particular el programa de Patricio Aylwin, representaba una continuidad en las políticas económicas orientadas hacia el mercado. En sus aspectos fundamentales consideraba: derechos de importación bajos y tasas de interés reales positivas²⁴ que guardaran cierta relación con la productividad. El nuevo gobierno democrático (presidente Aylwin) marcó claramente, una política económica abierta a los mercados mundiales, pero, con la reforma fundamental de establecer el equilibrio entre el desarrollo económico y las políticas de orientación social y redistributivas.

Los fondos para los programas sociales surgieron de fuentes de ingreso sólidas, sin recurrir a las tradicionales fórmulas de financiamiento inflacionario o bien externo. Específicamente, el nuevo gobierno dispuso medidas tributarias y una reforma de ley laboral que tras haberse anunciado que serían las únicas reformas a introducir en el modelo económico y su pronta instrumentación, redujo los márgenes de incertidumbre,

²⁴ Banco Mundial. Nuevo consenso sobre política económica y reforma estructural. América Latina y el Caribe: diez años después de la crisis de la deuda. EEUU, 1993

garantizó las condiciones de estabilidad para el resto del mandato y facilitó a la vez un comportamiento dinámico del empresariado.

El centro de gravedad de la acción social se puso en los pobres, evitándose subsidios generales que históricamente habían beneficiado a las clases media y alta. Para saldar la deuda social el gobierno interpretó que no solo la voluntad política era suficiente, fue necesario fortalecer el aparato burocrático y generar amplios consensos entre la dirigencia política y distintos actores sectoriales. La promoción de consensos se orientó a la rápida reforma tributaria y legislación laboral para erradicar la pobreza y dar sustentabilidad al modelo económico. Para atender necesidades de grupos específicos se crearon organismos como: el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud. La iniciativa más novedosa fue la creación del Fondo de Solidaridad e inversión común (Fosis). El Fosis, fue un servicio público funcionalmente descentralizado con capacidad de financiar actividades especiales de desarrollo social, coordinar tareas de otras reparticiones estatales, e integrar las actividades mediante convenios con el sector público y privado. El organismo tuvo un rol fundamental en lo que respecta al impulso de la tarea educativa y formación del personal. Su objetivo era proveerles herramientas laborales que les permita a los más necesitados asumir un cambio de actitud frente a la problemática y romper vínculos históricos de dependencia con el Estado. El nuevo organismo financió desde su inicio aquellos proyectos surgidos de los propio beneficiarios, en tanto estuvieran organizados o bien representados por organizaciones intermedias. Las ONG, universidades, empresas privadas, y municipalidades cobraron mayor relevancia.

Los éxitos de las políticas sociales desarrolladas por Patricio Aylwin en Chile, fueron capitalizados por el nuevo gobierno del Presidente Frei, quien supo interpretar la necesidad de darle continuidad a la tarea de los años previos. Producto de haberse achicado la brecha de desigualdad social y disminuido los índices de pobreza, la oposición de derecha comenzó a plantear el debate acerca del futuro de los programas sociales y poner el acento nuevamente en el crecimiento económico.

El segundo gobierno de la concertación confirmó el rumbo económico seguido hasta el momento y en lo que a políticas sociales se refiere, dispuso poner en marcha el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza. A tal fin, creó el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) con la novedad de promover por medio de este organismo la participación de la sociedad. El Presidente de la República encabezó el Comité Interministerial Social (CIS), organismo que fue creado con la finalidad de disminuir la pobreza no indigente y proteger a los sectores vulnerables no pobres. Por esta vía se hizo una importante inversión social en las personas impulsando tres áreas²⁵: a) trabajo y desarrollo productivo. b) desarrollo social y calidad de vida. c) integración social. Al término de los dos primeros años de gestión del PNSP, la evaluación de los resultados fue poco positiva debido a la inexistencia de propuestas públicas tales como: políticas asistenciales para los más pobres, desprotección de la infancia y sectores rurales, falencias en áreas de salud y educación por no haberse fijado metas en temas urgentes.

Pese a ciertos logros tempranos, el CNSP no pudo afianzar la participación de las ONG, sectores empresariales, sindicatos, la Iglesia, movimientos sociales, el mundo

²⁵ REPETTO, Fabian. Op.cit.

de la cultura. En consecuencia, el fenómeno de la desigualdad avanzó creando inequidad de oportunidades en áreas fundamentales como educación y salud.

En Argentina, las políticas sociales tuvieron un carácter “local”, materializado con la creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB) y el Consejo Provincial de la Mujer. La razón es que Buenos Aires concentraba carencias de larga data y había sido epicentro de explosiones sociales en momentos de la hiperinflación.

Esta asignación parcial de recursos tomaba una estrategia partidaria orientada a asegurar electoralmente la provincia de Buenos Aires (viejo bastión electoral del partido Justicialista), en esos momentos su mandatario del mismo partido que el presidente.

Las políticas específicas tenían como esferas de acción: infraestructura y asistencia, sin considerar la necesidad de introducir reformas que modifiquen los elevados índices de deserción escolar o bien, dotar de adecuados recursos al área de la salud para llevar adelante no solo una asistencia sanitaria curativa, sino, inicialmente preventiva tendiente a mejorar la calidad de vida de la población. La necesidad de operar sobre las urgencias, se sumó a la intencionalidad de rápidos réditos electorales²⁶. Esto explica un modelo de gestión centralizado de tipo “paternalista” en manos del gobernador y sin ninguna intervención del ministerio de Acción Social.

Otro elemento que favoreció la capacidad de gestión pública fue la operabilidad de la burocracia mediante una estructura pequeña y flexible. No obstante, los puntos

²⁶ Ibid.

oscuros en los controles administrativos sobre las inversiones realizados por la comisión bicameral creada a tal efecto, mostró un papel deslucido en los resultados de la tarea social y dejó de existir en 1995.

En cuanto a la temática de asistencia social, cobró relevancia el organismo Consejo Provincial de la Mujer dirigido por la esposa del gobernador (Hilda Gonzáles de Duhalde). El organismo en manos de la nueva funcionaria absorbió diversos planes sociales instrumentados por el FRHCB. Sus recursos fueron destinados a un asistencialismo de índole “clientelar” en la lucha contra la pobreza y subordinados a los intereses del gobernador. Se estableció una compleja red de lealtades entre los intendentes y la población. A su vez, quedó totalmente al margen la oposición de toda posibilidad de participación en el diseño y control de la política social. Tanto la educación como la salud quedaron supeditadas a las prioridades señaladas por el Ejecutivo Provincial y concretadas mediante prácticas focalizadas, imposibles de articular sobre la base de una concepción universalista de la acción social.

Finalmente, en relación a las inversiones para el desarrollo de las políticas de asistencia y lucha contra la pobreza, cobró relevancia el actor empresarial, privilegiándose la interacción entre los distintos grupos económicos en perjuicio de una fructífera vinculación con organismos municipales, organizaciones intermedias, sindicatos y sectores sociales organizados.

LAS EXPERIENCIAS DE GESTIÓN LOCAL EN SALUD

Chile durante los últimos gobiernos, concretó planes de desarrollo social desde el gobierno central y proyectos en el área de salud a nivel local que, en mayor o menor medida, contribuyeron a favorecer las condiciones de gobernabilidad.

La experiencia municipal de Pirque, como complemento de la dimensión nacional-central, es uno de los ejemplos de participación y gestión pública en salud orientadas a mejorar la calidad de vida de la población. Aún con plena vigencia, el proyecto consiste en un desarrollo integral de salud basado en la atención primaria, medicina de baja complejidad, incorporación de la comunidad, con énfasis en lo preventivo, en el contacto con el paciente y en la línea educativa²⁷.

Un grupo de médicos se hace cargo de la salud y se organizan integrando aportes financieros del municipio y del sector externo. Con lo que llaman financiamiento del municipio se acuerda trabajar la parte asistencial-curativa, simultáneamente con el desarrollo y mantenimiento de una adecuada infraestructura. Con el aporte externo del “proyecto Alemán”²⁸ se activa la parte educativa, de desarrollo comunitario y se capacita al equipo profesional para hacerse cargo de estas actividades.

En cuanto al personal y contrataciones, el municipio contrata por media jornada a los médicos y queda la jornada restante a cargo del “proyecto Alemán”. Con éste financiamiento se contratan profesionales de asistencia social para el área de educación

²⁷ SERRANO, Claudia. “Política Social en Salud a Nivel Local”. Colección CIEPLAN N° 27. Diciembre de 1989. pp 119-147.

²⁸ Ibid.

en salud y trabajo con la comunidad, a fin de incentivar y fortalecer la dimensión de desarrollo comunitario y participativo en las acciones emprendidas.

La investigadora Claudia Serrano, autora de la investigación: “Política Social en Salud a Nivel Local”, señala que la experiencia de Pirque cumple su propósito de desarrollar un proceso de atención primaria e integral de la salud. Vincula a la población con estos temas, traspasa información y metodología, como así también, impulsa una dinámica de participación social a nivel local.

La realidad sanitaria Argentina es sumamente cuestionada en relación al gasto en salud como resultados obtenidos. La población reclama atención integral, pero la imposibilidad surge ante innumerables falencias: dificultad económico-social e inclusive geográfica para acceder a los distintos servicios, listas de espera para determinadas prestaciones, sobre-prestaciones en medicamentos y técnicas de alta complejidad, exceso de prácticas curativas en detrimento de la prevención y protección, despersonalización de la atención, entre otras.

Frente a tal insensibilidad social, la Argentina en el nivel local presenta un caso excepcional de servicios de asistencia Médica para la comunidad. El hospital “Profesor Dr. Juan P. Garrahan” es un ejemplo de distribución de riqueza de manera solidaria manteniendo un alto nivel de calidad y eficacia, en contraste con los demás hospitales públicos²⁹ en algunos casos casi inoperables.

²⁹ STANCANELLI, Pablo. “Vivir Sano es un Derecho”. En *Le Monde Diplomatique*; BA, Marzo 2001.

La institución ofrece una propuesta de salud pública diferente tanto en el gerenciamiento administrativo como en la práctica de la medicina. En el primer aspecto, el hospital se gobierna a sí mismo y usa su presupuesto de manera autárquica involucrando a sus miembros de manera directa. Dispone de un grupo de profesionales médicos seleccionados por concurso, quienes, disponen de un sueldo relativamente alto y dedican un trabajo intensivo de ocho horas al hospital. A partir de ésta premisa, los médicos pueden establecer una relación empática con el paciente y evitar las superposiciones con distintos establecimientos. El hospital funciona en su relación con la sociedad bajo el principio de gratuidad, atiende la cobertura social de los pacientes pero en ningún caso se debe abonar por ningún concepto. Prevé atención personalizada mediante la asignación de un clínico pediátrico y atención ambulatoria con un horario de doce horas que permite la adecuada racionalización de recursos dado que los pacientes con tratamiento prolongado pueden ser tratados durante el día y regresar a sus domicilios. Dispone de una red Inter.-consulta médica con cincuenta hospitales del país y un servicio de telemedicina que garantiza tanto el diagnóstico como el tratamiento, evitando la derivación exagerada y desarraigo del paciente. Finalmente, el hospital dispone de una fundación cuya finalidad es ayudar a la población de alto riesgo que vive en situaciones límites, desarrolla tareas de investigación científica y capacitación de recursos humanos.

En síntesis, el ejemplo del Hospital Garrahan es una muestra de distintas alternativas posibles a la decadencia de la salud en Argentina, cuyo problema radica en términos del Dr Fernando Matera, "en considerar la salud un derecho al que todos de manera igual podemos acceder, antes que un bien accesible a sectores restringidos de la población.

CONCLUSIÓN

Los procesos de reforma del Estado y transformación social producidos por las dictaduras militares de Chile y Argentina en la década del 70, fue un proceso diacrónico de adopción de los rumbos económicos presentes en las economías capitalistas desarrolladas (neoliberalismo económico). Tuvo la particularidad de haber producido elevadísimos costos sociales ya que se trataba de economías devastadas por un proceso de agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Chile experimentó de manera drástica y ortodoxa las políticas de ajuste y retiro del Estado sin comprometer su “autonomía”. Reservó el control de las empresas de exportación estratégicas en manos del sector público. Este factor operó positivamente sobre el gasto público al impedir caer en déficit fiscal para instrumentar las políticas sociales.

La dictadura de Pinochet afectó el sentido universal de la asistencia social fundamentalmente en áreas de educación y salud. El Estado pasó a desempeñar un rol subsidiario y la suerte de la sociedad quedó librada al equilibrio de las fuerzas del mercado.

Las nuevas políticas sociales, netamente antipopulares, requirieron elevados niveles de represión sobre amplios sectores de la población para garantizar la funcionalidad de las medidas de gobierno. La gobernabilidad apareció ejercida desde un gobierno autoritario con pocas intenciones de permitir las múltiples expresiones sociales.

Los gobiernos democráticos de la última década supieron capitalizar los “éxitos” económicos para iniciar un período de redistribución de la riqueza, transferencia de recursos a los pobres, lucha contra la pobreza y satisfacción de demandas sociales por medio de programas sustentables y de alcance nacional. Su integración y adecuadas gestiones político administrativa, favorecieron la interacción de organismos gubernamentales con distintas organizaciones de la sociedad civil y amplios espacios de participación social.

La descentralización favoreció la gobernabilidad en los gobiernos democráticos. Éste hecho quedó reflejado en el desarrollo integral de los planes sociales, en la ejecución de programas asistenciales de carácter regional y local, mas la promoción de distintas formas de autogestión y participación social como quedó demostrado en el área de salud con la experiencia de Pirque.

La tendencia se ha modificado en los últimos años de la década del 90 con la decisión política de establecer un nuevo corte orientado al crecimiento económico. Las pugna distributiva en los sectores económicos nuevamente amenaza con desproteger a la mayoría de la población.

Argentina, durante la dictadura militar tomó un modelo similar al de Chile, con la salvedad de haberse diferenciado en su forma de instrumentación. Aplicó políticas de ajuste, apertura de la economía (a diferencia de Chile la liberalización de las empresas fue hacia el mercado interno), y equilibrio fiscal a partir de una reducción sustancial del gasto público en las áreas de las políticas sociales y salarios de la administración

pública. La dictadura militar se valió de la represión para controlar el conflicto social, en este sentido con mayor virulencia que la practicada en Chile. La pésima situación económica sumada a desaciertos en las decisiones políticas produjeron un desenlace caótico del gobierno militar. La democracia heredó las demandas sociales reprimidas desde hacía larga data.

El primer gobierno democrático debió estabilizar una economía totalmente descontrolada e improductiva con elevado déficit fiscal. En éste escenario fueron casi nulas las posibilidades de instrumentar políticas sociales con un sentido universal y gratuito. La idea de sostener estos principios junto a políticas económicas opuestas imposibilitó aún más la satisfacción de los reclamos sociales largamente postergados. El “Ajuste” se transformó en moneda corriente e imposible de superar, junto a una población desprovista de servicios y cada vez más asfixiada por el flagelo inflacionario.

Factores de índole político tuvieron una incidencia fundamental en la profundización de la crisis económica y social. Ni el partido del gobierno, ni el principal partido de la oposición intentaron concretar consensos estratégicos que movilicen el accionar de las instituciones, organizaciones intermedias, ONG, sindicatos, empresarios y sociedad civil, en la búsqueda de alternativas sustentables de desarrollo económico con justicia social. La gobernabilidad quedó reservada a la búsqueda de acuerdos políticos dirigidos a satisfacer intereses sectoriales económicos y políticos, en detrimento del bienestar general.

En la década del 90, el gobierno justicialista procuró superar los efectos negativos de la llamada década “perdida” (década del 80). Efectivamente, con la

política de privatizaciones, control del cambio y restricción monetaria, se logró incentivar la economía. Los beneficios de estos momentos auspiciosos, no se tradujeron en redistribución de riqueza y políticas sociales universales. Amplios sectores sociales quedaron desprotegidos y librados a la suerte del mercado para proporcionarse asistencia en salud, educación, seguridad etc. Las políticas sociales adquirieron un carácter “focalizado” sobre los sectores de la población llamados de alto riesgo. La prácticamente inexistente política social se instrumentó en el orden nacional con la Secretaría de Desarrollo Social y en el orden provincial con el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y el Consejo Provincial de la Mujer, ambos con la finalidad de reducir sustancialmente la pobreza. En el orden nacional la SDS no logró coordinar los 26 programas instrumentados, tampoco tuvo capacidad de gestión pública y finalmente el desarrollo social tuvo fines electorales. La política partidaria permitió ejercer un control sobre los gobernados pero, las relaciones entre el Estado y la sociedad no gozaron de legitimidad en tanto el ministerio de Acción social y la SDS no materializaron de manera coordinada y cooperativa la gestión pública con fines sociales. Privaron las pugnas entre funcionarios opositores a las políticas de las organizaciones de la sociedad civil y las áreas de acción social no compatibilizaron con la autoridad de economía.

Los programas de desarrollo local para reducir la pobreza y dar asistencia social, fracasaron al quedar inmersos en una mala gestión pública por parte de funcionarios y particularmente por el sentido paternalista del gobernador y su esposa. No contemplaron la participación social y restringieron la interacción de los distintos sectores de la sociedad, exclusivamente, al fomento y beneficio de las ganancias empresariales por medio de obras de infraestructura. Los ejemplos de gestión local y desarrollo social son

evidencias de las posibilidades de generar gobernabilidad, promoción de la autogestión en distintos ámbitos, interacción estratégica del gobierno en el desarrollo de proyectos e impulso a múltiples formas de organización y representación de la sociedad civil.

El gran desafío futuro será cómo mantener en equilibrio una economía de mercado competitiva y descentralizada al menos en bienes y servicios. Un Estado cuya función reguladora garantice los objetivos de equidad, eficiencia y calidad de los servicios, frente a una sociedad con capacidad de impulsar demandas responsables fundadas en el mayor interés por lo público, que a la vez ejerce sus derechos democráticos de participación y rendición de cuentas sobre sus gobernantes.

En síntesis, tanto Argentina como Chile partieron en sus reformas desde una misma concepción política y económica. Ambos difirieron en la forma de instrumentación de sus políticas públicas en el área social, con resultados sobre la gobernabilidad positivos para el caso de Chile y negativos para la Argentina.

Chile en su modelo preservó la “autonomía” del Estado y reservó para sí recursos necesarios que transferidos adecuadamente por los gobiernos democráticos pudieron ser aplicados al área social. Contrariamente en la Argentina, la pérdida de autonomía del Estado producto del desfinanciamiento y endeudamiento externo, significó no disponer de recursos que pudieran ser transferidos a las políticas sociales. En consecuencia, la fuerte presencia de grupos económicos privados sin mayores regulaciones por parte del Estado deciden la suerte del alcance de los servicios sociales. Aún desde un mismo punto de partida, el tipo de implementación de las políticas

públicas que diseñan los gobiernos define los efectos positivos o negativos sobre los resultados de dichas políticas y esto a su vez, incide sobre la gobernabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

ISUANI, ERNESTO. “Política social y dinámica política en América Latina ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”.

FLEURY, SONIA. “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90”.

MORALES, EDUARDO. “Estado y políticas sociales en situación de crisis”. En Elsa Laurelli, Alejandro Rofman (compiladores), Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. Fundación Friedrich Ebert. Ed. CEUR.

MORENO, OSCAR. “La crisis y la política en la Argentina”.

De MATOS, CARLOS A. “La descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?”.

ANSALDI, WALDO. “La democracia en América Latina, más cerca de la precariedad que de la fortaleza”.

CHERESKY, ISIDORO. “¿Hay todavía lugar para la voluntad política?. Consenso economicista, liderazgo personalista y ciudadanía en Argentina.

ARELLANO, JUAN PABLO. “La seguridad en Chile en los años 90”.

SERRANO, Claudia. “Política social en salud a nivel local”. Colección CIEPLAN N° 27. Diciembre de 1989. pp 119-147.

REPETTO, FABIÁN. “Capacidad de gestión pública y gobernabilidad y: las políticas frente a la pobreza en Chile y Argentina (1990- 1998)”.

OSZLAK, O 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.

O' DONNELL, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías.

BANCO MUNDIAL: América Latina y el Caribe: Nuevo consenso sobre política económica y reforma estructural. EEUU, 1993.

CAVAROZZI, M: Mas Allá de las Transiciones a las Democracias en América Latina. Informe presentado en el I Congreso Mundial de Ciencia Política, Bs. As, 1991.

CAMOU, Antonio. Estudio Preliminar. Flacso – México.

BRESSER PEREIRA, L: La crisis de América Latina: Consenso de Washington o crisis fiscal?. Rev. Pensamiento Iberoamericano N° 19, 1991.

STANCANELLI, Pablo. ·Vivir sano es un derecho. Le Monde Diplomatique, BA, Marzo 2001.

FREBNKEL, R: "Políticas antinflacionarias en América Latina". En Revista Ágora, BA, N° 5, Verano 1996.

"Evolución Macroeconómica Argentina en la década de los ochenta. Malos Tiempos: La Economía Argentina en la Década de los Ochenta".Artículo incluido en bibliografía de la cátedra, Modulo 4.

VAN DER WEE, Herman "Prosperidad y Crisis. Reconstrucción, crecimiento y Cambio – 1945- 1980".En Historia Económica Mundial, Barcelona, Edit. Crítica, 1986.

LO VUOLO, Ruben, M. "Conflictos actuales y escenarios futuros de la política social".En LO VUOLO y BARGEITO. La nueva oscuridad en la política social del estado populista al Mercosur.

VERGARA, Pilar “Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar”.
En Revista Mexicana de Sociología . Año XLIV/VOL. XLIV/NUM.2. Abril-Junio de
1982

PALERMO, Vicente. “Programas de ajuste y estrategias políticas : las experiencias
recientes de la Argentina y Bolivia”. En Desarrollo Económico, v.30, Nª 119. octubre-
diciembre 1990.