



¿Es importante la política?: política social y desigualdad en el Cono Sur de América Latina

Papadópulos, Jorge
Universidad ORT Uruguay

Marzo 1999

Abstract

¿La reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso resultan exclusivamente del crecimiento económico? Este documento analiza estas tres variables en Argentina, Chile y Uruguay y encuentra que si bien la reducción de la pobreza puede ser explicada parcialmente por el crecimiento económico, no es así con la distribución del ingreso.

El sistema de políticas sociales y los factores político-institucionales son las dimensiones analíticas que contribuyen a una mejor explicación de la reducción de la pobreza y la desigualdad en los tres países analizados. Así, la articulación entre política económica y política social, la inclusión de distintos segmentos de la sociedad civil en los procesos decisionales en materia de políticas públicas, la independencia del movimiento sindical frente a los partidos de gobierno y la capacidad técnica de los elencos gobernantes emergen como las variables de más peso a la hora de explicar los distintos niveles de pobreza y desigualdad en los tres países del Cono Sur.

Palabras clave: política social, pobreza, distribución del ingreso, Argentina, Chile, Uruguay

I. INTRODUCCIÓN

Las políticas sociales no sólo constituyen un conjunto de técnicas e instrumentos diseñados para resolver problemas puntuales en un momento dado. Ellas dicen acerca de la forma en que una sociedad conceptualiza los problemas sociales, expresa las relaciones de poder, enfrenta la desigualdad y, en consecuencia, interviene políticamente (Ashford 1986, dos Santos 1979, Papadópulos, 1955). Si las políticas sociales expresan la forma en que una sociedad distribuye la riqueza social, no es sólo cuanto sino cómo esa riqueza es distribuida, lo que define el grado de democracia social.

Se puede simplificar el debate del cómo ilustrándolo con dos posiciones extremas que son de aplicación en el actual contexto latinoamericano. La primera posición sostiene que toda sociedad debe establecer, permanentemente, un equilibrio entre acumulación e igualdad de forma tal de evitar traspasar el umbral del “disenso tolerable” (dos Santos, 1979). Debe hacerlo, además, incorporando a los procesos decisorios a la más amplia gama de grupos de la sociedad civil. Esto último no es sólo un requisito normativo, es un imperativo para el mantenimiento de la estabilidad del sistema político democrático. Estudios recientes sobre los procesos de cambio de los regímenes políticos (democracia-autoritarismo-democracia) en América Latina habrían demostrado que: (a) la acción colectiva de grupos claves de la sociedad civil está orientada más pragmáticamente que ideológicamente; por lo tanto, (b) su apoyo a un determinado régimen político es más una función de la amenaza real o percibida a sus intereses que de una orientación normativa y; (c) la inclusión/exclusión en los procesos decisorios de un determinado actor social es más determinante del apoyo al régimen que la naturaleza misma de las políticas y su potencial beneficio al grupo afectado (Conaghan, 1988; Conaghan, Malloy, Abugattas, 1990; Malloy 1991; Payne, 1994). En este marco, cuanto mayor la incorporación de los grupos sociales en los procesos decisionales, mayores las garantías de estabilidad del régimen democrático.

Una perspectiva opuesta a la primera entiende que la participación social en los procesos decisionales genera la conformación de “coaliciones distributivistas” (Oslo 1982). Las mismas provocan la hiperpolitización de los procesos decisionales y reducen los niveles de eficiencia necesarios para el crecimiento económico. Consecuentemente, la pérdida de eficiencia y el enlentecimiento o reducción del crecimiento económico generan mayores niveles de pobreza y desigualdad. Esta situación agrava los conflictos distributivos y pone en riesgo el sistema democrático. Para esta interpretación, la asignación de recursos vía mercado es la forma más eficiente de asegurar el crecimiento, la distribución y la estabilidad política. Mayores niveles de liberización de la economía producen mayores niveles de crecimiento económico y el crecimiento económico deriva en reducción de la pobreza y las desigualdades. Contrariamente, a la primera perspectiva la despolitización y no la politización garantizan la democracia.

Este debate pauta las transformaciones ocurridas en América Latina desde la década de los setenta. En los hechos gran parte de los cambios en las instituciones políticas, las políticas macroeconómicas y las políticas sociales han sido liderados por la perspectiva eficientista y de mercado reseñada más arriba. Estos procesos han sido primero de estabilización y luego de ajuste cultural (Foxley, 1983; Ramos, 1986) y se operaron en un contexto internacional de

reestructuración económica global y regionalización. Ambos imponen a las sociedades nacionales una carga pesada para que adaptarse a los requerimientos de una economía mundial más abierta que en el pasado y por tanto más competitiva. Los gobiernos se encuentran así, presionados para “rediseñar los programas sociales de forma tal que se reduzcan las rigideces del mercado de trabajo, aumente la flexibilidad de la economía doméstica, y se reduzca la presión fiscal sobre el tesoro público” (Banting, 1995).

Se afirma que como resultado de la globalización hay un proceso de convergencia consistente en la adopción de políticas sociales muy similares por parte de países muy diferentes. La principal determinante de esta convergencia sería de carácter económico. La misma resultaría de la necesidad de reducir los costos de producción de las empresas nacionales ofreciéndoles mayores niveles de competitividad en el mercado internacional.

También, de acuerdo a esta lógica económica, los procesos de globalización y regionalización habrían dislocado los procesos decisorios en materia económica del ámbito de regulación intra estatal a la esfera internacional y más propiamente al mercado internacional. De esta forma los estados habrían perdido peso como reguladores de sus propias economías.

Sin embargo, en un movimiento contradictorio con este último, las medidas de ajuste requieren de una intervención estatal más que fuerte que la anterior para desmontar viejas estructuras intervencionistas alrededor de las cuales se han articulado, históricamente, los intereses de sociedades altamente sectorizadas. (Muller, 1985).

Si esto es así, entonces, los legados institucionales y la forma en que se rearticulan los sistemas políticos post régimen Burocrático–Autoritario (O’Donell, 1973) podrían estar determinando la forma y el “timing” de los procesos de ajuste de cada sociedad en los países que han atravesado regímenes de esta naturaleza.

Las transformaciones económicas y sociales del Cono Sur comenzaron en la década de los 70 en el marco de regímenes políticos autoritarios. Las mismas no se detuvieron sino que, por el contrario, se profundizaron en los 80s´ en el contexto de regímenes democráticos.

Más de una década después del advenimiento de la democracia en el Cono Sur (Argentina 1983, Uruguay 1985, Chile 1989) y la luz de los distintos modelos económicos y políticos adoptados por los tres países, es relevante hacer un intento por responder algunas de las preguntas que la discusión anterior genera: ¿Es el crecimiento económico, exclusivamente, el que produce la reducción de la pobreza? ¿Mayor crecimiento económico produce menores niveles de desigualdad? ¿Existe un proceso de convergencia en las políticas sociales como consecuencia del “arrastre” de las políticas económicas? ¿Pueden alcanzarse mayores niveles de igualdad a través de la despolitización de los procesos decisorios?

Muchas de las respuestas a estas preguntas parecen ser hoy más claras que pocos años atrás. Las comparaciones con el Sudeste Asiático, por ejemplo, han comenzado a echar luz sobre estas preguntas y se ha comenzado a probar que mayores niveles de crecimiento están asociados a mayores niveles de igualdad. Sin embargo, hasta el momento son pocas las investigaciones que han intentado responder estas preguntas en forma sistemática al interior de América Latina. Este trabajo pretende comparar los resultados de las políticas de reducción de la pobreza, la desigualdad (entendida como distribución del ingreso) y el sistema institucional de políticas

sociales en Argentina, Chile y Uruguay y explicar estas diferencias por las características de los sistemas políticos emergentes luego de las dictaduras que imperaron estos tres países. Adicionalmente analizará el grado de convergencia de estas políticas tratando de entenderlo también por variables de naturaleza política.

En la próxima sección se discutirá la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad. En la tercera sección se analizará el tipo de transición democrática que se operó en cada país del Cono Sur, se relevará el diseño de política social que cada uno definió y se establecerá la relación entre sistema de políticas sociales e instituciones políticas. La cuarta sección concluye haciendo algunas generalizaciones acerca de las relaciones entre sistema institucional, políticas sociales, pobreza y desigualdad en el Cono Sur.

II. EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN EL CONO SUR

En 1996, con 6.991 dólares, Argentina tenía el Producto Interno Bruto per cápita más alto de la región. Esta cifra representaba casi el doble del promedio de América Latina. En el Cono Sur lo seguían Chile y Uruguay. En lo que iba de los 1990s el crecimiento mayor le correspondía a Chile, seguido por Argentina y Uruguay. Argentina demostró un vigoroso crecimiento que la recuperaba de la fuerte pérdida de la “década perdida” en los 1980s. Mientras tanto Uruguay se recuperaba también, aunque ni sus pérdidas ni su recuperación fueron tan espectaculares. Chile, en cambio, reforzaba la tendencia al crecimiento que, aunque exiguo, ya había demostrado en los 1980s.

TABLA 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE: CONO SUR Y AMÉRICA LATINA (1987-1996)

País	Millones de dólares de 1990										Tasa Media Anual de Crecimiento		
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1980-1990	1990-1996	1996
Argentina	5.467	5.291	4.866	4.740	5.168	5.663	5.914	6.341	5.983	6.191	0,9	-2,5	4,6
Chile	2.183	2.300	2.475	2.519	2.652	2.874	2.991	3.066	3.259	3.440	1,0	1,1	5,3
Uruguay	2,697	2,679	2,700	2,700	2,770	2,968	3,045	3,220	3,128	3,258	2,7	-0,3	3,2
América Latina	2,706	2,660	2,620	2,565	2,607	2,639	2,679	2,781	2,775	2,801	3,5	-1,1	1,5

Fuente: PNUD 1997

Si hubiera una asociación positiva entre crecimiento económico disminución de la pobreza y mejora en los niveles de igualdad tal cual lo postula la “teoría del goteo” (“trickle down economics”), la observación de la evolución del crecimiento económico en el Cono Sur permitiría formular las siguientes hipótesis:

- a) Como la economía creció en las tres sociedades debería haberse producido una disminución de la pobreza e indigencia:
- b) Si el crecimiento económico produjera una mejora en la distribución del ingreso, debería esperarse una disminución de la concentración del ingreso en los tres países;
- c) A mayor crecimiento económico mayor disminución de la pobreza y mejor distribución del ingreso; por lo tanto Chile, Argentina y Uruguay deberían ordenarse primero, segundo y tercero respectivamente en términos de esas variables.

La evidencia disponible sobre pobreza e indigencia es fragmentaria (como puede apreciarse en los cuadros 2 y 3). Además, la información sólo cubre las áreas urbana y metropolitana de los tres países. No obstante esta advertencia, la información disponible permite extraer algunas conclusiones.

TABLA 2

Cono Sur: Magnitud de la Pobreza* (porcentajes)

	ARGENTINA	CHILE	URUGUAY
AÑO			
1970	5	12	10
1980	5		6(b)
1986	9	33(a)	9
1990	16	28	7
1992	10	21	4
1994	10	17	4
1996		12	

Incluye hogares bajo línea de pobreza e indigencia

(a) 1987; (b) 1981

Fuente: CEPAL 1998,1994

TABLA 3

Cono Sur: Magnitud de la Indigencia* (porcentajes)

	ARGENTINA	CHILE	URUGUAY
AÑO			
1970	1	3	
1980	1		6(b)
1986	3	11(a)	9
1990	4	8	7
1992	1	4	4
1994	2	5	4
1996		2	

(a) 1987; (b) 1981

Fuente: CEPAL 1998,1994

La primera conclusión es que en el corto plazo se registra, tendencialmente, una asociación positiva entre crecimiento económico y disminución de la pobreza pero sólo en el caso de Chile y Uruguay. En Argentina, si se observa la evolución en el largo plazo, al tomar como base el año 1970 se ve que la pobreza se mantiene constante entre ese año y 1980, entre este último año y 1990 llegó a un 16 % y en 1994 bajó a un 10%, siendo, de todas maneras el doble que en 1986.

Mientras tanto, en 1996, Chile registra los mismos guarismos de pobreza que en 1970 (12%) luego de haber alcanzado un pico de 33% en 1986. Los logros de Chile en términos de reducción de la pobreza son espectaculares si se tiene en cuenta cuanto había llegado esta a representar en 1986. Uruguay en cambio redujo en igual período la pobreza en un 50%.

En cuanto a la indigencia, en Argentina los niveles de indigencia son histórica y comparativamente bajos. Sin embargo, en los años de mayor depresión de la economía estos niveles aumentaron sensiblemente siendo hoy la mitad de lo que eran en 1970. En Uruguay la

indigencia presenta valores bajos salvo en 1986. Luego de este año la indigencia baja y, aunque no tengamos las cifras para contrastarlas con 1970 ésta era, en 1994, un 50% menor que en 1980. En Chile, en cambio, en los años 1986 y 1990 los niveles de indigencia de la población urbana son muy altos disminuyendo desde ese momento hasta 1996 a niveles por debajo de los de 1970.

La hipótesis relativa a la concentración del ingreso parece no confirmarse (Cuadro 4). En el caso de Chile la concentración del ingreso disminuye sensiblemente entre 1987 y 1990, luego se mantiene más o menos constante a pesar de la importancia en el crecimiento del ingreso en el período que va hasta 1996. Además, a pesar del crecimiento sistemático del ingreso promedio de los hogares, el cual casi se duplica, ni el 25 % más pobre ni el 10% más rico modifican sustancialmente su participación en el ingreso. En el caso argentino, la tendencia registrada hasta 1994 es poco clara. Mientras en el período 1990-1996 el PBI per cápita creció un 4,6%, el índice de Gini sólo mejoró entre 1990 y 1992. En 1994 el índice Gini ya era el peor de todo el período sobre el que se dispone de información. En cuanto al ingreso de los hogares, si bien el promedio muestra una mejora que acompaña el crecimiento económico, cuando éste es desagregado se puede apreciar que los hogares que componen el 25% más pobre de la población perdieron participación en el ingreso en forma sistemática desde 1980 a 1994 (del 9,3 al 6,8). Mientras tanto el 10% más rico mejoró su posición en el mismo período. Este sector pasó de una participación del 29,8% al 34,2% de la riqueza entre 1980 y 1994.

Del análisis de la relación entre participación en el ingreso del 25% más pobre y de la evolución de los ingresos medios de los hogares, la conclusión general a la que se puede llegar es que, contrariamente a lo esperado, no se registra una asociación entre las dos variables. Mientras que en Argentina, a lo largo del período considerado (1980-1994) el 25% de los más pobres pierde un 2,5% de su participación en los ingresos, y en Chile a pesar del crecimiento, estos apenas ganan un 0,4%, en Uruguay, los mismos sectores ganan un 2,5%. Esto sucede mientras el 10% de los uruguayos más ricos pierden un 6,2% de participación en los ingresos y los chilenos pierden un 0,2%, los argentinos ganan un 4,6% respectivamente.

En cuanto a la tercera hipótesis (a mayor crecimiento económico mayor disminución de la pobreza y mejor distribución de ingreso), puede afirmarse que la misma no se sostiene a la luz de la información presentada. Uruguay con un crecimiento económico menor que sus vecinos mantuvo un mayor control sobre sus niveles de pobreza y sobre la distribución del ingreso.

TABLA 4

CONO SUR: CAMBIOS EN EL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES URBANOS.

	ARGENTINA*				CHILE**				URUGUAY**			
	Ingreso promedio hogares	Coef. Gini	Parti. Ingreso 25% más pobre	Parti. Ingreso 10% más rico	Ingreso promedio hogares	Coef. Gini	Parti. Ingreso 25% más pobre	Parti. Ingreso 10% más rico	Ingreso promedio hogares	Coef. Gini	Parti. Ingreso 25% más pobre	Parti. Ingreso 10% más rico
1980	4,56	0.375	9.3	29,8					3.91(b)	0.397(b)	9.3(b)	31.2(b)
1986	4.30	0.406	8.8	34.5	2.56 (a)	0.485	6.1 (a)	39.6(a)	3.50	0.385	8.7	32.4
1990	3.59	0.423	8.4	34.8	2.68	0.471	6.6	39.2	3.29	0.353	10.9	31.2
1992	4.62	0.408	7.3	31.6	3.10	0.474	6.7	40.5	3.73	0.301	11.9	25.9
1994	4.91	0.439	6.8	34.2	3.48	0.473	6.6	39.7	4.06	0.300	11.8	25.4
1996					4.00	0.473	6.5	39.4				

* Gran Buenos Aires

* * País Urbano

(a) 1987; (b)1981

Fuente, CEPAL 1998

Finalmente importa resaltar el contraste entre dos indicadores: pobreza y desigualdad social (medida como concentración de ingreso). En los nueve años transcurridos entre 1987 y 1996 la pobreza en Chile disminuyó sistemáticamente (hasta llegar al 12%). Sin embargo, en igual período la concentración del ingreso apenas si disminuyó. No es este el caso de Argentina, donde el período 1980-1994, la pobreza se duplicó (aunque si se toma como base 1986, ésta apenas aumentó en un punto porcentual a 1994) y la concentración del ingreso aumento considerablemente en igual período (con la excepción de 1992). En el caso uruguayo (considerando el período 1986-1994), en cambio, hay una disminución importante de la pobreza (de poco más del 50%) que también es acompañada de una mejora en la distribución del ingreso.

Dos conclusiones generales emergen de esta discusión. La primera es que el crecimiento económico explica parte de la disminución de la pobreza. Sin embargo la magnitud de esta disminución no es predecible por la variación del crecimiento económico. La segunda conclusión es que los fenómenos de la pobreza y la desigualdad social son diferentes y varían independientemente entre sí y con la magnitud del crecimiento económico. Puede haber sociedades en las cuales aún creciendo la economía y reduciéndose los niveles de pobreza, la desigualdad aumente. Puede haber otros casos en los que los tres fenómenos vayan asociados y casos en los cuales no haya asociación entre las tres variables.

Si esto es así, entonces, ¿cuáles son las variables explicativas de estos fenómenos?

III. CRECIMIENTO E IGUALDAD: LA MEDIACIÓN DE LO POLÍTICO

1. Hipótesis de trabajo

Si, como vimos más arriba, las variables puramente económicas no explican los distintos niveles de igualdad, es conveniente volverse hacia variables de tipo político. No se realizarán aquí estas variables en el contexto de los regímenes dictatoriales sino en el período democrático. Y esto por dos motivos. En primer lugar porque entendemos que la variable régimen explica poco². En segundo lugar porque normativamente estamos interesados en entender como los regímenes democráticos maximizan al mismo tiempo la eficiencia y la democracia. En tercer lugar es importante considerar una variable de tipo contextual. Los regímenes democráticos en el Cono Sur emergen luego de transiciones democráticas de naturaleza totalmente diferente. Por lo tanto nuestra segunda hipótesis es que el tipo de sistema político emergente depende de la forma en que se haya operado la transición democrática. Esta determinará las coaliciones políticas posibles y la continuidad o no de inercias institucionales provenientes del régimen autoritario. Siendo esto así, nuestra primera hipótesis de trabajo es que son las diferencias institucionales de diversos regímenes democráticos las que más explican la variación en los niveles de pobreza e igualdad de distintas sociedades. Serán los diseños institucionales los que habilitaran o bloquearan el acceso de diversos grupos de la sociedad a los procesos decisionales y, en consecuencia, facilitarán o dificultarán, la mejora de su posición relativa dentro de la sociedad toda.

En los siguientes apartados se analizarán los procesos de transición democrática y las reformas sociales en Chile, Argentina y Uruguay.

2. Chile

En Chile, la democratización se produce en el marco de un retiro ordenado del régimen militar que consigue imponer a la nueva institucionalidad elementos de su propia agenda. Además, la dictadura chilena duro seis años más que la uruguaya y diez más que la argentina. Esta resistencia del autoritarismo en Chile forzó a los partidos políticos mayoritarios (Democracia Cristiana y Partido Socialista) y a otras agrupaciones menores a trabajar estrechamente en el proceso de transición democrática. Esta colaboración se inició formalmente en 1984 en el marco de la Alianza Democrática y dio lugar a los gobiernos de Concertación que sucedieron a la dictadura. Esta colaboración no fue solo política. Fue además fundamentalmente, técnica. El trabajo cooperativo de diferentes equipos técnicos de los partidos políticos produjo por primera vez en la historia chilena reciente un acercamiento entre la izquierda y el centro el cual fue instrumental a la definición de un programa de acción para el futuro gobierno democrático. También esta ayudó a definir el elenco técnico que integraría los futuros gobiernos de la Concertación (Silva, 1994).

El resultado de estos acuerdos técnico-políticos permitió que Chile fuera, entre los tres países considerados, el único en establecer un verdadero sistema de políticas sociales inserto en el marco de una estrategia económica bien definida.

La concertación y el primer gobierno democrático de Patricio Alwin, se propusieron expresamente “mantener las condiciones para el crecimiento económico, en el marco de una economía de mercado” (MIDEPLAN 1992). Se basó en una estrategia sostenida en “cuatro pilares básicos”: estabilidad macroeconómica, internacionalización de la economía, crecimiento, inversión y desarrollo productivo, equidad social. Si bien las políticas sociales constituyen un elemento importante de la estrategia, la apuesta al crecimiento económico constituye la clave fundamental para entender el conjunto de políticas que se articularían en el ámbito de lo social. De acuerdo a MIDEPLAN (1991) “la acción se ha convertido en un objetivo fundamental del programa de Gobierno el cual puede resumirse como mejorar la calidad de vida de todos los chilenos, elaborando y aplicando políticas sustentables en el largo plazo que no comprometan ni el proceso de crecimiento económico ni la estabilidad económica y política de la nueva democracia.”³⁷

Los acuerdos inter partidarios sirvieron también para canalizar y, en cierta medida, controlar, las demandas reprimidas de una sociedad que había experimentado el empobrecimiento y el crecimiento de la desigualdad. Desde la perspectiva gubernamental recién reseñada no hubiera sido posible no comprometer el crecimiento económico ni la estabilidad política y económica si los sectores populares hubieran hecho emerger todas las demandas reprimidas. Por este motivo la concertación social era un elemento fundamental en el mantenimiento de los objetivos globales del gobierno. Así, en 1990 se firma el llamado “Acuerdo-Marco Trabajadores Empresarios y Gobierno”. Por este convenio, los trabajadores se comprometieron a moderar sus demandas políticas y salariales al tiempo que aceptaban las premisas de la concertación en cuanto a la naturaleza del modelo económico. El “acuerdo marco” habilitó a los trabajadores a recibir incrementos en el salario mínimo, en el valor de las pensiones mínimas, y en el Subsidio Único Familiar. Además, se le reconoció a los sindicatos su calidad de interlocutores al tiempo que se eliminaban las restricciones de la legislación laboral del régimen militar. Que los líderes del sindicalismo y de la concertación pertenezcan a los partidos de la Concertación (socialistas y

democristianos) explica este acuerdo que terminó limitando la capacidad reivindicativa de los trabajadores.

Otro elemento importante fue la reforma impositiva que permitió aumentar el gasto social en casi un 2% del PBI sin provocar problemas fiscales. Si bien con estos recursos se financiaron o reforzaron programas de salud, vivienda y educación, la mayor parte se destinó a incrementar los subsidios a los grupos de bajo ingreso (Vergara 1994).

De los tres países analizados, Chile fue el que más radicalmente transformó la estructura de sus políticas sociales. Sin embargo estas fueron, en su mayor parte, heredadas de la dictadura. Por este motivo es que muchas de las reformas posteriores a la salida del gobierno militar se explican no sólo a partir de los acuerdos técnicos y políticos sino también a partir de las profundas transformaciones que el sector social había experimentado durante el régimen militar. Transformaciones que, tanto por consideraciones técnicas como políticas, el nuevo régimen democrático no estaba dispuesto a cambiar.

La democracia chilena hereda de la dictadura la reforma del sistema de seguridad más radical de América Latina. En el área de las pensiones, en 1890-1981, de un sistema de reparto intergeneracional de administración pública, se pasó a un sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas. Mientras tanto, en el área de la salud, se crearon las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES). Las mismas son administradoras privadas de seguros que financian las prestaciones médicas y los subsidios por incapacidad laboral. También se desreguló el mercado de trabajo, se inició el proceso de descentralización y comenzaron las experiencias en la aplicación de programas antipobreza y de focalización.

Este conjunto de reformas institucionales no tenían equivalente ni en Argentina ni en Uruguay. Las mismas delimitaron el campo de actuación de las futuras administraciones democráticas. En la medida que el gobierno de Concertación decidió profundizar en la economía de mercado, las principales reformas no se revertirían. Lo que si se haría, sería avanzar en el combate de la pobreza o en lo que se llamo “crecimiento con equidad”.

Si bien, durante las dos administraciones democráticas ha habido transformaciones institucionales del sector social, lo fundamental de la diferencia con las políticas sociales del régimen autoritario son los énfasis. “La política social busca proporcionar medios a los sectores pobres y vulnerables para que con su propio esfuerzo superen su situación” (Raczynski 1995). Se “complejiza” el perfil de la focalización ampliándose los grupos destinatarios. A los grupos de extrema pobreza se suman las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los adultos mayores y los discapacitados. Se profundiza el proceso de descentralización, se estimula la colaboración del estado con el sector privado traspasándole competencias en materia de diseño y aplicación de programas. Se crea, también, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Este tiene el cometido principal de enfrentar el problema de la pobreza a través del estímulo a la participación activa y directa de los beneficiarios (Raczynski 1995).

En cuanto a la institucionalidad de las políticas sociales, ésta se ordena en torno a un eje sectorial y a otro descentralizado. El sectorial comprende a los Ministerios del sector social (incluido el de Planificación), al Ministerio del Interior y a la Presidencia. El segundo eje es el de la descentralización y va de lo central a lo regional y local. Las Secretarías Ministeriales Regionales supervisan la ejecución de las decisiones sectoriales. Las municipalidades asumieron

además, desde el gobierno militar, la administración de un conjunto de políticas y programas que anteriormente eran de responsabilidad central (Raczynski y Vergara 1993).

A pesar de los esfuerzos y las intenciones parecería que el mantenimiento del dualismo público/privado en la provisión de servicios sociales ha resultado en un deterioro de la calidad de las prestaciones del sector público. Un buen ejemplo es el del sistema de salud. En la medida que las ISAPRES captan a los trabajadores de mayores ingresos, la participación de estas en el gasto global ha aumentado correlativamente a la disminución del gasto del sector público. Mientras que en 1992 sólo un 22% de la población estaba afiliada a una ISAPRE a estas les correspondía un 50% del gasto en salud (CEPAL OPS 1994). Esto ha derivado en una decreciente calidad en la atención a los sectores más vulnerables lo que refleja en una migración de los pacientes de más altos ingresos y de los recursos humanos más calificados del sector público al privado.

De esta forma se dan en las políticas sociales chilenas dos procesos que configuran una paradoja que podría estar atentando contra los objetivos explícitos del crecimiento con equidad. En primer lugar, disminuye el énfasis de las políticas redistributivas tradicionales y correlativamente se expande la focalización como estrategia para el combate a la pobreza. En segundo lugar, se “devuelve” al mercado la provisión de servicios sociales. En tercer lugar, la ruptura de la matriz universalista de las políticas sociales y su transformación de políticas ciudadanas en políticas para pobres podría, en principio, parecer positiva desde el punto de vista de la economía de recursos y de la eficiencia. Sin embargo, sin contar los problemas emergentes de la estigmatización que general las políticas “para pobres”, la asunción por parte del mercado de la provisión de servicios sociales para los sectores medios genera problemas adicionales para los sectores más vulnerables. En efecto, las políticas sociales tradicionales de carácter universalista (para no hablar de un “welfare state” que nunca existió plenamente) implicaban una coalición de hecho entre los sectores pobres y las clases medias. En esta alianza, si bien los sectores medios podían verse relativamente privilegiados, los mismos tenían la capacidad de expresar “la voz” de esta alianza de hecho. En la medida que los que tiene la voz, dejan de ser “leales” y “salen” de la coalición (recibiendo sus prestaciones del sector privado), los sectores con menos recursos en sentido estricto y con menos recursos en sentido amplio (de tiempo, organizativos, culturales) para hacer oír su voz, verán disminuir inexorablemente la cantidad y la calidad de sus prestaciones sociales (Hirshman 1970).

3. Argentina

El caso Argentino, en contraste con el chileno, es el de una dictadura de más breve duración, que no introduce las profundas reformas estructurales en el sector social que Chile implementa. Ella cae súbitamente y se retira de forma desordenada como resultado de su derrota militar en la guerra de las Malvinas. En este marco los partidos no se vieron impedidos a conformar ningún tipo de coalición democratizadora. Las primeras elecciones democráticas de 1983 eligieron como presidente por mayoría absoluta a Raúl Alfonsín en representación del Partido Radical. Sin embargo, a pesar de la victoria electoral, la oposición representada por el Partido Justicialista (Peronismo) era extremadamente poderosa siendo que, además, controlaba el movimiento sindical. Como forma de contrarrestar este poder y de crear estructuras políticas liberales, el gobierno electo rápidamente intentó aprobar en el parlamento un proyecto de ley que introducía reformas profundas en la estructura sindical argentina caracterizada por el corporativismo. El proyecto es derrotado lo cual fortalece a la oposición peronista y al sindicalismo que retoma la ofensiva.

Es entonces el sindicalismo quien propone la “concertación” como espacio de participación en los procesos de decisión en materia de políticas públicas. Si bien la propuesta fue aceptada y el gobierno convocó a la concertación, el radicalismo nunca la asumió plenamente por considerarla un mecanismo neo-corporativista y anti-liberal de represión de intereses (De Riz, Cavarozzi y Feldman 1987). Además, los intentos gubernamentales por concertar políticas se producían luego de que las políticas fueran anunciadas (Vacs 1993), lo cual deslegitimaba las propuestas acuerdistas.

Durante su administración, el gobierno radical adoptó sus políticas macroeconómicas en forma errática. El primer intento estuvo constituido por un programa tradicional que incluía componentes keynesianos. El segundo paquete económico (Plan Austral) combinaba medidas ortodoxas con otras heterodoxas. El fracaso de este plan (que provocó una espiral inflacionaria) fue seguido por un tercer plan, esta vez de carácter ortodoxo. Éste último apuntaba a desregular la economía, privatizar las empresas públicas, reducir el tamaño del estado disminuir los gastos públicos.

Si bien todos estos planes diferían en cuanto a los contenidos, los mismos tenían algo en común: “compartían el estilo decisonal que los pretendía implementar. Las decisiones eran tomadas por un grupo de técnicos aislados de la sociedad civil y el Congreso. Los sucesivos paquetes económicos “fueron designados en secreto, súbitamente revelados al público y habitualmente aprobados por decreto desconociendo mecanismos parlamentarios definidos constitucionalmente” (Vacs 1993).

Lo errático de la política económica, la situación de crisis heredada del gobierno militar y la frustración de los sectores populares crearon una política confrontacional. Trece huelgas generales declaradas por el sindicalismo al gobierno entre 1983 y 1987, son un buen indicador de esta afirmación la pugna distributiva coadyuvó al crecimiento de la inflación. El segundo año de administración democrática la misma aumentó de 344% a 627% anual. Este escenario, a diferencia del Uruguay y Chile no permitió controlar las demandas insatisfechas de la sociedad que obligaba al gobierno a cumplir con las promesas pre-electorales (Lo Vuolo y Barbeito 1993^a).

En ese marco, las principales iniciativas de reforma del sector social fracasan en la arena parlamentaria. Tal es el caso de la reforma de aportaciones al sistema de seguridad social que, obligado por un fallo de la Suprema Corte de Justicia, a satisfacer prestaciones incumplidas debió ser declarado de “emergencia” y diferir el pago de las prestaciones por insolvencia (Isuani y San Martino 1993, Lo Vuolo y Barbeito 1993^a). Otra propuesta que también es derrotada es la creación del Seguro Nacional de Salud. La misma tenía como objetivo coordinar la multiplicidad de sub-sistemas de salud y en particular de Obras Sociales controlado por los sindicatos.

El fracaso de la política económica y la crisis emergente obligaron al Partido Radical a hacer abandono del gobierno en forma anticipada en medio de una situación de ingobernabilidad económica. El Peronismo de Menem asume el gobierno en 1989 y lo hace con un sindicalismo dividido y debilitado. El contexto de crisis económica y social (inflación galopante y crisis sindical) habilita al Presidente para hacer abandono de la retórica populista con que asumió el gobierno e impulsa un programa de profundas reformas estructurales que en el transcurso de pocos años estabilizó y liberalizó la economía (Waldman 1993). La estrategia adoptada significó la reinvención del peronismo. Esto se materializó a través de una coalición del menemismo con los sectores empresariales, los partidos liberales un sector del dividido movimiento sindical. Con el acuerdo económico de empresarios y partidos de inspiración económica ortodoxa, más el control de un sector importante del sindicalismo, el Presidente Menem asiló a su equipo económico de las presiones de la sociedad civil.

El Presidente aumentó los niveles de concentración decisional en el Poder Ejecutivo y retiró de la arena legislativa muchas de las iniciativas reformistas. Menem también se erigió en presidente del Partido Justicialista derrotando a los sectores renovadores y gradualistas de su propio partido.

Otra maniobra política le permitió aprobar una reforma Constitucional por la cual se habilitó a la reelección presidencial, la cual finalmente conquistó. En cuanto al Poder Judicial, el Congreso aprobó una ley por la cual se aumento de 5 a 9 el número de miembros de la Suprema Corte. Los nuevos miembros que responden al Presidente Menem, garantizan que el Poder Judicial sea aquiescente con muchas medidas provenientes de la Presidencia o del Congreso que, que otra manera, podrían ser consideradas institucionales.

En el plano social, en materia de trabajo, a pesar de la oposición de su propio partido manifestada en el Congreso, el Presidente, por decreto, reguló y limitó el derecho a huelga en 1991. Adicionalmente en 1992 y 1993 se introdujeron normas que desregularon las relaciones laborales.

Se facilitaron los requisitos para la contratación de trabajadores temporarios, se bajaron los techos para la compensación de despidos injustificados, y se limitaron y redujeron los niveles de compensación por accidentes de trabajo. Se removieron los obstáculos legales para la formación de más de una central sindical, se facilitó la formación de más de un sindicato por empresa, se redujo el rol de los líderes sindicales en las negociaciones y se fortaleció la negociación colectiva a nivel de las firmas en materia salarial y de condiciones de trabajo. Se redujo la capacidad de los sindicatos de controlar las obras sociales así como su capacidad de controlar recursos económicos a través de la centralización en el estado de la recolección de las contribuciones sindicales (Acuña 1994).

En 1993 se reformó el sistema pensionario, erigiendo un sistema mixto de capitalización individual y reparto inter generacional (Isuani y San Martino 1995^a, 1995b). La política de privatización de las empresas pública, y una masiva reducción del empleo público aumentaron el nivel de desempleo.

Con Menem, puestos claves del Ministerio de Educación son ocupados por representantes de la educación privada, lo que resulta en la “sofocación presupuestaria de la educación pública y la expansión desenfrenada de los establecimientos privados” (Lo Vuolo y Barbeito 1993b).

En cuanto a las políticas de combate a la pobreza, si bien hay Planes Sociales estos se revelan como el intento de coordinación de esfuerzos puntuales. Los mismos no responden a una estrategia unificada o planificada de construcción de un “sector social”, sino que constituyen respuestas desordenadas a problemas coyunturales. En cambio, la descentralización si existe como estrategia. Esta consiste en la transferencia de funciones del Gobierno Central a las Provincias. La reorientación fiscal del estado hace que en el futuro las líneas básicas de las políticas estarán localizadas en las Provincias. La desarticulación de la estrategia contra la pobreza llevó a la creación de una Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito de la Presidencia (Martínez 1995) pero que no ha funcionado adecuadamente.

La situación descrita más arriba indica que no existe una línea de gobierno coherente orientada a lo social. En realidad lo social está plenamente subordinado a lo económico. La reconversión económica careció de una estrategia que se adelantara a los efectos negativos de las políticas de ajuste. Se asumió que el mercado daría cuenta de la reasignación de los recursos en forma más eficiente que la intervención pública. Parece bastante claro, además, que no se dispone de capacidad técnica como para el diagnóstico, y el “análisis de los aspectos sociales, la generación de alternativas de acción, la gestión de programas, el seguimiento y la evaluación...para conducir las políticas orientadas a la pobreza” (Martínez 1995).

4. Uruguay

En el caso uruguayo, si bien el tipo de transición democrático dio el tiempo necesario para construir una coalición democratizadora, ésta solo se conformo el año previo a las elecciones. La misma fue efectiva en el plano político, lo que determinó que el sistema político liberal pre-golpe se restaurará integralmente (Filgueira 1984). En cambio en el plano de los acuerdos en materia de políticas económicas y sociales los resultados no fueron tan buenos.

Un proceso de concertación que incorporó a todos los partidos políticos y los principales actores sociales fue puesto en marcha e institucionalizado mes antes de las elecciones. Se lograron acuerdos en diversas políticas económicas y sociales pero no se acordó, a diferencia de Chile, la conformación de un gobierno de coalición. Una vez electo el nuevo gobierno democrático, sea porque las políticas concertadas no se implementaron o porque la oposición no lo percibió así, la dinámica de la democracia competitiva recupero su vigor y las políticas económicas y sociales se comenzaron a definir confrontacionalmente sin que los acuerdos de la concertación llegaran a plasmarse en políticas.

No hubo en Uruguay, durante la dictadura una oposición técnica como existió en Chile. La Universidad de la República (única institución terciaria hasta 1985) estaba intervenida por el gobierno militar. En cambio si hubo en el marco de las ONGs de investigación una oposición técnica, pero sin un alcance político-partidario como en Chile. Los centros de investigación siempre tuvieron en Uruguay (al menos durante el gobierno militar) un carácter puramente académico y con muy débiles vínculos con los partidos políticos. Por este motivo puede afirmarse que la reflexión sobre lo social se realizó en esferas separadas. Por un lado los partidos políticos y/o sus militantes y por otro los centros independientes de investigación social. Esto significó que la interpretación más “técnica” de lo social tuviera grandes dificultades de trasladarse en la esfera política. De esta forma, la reflexión desde los partidos políticos no incorporó elementos más “cosmopolitas” de las ciencias sociales a sus contenidos más programáticos.

Por otro lado, sin la amenaza cierta de que del resultado del proceso electoral pudiera emerger alguna forma de continuismo político, la definición de los programas de gobierno fue realizada con el doble objetivo de establecer una agenda de prioridades para el partido que asumiese el gobierno y con la intención de captar votos en una competencia electoral abierta. En la misma, los partidos políticos reasumieron su total identidad y no precisaron establecer alianzas electorales.

Los contenidos sociales de los programas partidarios constituían, con grados distintos de profundidad, un compromiso que implicaba saldar la “deuda social” que el estado, en la década anterior, había contraído con la ciudadanía. Si bien la apertura externa, las preocupaciones fiscales y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos constituían parte importante del programa del Partido Colorado (el cual ganó las elecciones), al menos explícitamente, éste no pretendía supeditar los programas sociales a la referida estrategia. Ninguna plataforma política (ciertamente tampoco la del partido triunfador) proponía la realización de una reforma estructural del “sistema” de políticas sociales sino, la recuperación de los niveles pre-existentes de bienestar social. Así, la crisis que precedió la restauración democrática, el crecimiento del desempleo, la pérdida del poder adquisitivo de los activos, la erosión del valor real de las prestaciones del sistema de jubilaciones y pensiones, la concentración del ingreso (CEPAL 1985), crearon al igual que en otros países del Cono Sur, la posibilidad de una explosión de demandas de los sectores perjudicados por el anterior régimen militar.

La recomposición del sistema político (CEPAL 1985) significó la recomposición de las “coaliciones distributivistas”. Se reorganizaron los sindicatos, emergieron nuevos actores sociales (nuevos movimientos sociales y en particular una poderosa asociación de jubilados y pensionistas) (Papadópulos 1992) y estos se coaligaron con la izquierda tradicional (que tuvo 22% de los votos en las elecciones de 1984). Si bien la poderosa oposición emergente no produjo en ningún momento situaciones de ingobernabilidad logró, en reiteradas oportunidades, torcer la voluntad del gobierno. La existencia de mecanismos de democracia directa permitió (existentes en la restaurada Constitución de 1967) la oposición social y política incorporarse en los procesos decisorios en materias tan delicadas como la privatización de empresas públicas o la indexación de las pasividades⁴ (Papadópulos 1992; Filgueira y Papadópulos 1997). En otros casos, fue el gobierno el cual, actuando con gran firmeza, consiguió derrotar al movimiento sindical o a diversas coaliciones opositoras en conflictos claves. Sin embargo estos conflictos nunca desbordaron la capacidad de gobernabilidad.

En el plano de las relaciones laborales el gobierno no se planteó su desregulación. Por el contrario, sentó las bases de un sistema que seguirá funcionando durante las subsiguientes administraciones. El mismo consistía en formas de negociación colectiva del salario del sector privado con la participación del estado como homologador de los acuerdos alcanzado por las partes (Filgueira 1991, Pucci 1992a, 1992b). En la medida que los ajustes salariales se operaban cuatrimestralmente (junto con el aumento salarial del sector público) el conflicto fue institucionalizado. El mismo adquirió un carácter cíclico, previo a las discusiones parlamentarias por el presupuesto o antes de las negociaciones cuatrimestrales para el reajuste salarial) y por eso previsible, y en cierta medida, controlable. Este sistema no operó a nivel del sector público donde la fijación de salarios era discrecional del Poder Ejecutivo, aunque hubiera instancias de diálogo entre éste y los sindicatos de trabajadores del estado.

En este marco las organizaciones sociales y la oposición (básicamente la izquierda) bloquearon algunas de las iniciativas de ajuste y reforma estructural. Este proceso de “negociación conflictiva” con incorporación o regimentación de la participación en procesos decisorios de los “sectores populares organizados” facilitó la incorporación de las demandas de los sectores subalternos en la agenda política. Esto produjo una reducción de los niveles de pobreza y una mejora importante en la distribución del ingreso a través del aumento del salario real y de las prestaciones del sistema pensionario. Esto se logro sin hacer ninguna modificación sustantiva al sistema y la estructura de políticas sociales preexistentes. Lo que si se hizo fue agregar las ya existentes, políticas nuevas, de carácter coyuntural. Tal es el caso, por ejemplo del “Programa Solidario de Emergencia Invierno 85”. Este programa buscaba cubrir aproximadamente el 50% de las necesidades calóricas de una familia mediante la distribución de una canasta de alimentos.

En 1990 asume el gobierno un nuevo presidente electo. Luis Alberto Lacalle llega al poder con una agenda más desreguladora que la del presidente Sanguinetti. Entre otras medidas hace aprobar en el parlamento una ley que constituía el marco para la privatización de las empresas públicas. La misma fue derogada como consecuencia de un referéndum llevado adelante por el movimiento sindical y la izquierda política. Adopta medidas de ajuste fiscal y promueve, aunque fallidamente, la reforma de la seguridad social. Es en el marco de estas políticas de ajuste que en 1990 se crea el Programa de Inversión Social (PRIS), el cual tenía por objetivos básicos favorecer la coordinación del área social, desarrollar procesos de focalización, y reorientar el gasto del estado “de modo de producir efectos en las personas y los grupos más carenciados” (Midaglia et ali 1994). El programa se ubica, institucionalmente, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (repartición del Poder Ejecutivo con rango ministerial pero sin la correlativa responsabilidad) y no asimila a sus recursos humanos al sector público. Sólo a partir de 1992, y en el marco de un préstamo de cooperación técnica por parte del BID, se inician estudios tendientes a relevar y diagnosticar el sector social para posteriormente poder sentar las bases para formular su reforma. Sin embargo tanto el PRIS como el convenio de cooperación técnica si bien declaran pretender hacer un abordaje integral de las políticas sociales, dejan de lado el análisis de las políticas más sensibles y politizadas de los últimos años: seguridad social y vivienda. Las mismas son asumidas sectorialmente; la primera en la esfera política de las negociaciones inter partidarias, y la segunda en la esfera político-técnica de un nuevo ministerio de medio-ambiente y administración territorial.

De esta forma, en el marco de los sucesivos gobiernos democráticos, los programas sociales se revelan “como una variedad de sistemas de acción integrados por actores e instituciones con un

alto nivel de autonomía y notorias interferencias” (Midaglia et al. 1994). El estado más que como un orientador de las políticas se revela como un espacio de negociación, compromisos y equilibrios entre distintos grupos sociales. El resultado es un sistema claramente incrementalista, donde el incremento no es solo presupuestario sino de programas que se superponen como retazos y donde la innovación raramente supone sustitución sino coexistencia de instituciones, políticas y programas (Midaglia et al. 1994).

De esta realidad resulta que los únicos procesos de reforma social importante se realizan a través de procesos de negociación política muy duros en los cuales la racionalidad técnica es, raramente, la dominante. Cuando esta lo fue, la racionalidad política apuntó a aislar la esfera de decisión técnica de la esfera propiamente política pero imponiendo siempre su lógica (al menos la lógica política del poder ejecutivo). Tal fue el caso de la reforma de la seguridad social⁵ la cual fue aprobada en 1995, luego de haber sido bloqueada durante diez años (Papadópulos 1977). La misma constituye la única reforma sustantiva del sistema de políticas sociales. Esta reforma fue realizada en los primeros meses del tercer gobierno democrático durante la segunda presidencia del Dr. Sanguinetti y se efectuó con el respaldo de los partidos tradicionales y la oposición de la izquierda. A diferencia de otras situaciones como la reforma afectaba materia financiera, la misma era de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y solo podía ser derogada por un referéndum de forma constitucional que solo se puede llevar adelante junto con las elecciones nacionales. Por lo tanto si bien la izquierda, el movimiento sindical y el movimiento de jubilados y pensionistas han propuesto la realización de un referéndum este deberá esperar hasta noviembre de 1999. Esto es, cuatro años después de aprobada la reforma. El elevado número de personas que se transfirió al pilar de capitalización individual hace dudar de la viabilidad del éxito del referéndum.

La otra reforma importante en el sector social que se está llevando a cabo es la de la educación primaria y secundaria. Sin embargo lejos está esta reforma de seguir los moldes de la descentralización y la privatización o la “subvención a la demanda”. La reforma encarada por el actual gobierno se mantiene dentro de los moldes de la educación pública y universal. Sus aspectos más destacables son el intento de extender la educación obligatoria a nivel de preescolares y la actualización de los programas a nivel de secundaria para hacer a sus egresados más adaptables a las nuevas exigencias del mercado laboral.

IV. CONCLUSIONES

Parece claro que hay una asociación positiva entre crecimiento económico y disminución de la pobreza si esta se da en el contexto de un sistema de políticas sociales bien articulado y consensuado (Chile) o donde la vieja institucionalidad pre-crisis y pre-autoritarismo es recompuesta (Uruguay). Sin embargo, tomados los tres países en conjunto, no se puede decir que cuanto mayor el crecimiento económico mayor la disminución de los niveles de pobreza. En realidad, lo contrario es cierto: Uruguay, siendo el país con menor crecimiento económico, fue el que más redujo los niveles de pobreza. Sin embargo, si se analiza el largo plazo y se toma 1970 como base, el crecimiento económico no se asocia a una disminución de los niveles de pobreza.

La mejora en los niveles de igualdad (entendidos como distribución del ingreso), sin embargo, no está asociada a crecimiento económico. Para explicar la igualdad social en el Cono Sur hay que acudir a variables de tipo político; en particular al proceso de democratización y a las instituciones emergentes a la salida del período autoritario.

Adicionalmente, si bien los países del Cono Sur están presionados por similares procesos de internacionalización y regionalización, sus respuestas en el plano social divergen. En este sentido las políticas sociales de los tres países difieren en el efecto que tienen sobre la igualdad y en el rol que se les asigna en el modelo de desarrollo adoptado. En cuanto a Chile y Argentina se privilegió la función de acumulación sobre la igualdad, en Uruguay se hizo lo contrario.

Uruguay no transformó sustancialmente su sistema de políticas sociales ni durante la dictadura ni luego de la asunción de los subsiguientes gobiernos democráticos. Si, procesó en dictadura y profundizó en democracia la apertura de la economía y la liberalización monetaria. En cambio, durante la dictadura empleó el control del gasto público social variable de ajuste del déficit fiscal. Sin embargo, en democracia, revirtió la tendencia erosionante de la dimensión social de la ciudadanía y mantuvo prácticamente intacto el sistema de políticas sociales (con excepción de la seguridad social que fue reformada en 1955). Argentina tuvo el mismo desempeño con respecto al sector social durante la dictadura que Uruguay, sin embargo operó una radical transformación del sector en democracia. Chile durante la dictadura introdujo el mercado como asignador de recursos dominante, revirtiendo completamente su sistema de políticas sociales. En democracia esto no fue modificado privilegiándose la profundización de las reglas de mercado sobre la dimensión social de la ciudadanía.

Esto significa que la transición a la democracia puede continuar, inercialmente, los procesos de reforma social son asumidos en dictadura o revertirlos. Esto dependerá de la forma en que el nuevo sistema democrático se articule. En particular depende del tipo de coalición democratizadora que se conforme de la percepción intelectual que los nuevos gobiernos tengan acerca del rol del mercado y del control que el nuevo régimen ejerza sobre los controles populares.

En Argentina la democratización y la crisis económica de las políticas heterodoxas, coadyuvaron a que se privilegiara el mercado como asignador de recursos y que lo social se supeditara a lo económico. Si bien se trató de crear un sistema de políticas sociales de tipo subsidiario (para neutralizar los efectos negativos de las políticas de ajuste cultural) la debilidad técnica de los elencos gubernamentales y su falta de espacio institucional definido, dificultaron su concreción.

En Chile, en cambio, la coalición democratizadora coherentemente impulsó la conformación de un nuevo sistema de políticas sociales. Las mismas se vieron facilitadas por la constitución de un elenco técnico altamente homogéneo en el marco de la coalición democratizadora. Este elenco asumió la necesidad de continuar profundizando el rol del mercado como garantía de crecimiento económico. En este marco las políticas sociales fueron percibidas como políticas para pobres antes que como políticas ciudadanas.

En Uruguay la restauración de un sistema democrático no significó un cambio en la percepción de las políticas sociales. Las mismas continuaron siendo, básicamente, políticas universales. Esta concepción ciudadana de las políticas sociales evitó la desarticulación de las coaliciones distributivas, con lo cual el proceso de crecimiento económico se dio en paralelo con mejoras en la distribución del ingreso.

Factores institucionales que hacen a la incorporación de los sectores populares en los procesos decisorios en materia de políticas públicas explican también los posteriores derroteros de las políticas sociales.

Uruguay restauró su sistema democrático y con ello los mecanismos de democracia directa. Durante 1985 y 1995 se procesaron tres referéndum en material social y económico. Uno de ellos permitió indexar el valor de las jubilaciones y pensiones a la variación del salario medio (con lo cual el 35% de los ancianos que vivían en situación de pobreza pudo salir de ella). Otro referéndum evitó la privatización de las empresas públicas y el tercero evitó una temprana reforma del sistema de previsión social.

En Chile en cambio, la democratización se produjo manteniendo “enclaves autoritarios” que hacen muy difícil incorporar la voluntad popular a los procesos decisionales. Además en la medida que las reformas se habían procesado en dictadura, las posteriores políticas públicas continuaron, el grueso de las políticas económicas de la dictadura.

En Argentina el gobierno de Menem profundizó los estilos excluyentes en materia decisional iniciados por Alfonsín. La posterior reforma del sistema judicial y la institución de la reelección presidencial profundizaron la naturaleza centralista y concentradora del sistema político en el Poder Ejecutivo. Además la inexistencia de mecanismos de democracia directa facilitó la aprobación de políticas sociales poco populares como la reforma del sistema previsional. Esta exclusión decisional fue funcional para la supeditación de lo social a lo económico.

Las relaciones laborales se establecieron de forma diferente en los tres países. En el caso de Chile los mecanismos de concertación neutralizaron el poder potencialmente disruptivo de los sindicatos. Los mismos, dirigidos por democristianos y socialistas (que son también miembros de la coalición de gobierno), acordaron el mantenimiento de la política de mercado y mantuvieron una política de no confrontación con el gobierno. En Argentina, mientras los sindicatos confrontaron fuertemente las políticas heterodoxas del gobierno de Alfonsín fueron, en cambio, más dóciles ante las políticas ortodoxas de Menem. Los mismos fueron debilitados y divididos en la confrontación con el gobierno de Alfonsín y, el gobierno justicialista, al desregular posteriormente las relaciones laborales los debilitó aún más. De esta forma el elenco tecno-burocrático del gobierno fue aislado de la presión popular. Esto facilitó la implementación de medidas económicas liberalizadoras y el sometimiento de lo social por lo económico. En el caso uruguayo, en cambio, el sindicalismo mantuvo su autonomía frente a los gobiernos democráticos y además encontró canales abiertos por el propio gobierno (negociación

colectiva) que le permitieron conjugar sus demandas reivindicativas con el crecimiento económico.

Es difícil hacer una evaluación o una prospectiva de las relaciones entre economía, políticas sociales y el futuro de la democracia con los elementos aportados e, inclusive, en el actual estado de desarrollo de las ciencias sociales. Sin embargo, la no reducción de la desigualdad, los estilos exclusionarios en materia de decisiones sobre políticas públicas, los estilos de liderazgo caudillista y altamente personalizados que se han construido, no parecen ser buenos antecedentes para la profundización democrática.

En segundo lugar, de la evidencia recogida en la experiencia de las economías más exitosas del Cono Sur, no parece nada claro que una estrategia que dé prioridad a la profundización de las reglas del mercado a la espera de que el crecimiento económico se convierta en igualdad social, de los resultados esperados. Para países de ingresos medios como los analizados, la politización y no la despolitización de los procesos decisionales en materia social y económica es lo que garantiza la mejora de los niveles de igualdad. Si esto es así, aún contemplando los actuales niveles de estabilidad democrática, cabe preguntarse si los procesos de crecimiento económico con mantenimiento o profundización de los niveles de desigualdad no podrán provocar que se atravesase el umbral del diseño tolerable.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, C. (1994). Politics and economics in the Argentina of the nineties (or, why the future is no longer what it used to be). In Smith, W. C.; Acuña, C. & Gamarra, E. A. Eds. *Democracy, markets and structural reform in Latin America*. London: Transaction Publishers.
- ASHFORD, D. (1986). *The emergence of the welfare states*. Oxford: Basil Blackwell.
- BANTING, K. (1955). Social policy challenges in a global society. In Morales-Gomez, D. & Torres, M. Eds. *Social policy in a global society*. Ottawa: IDRC.
- CEPAL. (1994). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (1995). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (1998). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL-OPS. (1994). *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*. Washington: OPS.
- CONAGHAN, C. M. (1998). *Restructuring domination: industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- CONAGHAN, C. M.; MALLOY, J. M. & ABUGATTAS, L. A. (1990). Business and the “Boys”: the politics of neoliberalism in the Central Andes. *Latin American Research Review*, 25(2), pp. 3-30.
- DE RIZ, L.; CAVAROZZI, M. & FELDMAN, J. (1987). *Concertación, estado y sindicatos en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CEDES.
- DOS SANTOS, W. G. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem Brasileira*. Río de Janeiro: Editora Campus.
- FILGUEIRA, C. (1985). Uruguay 1984: evidências e perspectivas da transição para a Democracia. *Contexto Internacional*,1(1).
- FILGUEIRA, F. (1991). El Movimiento Sindical en la encrucijada: restauración y transformación democrática. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 4, pp. 67-82.
- FILGUEIRA, F. & PAPADOPULOS, P. (1997). Putting conservatism to good use? Long crisis and vetoed alternatives in Uruguay. In Chalmers, D. et al. Eds. *The new politics of inequality in Latin América: rethinking participation an representation*. New York: Oxford University Press.
- FOXLEY, A. (1983). *Latin American experiments in neoconservative economics*. Los Angeles: University of California Press.
- HIRSCHMAN, A. (1970). *Exit voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.

ISUANI, E. A. & SAN MARTINO, J. A. (1993). *La Reforma Previsional Argentina: opciones y riesgos*. Buenos Aires: Mio y Davila.

ISUANI, E. A. & SAN MARTINO, J. A. (1995) a. El nuevo Sistema Previsional Argentino. ¿Punto Final a una Larga Crisis? *Boletín Informativo Techint*, n. 281, pp. 41-56

ISUANI, E. A. & SAN MARTINO, J. (1995) b. El nuevo Sistema Previsional Argentino. ¿Punto final una larga crisis? *Boletín Informativo Techint*, n. 282, pp. 43-67.

LO VUOLO, R. & BARBEITO, A. (1993) a. *La modernización excluyente: transformación económica y estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF/CIEPP/LOSADA.

LO VUOLO, R. & BARBEITO, A. (1993) b. *La nueva obscuridad de la política social: del Estado Populista al Neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Davila.

MALLOY, J. M. (1989). Policy analysts, public policy and regime structure in Latin America. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2(3), pp. 315-337.

MALLOY, J. M. (1993). Statecraft, social policy and governance in Latin America. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 6(2), pp.220-274.

MARTÍNEZ N, R. (1995). Los Programas para combatir la pobreza en Argentina. En Raczynsky, D. Ed.1995. *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*. Santiago de Chile: CIEPLAN – BID.

MIDAGLIA, C. et al. (1994). Políticas sociales en el Uruguay: recursos institucionales y propuestas para la orientación de políticas. Montevideo: CIESU.

MIDEPLAN. (1991). *Evolución de las políticas sociales en Chile*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.

MIDEPLAN. (1992). *Avanzando en equidad*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.

MULLER, P. (1985). Un schéma d´analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, 35(2), pp. 165-189.

O'DONELL, G. A. (1976). Modernization and Bureaucratic – Authoritarianism: studies in south american politics. *American Political Science Review*, 70(3), pp. 992-993.

OLSORI, M. (1982). *The rise and decline of nations: economic growth, stagflations and social rights*. London: Yale University Press.

PAPADOPULOS, J. (1992). *Seguridad social y política en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.

PAPADOPULOS, J. (1995). Pensamiento social e intervención pública: pobreza, políticas sociales y democracia. *Revista Interamericana de Planificación*, 28 (109).

- PAPADOPULOS, J. Social security in Uruguay: a delayed reform. In Cruz Saco, M. A. & Mesa-Lago, C. Eds. *Social security and health reform in Latin America*. (forthcoming). Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- PAYNE, L. A. (1994). *Pragmatic actors: Brazilian industrial elites and democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- PUCCI, F. (1992)a. La negociación colectiva en el gobierno neoliberal. INF. n° 52/92. Montevideo: CIESU.
- PUCCI, F. (1992)b. *Sindicatos y negociación colectiva 1985-1989*. Montevideo: CIESU.
- RACZYNSKI, D.; VERVARA, P. & VERGARA, C. (1993). *Políticas sociales: prioridades de investigación y necesidades de capacitación en Chile*. Santiago de Chile: CIEPLAN. Notas técnicas 156.
- RACZYNSKI, D. (ed.). (1995). *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*. Santiago de Chile: Cieplan – BID.
- RAMOS, J. (1986). *Neoconservative economics in the southern cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- REMER, K. L. (1990). Democracy and economic crisis: the latin american experience. *World Politics*, 42(3), pp. 315-335.
- SILVA, P. (1994). Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. In Drake, P. Ed. *Money doctors, foreign debt and economic reforms in Latin América from the 1890s to the present*. Wilmington: SR. Books.
- VACS, A. (1993, abril). *Between restructuring and impasse: liberal democracy, exclusionary policy making and neoliberal programs in Argentina and Uruguay*. Artículo presentado en Deeping Democracy and Representation in Latin America (17-18 de abril de 1993), Pittsburgh, Estados Unidos.
- WALDEMAN, P. (1993). The Peronism of Peron and Menem: from justicialism to liberlism? In Lewis, C. & Torrents, N. Eds. *Argentina in the Crisis Years (1983-1990)*. London: Institute of Latin American Studies.

NOTAS

-
1. No disponeos de información comparable sobre la evolución del crecimiento económico desde 1970, por lo tanto no es posible asociar crecimiento con pobreza a largo plazo.
 2. Los tres regímenes autoritarios del Cono Sur tenían muchas semejanzas pero también grandes diferencias. Inicialmente las semejanzas políticas fueron las más resaltadas para explicar el cambio del modelo económico. Más tardíamente se comenzaron a percibir las grandes diferencias que la variable régimen (autoritario/democrático) encubría (Remmer 1990).
 3. El énfasis es nuestro.
 4. En 1989, una coalición de asociaciones de jubilados y sectores de la izquierda política impulsaron un referéndum de reforma constitucional que proponía la indexación del valor de las pasividades de acuerdo a la variación del salario medio. La reforma fue aprobada por el 80% de los votantes. En 1991 (durante el segundo gobierno democrático), una coalición de la izquierda política, sectores minoritarios de otros partidos, el movimiento sindical y otros movimientos sociales derogaron, vía referéndum (con el 72% de los votos emitidos) una ley marco para la privatización de las empresas públicas. En 1994 una ley de reforma del sistema previsional (opuesta por las asociaciones de jubilados y pensionistas) fue derogada también en consecuencia de un referéndum nuevamente apoyada por una coalición redistribucionista.
 5. El sistema era de tipo Bismarkiano, habiéndose transformado su mecanismo de capitalización colectiva en un régimen de reparto intergeneracional, administrado públicamente en régimen corporativo. El nuevo sistema es mixto: de reparto intergeneracional y capitalización individual y de administración pública y privada.