DOCUMENTO DE TRABAJO. JP2006 / 01

Las dimensiones políticas de un nuevo contrato social en América Latina: una perspectiva histórica comparada (1990-2005)

RAQUEL PÉREZ MÁRQUEZ



El Centro de Estudios Andaluces es
una entidad de carácter científico y
cultural, sin ánimo de lucro, adscrita
a la Consejería de la Presidencia
de la Junta de Andalucía.
El objetivo esencial de esta institución
es fomentar cuantitativa y cualitativamente
una línea de estudios e investigaciones
científicas que contribuyan a un más
preciso y detallado conocimiento de
Andalucía, y difundir sus resultados
a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea
generar un marco estable de relaciones
con la comunidad científica e intelectual
y con movimientos culturales en
Andalucía desde el que crear verdaderos
canales de comunicación para dar
cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

**Las opiniones publicadas por los autores en
esta colección son de su exclusiva responsabilidad**

© 2006. Fundación Centro de Estudios Andaluces
Depósito Legal: SE-4428-06
Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

Documento de Trabajo
Serie Economía JP2006/01

Centro de Estudios Andaluces

Las dimensiones políticas de un nuevo contrato social en América Latina: una perspectiva histórica comparada (1990-2005)

Raquel Pérez Márquez
Centro de Estudios Andaluces

RESUMEN
En este artículo se consideran las variables políticas, implícitas en el proceso de transformación del modelo corporativo de Protección Social, vigente en América Latina desde los años 30 a los años 80, así como su actual redefinición bajo el nuevo modelo focalizado de Política Social. La transición hacia la *democracia* y el *mercado,* durante la década de los 90, permite la emergencia de nuevas tensiones entre la "gobernabilidad democrática" y la aguda "polarización social", que caracteriza a las sociedades latinoamericanas. En este sentido, el nuevo modelo de crecimiento económico neoliberal, frente al proteccionismo del Estado nacional-desarrollista (y su lógica clientelar, definida por el intercambio entre el voto corporativo y las prestaciones públicas), marca la aparición de nuevos riesgos socioeconómicos, que modifican también los parámetros mismos de la "vulnerabilidad social". El duro impacto de las crisis económicas de los últimos años sobre los niveles de pobreza (y su traducción política en el deterioro de la gobernabilidad democrática), así como el crecimiento de la informalidad y precariedad laborales, con la reducción de los beneficiarios del Sistema de Seguridad Social, nos permiten concluir que la *estabilidad* anticipa su valor intrínseco, como premisa de la acción política y la racionalidad pública.

Palabras clave:
Estado de Bienestar, Política Social, Gobernabilidad democrática, América Latina.

Centro de Estudios Andaluces

Sumario:

1.Introducción.

2. Objetivos generales.

2.1. El modelo corporativo del Estado nacional-desarrollista en América Latina: actores e instrumentos de protección social.

2.2. La crítica neoliberal del Estado populista y sus desviaciones en la nueva concepción de la gestión pública.

2.3. Clarificación del vínculo explicativo entre las variables "*gobernabilidad democrática*" y "*polarización social*" en el marco del diagnóstico institucional comparado del perfil de la política social en América Latina.

2.4. Reflexión en torno al diseño de un nuevo "pacto social" más adecuado al principio democrático de *equidad*. Elaboración de algunos marcos analíticos de respuesta: hacia una reformulación de lo *público* y de las complejas relaciones entre *Estado* y *Sociedad*.

3. Planteamiento de hipótesis:

3.1. La dualidad y la fragmentación como expresión de la ruptura del pacto social.

3.2. El horizonte creciente de la informalidad en el acceso a los bienes públicos y la crisis del modelo clásico de Seguridad Social.

3.3. Heterogeneidad social y crisis de gobernabilidad democrática.

3.4. Parámetros de estudio comparado de la Política social en América Latina: actores, objetivos de planeación, instrumentos y balance de resultados durante el período (1990-2005).

4. Ruptura del pacto desarrollista: la disolución del vínculo corporativo bajo el modelo económico neoliberal.

5. El nuevo perfil de la política social en América Latina: de la *exclusión corporativa* a la *selección focalizada*.

6. Claves la relación entre "*gobernabilidad democrática*" y "*polarización social*".

7. Hacia una reformulación de la Política Social: *propuestas normativas*.

8. Conclusiones.

9. Referencias bibliográficas.

Centro de Estudios Andaluces

Índice de cuadros gráficos:

1. Índice de Reforma Económica en América Latina (1985-2000).
2. Crecimiento anual del PIB en América Latina (1951-1994).
3. Crecimiento anual del PIB en América Latina (1995-2002).
4. Hogares y población en situación de pobreza e indigencia (1990-1997).
5. Ciudadanía social: Desigualdad y Pobreza.
6. Crisis de gobernabilidad democrática en América Latina.
7. Paradigmas de la Política Social.
8. Modelos de desarrollo y política social.
9. Balance comparado de los modelos de protección social en América Latina.
10. Derechos políticos, civiles y sociales.
11. América Latina y el Caribe (18 países): Gasto público social en porcentaje del PIB nacional.
12. Gasto público en salud en América Latina: porcentaje del PIB (1980-2000).
13. Gasto público en educación en América Latina: porcentaje del PIB (1980-2000).
14. Índice de Desarrollo Humano en América Latina (1975-2001).
15. América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza crítica (1980-2002).
16. Evolución de indicadores sociales básicos de Desarrollo Humano en América Latina (20 países): período (1990/1995 – 2000/2005): (esperanza de vida, tasa de mortalidad infantil, porcentaje de subnutridos).
17. Evolución de indicadores sociales básicos de Desarrollo Humano en América Latina (20 países): período (1990/1995 – 2000/2005): (tasa de analfabetismo, abastecimiento de agua, acceso a saneamiento).

Centro de Estudios Andaluces

"Todos los Estados bien gobernados y todos los príncipes inteligentes han tenido cuidado de no reducir a la nobleza a la desesperación, ni al pueblo al descontento".

Niccolò Machiavelli.

1. Introducción:

Durante las dos últimas décadas, la aplicación de programas económicos de ajuste, de corte neoliberal, en la mayor parte de los países de América Latina ha tenido profundos costes sociales[1]. De ahí, la necesidad de reflexionar sobre los planteamientos de un nuevo "contrato social" más adecuado al principio democrático de *equidad*. En este sentido, el incremento de la *vulnerabilidad* de amplios sectores de la ciudadanía, como consecuencia de la desarticulación de las redes de protección social tradicionales, implícitas en el entramado institucional del Estado nacional-desarrollista[2], ha generado profundas fracturas entre los sectores *ganadores* y *perdedores* de las nuevas reformas económicas. La emergencia de sociedades polarizadas, que ponen en riesgo los ejes de la *gobernabilidad democrática*, obliga a la consideración de la "frágil virtud" del modelo neoliberal para ordenar por sí mismo los resortes de la producción y el crecimiento económicos, la distribución social y la reciente paz democrática. Asimismo, las propuestas, *políticas* y *técnicas*, de modelos de Estado de Bienestar, aplicables a los países de América Latina, asumen una definición *plural,*[3] que puede ser percibida en mejor grado, mediante el análisis comparado, siendo la *política social* el objeto mismo de la comparación, en el *espacio* y en el *tiempo*, a fin de conocer con mayor precisión las transformaciones operadas en el paradigma neoliberal y sus desiguales rendimientos.

Nuestro artículo se centra en la descripción de los modelos de *protección social*, en términos de políticas públicas, propias de los nuevos Estados *mínimos* del modelo neoliberal, así como sus aciertos y sus errores, en un marco de evolución histórica, menos sujeto a prejuicios ideológicos, que al intento de exponer un cierto balance crítico. En el orden teórico, se abordará, en profundidad, la relación entre las distintas variables, vinculadas a las

[1] "La agenda social fue conformada bajo la influencia de los organismos multilaterales de crédito" (Pando, 2003).

[2] "Las únicas épocas donde ha habido un intento reconocido de aminorar las desigualdades han sido las de los variados gobiernos vividos en casi todos los países entre 1940 y 1970, período en el que se instó el fomento del desarrollo social con grados de distribución social en políticas de educación, salud y seguridad social de los que se beneficiaron, fundamentalmente, los sectores urbanos" (Malaret, 2004).

[3] "Sin embargo, durante la década de los 90s los países de la región han promovido transformaciones dispares en sus sectores sociales: mientras algunos avanzaron cambios en sus modelos de protección social, otros han mantenido sus sistemas prácticamente inalterados. Al mismo tiempo, el desempeño de las políticas sociales de los distintos países y sub-regiones ha sido dispar" (Castiglioni y Vicherat, 2003).

Centro de Estudios Andaluces

"nuevas formas de regulación política del espacio social" (Simon y Picazo, 2005), así como su diversa capacidad explicativa. En el terreno empírico, el recurso metodológico a la comparación, histórica y geográfica, permitirá trazar, con sentido práctico, el rostro mudable de la *política social* en América Latina, del mismo modo que extraer algunas conclusiones respecto de sus éxitos y fracasos relativos, actores y procedimientos implicados, y lógicas convergentes o divergentes. Si, teóricamente, se discute la función del Estado, el mercado y los espacios de la sociedad civil en la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia *social*, desde una concepción específica de la relación *politics/policies*, la presentación comparada de la experiencia concreta, registrada en los países de la región, matizará las premisas (político-institucionales, técnicas, socioeconómicas, culturales,...etc.) de esta nueva *concertación*, orientada a la provisión de instrumentos de protección social más eficaces en el ámbito de las políticas públicas en América Latina.

Cuadro 1: Índice de reforma económica en América Latina (1985-2000):

País:	**1985:**	**1987:**	**1989:**	**1991:**	**1993:**	**1995:**	**1997:**	**1998:**	**1999:**	**2000:**
Argentina	0,61	0,60	0,71	0,84	0,86	0,86	0,87	0,87	0,86	0,86
Bolivia	0,44	0,65	0,62	0,78	0,80	0,80	0,87	0,87	0,85	0,86
Brasil	0,48	0,46	0,66	0,68	0,72	0,79	0,78	0,77	0,79	0,81
Chile	0,61	0,66	0,72	0,76	0,79	0,81	0,82	0,84	0,84	0,84
Colombia	0,57	0,65	0,67	0,65	0,75	0,78	0,78	0,80	0,79	0,80
Costa Rica	0,48	0,61	0,75	0,77	0,80	0,81	0,84	0,85	0,85	0,86
Ecuador	0,55	0,54	0,56	0,61	0,76	0,77	0,79	0,79	0,80	0,82
El Salvador	0,54	0,54	0,55	0,76	0,84	0,85	0,84	0,85	0,84	0,84
Guatemala	0,52	0,65	0,68	0,81	0,83	0,82	0,86	0,87	0,85	0,84
Honduras	0,62	0,61	0,62	0,65	0,75	0,78	0,82	0,86	0,87	0,85
México	0,57	0,62	0,74	0,77	0,78	0,78	0,81	0,82	0,81	0,81
Nicaragua	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Panamá	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Paraguay	0,47	0,55	0,59	0,74	0,81	0,82	0,82	0,81	0,81	0,81
Perú	0,39	0,45	0,48	0,75	0,82	0,83	0,86	0,86	0,86	0,86
República Dominicana	0,44	0,44	0,43	0,61	0,74	0,85	0,86	0,85	0,85	0,83
Uruguay	0,83	0,79	0,80	0,80	0,80	0,82	0,84	0,83	0,83	0,83
Venezuela	0,45	0,46	0,54	0,57	0,67	0,71	0,74	0,79	0,77	0,72
América Latina	0,54	0,58	0,63	0,72	0,78	0,80	0,83	0,83	0,83	0,83

Fuente: (CEPAL, 2003).

Nota: El índice de reforma económica se conforma de cinco componentes: políticas de comercio internacional, políticas impositivas, políticas financieras, privatizaciones y cuentas de capitales. El índice va de 0 (que indica una falta de reformas orientadas al mercado) a 1 (que indica la aplicación de reformas fuertemente orientadas al mercado.

Observaremos la interrelación entre las distintas variables de análisis desde el concepto de "*gobernabilidad democrática*". Respecto de los parámetros institucionales de la política social nuestra atención se centra, especialmente, en las élites políticas, al integrar los cuadros del liderazgo y

Centro de Estudios Andaluces

constituirse en actores primordiales de los procesos gubernamentales. En este sentido, en América Latina, "la democracia parece haber ganado legitimidad, pero carece de eficacia" (Linz, Lipset y Bunger Pool, 1997: 34), ilustrando la *dimensión social* de un desencanto hacia la política, que si no retrotrae a los regímenes de América Latina hacia nuevos implantes autoritarios, sí introduce severas cotas de apatía y desmovilización política e ideológico-cultural. La transformación de los contenidos de la política (Lechner, 1996) ha permitido la emergencia cívica de nuevas demandas, centradas en el doble eje de la *estabilidad* y la *protección*. En esta línea, se señala la necesidad de generar un orden social estable y recurrente en sus pautas de reproducción histórica frente a la volatilidad de los episodios hiperinflacionarios y la vulnerabilidad perversa hacia los choques financieros externos. La *estabilidad* anticipa su valor intrínseco, como premisa de la acción política y la racionalidad pública. Por otra parte, el reclamo de *protección* ilustra la prioridad de diseñar formas institucionales orientadas a la disolución de los riesgos, que amenazan la seguridad individual y colectiva en los ámbitos normativo y socioeconómico. Ambos presupuestos dotan de contenido a un escenario político, que otorgue plenas garantías al ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, bajo una propuesta doble de objetivos: la promoción de la legitimidad democrática, así como la gestión eficaz de las crisis socioeconómicas de la economía mundial, asentando "el tradicional concepto de gobernabilidad estatal sobre un nuevo marco de referencia" (Mainwaring, 2000: 255).

Hemos señalado que la amenaza a la continuidad de la democracia en América Latina no proviene tanto de la existencia de actores sociales y políticos, que ejercen una oposición desleal (Linz, 1987) al régimen de competencia pluralista, como de la recurrencia de profundas crisis socioeconómicas, que redundan en la fragilidad institucional del Estado. Éste convierte en una "prueba de eficiencia" la aplicación y el desarrollo de las reformas institucionales y económicas, contenidas en las transiciones hacia la *democracia* y el *mercado*. Si bien los retos de la transformación económica en América Latina han situado a las democracias recientes en los márgenes de una *ecuación social* delicada, los factores de consolidación democrática no tienen, de forma exclusiva, una raíz político-institucional, sino que hacen referencia a la capacidad de las élites políticas y el desempeño institucional democrático para asumir la reorganización de la economía y el cambio de modelo de regulación social. "Por ello mismo las fórmulas populistas y/o nacional-desarrollistas, que habían sostenido las políticas públicas anteriores al autoritarismo y con las que no habían roto los nuevos liderazgos democráticos resultaban caducas: no sólo no podían resolver la crisis, sino que formaban parte fundamental de ella" (Portantiero, 2000: 335). La desarticulación de los componentes corporativos, vinculados a la lógica patrimonial del Estado[4] desarrollista es la variable implícita en la construcción de las democracias neoliberales de las sociedades latinoamericanas. Y ello, bajo la condición agravante de enfrentar la incertidumbre de una crisis, que se ha saldado con el

[4] El intercambio de prebendas públicas entre las élites de gobierno y los ciudadanos, que ilustraba la raíz populista del entendimiento de la política, a través de la asignación de votos como contrapartida de la concesión de determinados bienes, modificó las concepciones de lo público y lo privado, del interés particular y el interés general o el *bien común* en los sistemas políticos de América Latina.

fracaso[5], durante el primer período de transición, culminado a fines de los ochenta, de la mayor parte de las élites gobernantes en América Latina, que "no habían logrado construir la fuerza política necesaria para gobernar la emergencia" (Portantiero, 2000: 338). Desde la comparación histórica, si el tránsito a la modernidad en occidente armonizó el vínculo entre *democracia* y *mercado*, a través de la creación de las instituciones partidarias y el diseño institucional del Estado de Bienestar (Offe, 1998), en una conjunción de los derechos civiles, políticos y socioeconómicos, los Estados desarrollistas de América Latina, absorbidos por la presión de la deuda externa y el deterioro del modelo industrializador por sustitución de importaciones, emergían de la noche autoritaria en una escena plagada de dificultades, ligadas al complejo ajuste entre "democracia política" y "liberalización económica". Se inducía, como premisa necesaria, la construcción de liderazgos fuertes, capaces de afrontar desde una institucionalidad democrática los retos de la industrialización tardía. Las tensiones entre *capitalismo* y *democracia* son resueltas bajo una forma de compatibilidad histórica garantizada por "la aparición y desarrollo gradual de dos principios mediadores: (...) los partidos políticos de masas y la competencia entre partidos y el Estado de Bienestar Keynesiano" (Offe, 1988: 59). El ajuste entre las funciones asociadas a las estructuras políticas y económicas ha encontrado su espacio histórico de realización en Europa tras los episodios de las dos guerras mundiales.

En un ejercicio de prospectiva, el autor (Offe, 1988) examina el futuro del "lazo institucional", que ha sostenido la compatibilidad entre *democracia* y *mercado*, y establece que la tensión entre *representación* y *eficacia* –"entre el principio democrático de igual participación de masas y el principio económico de poder desigual y privado de adopción de decisiones" (Offe, 1988: 71)- se resuelve en un declive del sistema de las instituciones partidarias, como forma tradicional de participación política frente a otras modalidades de acción colectiva. "El objetivo de la política keynesiana es la promoción del crecimiento y del pleno empleo, y el propósito estratégico del Estado de Bienestar es la protección de los afectados por los riesgos y contingencias de la sociedad industrial (...)" (Offe, 1988: 79). En esta dirección, las bases de la legitimidad democrática no pueden disociarse de sus rendimientos socioeconómicos (en términos de "eficacia percibida" por los sectores sociales sobre la capacidad del régimen para emitir soluciones a sus problemas), ni tener anclajes tan abstractos, aún entendiendo que el orden político no se define por su calidad instrumental respecto de las reglas de la economía. De este modo, en un *impasse crítico*, en términos socioeconómicos, se produce un juego de interrelaciones, que redundan en el deterioro de las instituciones políticas a mediano plazo, con raíz en una grave pérdida de la legitimidad[6].

[5] "(...) La crisis económica devoró a los gobiernos. La bancarrota fiscal, la hiperinflación, las vacilaciones entre el decisionismo y el consenso como políticas gubernamentales y el deterioro del nivel de vida que generaba protestas colectivas, alimentaron un círculo progresivo de deslegitimación (...). Concluía así el período idílico de la autosuficiencia de la democracia política" (Portantiero, 2000: 340-341).

[6] "La tesis neoliberal podría concentrarse en la política de las *tres des*: (...) la mano invisible y el Estado mínimo consiste en: Desprotección de la economía vía la apertura comercial y financiera a la competencia internacional, Desestatalización de la economía vía la privatización de las empresas públicas y Desregulación de la economía vía la liberalización de los mercados internos" (F. De la Cruz, 2003).

Centro de Estudios Andaluces

Cuadro 2: Crecimiento anual del PIB en América Latina (1951-1994):

País:	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1990	1991	1992	1993	1994
Argentina	2,8	4,3	2,8	-1,9	4,1	10,6	9,6	5,9	5,8
Bolivia	0,4	5,6	4,0	0,5	3,8	5,4	1,7	4,3	4,8
Brasil	6,8	6,1	8,6	1,6	2,6	1,0	-0,3	4,5	6,2
Chile	4,0	4,2	2,5	2,4	5,9	7,3	10,8	6,9	5,0
Colombia	4,6	5,2	5,7	5,3	2,5	1,8	3,6	4,4	5,9
Costa Rica	7,1	6,8	5,5	4,4	5,0	1,6	8,8	7,1	4,6
Ecuador	4,9	4,7	8,9	1,8	1,8	5,0	3,0	2,2	4,4
El Salvador	4,7	5,6	2,6	-0,9	4,4	2,8	7,3	6,4	6,0
Guatemala	3,8	5,5	5,7	0,9	4,2	3,7	4,9	4,0	4,1
Honduras	3,1	5,0	5,6	2,3	3,2	2,7	5,8	7,1	-1,9
México	6,1	7,0	6,7	1,7	3,5	4,2	3,7	1,8	4,5
Nicaragua	5,3	6,9	0,2	-1,2	3,7	-0,4	0,8	-0,4	4,0
Panamá	4,8	8,0	5,3	0,9	4,5	9,0	8,2	5,3	3,1
Paraguay	2,7	4,7	8,7	3,1	1,8	2,5	1,7	4,0	3,0
Perú	5,5	5,0	3,9	-2,1	4,0	2,7	-0,4	4,8	12,7
República Dominicana	5,7	5,1	7,0	4,7	5,8	0,9	8,0	3,0	4,7
Uruguay	2,1	1,5	3,0	0,4	2,9	3,7	8,3	3,5	7,0
Venezuela	7,6	6,0	1,8	0,4	2,4	10,5	7,0	-0,4	-3,7
América Latina	5,0	5,6	5,9	1,1	3,2	3,9	3,3	3,9	5,3

Fuente: (CEPAL, 2003).

La discusión se centra aquí en la naturaleza (política o socioeconómica) de las variables, que explican el proceso democrático: “a largo plazo, parece razonable suponer que la expansión de la riqueza y la educación mundiales será el factor estructural más poderoso para facilitar la difusión y profundización de la democracia. Pero (...) el desarrollo democrático es probabilista, abierto y reversible. El desarrollo económico y social contribuirá, pero, en última instancia, la diferencia la marcará el liderazgo, la opción y la acción políticas en muchos niveles” (Diamond, 2000: 98). La concepción de una secuencia universal sobre el origen de la democracia, vinculada a la modernización económica (Lerner, 1958; Lipset, 1963), revela su eurocentrismo y el signo optimista de su prospectiva en las experiencias autoritarias, que han atravesado los procesos políticos de numerosos países de América Latina, así como el vértice histórico de las relaciones centro-periferia. Su recuperación teórica, en los umbrales explicativos de las recientes transiciones políticas, permite considerar, nuevamente, la asociación empírica entre modernización y democracia en varios sentidos esclarecedores. En esta dirección, es preciso reconocer la raíz compleja y multidimensional de los desarrollos democrático y socioeconómico. De este modo, podemos concluir tanto la asociación determinante de la democracia con algunos aspectos del crecimiento socioeconómico, como su derivación *ex-post* por efecto acumulativo a mediano plazo del mismo proceso modernizador. En este orden, “las verdaderas

Centro de Estudios Andaluces

relaciones entre desarrollo y democracia sólo son discernibles en períodos de varias décadas" (Putnam, 1993). La hipótesis, que se sugiere en este artículo (Coppedge, 2000) entiende la modernización económica y social como factor de articulación de una ciudadanía dotada de poderosas capacidades para promover el funcionamiento de las instituciones democráticas (procedimientos electorales, partidos políticos, parlamento, gobierno,...etc.). Así, "la noción de pacto[7] democrático refiere el acuerdo y establecimiento de reglas e instituciones entre las principales líderes y dirigentes políticos para procesar institucionalmente el conflicto y las incertidumbres típicas de una sociedad pluralista" (Mainwaring, 2000: 217).

Cuadro 3: Crecimiento anual del PIB en América Latina (1995-2002):

País:	**1995:**	**1996:**	**1997:**	**1998:**	**1999:**	**2000:**	**2001:**	**2002:**
Argentina	-2,9	5,5	8,0	3,8	-3,4	-0,8	-4,4	-11,0
Bolivia	4,7	4,5	4,9	5,0	0,3	2,3	1,3	2,0
Brasil	4,2	2,5	3,1	0,1	1,0	4,0	1,5	1,5
Chile	9,0	6,9	6,8	3,3	-0,7	4,4	2,8	1,8
Colombia	4,9	1,9	3,3	0,8	-3,8	2,2	1,4	1,6
Costa Rica	3,9	0,8	5,4	8,3	8,0	2,2	1,0	2,8
Ecuador	3,0	2,3	3,9	1,0	-7,9	2,3	6,0	3,4
El Salvador	6,2	1,8	4,2	3,8	3,4	2,1	1,9	2,3
Guatemala	5,0	3,0	4,4	5,1	3,9	3,4	2,4	1,9
Honduras	3,7	3,7	4,9	3,3	-1,5	4,8	2,7	2,0
México	-6,2	5,4	6,8	5,0	3,7	6,8	-0,4	1,2
Nicaragua	4,4	5,1	5,4	4,1	7,4	6,4	3,0	0,5
Panamá	1,9	2,7	4,7	4,6	3,5	2,6	0,4	0,4
Paraguay	4,5	1,1	2,4	-0,6	-0,1	-0,6	2,4	-3,0
Perú	8,6	2,5	6,8	-0,5	0,9	3,0	0,2	4,5
República Dominicana	4,3	7,2	8,2	7,4	7,8	7,3	2,7	4,0
Uruguay	-2,3	5,0	5,4	4,4	-3,4	-1,9	-3,4	-10,5
Venezuela	5,9	-0,4	7,4	0,7	-5,8	3,8	2,9	-7,0
América Latina	1,0	3,6	5,2	2,2	0,4	3,7	0,3	-0,5

Fuente: (CEPAL, 2003).

La decisión de los actores en los procesos transicionales permitió la "*recuperación de la autonomía de la política*" frente a las variables sociales y económicas, y una ruptura con la raíz determinista del peso estructural ejercido por los factores económicos sobre las oportunidades de construcción y persistencia de la democracia, colocando "como eje de su análisis el comportamiento de los actores políticos, sus potencialidades políticas y su capacidad de producción y reproducción político-social" (Mainwaring, 2000:

[7] Diversos autores (Di Palma, 1991; O'Donnell y Schmitter, 1991) han elaborado modelos teóricos de estudio de los procesos de transición y consolidación democráticas en los que se subordinan las variables económicas, como premisas estructurales de éxito de la secuencia democratizadora, y se acentúa el énfasis analítico sobre la dimensión estratégica de la interacción entre los actores sociales y políticos en el marco –dinámico y coyuntural- del proceso de construcción democrática.

Centro de Estudios Andaluces

227). En América Latina, los rendimientos institucionales y socioeconómicos de las democracias recientes han mostrado índices de eficacia muy bajos, ya se atienda a los parámetros de crecimiento económico sostenido, distribución equitativa de la riqueza, ampliación de los resortes de participación política o incremento del bienestar social. Su persistencia institucional no ha decaído, aunque las deformaciones delegativas (O`Donnell, 1991), amparadas en fórmulas neopopulistas de liderazgo (Perú, Venezuela, Ecuador, Argentina,...etc.) hayan deteriorado notablemente la calidad democrática de estos regímenes políticos. En el debate sobre las precondiciones político-institucionales, implícitas en la formulación de políticas públicas, adecuadas a enfrentar los costes sociales, impuestos por los programas de ajuste, consideramos el siguiente dilema: "los gobiernos se enfrentan con la alternativa de involucrar a un amplio abanico de fuerzas políticas en la definición de las reformas, comprometiendo con ello su coherencia económica, o bien intentar socavar cualquier oposición contra el programa" y subvertir, consecuentemente, "el estilo participativo necesario para mantener el consenso[8]" (Przeworski, A., 1991). Un giro en el análisis, que vuelve a situar a la *política* en un primer plano (Paramio, 1999), sobre todo, si entendemos que "no tiene sentido reducir las elecciones políticas a los dictados de las circunstancias económicas, pues las circunstancias económicas no se imponen de manera no ambigua, ni siquiera en momentos de crisis extraordinarias" (Weir y Skocpol, 1993: 99).

2. Objetivos generales:

A continuación, se enumeran los objetivos generales, desarrollados de manera más perfeccionada en nuestra propuesta de comunicación. Constituyen epígrafes diferenciados de una misma secuencia: la transformación de los modelos de protección social en América Latina en el marco de las dos últimas décadas (1990-2005). La liberalización económica se produce, además, en un contexto de apertura democrática de las relaciones políticas.

1) Breve descripción de los actores e instrumentos de protección social, implícitos en el modelo corporativo del Estado desarrollista, frente a los principios de política social del nuevo Estado neoliberal.
2) Relación de los factores explicativos del declive de lo *social* en la definición de la nueva agenda pública de los Estados neoliberales de América Latina. La crítica neoliberal del Estado populista y sus desviaciones desde el nuevo modelo de gestión pública.
3) Clarificación del vínculo explicativo entre las variables "*gobernabilidad democrática*" y "*polarización social*" en el marco del diagnóstico institucional comparado del perfil de la política social en América Latina. La experiencia neoliberal en América Latina. Los fallos del mercado.

[8] "(...) la distribución de las reformas económicas no se produce de forma tan previsible y automática como cabría pensar, ni en el tiempo ni en los distintos grupos sociales: puede suceder que las pérdidas se vean recompensadas en algunos casos por las ganancias. En segundo lugar, puede suceder que quienes mayores costes asumen con la introducción de las reformas sean quienes menos capacidad poseen para oponerse a ellas" (Paramio, 1999).

Centro de Estudios Andaluces

Consecuencias políticas y socioeconómicas de las medidas de ajuste macroeconómico: la inequidad social.

4) Presentación de indicadores cuantitativos, que estiman los principales rubros de la política social por países, referidos tanto al porcentaje de gasto público de los gobiernos sobre el PIB nacional, como a sus cifras desagregadas en materias de salud y educación básicas. Asimismo, se considera su evolución en los últimos quince años (1990-2005), en tanto que período de aplicación de las reformas económicas, a fin de conocer el promedio de expansión del gasto social latinoamericano en los sectores de seguridad social, educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento. También se exponen indicadores sobre el nivel de concentración del ingreso (como medida de la desigualdad social) en los países de la región e indicadores básicos de Desarrollo Humano. La principal fuente consultada para la obtención de los datos es la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
5) Aproximación de algunas claves de reflexión en torno a la construcción de un nuevo "pacto social" superador de las deficiencias del actual modelo de regulación socioeconómico. En este sentido, se considera la función de las élites políticas en la dirección del proceso de reorganización de la economía y el cambio de modelo de regulación social. Elaboración de algunos marcos analíticos de respuesta: hacia una reformulación de lo *público*, en el ámbito de una conceptualización más compleja de las relaciones entre *Estado* y *Sociedad*[9].

3. Planteamiento de hipótesis:

Si bien, consideramos el carácter genérico, que caracteriza a nuestra presentación dentro del simposio sobre *"Protección social en América Latina: experiencias de un nuevo modelo social"*, podemos matizar la cuestión de si, realmente, existe una *política social* en los diversos países de la región[10], cuáles son sus aproximaciones y divergencias, cuál su umbral de éxito o fracaso relativos, cuál su evolución durante el último período (1990-2005) y cuáles sus actores e instrumentos de programación específicos. Nuestro trabajo, incluye la perspectiva histórica, la elaboración conceptual y el análisis comparado. De este modo, inicialmente, pondremos en juego las variables, que explican la transformaciones del Estado en el actual desempeño de sus funciones de regulación y distribución social en América Latina. Y, por otra parte, examinaremos el flujo de las demandas colectivas, así como su rango excesivo frente a la capacidad de redistribución real de la economía y su ritmo de crecimiento interno, teniendo en cuenta los costes y beneficios del proceso de modernización económica, que genera una brecha creciente, aunque difusa,

[9] "Si el objeto de la reforma del Estado –y, eventualmente, de la democratización- es el fortalecimiento de la sociedad civil, su contenido no puede ser definido como un programa desde el Estado, sino a la inversa: sólo asumida desde la perspectiva de la sociedad es como se puede recubrir de sentido la propia transformación del Estado" (Cunill, 1997: 56).

[10] "En el curso de los procesos de ajuste de los ochenta y durante la recuperación macroeconómica, que han representado los noventa, existen diferencias entre países. Esas diferencias se fundamentan, entre otras causas, en la situación inicial y desarrollada, que las diferentes naciones tenían sobre la deuda, sus desequilibrios en el comercio, los cambios en los términos de intercambio del comercio exterior, los montos financieros, que recibieron durante el ajuste, así como el tamaño del sector público y sus déficits" (Reyes G. E., 2003).

Centro de Estudios Andaluces

entre *ganadores* y *perdedores* del nuevo impulso liberalizador[11]. De esta forma, la hipótesis de trabajo aquí manejada señala que las sociedades de América presentan (en el marco de sus diferencias internas) una común tendencia a la *dualidad*, cuyo efecto más inmediato es la ruptura del *pacto social*, a partir de la generación de cauces *formales* e *informales* –ajenos a las instituciones del Estado o el mercado- de acceso a los bienes públicos. La marginalidad y la pobreza más que una situación de grave carencia corresponde a un "estado social" permanente, teniendo, por tanto, un marcado carácter estructural. Así, la pobreza *institucionalizada* se traduce en desigualdad y exclusión sociales, como obstáculos a la generación de una ciudadanía universal y un verdadero "pacto democrático". Desde un ángulo normativo, se explorarán las bases de construcción de consensos entre los actores estratégicos de las políticas públicas en materia social, con objeto de garantizar la gobernabilidad democrática de una *sociedad del bienestar* en América Latina.

Cuadro 4.: Hogares y población en situación de pobreza e indigencia (1990-1997):

América Latina	Total Hogares	Población	Área Urbana Hogares	Población	Área Rural Hogares	Población
Pobreza						
1990	41%	48%	35%	41%	58%	65%
1994	38%	46%	32%	39%	56%	65%
1997	36%	44%	30%	37%	54%	63%
Indigencia						
1990	18%	23%	12%	15%	34%	40%
1994	16%	21%	11%	14%	34%	41%
1997	15%	19%	10%	12%	31%	38%

Fuente: (Palacios y Pallares-Miralles, 2000).

Cuadro 5: Ciudadanía social: Desigualdad y Pobreza:

País:	Desigualdad: coeficiente de Gini (c. 1999):	Pobreza: porcentaje bajo la línea de pobreza (2001):
Argentina	0,542	30,3
Bolivia	0,586	61,2
Brasil	0,640	36,9

[11] "El sistema económico general de América Latina ha demostrado que, a fin de funcionar, concentra beneficios y excluye de oportunidades para sectores mayoritarios de la sociedad, lo que profundiza su condición de pobreza, de marginalidad y de vulnerabilidad. (...) El impacto de las reformas fiscales, la liberalización de comercio y de los mercados de capitales, además del flujo creciente de capitales foráneas hizo posible que aumentara la riqueza de los dos deciles de mayor ingreso de la población, es decir de los sectores capitalistas y empresariales en particular. (...) Estas condiciones debilitan las instituciones de los sistemas democráticos (...)" (Reyes, G. E., 2003).

Centro de Estudios Andaluces

Chile	0,559	20,0
Colombia	0,572	54,9
Costa Rica	0,473	21,7
Ecuador	0,521	60,2
El Salvador	0,518	49,9
Guatemala	0,582	60,4
Honduras	0,564	79,1
México	0,542	42,3
Nicaragua	0,584	67,4
Panamá	0,557	30,8
Paraguay	0,565	61,8
Perú	0,545	49,0
República Dominicana	0,517	29,2
Uruguay	0,440	11,4
Venezuela	0,498	48,5

Fuente: (CEPAL, 2002).

Nota: Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad. La información para la Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay es de áreas urbanas. Los valores para el resto de los países corresponden al promedio nacional. El promedio mundial del coeficiente de Gini para 1999 es de 0,381. Pobreza: las cifras indican el porcentaje de individuos bajo la línea de pobreza. Los individuos pobres son aquellos cuyo ingreso es menor al doble del costo de la canas básica de alimentos.

El registro de repetidas crisis de gobernabilidad democrática en los países de América Latina muestra, en su relación de factores internos, la insuficiencia *(institucional* y de *liderazgo político*), como variables explicativas de las dificultades de aprobación e implementación de las reformas económicas de corte neoliberal. En otro sentido, su alto grado de impopularidad no se ha traducido en procesos de acción colectiva de amplia movilización opositora. Por el contrario, el declive de lo *social* en la función pública coincide con una desarticulación de la sociedad civil (principales grupos de interés, asociaciones ciudadanas,...etc.) en sus capacidades de acción y movilización social, que agudizaron sus tendencias al corporativismo individualista y el interés particularizado. Los factores explicativos del deterioro de las redes (públicas y privadas, formales e informales) de protección social, en el contexto de la liberalización económica, serán considerados en su peso relativo en los diversos países de la región, de acuerdo con la lógica comparada de nuestro análisis sobre la evolución de la agenda social en los parámetros de estudio considerados (actores, objetivos de planeación, procedimientos, instrumentos de financiación y balance de resultados). En general, podemos decir que la orientación *economicista* a la reducción del gasto social para controlar el nivel de la inflación –que es el principal factor de intervención del Estado en la distribución socioeconómica del ingreso- y el impulso *tecnocrático* a la descentralización del Estado, como nuevos horizontes de la *eficiencia* en la gestión pública, marcarán la elaboración y aplicación de las políticas públicas en materia social durante el período de análisis (1990-2005). Su impronta *focalizada*, *residual* y *asistencialista* encuentra serios límites a la realización de los objetivos anteriores, desde el soporte institucional de la nueva política

Centro de Estudios Andaluces

descentralizada[12] a la preparación técnica de los agentes subnacionales (Acuña-Tuozzo, 1998).

Cuadro 6: Crisis de gobernabilidad democrática en América Latina:

Presidente	País	Año
Jamil Mahuad	Ecuador	2000
Luis María Argaña	Paraguay	1999
Hugo Chávez	Venezuela	1999
Abdalá Bucaram	Ecuador	1997
Ernesto Samper	Colombia	1996
Carlos Andrés Pérez	Venezuela	1993
Jorge Serrano	Guatemala	1993
Alberto Fujimori	Perú	1992
Fernando Collor de Mello	Brasil	1992
Raúl Alfonsín	Argentina	1989

Fuente: (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2003).

En todo caso, la construcción del Estado de Bienestar Social en América Latina aparece como un horizonte colectivo de amplia coincidencia (Raventós, 2001) sin que se haya alcanzado el acuerdo político necesario para lograrlo. El comportamiento individualizado de los actores, en razón de la defensa de sus propios intereses, diluye los esfuerzos de universalidad (mediante la coordinación horizontal y vertical de los agentes de las *policies*) en las redes del corporativismo. Como última referencia, podemos señalar la especial inclinación de nuestras sugerencias, en el ámbito de los nuevos modelos de gestión pública, hacia la importancia del *sector público no estatal*. Su mayor flexibilidad y capacidad de adaptación al flujo cambiante de las demandas colectivas permite un mejor acceso a las necesidades sociales frente a los obstáculos normativos e institucionales del Estado. Durante los años noventa[13],

[12] "El resultado de esta situación es que áreas completas de la actividad pública quedan sometidas a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones locales y corporativas. Hay una importante dispersión de esfuerzos autónomos con acciones dirigidas a la misma población meta con criterios disímiles o contradictorios. Las organizaciones encargadas de las políticas sociales suelen presentar una difusa definición de las misiones, objetivos y estrategias, inexistencia de políticas de recursos humanos sistemáticas (capacitación, remuneración, motivación, selección y reclutamiento del personal), definiciones ambiguas con respecto a beneficiarios y modalidades de trabajo, asignación de recursos reactiva, carencia de instrumentos capaces de vincular el diseño a la implementación, seguimiento y control de las acciones, predominio de inercias en la operación y costos operativos elevados, con alta incidencia de los gastos administrativos" (Martínez Nogueira, 1998).

[13] "Durante la última década varios países se embarcaron en importantes procesos de reforma en el área de política sociales. Buscando reducir el gasto público como estrategia para controlar los históricamente altos niveles de inflación, las políticas públicas de la década de los 90s buscaron acotar el peso relativo del Estado como proveedor de bienes y servicios, dejando espacio para que el mercado tuviese un rol más activo. A través de la revisión del antiguo modelo se buscaba también limitar el excesivo centralismo estatal, la ineficiencia del sector público y promover una participación más activa de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, las políticas de tipo universal fueron sustituidas o complementadas

Centro de Estudios Andaluces

el propio diseño de la *política social* ha incorporado el protagonismo de los agentes privados y las instancias locales de gobierno por su mayor cercanía a la población, aunque los grandes retos de la descentralización de las políticas públicas sociales, en términos de transferencia de recursos políticos, técnicos, humanos y financieros a los municipios, siguen aún pendientes, y el carácter subsidiario y focalizado de los actuales modelos de protección social reduce gran parte de sus objetivos a la obtención de resultados parciales, desvinculados de programas de desarrollo integrales.

4. Ruptura del pacto desarrollista: la disolución del vínculo corporativo bajo el modelo económico neoliberal:

Las estructuras clientelares, generadas en el marco de la construcción del Estado nacional-desarrollista, que alentó el crecimiento económico en América Latina desde la década de los años 30, con la implantación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, hasta la crisis energética de los años 70, revelaban la compleja articulación de las demandas sociales con la captura corporativa del Estado y el vínculo *populista* de las masas con las élites políticas. Más allá de las diferencias internas que se dan por países, en función del mayor o menor perfeccionamiento del entramado corporativo de lo *público*, la tendencia es general al conjunto de la región latinoamericana. De este modo, la intermediación ejercida por los partidos, como artífices del "pacto democrático", entre el Estado y la sociedad, quedaba atrapada por esta lógica clientelar del intercambio de *votos* y *prebendas públicas*, en un sentido que distorsiona la eficiencia social (Barreda, 2004). Los arreglos institucionales del modelo asistencialista-clientelar del Estado establecían su equilibrio sobre unas estructuras partidarias de fuerte jerarquización interna, liderazgos personalistas y modelos organizativos intrapartidarios de carácter oligárquico. La crisis de los años 80 en América Latina fue sobre todo una *crisis del Estado* (Bresser Pereira, 1998). Esta es una primera constatación de la naturaleza *fiscal* de la quiebra de un modelo de intervención estatal, sostenido por una creciente burocracia, que sobre la base del proteccionismo, el populismo y el recurso permanente a la deuda externa, articuló las bases del Estado nacional-desarrollista durante las décadas anteriores.

Cuadro 7: Paradigmas de la política social:

Paradigmas de Política Social:	Dominante:	Emergente:
Institucionalidad (I).	Monopolio estatal: financiación, diseño, implementación y control. Unidad de funciones.	Pluralidad de subsectores: estatal, privado (comercial), filantrópico (ong) e informal (familia). Funciones

por políticas de tipo focalizado. Muchas de estas reformas estuvieron inspiradas, en mayor o menor medida, en el proceso de reforma de las políticas sociales iniciado en Chile a fines de la década de los 70s. Las transformaciones más importantes han tenido lugar en el área de políticas educativas y de seguridad social, mientras que las políticas sanitarias no han mostrado modificaciones de fondo" (Castiglioni y Vicherat, 2003).

Centro de Estudios Andaluces

		separadas.
Institucionalidad (II).	Centralismo.	Descentralización.
Lógica de toma de decisiones.	Burocrática: estrategias macro, "el Estado sabe", asignación de recursos vía administrativa, usuario sin elección.	De proyectos: asignación competitiva, licitaciones, el usuario propone, "la capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe ser aprovechada", fondos de inversión social.
Financiamiento (I). Fuentes de recursos.	Estatal.	Cofinanciación: "lo que no cuesta no vale", recuperación de costos (el que puede, debe pagar). El riesgo es el de marginar a los sectores pobres.
Financiamiento (II). Asignación de recursos.	De la oferta: falta de competencia.	Subsidio a la demanda: creación de cuasimercados, competencia, libertad de elección, aún cuando el consumidor no disponga de la información suficiente.
Objetivos.	Universalismo de la oferta (alto costo, bajo impacto). La oferta homogénea disponible favorece a los sectores informados y mejor organizados.	Universalidad de la satisfacción: tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente.
Criterios de prioridad y expansión del sistema.	Ampliación progresiva de arriba abajo (acceso segmentado). Luego "a menos gasto social menor equidad".	Primero, los más necesitados (instrumento de focalización).
Población objetivo.	Clase media (grupos organizados).	Pobres.
Enfoque.	En los medios (infraestructura social y gasta corriente).	En los fines: el impacto se centra en la magnitud del beneficio que recibe la población objetivo, según las metas establecidas.
Indicador utilizado.	Gasto público social.	Relación costo-impacto.

Fuente: (Franco, R.: 1997).

El agotamiento del modelo de crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones también puso límites al modelo de regulación social implícito en el Estado interventor. Así, "(...) el proceso de intervención fue víctima creciente del proceso de "privatización del Estado", en la medida en que las élites políticas y burocráticas (capitalistas, clase media, burócratas del Estado) emprendían actividades rentistas. El mismo crecimiento provocó una reversión del ciclo económico y también del ciclo de intervención. (...) La

Centro de Estudios Andaluces

reforma del Estado se transformó en el lema de los 90, sustituyendo al de los 80: el ajuste estructural" (Bresser-Pereira, 1998). Sin embargo, la reorganización del Estado, su rol en las dinámicas de crecimiento económico y distribución social de la riqueza, y la propia magnitud de la Administración Pública, tras la ruptura del "pacto corporativo", asociado al modelo anterior, han enfrentado severos obstáculos, desde los grupos oligárquicos a las mayorías clientelizadas, que ven peligrar sus intereses sectoriales, transformados, según el modelo patrimonial, en intereses generales. Este pacto no dejaba de ser exclusivo de las clases alineadas con las instituciones estatales (y sus élites dirigentes) para la asignación corporativa de los beneficios públicos. Su continuidad era el garante de la gobernabilidad social y política. Las experiencias de reforma del Estado durante la década de los 90 en América Latina ha permitido la reducción del tamaño y las funciones del Estado, mediante la privatización de las empresas públicas, la reducción de la participación del Estado en la producción de bienes y servicios, el avance en el proceso de descentralización, así como la emergencia de los nuevos actores del sector público no estatal (ONGs, ...etc.).

En cualquier caso, la construcción de un Estado de Bienestar Social en los países de América Latina no coincide con la experiencia más perfeccionada de las sociedades industriales avanzadas de occidente. En Europa, la intervención pública del Estado es restringida por el umbral reducido de maniobra, implícito en el equilibrio de intereses existente entre las clases sociales (burguesía, clase media y clase obrera) y sus mecanismos de representación institucional. Por el contrario, la intervención estatal en las sociedades latinoamericanas tuvo lugar en un *impasse* de transición de una sociedad tradicional de raíz oligárquica a la modernización socioeconómica capitalista, lo que dificultó la cristalización del equilibrio de clases a la manera europea y emergió el "pacto corporativo" señalado anteriormente. Éste constituía la expresión del fracaso del Estado para afirmar su autonomía, a pesar de su centralidad, en un contexto de elevada desarticulación social, presión socioeconómica hacia el endeudamiento (como garante de la gobernabilidad y la continuidad presidencial), y escasa capacidad para la generación de recursos fiscales propios. "En Europa se consolidaron los modelos de Estado benefactor en los que se lograron integrar mecanismos de representación y desarrollar un juego democrático-parlamentario. Mientras que en América Latina aparecieron los Estados nacionales-populares, la participación se tradujo en movilización, control a través de arreglos corporativos, que atentaron contra toda representación. (...) El pacto corporativo es la naturaleza del Estado de Bienestar latinoamericano" (Titelman, 2003). La esencia de la *política social*, concebida en este marco, no corresponde a la dinamización de acciones y recursos, orientados a favorecer los equilibrios sociales necesarios para el ejercicio democrático, sino a la actitud "negociadora y compensatoria" (Cardoso, 1980) del intercambio de la lealtad política y el encuadramiento sindical por la concesión de bienes públicos en un contexto de "*gobernabilidad corporativa*". En el plano de los actores, podemos señalar que los servicios sociales públicos constituyen una red Estado-sociedad, que vincula a los grupos de interés, los partidos políticos y los funcionarios del Estado.

Centro de Estudios Andaluces

Cuadro 8: Modelos de desarrollo y política social:

Crecimiento hacia fuera:

Motor:	Mercado externo.
Producto básico:	Bienes primarios.
Tipo de Estado:	Liberal clásico.
Énfasis social:	Cuestión de "policía" (FHC), autoprotección (privada), "crear la nación".

Sustitución de importaciones:

Motor:	Mercado interno.
Producto básico:	Bienes manufacturados.
Tipo de Estado:	Interventor, empresario "social".
Énfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo, ligazón política social con el mercado de trabajo). Crear una clase media, que asegure la capacidad de compra de los bienes producidos localmente.

Post ajuste neoliberal:

Motor:	Mercado externo.
Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, principalmente).
Tipo de Estado:	Regulador "neo-social".
Énfasis social:	Inversión en capital humano.

Fuente: (Franco, R.: 1997).

Existen pautas, que hacen depender el volumen de acciones y recursos de la política social, destinados a aquellos objetivos planteados por los grupos sociales mejor conectados en el marco de la red general corporativa y con mayor capacidad negociadora e influencia en las decisiones políticas. "Las desventajas no derivan de "estar afuera" sino, precisamente, de la segmentación producida por las instituciones del Estado, es decir, de una inclusión diferenciada en el sistema social. Dicha segmentación, característica histórica de los "regímenes del bienestar" latinoamericanos, emerge con mayor crudeza ante el desmantelamiento y mercantilización de los servicios sociales" (Sojo, 2003). El eje fundamental de las transformaciones recientes se centra en la disolución de la precaria sociedad industrial de Estado nacional, propia de los países de América Latina, y la irrupción de nuevos e importantes riesgos socioeconómicos, como consecuencia de la liberalización y apertura externa a los flujos del comercio internacional, rompiendo con las relaciones clásicas entre *Estado* y *sociedad*. Su efecto más inmediato es la desaparición del empleo formal y estable, como mecanismo de inserción social y

Centro de Estudios Andaluces

encuadramiento corporativo en las instituciones de la Administración Pública. Emergen los actores privados, los agentes públicos no estatales y el nuevo Estado, liberal y democrático, establece los objetivos de la política social, según principios claramente diferenciados.

5. El nuevo perfil de la política social en América Latina: de la *exclusión corporativa* a la *selección focalizada*:

A la reducción del gasto social durante el período de crisis en la década de los 80 sucedió el incremento de las partidas de gasto en el período posterior. Así, entre 1990-1991 y 1996-1997 el monto creció un 38% para el conjunto de la región, especialmente, en las áreas de seguridad y asistencia sociales, educación y salud, duplicando el PIB por habitante[14]. No obstante, gastar mucho no significa, necesariamente, gastar mejor, de forma que la eficiencia y la eficacia en la administración de los recursos públicos destinados a programas de intervención social siguen siendo asignaturas pendientes[15]. Por otra parte, el impulso de la eficacia de la política social debe partir de una estrategia de creación de empleo, en tanto que vínculo fundamental entre el desarrollo económico y el bienestar social.

La *política social* debe ser un complemento del mercado de trabajo, una garantía de la inserción laboral de los trabajadores y un seguro de protección social frente a quienes no están en condiciones de trabajar. Los modelos de protección social en los países de América Latina antes de la aplicación de las reformas económicas combinaban los mecanismos formales de seguridad social a los que tenían acceso los trabajadores del sector formal (público y privado) con diversos tipos de programas orientados a paliar los duros efectos de la pobreza en períodos de crisis. Éstos últimos, en su versión focalizada, apenas si han servido de alivio a las graves consecuencias sociales de las sucesivas crisis económicas. Los modelos de protección social deben conceptualizarse en nuevos términos para hacer frente a la magnitud de los riesgos socioeconómicos del modelo neoliberal de crecimiento[16].

---

[14] "Durante los años 90 los países de la región aumentaron de manera importante el gasto público social y su proporción dentro del gasto público total también avanzó. Este agregado comprende el gasto en servicios de protección social (educación y salud), seguridad social (pensiones y otras prestaciones asociadas) y asistencia social (programas de generación de empleo, transferencias en dinero, programas de nutrición y protección a la familia). Una proporción importante de este gasto (entre 30 y 40%) se asignó a los esquemas de seguridad social, es decir, pensiones y otras prestaciones exclusivas de los trabajadores del sector formal. Así mismo, el interés por fortalecer la formación de capital humano justificó asignaciones crecientes a la provisión de servicios de educación y salud, considerados más efectivos para eliminar las causas de la pobreza estructural" (Acosta y Ramírez, 2004: 27).

[15] "Frente a las sobredimensionadas burocracias estatales del pasado los actuales planteamientos sobre la descentralización se orientan hacia la búsqueda de ka eficacia estatal, (...) la racionalización de las burocracias y de los procesos administrativos" (Sojo, 2003).

[16] "Los mecanismos tradicionales de seguro y de protección social en la mayoría de países de América Latina han resultado inadecuados o débiles para afrontar el tipo y la magnitud de la inseguridad económica derivada del nuevo orden internacional, en términos de prevención y compensación para reducir el impacto de los choques sobre los pobres. Estos choques han tenido efectos negativos importantes en la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo" (De Ferranti et al., 2000).

Centro de Estudios Andaluces

Cuadro 9: Balance comparado de los modelos de protección social en América Latina:

Esfuerzo en Gasto social (GS / PIB):	Prioridad del gasto social (GS / Gasto Público): Bien o muy bien.	Prioridad del gasto social (GS / Gasto Público): Promedio (o bien en un aspecto y mal en otro).	Prioridad del gasto social (GS / Gasto Público): (mal o mal en un aspecto y promedio en otro).
Muy bien, o muy bien en un aspecto y bien en otro.	**Uruguay** (23,5%, 75,0%); **Chile** (18,0%, 69,7%); **Panamá** (25,5%, 49,7%); **Bolivia** (18,0%, 60,4%).		**Costa Rica** (18,2%, 40,5%).
Promedio, o bien en un aspecto y mal en otro.	**Brasil** (18,8%, 61,5%).	**América Latina** (13,7%, 49,0%); **Argentina** (21,6%, 62,4%).	**Nicaragua** (13,2%, 38,4%); **Colombia** (13,6%, 33,5%).
Mal, o mal en un aspecto y promedio en otro.	**México** (9,8%, 61,5%); **Guatemala** (6,2%, 45,6%); **Perú** (8,0%, 46,8%).	**El Salvador** (4,2%, 30,9%).	**Paraguay** (8,5%, 43,8%); **Venezuela** (11,3%, 37,9%); **Honduras** (10,0%, 38,7%); **R. Dominicana** (7,6%, 45,2%); **Ecuador** (8,8%, 29,8%).

(Fuente: CEPAL, 2003).

Aspecto: comportamiento o nivel.
Bueno: comportamientos bueno y promedio cuando se cuenta con alto nivel de gasto social y comportamiento bueno con nivel promedio de gasto.
Regular: mal desempeño con nivel alto, buen desempeño con nivel bajo, y desempeño y nivel de gasto promedios.
Bajo: el desempeño es promedio y el nivel es bajo, o cuando el desempeño es malo con niveles de gasto promedio o bajo.
País: (x%, y%) = (esfuerzo, prioridad) 2000-2001).

Finalmente, los programas de asistencia social, destinados a la solución de situaciones concretas de pobreza (nutrición, cuidado infantil, vivienda) con la excepción de Brasil, caracterizado por un compromiso monetario de casi el 50% de su Gasto Social total en políticas de combate a la pobreza, los restantes países asignan porcentajes menores (Perotti, 2002; Respeto y Sanguinetti, 2001). En esta dirección, podemos construir categorías, que definen el comportamiento de los países en relación con la variable "*Gasto Social*" y su respectiva evolución durante el período (1990-2001). Caracterizamos, de un lado, las tendencias del esfuerzo económico para invertir en materia social, a través de la relación (gasto social / PIB nacional), y

Centro de Estudios Andaluces

su disposición en la escala ordinal “bueno, regular y malo”, y de otro, la prioridad concedida en el conjunto del gasto público, mediante la proporción (gasto social / gasto público total), y su descripción a partir de las categorías ordinales: “alto”, “promedio” y “bajo”, respectivamente. El siguiente cuadro (9) nos ilustra mejor en nuestro propósito de agrupar los países de América Latina, en términos de evaluación de su esfuerzo gradual en materia social.

Si combinamos ambos referentes comparativos (la proporción cuantitativa del Gasto Social y su evolución temporal durante el período considerado), observamos la presencia de siete grupos. El primero de ellos integra a los países denominados *“virtuosos”* (CEPAL, 2003), caracterizados por un desempeño óptimo en el plazo de la última década, incluyendo los episodios más duros de la crisis, tanto en lo que respecta al esfuerzo presupuestario como al diseño de los objetivos más prioritarios en materia social. Entre estos países encontramos a: Panamá, Uruguay, Bolivia y Chile. El segundo grupo, lo forman aquellos países como Brasil, marcados por un balance de política social aceptable sin alcanzar logros en todos los parámetros de evaluación, especialmente, en términos de cantidad presupuestaria asignada y definición de las prioridades de actuación. El tercer grupo lo conforman los países, que destacan en una u otra de las categorías consideradas, con posiciones más moderadas en la otra, destacando en materia de *esfuerzo* Costa Rica, y, secundariamente, con ciertas debilidades, Guatemala y Perú; y, en el plano de la definición óptima de las *prioridades* de gasto, México. Un cuarto grupo está compuesto por países como Argentina, cuya puntuación coincide con la tendencia promedio de América Latina. La quinta agrupación es conformada por países con un impulso creciente en un ámbito y puntuaciones negativas en el otro, destacando Colombia y Nicaragua en el plano del *esfuerzo social* y El Salvador en materia de *prioridad*. Finalmente, los países del sexto grupo registran una evaluación negativa tanto en lo que respecta al esfuerzo presupuestario realizado en política social como en la estimación de sus prioridades de intervención. Entre ellos encontramos a: Paraguay, Venezuela, Honduras, República Dominicana y Ecuador.

Si realizamos la comparación de los programas de asistencia social a nivel regional la visión resultante es, de nuevo, heterogénea, ya sea respecto al diseño de los programas, la estructura institucional de apoyo a su instrumentación, el proceso de operación de los mismos o el balance de sus resultados. No obstante, el rasgo común de la política social entre los diversos países latinoamericanos vuelve a ser su desarticulación interna y la falta grave de continuidad. Los factores político-institucionales tienen un peso explicativo importante en esta cuestión. Los esfuerzos presupuestarios más altos y la mayor definición de las prioridades del gasto social se producen en situaciones de emergencia. A diferencia de los sistemas de seguridad social clásicos no se construye una red de protección, que articule, con un claro sentido de coordinación y evaluación, los impactos sociales de las dinámicas económicas de expansión y retroceso, así como la extrema dependencia de los programas sociales de los ciclos de la economía, desvirtuando su funcionalidad de hacer frente a los episodios de crisis. Las iniciativas de creación de esquemas intersectoriales de coordinación de las políticas de combate a la pobreza

Centro de Estudios Andaluces

durante la década de los 90 no han dado buenos frutos[17]. Por el contrario, la dureza de la crisis reveló, que las instancias públicas no estaban preparadas para poner en marcha programas óptimos de acción social focalizada. En este orden, bajo la presencia de modelos de protección social insuficientes y desarticulados, el desempleo se afirma como la variable macroeconómica central en la determinación de los ciclos de ascenso y descenso de la pobreza. Las políticas de empleo resultan cruciales, dado el fuerte incremento del paro estructural en América Latina, así como el crecimiento del empleo informal. Con prioridades diferenciales, en general, los gobiernos de América Latina han aplicado programas de generación de ingresos de emergencia, integrados por actividades de creación de empleo en obras públicas, capacitación para el trabajo de jóvenes y desocupados, subsidios al sector privado para la generación de empleo y seguros de desempleo. Entre los países que promovieron un diseño más integral de la política social en este campo se destacan los casos de Brasil y Chile[18] (CEPAL, 2003). No obstante, el balance general de la Política Social en América Latina muestra las graves limitaciones, en términos de cobertura universal de los riesgos socioeconómicos, a través de la programación, la estructura institucional existente y el volumen de los recursos destinados, que afrontan unos sistemas de protección social desbordados en los momentos de crisis. En este sentido, la carencia de mecanismos de evaluación del impacto de los programas sociales sobre los grupos afectados, su débil focalización y la desarticulación de las estrategias, sujetas a una elevada dispersión, hacen aún más compleja una coordinación adecuada de éstas, bajo la forma de una Red General de Protección Social.

Es difícil la sugerencia de recomendaciones comunes para los distintos países de la región. En primer término, porque el sistema de protección social en cada uno de ellos (y su balance específico de éxitos y fracasos relativos) es diferenciado; y, en segundo término, porque el examen comparado de las distintas iniciativas de políticas públicas en materia social sólo tiene en cuenta los programas más representativos, ya que es complejo obtener información para la evaluación comparada de los resultados de todas las estrategias de planeación social diseñadas. Pero podemos referir algunas conclusiones a

[17] En Argentina, la Secretaría de Desarrollo Social, creada en 1994 es reemplazada en 1999 por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; sin embargo, no se puede decir que se haya implantado la agencia pública responsable de la política social. En Chile se planteó la necesidad de una "autoridad social" que coordinara políticas sociales nacionales y locales y en 1994 se crea el Comité Interministerial Social CIS. En México la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fue creada en 1992 y su rol fue complementado con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Otros intentos de superar la desarticulación de la red de protección social son el Ministerio de Protección Social en Ecuador, el Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS en Costa Rica y el Ministerio de la Protección Social de Colombia creado en diciembre de 2002 (Repetto et al., 2002). La experiencia más exitosa ha sido la de Brasil, con la creación de la Cámara de Políticas Sociales, que no pretendió la creación de una autoridad social, sino reformar y fortalecer las estructuras sectoriales, dotarlas de legitimidad política, alto apoyo técnico y desarrollar mecanismos en lugar de estructuras burocráticas de articulación y coordinación (Faria, 2003).

[18] "En Brasil se reestructuró el esquema de financiamiento, la asignación del gasto y los beneficios de los programas para aumentar su eficacia, ampliar su cobertura y mejorar su impacto distributivo. Por su parte, Chile ha ido configurando una estrategia global de promoción social. El problema de la extrema pobreza fue dimensionado desde cuatro variables: ingresos monetarios (insuficientes), (escaso) capital humano del hogar, (débil) capital social, y (alta) vulnerabilidad de la familia" (CEPAL, 2003).

Centro de Estudios Andaluces

nivel regional. Así, el último ciclo económico positivo, experimentado por América Latina, cubre el período (1990-1997), coincidiendo con una reducción de la pobreza hasta el 43,5%. Los sucesivos episodios de crisis financiera registrados a partir de 1998 elevó esta cifra hasta el 44% en 2002. De este modo, los logros públicos en materia de bienestar social se expanden o se contraen en función de las dinámicas de las economías nacionales y su extrema vulnerabilidad hacia los choques financieros externos. La principal variable explicativa de este proceso radica en la caída del empleo formal en momentos de crisis, que pasa de un 8,6% en los 90 a un 10,8% en 2000-2001. La expansión del sector informal[19] (y su consiguiente desprotección desde la perspectiva del acceso a las prestaciones sociales básicas por su exclusión del modelo clásico de seguridad social) ha incrementado su peso en el conjunto de la economía. En este orden, la tensión al alza de los niveles de pobreza, a pesar del esfuerzo público por priorizar el gasto social, nos obliga a considerar los factores explicativos de este aumento del volumen de pobres en la actual década, en el marco de una región, que continúa siendo una de las menos equitativas del mundo. Nuestra hipótesis, en este sentido, establece que las redes de seguridad social, marcadas desde los años 90 por la focalización de los distintos programas, son insuficientes respecto a la magnitud y la nueva condición de los *riesgos socioeconómicos*, que afrontan las economías abiertas de la era neoliberal. *La definición de los nuevos modelos de protección social debe partir de la consideración de estos nuevos riesgos, que amenazan el bienestar social de la población latinoamericana*[20]*.*

A la luz de esta premisa han de examinarse los objetivos generales de la Política Social propia del modelo neoliberal: 1) integrar en una sola red general los programas sociales de las diversas áreas, las instancias administrativas del Estado encargadas de su aplicación, así como las partidas presupuestarias asignadas; 2) alcanzar una mayor efectividad y eficiencia del gasto social; 3) introducir la gestión descentralizada; 4) establecer un vínculo participativo con organizaciones de la sociedad civil, dotadas de amplia legitimidad social; 5) realizar una evaluación centralizada de los programas; 6) y, finalmente, focalizar la prioridad del gasto social en programas de atención a los sectores más afectados por la pobreza y los grupos vulnerables.

Cuadro 10: Derechos políticos, civiles y sociales:

Atributos:	**Componentes:**	**Subcomponentes:**
Derechos políticos con respecto a la	1. Participación electoral. 2. Competencia electoral.	Derecho al voto; obligaciones de los

[19]"La máxima mercantilización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores es correlativa y determinante de la asistencialización de la política social, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre" (Estela Grass, 2003).

[20] "La existencia de una red de protección social supone la construcción y operación de múltiples programas o mecanismos sociales que enfrentan distintos riesgos sociales, para distintas poblaciones, con formas particulares y combinadas de financiación y acceso. Los principios que debe recoger el conjunto de la política social para avanzar hacia mayor equidad deben ser la universalidad, la solidaridad, eficiencia y la integralidad" (CEPAL,2000).

Centro de Estudios Andaluces

constitución del gobierno.	3. Representación electoral.	votantes; derecho a una competencia libre y justa; democracia interna de los partidos; reglamento electoral; el sistema de partidos políticos; derecho a un voto de igual valor.
Derechos políticos con respecto al ejercicio del gobierno.	1. Poderes clásicos constitucionales. 2. Organismos especializados de control. 3. Mecanismos de democracia directa.	
Derechos civiles.	1. Igualdad y protección frente a la discriminación. 2. Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad. 3. Derecho a la justicia. 4. Derecho a la libertad de prensa y de información.	
Derechos sociales.	1. Integración social. 2. Necesidades básicas.	Pobreza e indigencia; desigualdad; trabajo; salud; educación.

Fuente: (CEPAL, *Panorama social de América Latina*: 2005).

En sus orígenes históricos, los modelos de previsión social en América Latina quedaban restringidos a los actores estatales, en tanto que instrumento estratégico de construcción centralizada y afianzamiento legítimo del Estado nacional. A comienzos del s. XX se expanden los derechos de ciudadanía de su dimensión *civil* y *política* a su dimensión *social*, modificando la relación entre Estado y Sociedad. El Estado-nación se consolida, en términos de poder político-institucional centralizado, y los derechos sociales se convierten en argumento de legitimidad de la acción estatal, mediante la incorporación de nuevos sectores sociales a la arena política. La emergencia de esta modalidad regulada de *ciudadanía incluyente*, como principio de articulación de las relaciones entre Estado y Sociedad, establece el referente originario de los modelos de previsión social de los Estados corporativos de América Latina. Su estructura interna estará marcada por la fragmentación de las prestaciones sociales, asociadas a las diversas categorías profesionales y sus desiguales recursos de negociación en los procesos de concertación colectiva. La presión sindical se opondrá a la unificación de las prestaciones en un modelo único, defendiendo los privilegios sectoriales de las categorías ocupacionales mejor

Centro de Estudios Andaluces

organizadas, en términos corporativos, y mejor encuadradas en los lineamientos clásicos del liderazgo populista[21]. Tales beneficios sociales, de composición estratificada, se oponen a los principios de equidad, solidaridad, universalidad y racionalidad, que deberían estar en la base de la concepción de un modelo de Seguridad Social ajustado a la construcción de una verdadera *ciudadanía social.*

Cuadro 11: América Latina y el Caribe (18 países): Gasto público social en porcentaje del PIB nacional:

País:	1990-1991	1992-1993:	1994-1995:	1996-1997:	1998-1999:	2000-2001:
Argentina	19,3%	20,1%	21,1%	20,0%	20,8%	21,6%
Bolivia	-----	-----	12,4%	14,6%	16,3%	17,9%
Brasil	18,1%	17,7%	19,3%	17,3%	19,3%	18,8%
Chile	11,7%	12,4%	12,3%	13,0%	14,7%	16,0%
Colombia	6,8%	8,1%	11,5%	15,3%	14,0%	13,6%
Costa Rica	15,6%	15,2%	15,8%	16,8%	16,4%	18,2%
Ecuador	5,5%	5,8%	7,4%	8,2%	8,1%	8,8%
El Salvador	-----	3,1%	3,4%	3,8%	4,1%	4,2%
Guatemala	3,4%	4,1%	4,1%	4,3%	6,0%	6,2%
Honduras	7,9%	8,1%	7,8%	7,2%	7,5%	10,0%
México	6,5%	8,1%	8,8%	8,5%	9,2%	9,8%
Nicaragua	11,1%	10,9%	12,2%	11,3%	13,0%	13,2%
Panamá	18,6%	19,5%	19,8%	20,9%	21,6%	25,5%
Paraguay	3,1%	6,2%	7,0%	8,0%	8,5%	8,5%
Perú	4,0%	5,3%	6,7%	7,1%	7,7%	8,0%
República Dominicana	4,3%	5,9%	6,1%	6,0%	6,6%	7,6%
Uruguay	16,9%	18,9%	20,3%	21,3%	22,8%	23,5%
Venezuela	8,5%	8,9%	7,6%	8,3%	8,4%	11,3%
América Latina [a]	10,1%	10,9%	11,7%	12,1%	12,8%	13,8%

Fuente: (CEPAL, 2003: 175).

[a] : Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y Ecuador. El promedio de América Latina y el Caribe si estos países se incluyeran sería del 11,3%, 11,7%, 12,5% y 13,5% en las columnas 1994-1995, 1996-1997, 1998-1999 y 2000-2001, respectivamente. Finalmente, los datos correspondientes a El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay se han incorporado posteriormente.

Cuadro 12: Gasto público en salud en América Latina: % del PIB (1980-2000):

País:	**1980:**	**1985:**	**1990:**	**1995:**	**1996:**	**1997:**	**1998:**	**1999:**	**2000:**
Argentina	1,6	1,6	4,4	4,8	4,3	4,0	-----	-----	-----
Bolivia	1,7	-----	0,4	1,3	2,3	1,7	2,0	2,0	3,8

[21] "En América Latina la Seguridad Social evolucionó de dos maneras: una estratificada y otra relativamente unificada. En el caso de la primera tuvo un fuerte predominio de los grupos de presión característicos de los regímenes populistas y democrático-pluralistas como es el caso de Chile y Uruguay. En tanto que el predominio estatal es más característico de los regímenes autoritarios o de corte corporativo como es el caso de Brasil o Argentina" (Fiscella, 2005).

Centro de Estudios Andaluces

Brasil	1,3	2,1	2,9	3,6	3,0	3,0	-----	-----	-----
Chile	2,1	2,7	2,0	2,4	2,5	2,5	-----	-----	-----
Colombia	1,2	-----	1,3	4,7	5,1	-----	-----	-----	-----
Costa Rica	7,2	5,0	7,2	7,1	9,8	7,3	7,4	7,3	-----
Ecuador	1,8	1,1	1,6	1,8	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9
El Salvador	1,5	1,3	1,0	1,3	1,4	-----	-----	-----	-----
Guatemala	----	-----	0,9	0,9	0,8	1,0	-----	-----	-----
Honduras	2,2	2,0	2,7	3,1	-----	-----	-----	-----	-----
México	0,4	0,3	2,9	3,6	3,4	3,7	3,9	-----	-----
Nicaragua	4,4	5,0	5,1	4,7	4,4	4,1	3,8	5,4	5,1
Panamá	1,6	1,8	1,6	2,0	1,9	2,1	2,1	-----	-----
Paraguay	0,4	0,7	0,3	1,3	1,2	1,2	1,3	-----	-----
Perú	0,8	1,0	1,0	1,0	-----	1,2	------	-----	-----
República Dominicana	1,9	1,3	1,0	-----	1,9	1,4	1,5	-----	-----
Uruguay	1,0	1,0	3,1	3,7	3,8	3,6	-----	-----	-----
Venezuela	1,3	1,8	1,5	1,0	0,8	1,4	-----	-----	-----
América Latina	1,9	1,9	2,3	2,8	3,0	2,6	2,9	3,9	3,3

Fuente: (CEPAL, 2002).

Nota: Los datos son una medida de los gastos del gobierno central consolidado como porcentaje del PIB a precios corrientes. Los datos para Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana excluyen los gastos extra-presupuestarios. Los datos para Chile 1995-1997 excluyen los gastos para educación superior. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existían datos para cualquier año.

No obstante, el estallido de la crisis internacional del petróleo en la década de los 70, unida a la poderosa espiral fiscal e inflacionaria de las economías nacionales de América Latina, mostraron la debilidad estructural del Estado para dirigir un patrón de acumulación, basado en la sustitución de importaciones, que llegaba a su fin. La atención se centra, entonces, en la liberalización de las relaciones económicas, mientras que la cuestión social es objeto de una discusión, estrictamente, técnica y focalizada, ajena a la organización política y corporativa de las demandas sociales propia del período anterior, consolidando una suerte de *ciudadanía incluyente* regulada (Fiscella, 2005). De este modo, el actual enfoque de política social se estructura sobre tres ejes claves: 1) una estrategia de reducción de la pobreza[22] impulsada por el crecimiento económico; 2) la focalización de las prestaciones sociales; 3) y la participación del sector privado en la gestión de los servicios sociales. Asimismo, otra perspectiva novedosa sobre la política social atiende al desarrollo de los derechos sociales, en detrimento de la visión economicista de los ciudadanos en tanto que estrictos "consumidores". Su condición formal de portadores de derechos y deberes, y no exclusivamente su calidad de afectados, les convierte en agentes partícipes de la elaboración y gestión de los programas de intervención social. Sin embargo, la reducción de la

[22] En la región, unos 220 millones de personas (casi el 45% de la población) viven por debajo de la línea de pobreza.

Centro de Estudios Andaluces

Centro de Estudios Andaluces

desigualdad no será un propósito explícito de los nuevos programas sociales, en contraste con las modalidades redistributivas del ingreso incorporadas en las políticas sociales durante los años 60, 70 y 80, respectivamente. A la atención focalizada sobre los grupos más vulnerables se añade la provisión de fondos sociales de emergencia, destinados a paliar los duros efectos de las crisis macroeconómicas o los desastres naturales. Con objeto de no interferir en la fijación de los precios del mercado se prescinde de la aplicación de subsidios a los bienes de consumo básicos. Finalmente, el acceso a los servicios de salud y educación, en el caso de los grupos sociales de bajos ingresos y la clase media baja, es de peor calidad que en el de la clase media alta y la clase alta, respectivamente, por su mayor inclinación hacia el sistema privado.

Cuadro 13: Gasto público en educación en América Latina: % del PIB (1980-2000):

País:	**1980:**	**1985:**	**1990:**	**1995:**	**1996:**	**1997:**	**1998:**	**1999:**	**2000:**
Argentina	1,9	1,6	3,3	3,9	3,8	3,8	-----	-----	-----
Bolivia	3,8	2,4	2,9	4,1	7,6	7,8	7,7	8,0	8,0
Brasil	0,7	2,7	3,7	4,5	-----	5,1	-----	-----	-----
Chile	4,1	3,3	-----	3,3	3,2	3,3	-----	-----	-----
Colombia	2,5	2,7	3,2	4,4	4,4	4,5	-----	-----	-----
Costa Rica	6,2	5,1	4,2	4,4	4,8	5,2	5,3	5,6	-----
Ecuador	5,3	3,7	4,2	-----	------	3,5	-----	-----	-----
El Salvador	3,4	2,7	1,9	2,1	2,2	2,5	-----	-----	-----
Guatemala	1,8	1,2	1,6	1,5	1,6	1,8	-----	-----	-----
Honduras	3,0	4,7	-----	3,6	-----	3,6	-----	-----	-----
México	3,1	4,2	4,0	4,9	5,4	5,5	5,8	5,6	6,1
Nicaragua	3,5	6,6	5,1	4,6	4,6	5,1	4,9	6,6	6,3
Panamá	4,5	4,9	4,1	4,1	4,5	4,7	5,0	4,7	4,8
Paraguay	1,3	1,2	1,1	3,3	3,9	4,0	3,8	-----	-----
Perú	2,5	3,0	2,5	2,3	-----	2,0	------	-----	-----
República Dominicana	2,1	1,5	1,1	1,8	2,1	2,7	2,5	-----	-----
Uruguay	1,9	1,6	1,9	3,2	3,1	3,0	3,0	-----	-----
Venezuela	4,1	4,7	2,5	4,4	-----	-----	-----	-----	-----
América Latina	3,1	3,2	3,0	3,6	3,9	4,0	4,8	6,1	6,3

Fuente: (CEPAL, 2002):

Nota: Los datos son una medida de los gastos del gobierno central consolidado como porcentaje del PIB a precios actuales. Los datos para Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana excluyen los gastos extra-presupuestarios. Los datos para Chile (1995-1997) excluyen los gastos para educación superior. Las cifras regionales son término medio o promedio de todos los casos en los que existían datos para cualquier año.

6. Claves de la relación entre "*gobernabilidad democrática*" y "*polarización social*":

Centro de Estudios Andaluces

Una "crisis de gobernabilidad" contiene el riesgo de pérdida de la capacidad del sistema político para crear los consensos necesarios, implícitos en el diseño y la aplicación de estrategias de acción social y política, orientadas al incremento de los niveles de desarrollo humano. De este modo, la crisis del sistema de partidos, como premisa de la emergencia de liderazgos personalizados, apoyados en los resortes institucionales del modelo presidencialista, la presencia de sociedades altamente fragmentadas por efecto de las duras reformas económicas, y el objetivo de recortar el Estado y promover su descentralización, como nuevo modelo de gestión pública, constituyen los principales problemas de gobernabilidad[23] democrática en los países de América Latina (García Cedeño, 2004). Estas amenazas a la quiebra de la estabilidad social y política del orden establecido no excluyen la variedad de enfoques teóricos, que existen sobre el concepto de gobernabilidad. Así, para algunos autores éste consiste en la eficiencia del gobierno y las instituciones del Estado para abordar el diseño y aplicación de los programas económicos y el propio funcionamiento político-administrativo[24] del sector público. Otros autores, sin embargo, vinculan la gobernabilidad democrática al umbral de apoyo social generado en torno a las políticas públicas, en el marco de programas de ajuste estructural. De este modo, se introducen la innovación político-administrativa, en materia de políticas sociales sectoriales (educación, salud, pobreza, vivienda, ...etc.), la funcionalidad del principio de equidad en el modelo de crecimiento económico, así como las políticas de combate a la pobreza, la fragmentación social y la articulación de la diversidad sociocultural en el marco jurídico e institucional del Estado. Una tercera corriente identifica la gobernabilidad con una variable política resultante de los procesos de decisión, implícitos en los juegos de representación y competencia pluralista propios de los sistemas democráticos. En este sentido, aparecen factores intervinientes como: la capacidad del sistema político para favorecer recursos de estabilidad, formar mayorías de apoyo a la clase gobernante, establecer mecanismos de concertación social, diseñar un sistema de partidos, adecuado a las necesidades de representación y participación social y políticas, así como el diálogo permanente con las organizaciones de la sociedad civil (García Cedeño, 2004). Por último, una cuarta orientación teórica considera la gobernabilidad como la capacidad para administrar con eficacia las transformaciones generadas por efecto de los procesos de integración económica, en el ámbito regional, ya sea en sus vertientes intra o extra latinoamericanas. En este orden, los riesgos son de diverso tipo (corporativos, geopolíticos, socioeconómicos, jurídicos,...etc.). En este artículo ha sido de nuestra preferencia el campo semántico de definición incorporado por el tercer

[23] "Entendiendo al gobierno como el "sujeto" de la acción política", la gobernabilidad puede ser definida como la capacidad de un gobierno para elaborar y presentar a los ciudadanos sus planes de políticas públicas, obteniendo respaldo social y político suficiente en su realización y preservando en el desarrollo de sus acciones, tanto el orden como la paz social" (Mayntz, 2000: 35-52).

[24] En este orden, aparecen factores como "(...) el tamaño del Estado y la definición de los campos público y privado; las carencias institucionales tanto en la formulación de los presupuestos nacionales como en la regulación por el Estado de áreas que eran de su competencia y que ahora son asumidas por la sociedad; el problema de la burocracia (...); la eficacia del sistema legal y de la administración de justicia; la descentralización administrativa (...); la transparencia en la toma de decisiones o su obstaculización por (...) la corrupción; la seguridad pública (...) y el combate al narcotráfico" (García Cedeño, 2004: 923).

enfoque planteado, en la dirección de evaluar las decisiones gubernamentales por su capacidad de ajuste a las reglas de juego democráticas, en términos de legitimidad *ex ante* (representación política de los ciudadanos) y legitimidad *ex post* (eficacia de las políticas públicas, especialmente, en materia social).

Cuadro 14: Índice de Desarrollo Humano en América Latina (1975-2001):

País:	**1975:**	**1980:**	**1985:**	**1990:**	**1995:**	**2001:**
Argentina	0,784	0,797	0,804	0,807	0,829	0,849
Bolivia	0,511	0,546	0,573	0,598	0,631	0,672
Brasil	0,643	0,678	0,691	0,712	0,738	0,777
Chile	0,700	0,735	0,752	0,780	0,811	0,831
Colombia	0,667	0,696	0,711	0,731	0,758	0,779
Costa Rica	0,749	0,774	0,776	0,794	0,815	0,832
Ecuador	0,627	0,672	0,694	0,704	0,720	0,731
El Salvador	0,595	0,595	0,614	0,653	0,692	0,719
Guatemala	0,514	0,551	0,563	0,587	0,617	0,652
Honduras	0,522	0,571	0,603	0,626	0,648	0,667
México	0,684	0,729	0,748	0,757	0,771	0,800
Nicaragua	-----	-----	-----	-----	-----	0,643
Panamá	0,710	0,729	0,744	0,745	0,768	0,788
Paraguay	0,674	0,708	0,714	0,726	0,744	0,751
Perú	0,639	0,668	0,691	0,702	0,729	0,752
República Dominicana	0,625	0,654	0,675	0,683	0,703	0,737
Uruguay	0,756	0,775	0,779	0,799	0,814	0,834
Venezuela	0,715	0,729	0,737	0,755	0,765	0,775

Fuente: (PNUD, 2003: 241-244).

Si bien, en Ciencia Política es común la discusión sobre las condiciones previas, que son necesarias para la existencia de *democracias exitosas* (Rustow, 1970), los factores explicativos de la consolidación de las instituciones democráticas muestran un signo diferente, vinculados no tanto al surgimiento como a la conservación y profundización de los gobiernos democráticos ya existentes. En América Latina, los primeros se dieron de manera escasa y fue decisivo el papel de las élites en la operación fructífera de las transiciones políticas. En el segundo caso, entre las condiciones llamadas "funcionales" para la sostenibilidad y desarrollo de los regímenes democráticos (Cruz, 2003) consideramos la intervención de dos variables centrales: la distribución socioeconómica del ingreso, como indicador del desempeño económico de los regímenes políticos, así como la presencia de actitudes y comportamientos, implícitos en una cultura política[25] de *aceptación* del pluralismo democrático. Estas dos áreas junto a una tercera, de carácter más técnico, jurídico e

[25] "La democracia requiere de una cultura de apoyo, de la aceptación por parte de la ciudadanía y de las élites políticas del principio que fundamenta la libertad de expresión, comunicación, asociación, religión, de los derechos de los partidos de asociación, del gobierno de la ley, de los derechos humanos y otros similares. Estas normas no se producen de un día para otro. (...) la cultura política no se deriva tan fácilmente de una práctica democrática o un diseño institucional" (Diamond, 2003).

Centro de Estudios Andaluces

Centro de Estudios Andaluces

institucional, forman los ámbitos de acción *sectorial* de los proyectos de Cooperación Internacional al Desarrollo en materia de *gobernabilidad*. Hemos señalado la centralidad de las élites en el proceso de transición democrática en América Latina. Pues bien, la secuencia de consolidación de los regímenes pluralistas en la región *depende* ya no tanto de los *actores* como de las *instituciones*, ya sea en su diseño estructural como en la eficacia de su desempeño. El *enfoque neoinstitucionalista* aplicado a la cooperación política permite considerar a las *instituciones* como el eje de análisis de la problemática del desarrollo. Así, nuestra hipótesis de trabajo refiere que las instituciones políticas (*formales* e *informales*) reproducen aquellas condiciones de desigualdad social, que las vieron surgir y, de este modo, obstaculizan el desarrollo. Si la *democracia* representa un capítulo crucial en la *Agenda del Desarrollo*, apuntamos hacia la definición de una noción integral del desarrollo, que vaya más allá de su estricta dimensión económica para abordar las dimensiones *políticas* del Desarrollo Humano, esto es, la *gobernabilidad democrática*. En este sentido, ¿cuál es la importancia de las instituciones democráticas para el desarrollo de América Latina?. Pues, en primer término, las libertades democráticas, como instrumento del desarrollo, tienen la doble funcionalidad de atender políticamente las necesidades ciudadanas y, por otro lado, consolidar pautas de aprendizaje social en el terreno del diálogo y la definición de horizontes colectivos. Si bien, los diversos estudios muestran la complejidad de las inferencias causales entre *desarrollo* y *democracia*, por la multiplicidad de factores que median entre ambos y operan en sentido bidireccional (PNUD, 2002), la mejora experimentada por los países de la región, en términos de derechos políticos y libertades civiles, según la conocida clasificación de FREEDOM HOUSE, ha sido muy sustantiva[26]. En el orden *institucional*, los procesos electorales celebrados en los países de América Latina han ido ganando una mayor credibilidad y calidad democrática. Pero en el terreno de los *actores*, encontramos un reducido nivel de compromiso de los ciudadanos y las élites políticas con el régimen democrático. Otro de los objetivos fundamentales de la cooperación política es prestar solución a la elevada desigualdad de oportunidades de participación, que existe en las sociedades latinoamericanas, debido a los *límites estructurales* a la ciudadanía democrática, originados en la persistencia de la pobreza y la desigualdad social. La fragmentación de los espacios socioeconómicos se traduce también en fragmentación política –con sus secuelas de corporativismo y representación clientelar de los intereses colectivos- y es muy difícil hablar de *interés general* o de *bien común*[27], aún cuando se han registrado notables avances en el fortalecimiento de la representación, traducidos en una mayor presencia parlamentaria de colectivos sociales, tradicionalmente, excluidos de los sistemas políticos latinoamericanos. El argumento implícito en nuestra hipótesis de trabajo establece que las acciones de cooperación para favorecer la gobernabilidad democrática en los países de la región no sólo deben

[26] "Han sido especialmente los derechos políticos los que han logrado un avance mayor: mientras que en 1977 el promedio de estos derechos (4,6) colocaba a la región dentro de la categoría de "parcialmente libre", el promedio alcanzado en 2002 la sitúa en la de "libre"" (Barreda, 2004: 6).

[27] "(...) la clave de la gobernabilidad de los partidos pasa por un eficaz sistema clientelar y prebendalista; lo que da unidad y cohesión a los partidos es un buen sistema de prebendas" (Barreda y Costafreda, 2002; 2003).

centrarse en la modernización de las instituciones políticas formales[28] (a través de las propuestas de descentralización y reforma del Estado, modelos de ingeniería institucional, innovación legislativa, o reforzamiento de la organización democrática interna de los partidos políticos[29], ...etc.) sino, muy especialmente, en las instituciones informales, ya que los avances institucionales anteriores no han mejorado los niveles de la desigualdad social y la pobreza.

La investigación en Ciencia Política indica que ciertos diseños institucionales favorecen la gobernabilidad democrática, como factor de Desarrollo Humano. Por otra parte, desde la Economía Política se han realizado estudios sobre el umbral de rendimientos socioeconómicos de determinados modelos político-institucionales, especialmente, a través del análisis de políticas públicas. Pues bien, las agencias de cooperación internacional también han priorizado la importancia de las instituciones políticas formales y su puntuación específica, en términos de estabilidad, transparencia, legalidad,...etc., sobre los niveles de Desarrollo Humano. No obstante, es la centralidad de las instituciones informales la variable que explica gran parte de los escasos rendimientos sociales de las jóvenes democracias latinoamericanas. "Una agencia política asentada en un modelo asistencialista-clientelar queda fuertemente erosionada en su capacidad para transformar los equilibrios institucionales hacia modelos más orientados a la eficiencia social" (Costafreda, 2004: 18). Diseñar programas de acción dirigidos a restringir estos equilibrios de poder tradicionales, que sostienen en la *política informal* pautas de desigualdad social de carácter estructural, es nuestra conclusión sobre la compleja relación entre *gobernabilidad democrática* y *paz social*. Los esfuerzos se dirigirán, por tanto, hacia la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los países menos desarrollados de la región en lo relativo a la consolidación e institucionalización de los procesos de legitimación de las decisiones de sus gobiernos, y de las políticas públicas que sean aplicadas. Legitimar decisiones políticas y políticas públicas requiere, esencialmente, el respeto a la legalidad vigente y a las reglas del juego político, previamente, establecidas. La *política* es central en la concepción de las propias estrategias de desarrollo de estas sociedades, y no es posible confiarlas, exclusivamente, a la acción impersonal de las fuerzas del mercado o a las directrices del saber tecnocrático (PNUD, 2004). La tecnología supone la definición del **cómo** (los *medios*) no el **para qué** o **para quién** (los *fines*, que son el contenido de las decisiones políticas). Por ello, las agencias de desarrollo han considerado la importancia de las instituciones políticas. "La democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público (...) es aumentar las opciones de carácter colectivo, que inciden sobre la calidad de nuestras vidas (...) el aserto de Amartya Sen "el

[28] "El multipartidismo se impone como una realidad en el conjunto de la región: más actores políticos, implícitos en la arena de la competencia pública, permitiendo cierta renovación de las élites políticas. (...) es la interacción del multipartidismo con partidos débiles y fragmentados y en un entorno donde la cultura política está sacudida por el efecto de una concepción patrimonialista del Estado, cuando la emergencia de nuevos partidos y la cristalización de nuevas fórmulas de acción colectiva no siempre resulta en una agencia política positiva" (Costafreda, 2004: 19).

[29] "La lealtad partidista que vincula la ciudadanía con estos partidos es más de orden asistencialista-clientelar que de tipo programático-ideológico" (Costafreda, 2004: 18).

Centro de Estudios Andaluces

desarrollo es el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo" viene a ser (...) una definición de democracia" (Martínez, E., 2004: 18).

Según los datos ofrecidos por el Índice de Democracia Electoral[30] (IDE), elaborado por el Informe de la Democracia en América Latina[31] (PNUD, 2004) en numerosos países de la región existen "democracias electorales", amparadas en el reconocimiento universal del "derecho al voto", la limpieza de los comicios celebrados durante el período (1990-2000), la realización de reformas constitucionales orientadas a reforzar la independencia del poder judicial, así como una menor participación de las Fuerzas Armadas en la dirección de los procesos políticos. Las carencias, aún pendientes de solución, se refieren a la existencia de un nivel de participación electoral irregular, restricciones a la *inclusión política* de determinados sectores sociales (mujeres, grupo étnicos,...etc.), una tendencia a la desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos, la limitada capacidad de los Estados[32] para garantizar la práctica de los derechos civiles, la persistencia de prácticas clientelares y de corrupción política, así como la continuidad *estructural* de niveles de pobreza tan altos, que cuestionan la ciudadanía social. Desde este ángulo, es preciso superar el esquema populista, que tendió a convertir a los "pobres" en "*clientes de las élites políticas*". La necesidad de producir un discurso político modernizador debe ser capaz de incorporar a los sectores sociales más vulnerables al proceso del desarrollo, como verdaderos sujetos, asegurando su ciudadanía política y social. Es este el gran reto de la gobernabilidad. Los pobres dejan de ser sectores excluidos para convertirse en sujetos activos de un proceso más amplio: el de la construcción de un orden social moderno y democrático, pasando de la movilización clientelista a la participación ciudadana. En este sentido, el perfil de la pobreza en América Latina asume como rasgos caracterizadores: 1) una alta y creciente incidencia; 2) un marcado carácter urbano; 3) la feminización de la pobreza; 4) la infantilización de la pobreza; 5) su mayor proyección sobre los grupos étnicos; 6) un alto grado de heterogeneidad interna; 7) la creciente segregación de los segmentos sociales más pobres; 8) y, finalmente, una mayor y mejor cobertura de los servicios básicos de salud y educación entre la población más pobre, especialmente, los sectores de infancia y juventud, para romper el círculo vicioso de *reproducción intergeneracional* de la pobreza, aún considerando el volumen restringido de recursos destinado a los programas sociales de este tipo. Los principios, que orientan la reforma de las políticas públicas de combate a la pobreza, se centran en la asunción de que no es una

[30] "El promedio del IDE (cuyo valor varía entre 0 y 1) para América Latina sube rápidamente de 0,28 en 1997 a 0,69 en 1985, y a 0,86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar el 2002 con 0,93. El IDE equivale a: derecho al voto, multiplicado por elecciones limpias, por elecciones libres, y por cargos públicos electos" (PRODDAL, 2004).

[31] La información empírica incluye: una encuesta de opinión de alcance regional, la elaboración de indicadores sobre el estado de la democracia, entrevista a líderes políticos e intelectuales de América Latina,...etc.

[32] "La política tiende a perder contenido por tres vías vinculadas entre sí: los Estados nacionales pierden soberanía interior frente a los poderes fácticos y la ineficiencia de sus organizaciones burocráticas; hay un desequilibrio en la relación entre la política y el mercado (...) sustrayendo importantes problemas económicos de las decisiones y la deliberación política; el orden internacional globalizado limita las opciones de la política nacional" (PRODDAL, 2004).

Centro de Estudios Andaluces

Centro de Estudios Andaluces

responsabilidad exclusiva de la política social ni del Estado, y debe ser combatida en sus *causas* (sin derivaciones asistencialistas o compensatorias), incluyendo la participación de los grupos sociales afectados, dado su carácter multidimensional, y precisando de instrumentos diferenciados, aplicados a espacios geográficos específicos, en el marco de programas integrales (no exclusivamente sectoriales), orientados hacia la eficiencia y la evaluación de los resultados. Al fin, se trata de promover el diseño de políticas sociales imaginativas, que puedan resolver creativamente las tensiones que provoca la articulación necesaria entre eficiencia económica y solidaridad social. Para ello, es necesaria la realización de diagnósticos mediante la elaboración de: 1) *bases de datos sociales* (estadísticas socioeconómicas ligadas a la descripción de las situaciones de vulnerabilidad social y pobreza); 2) *metodologías de focalización* (modelos de indicadores adecuados a las necesidades de cada programa social); 3) *mapas de vulnerabilidad* (orientados a la descripción de los diversos estratos sociales y sus respectivos niveles de pobreza, geo-referenciados en términos de cobertura de servicios, dotación de infraestructuras, programas sociales, etc.); 4) *encuestas de desarrollo social* (dirigidas a la evaluación del acceso a los servicios sociales por parte de los grupos afectados); 5) *estudios cualitativos sobre la pobreza* (implícitos en el análisis de las estrategias de supervivencia y organización familiar entre los sectores afectados por la pobreza); 6) y, finalmente, *planes de asistencia técnica* (CEPAL, 2003).

Cuadro 15: América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza crítica[a] (1980-2002):

Año:	Pobreza (b) Total %	Pobreza urbana %	Pobreza rural %	Pobreza crítica © Total (d) %	Pobreza crítica urbana %	Pobreza crítica rural %
1980	40,5%	29,8%	59,9%	18,6%	10,6%	32,7%
1990	48,3%	41,4%	65,4%	22,5%	15,3%	40,4%
1997	43,5%	36,5%	63,0%	19,0%	12,3%	37,6%
1999	43,8%	37,1%	63,7%	18,5%	11,9%	38,3%
2000	42,5%	35,9%	62,5%	18,1%	11,7%	37,8%
2001	43,2%	37,0%	62,3%	18,5%	12,2%	38,0%
2002	44,0%	38,4%	61,8%	19,4%	13,5%	37,9%

Fuente: (CEPAL, 2003: 50).

[a] : Estimaciones correspondientes a 18 países de la región, incluido Haití.
(b): Proporción de la población cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza.
©: Proporción de la población cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza crítica.
(d): Los promedios totales están ponderados por la participación de las poblaciones urbana y rural en la población total.

7. Hacia una reformulación de la Política Social: *propuestas normativas*:

Centro de Estudios Andaluces

En todo caso, desde un punto de vista *normativo*, la presentación de propuestas de mejora de los planes de política social actuales se centra en la concepción de objetivos de mayor alcance y la dotación de instrumentos de gestión más diversos. Así, podemos establecer el siguiente cuadro de sugerencias (CEPAL, 2003): 1) la definición formal del "derecho a un nivel mínimo de bienestar" se vincula directamente con la satisfacción de las necesidades básicas de la población; 2) la integración de la clase media en el margen de grupos sociales beneficiarios de las ayudas públicas; 3) el reforzamiento del potencial (y las carencias) de los estratos más pobres y la clase media en el acceso a la vivienda, la educación, la salud y la posesión de tierras; 4) así como, la sólida creación de medios de participación social, instrumentos técnicos de evaluación y mecanismos políticos de "rendición de cuentas" sobre los resultados de los programas sociales en un contexto institucional democrático. En este sentido, la incorporación de las clases medias a los grupos beneficiados por la acción pública, en materia social, incrementa los réditos de legitimidad de la política social, dada su contribución fiscal, y frena la tendencia a la rígida estratificación del sistema de servicios sociales, por su visión focalizada, en una línea universalista de mayor cobertura social. De este modo, se atiende a la construcción de un contrato social más amplio, que reconoce los derechos y obligaciones de una proporción más numerosa de estratos sociales (y no, exclusivamente, los correspondientes a los grupos más vulnerables), en tanto que factor de legitimidad fiscal, gobernabilidad social y estabilidad democrática.

La definición de un "*nuevo contrato social*" para América Latina obliga a la consideración necesaria de los nuevos "riesgos socioeconómicos", que amenazan el bienestar social de la población, especialmente, los derivados de la inserción de las economías nacionales en el sistema económico internacional, en términos de mayor apertura externa. Al fin, este será el escenario estructural de la nueva *política social* desde inicios de los 90. Sus rasgos básicos, la globalización, la privatización y la liberalización, introducen cambios paralelos en el modelo de protección social, tradicionalmente, inspirado, durante gran parte del siglo XX, en la concepción keynesiana del pleno empleo y la creación del Estado de Bienestar. Bajo un modelo de acceso al empleo estable y regulado, protegido por una legislación laboral, asociada a la provisión de prestaciones públicas, en caso de pérdida del mismo (desempleo, jubilación, invalidez,...etc.), la ruptura con este concepto de "protección social sistémica" desde el Estado en América Latina (y su dimensión corporativa) se traduce en situaciones de elevada inseguridad y desprotección socioeconómicas. En un marco de crisis económica y restricción financiera la renuncia al Estado de Bienestar no permite la emergencia de una alternativa al mismo, que pueda sustituirlo. La eficiencia y la solidaridad, como principios del nuevo modelo de protección social, se reducen a una mera declaración de intenciones, en un escenario de incremento alarmante de la "informalidad laboral" y la consiguiente pérdida del vínculo con el sistema de Seguridad Social[33]. El examen de nuevas vías público-privadas de financiación

[33] "La solidaridad se instrumenta a través de los programas de gasto público y de la tributación que, dentro de los límites de eficiencia, debe apuntar a la progresividad gravando a los sectores de más capacidad contributiva. Por otro lado, en la protección financiada con contribuciones específicas (seguridad social en el ámbito de la salud, pensiones y desempleo,

de los programas sociales puede ser un buen objeto de investigación, en términos de la nueva gestión pública. Especialmente, si consideramos los desajustes entre el ritmo de crecimiento del PIB y el nivel de las demandas sociales (la asistencia sanitaria, las redes de seguridad social, la educación, los programas de alivio de la pobreza, el seguro de desempleo, los planes de pensiones, ...etc.), que obligarán a reformas en breve plazo. Esta modernización del sistema de seguridad social[34] reclama la superación de tres retos históricos: 1) la universalización de la seguridad social; 2) la corrección de la falta de equidad en el acceso a los servicios sociales y su calidad; 3) y el perfeccionamiento de la rentabilidad social de los recursos asignados a estas actividades, a través de cambios en sus pautas de gestión. Aunque el PIB no mide el bienestar social de un país. En esta dirección, la Política Social podría definirse como "la administración pública de los servicios de bienestar" (Shankar, 1987). La experiencia latinoamericana en los intentos de construcción de un Estado Benefactor, según el modelo europeo, ha dejado tras de sí una secuencia fallida de logros, especialmente, si tenemos en cuenta el cuadro de funciones clásicas del Estado de Bienestar: 1) las funciones *políticas*, destinadas al incremento de la legitimidad del modelo capitalista al paliar los efectos negativos del mercado; 2) y las funciones *económicas*, orientadas a elevar la producción, mediante el estímulo de la demanda agregada –esto es, el consumo-, generando la estabilidad de fuentes de empleo tendentes a la plena ocupación laboral. La variante de Estado de Bienestar, impulsada en América Latina, con todas sus limitaciones, no ha conseguido resolver el conflicto entre *democracia* y *capitalismo* sin eliminar las bases fundamentales de ambos principios de organización social. Lo cual, constituye un referente permanente de "crisis de gobernabilidad". Esta incompatibilidad "natural e histórica" es aún más profunda en el marco del capitalismo globalizado (caracterizado por la deslocalización territorial de los centros de decisión económica) de la era post-industrial (Garretón, 2005). Contradicción, que no tiene su raíz exclusiva en el impulso creciente de las demandas sociales sobre el Estado, mediante una asimilación mecánica entre *democracia política* y *distribución socioeconómica*, como sugiere la crítica neoliberal[35]. Que, al fin, es crítica de la derivación populista de las promesas

y acceso a servicios públicos esenciales), la solidaridad entre contribuyentes se expresa en el diseño de sistemas de subsidio cruzado entre estratos de ingreso y grupos de riesgo" (Machinea, 2005).

[34] "Entre los factores que determinan la demanda de servicios de seguridad social se pueden distinguir los relacionados con el ciclo económico y los que dependen de factores más bien estructurales. Los primeros están estrechamente vinculados con el ritmo de crecimiento de la economía y las políticas macroeconómicas y sociales. Los segundos reflejan aspectos demográficos, epidemiológicos y tecnológicos" (CEPAL, 2003).

[35] "M. A. Garretón ha resumido en una sola palabra "democratización" dos cosas diferentes: democracia política y redistribución, con tendencia a que ésta sea, irrestricta e inagotable. Al postular que los dos sentidos de la palabra son inseparables y que implican dos procesos infinitos, donde el uno pierde legitimidad sin el otro, está postulando, en realidad una fantasía semántica, que es de todos modos irrealizable en el mundo real. Decir que "capitalismo" es incompatible con "democratización" es lo mismo que decir que los recursos escasos son incompatibles con la satisfacción irrestricta de demandas. La gran lección de la crisis de las democracias de América Latina es, más bien, que un sistema de libertad política es incompatible con la irresponsabilidad económica, en especial, cuando ésta es resultado de la competencia electoral. Por eso, en países donde los políticos son propensos a promesas desmedidas pueden ser convenientes los acuerdos explícitos sobre el tema" (Gallagher, D. : 1983).

Centro de Estudios Andaluces

electorales de liderazgos ausentes de la verdadera responsabilidad sobre las reformas económicas y políticas de los Estados de América Latina.

Como señala A. Sen (1999), la idea subyacente del Estado de Bienestar apunta hacia el horizonte de una sociedad interdependiente, en la que el "principio de responsabilidad" es socialmente compartido. En este orden, la multiplicación de las demandas sociales, que sustentan su legitimidad, constituye un estímulo al crecimiento del Estado, pero también es un factor del impulso al intervencionismo estatal la propia dinámica de la expansión burocrática, que, ajena a la lógica del mercado, se torna, en la gestión de sus competencias, lenta, ineficaz y cara, en términos presupuestarios. El empobrecimiento de las clases medias en América Latina no ha seguido la secuencia europea de crecimiento de los sectores medios, a través de los mecanismos del Estado benefactor, al hacer extensivos los derechos sociales al conjunto de la población. La salida inmediata de las clases medias ha sido la "*rebeldía fiscal*", en un contexto, donde las nuevas formas de la pobreza y la exclusión social de las economías neoliberales coexisten con las formas tradicionales de marginación socioeconómica. Así, los valores fundamentales del Estado de Bienestar (libertad, igualdad de oportunidades, reducción de las desigualdades, democratización, extensión de la seguridad social, cohesión social) han caído con la crítica de la burocratización y el corporativismo y se han reformulado, en sentido mínimo, en el marco de los programas sociales del nuevo paradigma de gestión pública. La hipótesis que aquí se maneja es, necesariamente, de corte institucionalista. Así, "(...) la Administración Pública contemporánea tiene como antecedente inmediato el ámbito del Estado de Bienestar, pero el mismo ha ingresado a etapas de revisión e incluso de reemplazo, al considerar que las realidades, que le dieron origen han cambiado de manera rápida y contundente. La Administración Pública del Estado de Bienestar no es funcional en un mundo abierto, competitivo y emprendedor, porque los ejes de su desarrollo son las políticas crecientemente intervensionistas y el grupo de los organismos burocráticos, que tienen presencia abrumadora en las economías públicas" (Uvalle Berrones, 2003). En este contexto, los objetivos del Estado en materia de política social son redefinidos, en virtud de las nuevas realidades públicas, que hacen acto de presencia en las sociedades latinoamericanas. De este modo, los mercados, los grupos ciudadanos, las organizaciones sociales, las nuevas fórmulas de gestión social y corresponsabilidad pública constituyen factores de reforma estructural del Estado tradicional, marcado por sus problemas de déficit fiscal, endeudamiento externo, sobrerregulación de los mercados y exceso de demandas sociales en la agenda gubernamental. La nueva gestión social no se reduce a su visión estatalista y se apoya en estructuras descentralizadas, no articuladas en las dinámicas del poder burocrático, proyectándose como alternativa de racionalidad pública. El nuevo paradigma de gestión administrativa enmarca los principios inspiradores de la política social propia del modelo neoliberal, cuyos rasgos se centran en: 1) la privatización del sistema de Seguridad Social; 2) la descentralización de las políticas sociales de carácter universalista, como la salud primaria o la educación básica; 3) y la focalización en las acciones frente a la pobreza (Repetto, 2000; Cortés y Marshall, 1999). Desde criterios de *realidad empírica*, el nuevo mapa social resultante obliga al planteamiento de dos propuestas de carácter *normativo*: la

Centro de Estudios Andaluces

Centro de Estudios Andaluces

conservación de las capacidades de regulación público-social del Estado y la reconstrucción institucional de los procedimientos de representación democrática. Por una parte, los criterios técnicos y puramente instrumentales, que orientan los nuevos modelos de gestión pública, no deben opacar la funcionalidad estatal en la provisión de garantías a la cobertura universal de los derechos sociales de la población. El nuevo sector público no debe incurrir ni en los *vicios corporativos* del Estado clientelar-desarrollista, ni en las *virtudes fiscales* del modelo descentralizado de atención social focalizada. Del otro lado, su compromiso responsable con las organizaciones de la sociedad civil permite reformular las relaciones entre *Estado* y *Sociedad*, en un sentido democrático, ya sea en relación al sistema de representación social y política de los ciudadanos, como a la descentralización político-administrativa, más allá de las mediaciones clientelares (que invocaron una ciudadanía cooptada por la lealtad del voto corporativo) y las mediaciones institucionales economicistas (que transformaron los derechos sociales en necesidades técnicas de gestión pública). Al fin, se propone la *centralidad política* de la cuestión social en las jóvenes democracias latinoamericanas. Es necesario "explorar caminos institucionales y políticos, que hagan de ese reconocimiento la fuente de nuevos conocimientos y diseños estratégicos" (Cordera y Lomelí, 2005: 31). En este sentido, la responsabilidad sobre los altos niveles de pobreza ha recaído en la gestión atomizada de los programas focalizados frente al modelo corporativo del Estado desarrollista del período anterior a la crisis económica y fiscal de los 80. La concepción de Estados mínimos, de naturaleza instrumental, ajenos a la función redistributiva, como recurso de legitimidad política, así como los procesos de fragmentación y desarticulación social de la nueva ciudadanía globalizada y democrática, pervierte la noción misma de "responsabilidad pública" sobre el problema de la desigualdad social y la pobreza en América Latina. "Pero la conversación entre economía y política, entendidas como mercado y democracia, no puede enfilarse por la senda de una modernidad robusta y consistente en presencia de una despolitización intencionada y sistemática de la circunstancia social que las rodea" (Cordera y Lomelí, 2005: 38).

Pero no vamos a concluir con una visión negativa sobre la política social en América Latina. La recuperación económica registrada por numerosos países de la región en los últimos años (con la excepción de El Salvador (-0,2%), Haití (-5,5%), Guatemala (0,1%), República Dominicana (0,3%) o Bolivia (1,3%)) evidencia un desempeño más favorable de las principales variables macroeconómicas y el propio crecimiento del PIB nacional. Los ritmos de crecimiento más elevados, según datos de la CEPAL (*Panorama social de América Latina,* 2005), se registraron en Venezuela (15,8%), Uruguay (11,5%) y Argentina (8,0%), remontando la dramática caída del PIB a inicios de la década de 2000, aunque sin llegar al promedio de crecimiento anual de las economías nacionales estimado en los años 90[36]. Aunque se experimentó un ligero efecto positivo sobre el nivel de empleo la tendencia a la informalidad laboral (con la consiguiente ausencia del sistema de seguridad social) sigue imperando en los países de la región, especialmente, en el ámbito urbano.

[36] "En la década de 1990, el PIB per cápita de América Latina aumentó en promedio un 1,1% y en el período 2000-2004 creció solamente un 0,7%" (CEPAL, 2005: 61).

Cuadro 16: Evolución de indicadores sociales básicos de Desarrollo Humano en América Latina (20 países): período (1990/1995 – 2000/ 2005):

País:	Esperanza de vida en años(1990-1995):	Esperanza de vida en años (2000-2005):	Tasa de mortalidad infantil (1000 n.v.) (1990):	Tasa de mortalidad infantil (1000 n.v.) (2003):	Proporción de subnutridos (%) (1990-1992):	Proporción de subnutridos (%) (2000-2002):
Argentina	72	74	26	15	2	2
Bolivia	60	64	83	55	28	21
Brasil	68	71	47	27	12	9
Chile	74	78	16	8	8	4
Colombia	69	72	38	25	17	13
Costa Rica	76	78	16	10	6	4
Cuba	75	77	16	6	8	3
Ecuador	70	74	50	25	8	4
El Salvador	67	71	47	26	12	11
Guatemala	64	69	61	38	16	24
Haití	55	59	89	61	65	47
Honduras	68	71	48	32	23	22
México	72	73	36	20	5	5
Nicaragua	66	70	57	30	30	27
Panamá	73	75	28	20	21	26
Paraguay	69	71	45	37	18	14
Perú	67	70	62	33	42	13
República Dominicana	67	70	50	34	27	25
Uruguay	73	75	21	13	6	4
Venezuela	72	73	25	17	11	17
América Latina	69	72	43ª	26ª	3ª	10ª

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) – Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) – Organización Mundial de la Salud (OMS) – Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). ª Incluye a los países del Caribe. b: Los datos se refieren al año más cercano a 2004. c: Sólo áreas urbanas.

Los cambios descritos modificaron levemente el panorama regional de la pobreza. Así, la proporción de países, que durante el período (2001-2002) registró un balance de pobres superior al 60%, como es el caso de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, seguidos por las áreas urbanas de Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela, El Salvador y Argentina, ha comenzado a mostrar una evolución más favorable (especialmente, en términos de pobreza rural, donde se han dejado sentir los efectos positivos de los distintos programas focalizados de intervención social[37]), a partir de las

[37] "Merece una mención especial el papel que han cumplido los programas de transferencias de ingreso en las reducciones de la pobreza y particularmente de la indigencia en Argentina y México. (...) El efecto de estos programas es mayor en las áreas rurales, donde se concentra l mayoría de los beneficiarios" (CEPAL, 2005: 69).

Centro de Estudios Andaluces

nuevas mediciones de pobreza e indigencia correspondientes al bienio (1003-2004) (CEPAL, 2005). De este modo, la focalización del gasto público social no se entiende, necesariamente, como una pauta negativa. Podemos valorar sus virtudes en términos técnicos, socioeconómicos y políticos. Así, "las políticas sociales deben fundarse en una concepción universalista e integradora, que no excluye la focalización como instrumento para asignar prioridades y atender a los sectores más rezagados de la población. El gasto social debería enmarcarse en dicha política" (CEPAL, 2005b). Por otra parte, el ritmo de crecimiento económico, el control sobre las presiones de la deuda externa y la carga tributaria continúan siendo las premisas de expansión del gasto social en un contexto de evolución de clara insuficiencia[38]. El "*pacto social*" debe construirse sobre un "*pacto fiscal*", que permita un incremento responsable de los recursos presupuestarios públicos destinados a los programas sociales. En este sentido, un objetivo fundamental de las políticas públicas debe ser evitar o reducir el matiz pro-cíclico del gasto social durante las coyunturas de crisis. Aunque la tendencia es incipiente, sí podemos advertir una mayor prudencia de los gobiernos en la gestión de los fondos públicos, especialmente, en la programación presupuestaria de los ingresos fiscales con destino en la Política Social, orientada a paliar los duros efectos de las crisis macroeconómicas sobre los grupos sociales más vulnerables. Por otra parte, estimar los logros y deficiencias de la política social revela su enorme dificultad debido a la cantidad, heterogeneidad, multiplicidad de las poblaciones-objetivo y de las propias entidades, que se encargan de la implementación de los programas sociales. Así, la evaluación *política* y *técnica* de los desempeños gubernamentales en materia social es compleja[39]. Finalmente, una variable central corresponde a las instituciones formales, que fiscalizan las tareas de cumplimiento del contenido de la *agenda social*. Asimismo, los mecanismos de "rendición de cuentas" y la presencia de cuerpos burocráticos responsables, amparados en un marco jurídico definido, son factores de garantía sobre la eficacia y eficiencia de la Política Social. Según los datos de la CEPAL (2005) son los países que disponen de instituciones de mejor calidad aquellos que registran, a su vez, un patrón de gasto social más progresivo.

[38] "Pese a los esfuerzos realizados por elevar el gasto social en la región y el alivio que ha significado para algunos países la deuda externa, los recursos destinados a los sectores sociales –especialmente, en los países con mayor nivel de pobreza absoluta-, seguirán siendo insuficientes para atender las necesidades de los estratos más necesitados y lograr los objetivos del Milenio. Aún (...) si se dieran condiciones favorables en los próximos años que permitieran una mayor tasa de crecimiento económico y un aumento de la carga tributaria, y se lograra un mayor gasto público social compatible con los ingresos fiscales, los recursos de estos países seguirían siendo insuficientes para eliminar las principales brechas sociales" (CEPAL, 2005: 120).

[39] "La inexistencia de un patrón definido en las medidas de concentración del gasto social en América Latina no se reproduce a nivel sub-regional. Más aún, a primera vista los datos estadísticos parecerían sugerir la existencia de tendencias en la orientación del gasto social por bloques regionales. El gasto social agregado tiende a ser progresivo en el grupo de países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) y regresivo en Brasil y la región andina (Ecuador, Perú y Bolivia), con excepción de Colombia. En los países de Centroamérica que disponen de información (Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua), los resultados son mixtos y se asemejan más a la realidad de la región. El análisis del gasto sectorial, sobre todo del destinado a educación y salud, permite llegar a conclusiones similares. (...) las diferencias (...) en la orientación del gastos social podrían (...) estar vinculadas al nivel de ingreso per cápita, la distribución de la riqueza, la calidad institucional y los sesgos predominantes en la concepción de los objetivos de la política social en diferentes partes del continente" (CEPAL, 2005: 146).

Centro de Estudios Andaluces

Cuadro 17: Evolución de indicadores sociales básicos de Desarrollo Humano en América Latina (20 países): período (1990/1995 – 2000/ 2005):

País:	Tasa de analfabe-tismo (% más de 15 años) (1990):	Tasa de analfabetis-mo (% más de 15 años) (2005):	Abasteci-miento de agua (%) (1990):	Abasteci-miento de agua (%): (2002):	Acceso a saneamiento (%) (1990):	Acceso a Saneamiento (%) (2002):
Argentina	4	3	94	-----	82	-----
Bolivia	22	12	72	85	33	45
Brasil	18	11	83	89	70	75
Chile	6	4	90	95	85	92
Colombia	12	7	92	92	82	86
Costa Rica	6	4	-----	97	-----	92
Cuba	5	3	-----	91	98	98
Ecuador	12	7	69	86	56	72
El Salvador	28	19	67	82	51	63
Guatemala	39	28	77	95	50	61
Haití	60	45	53	71	15	34
Honduras	32	22	83	90	49	68
México	13	7	80	91	66	77
Nicaragua	37	32	69	81	47	66
Panamá	11	7	-----	91	-----	72
Paraguay	10	6	62	83	58	78
Perú	15	8	74	81	52	62
República Dominicana	21	15	86	93	48	57
Uruguay	4	2	-----	98	-----	94
Venezuela	11	6	-----	83	-----	68
América Latina	15	10[a]	83[a]	89[a]	69[a]	75[a]

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) – Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) – Organización Mundial de la Salud (OMS) – Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
a Incluye a los países del Caribe. b Los datos se refieren al año más cercano a 2004. c Sólo áreas urbanas.

8. Conclusiones:

1. Los países de América Latina, con variaciones internas específicas, han atravesado cuatro grandes etapas en relación a la Política Social: 1) el

Centro de Estudios Andaluces

período de subsidios generalizados al consumo; 2) la crisis de la deuda de los años 80; 3) la compleja secuencia de reformas estructurales iniciada en la segunda mitad de los 80 y principios de los 90; 4) y la recuperación del ritmo de crecimiento económico a partir de la segunda mitad de la última década (SEDESOL, 2001).

2. Después de la década de los 80, en la que el gasto social per cápita disminuyó un 28%, los 90 se caracterizaron por un importante aumento de los recursos destinados a los sectores sociales más vulnerables (educación, salud, seguridad social y asistencia social, vivienda e infraestructuras básicas). "Entre el bienio 1990-1991 y 2000-2001, el gasto social por habitante se elevó un 58% como promedio en la región, de 342 a 540 dólares per cápita. Este fuerte aumento fue generalizado en todos los países, si bien hay países como El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela donde dicho aumento fue menor. Sin embargo, es importante notar la gran heterogeneidad del gasto social entre países" (Machinea, 2005: 14). No obstante, la paralización del ritmo de crecimiento económico a fines de esta década (a raíz de una espiral sucesiva de crisis financieras) hizo que el aumento del gasto público continuara a un ritmo inferior al de los inicios de la década de los 90. Las cifras examinadas sobre la evolución del gasto social (ya sea con relación al ingreso promedio por habitante como al PIB nacional) muestran que si bien el gasto social ha tenido un comportamiento pro cíclico, los recursos destinados a los sectores sociales, particularmente *educación* y *salud*, fueron protegidos durante los años de mayor deterioro de las condiciones económicas.

3. La devaluación de los recursos organizativos, de representación y negociación de las entidades sindicales, en un contexto de caída del trabajo formal –y sus vínculos corporativos con el sector público- y el incremento de la informalidad laboral cargan sobre los programas de política social mayores exigencias. "El trabajo no ha podido jugar así un papel dinámico ni sobre el nivel de ingreso general, ni sobre la calidad de las relaciones sociales, que el cambio estructural hacia la globalización de cualquier forma ha propiciado. (...) Un nuevo paquete de compromisos que no pueden sino redundar en una redefinición progresiva del viejo pacto social forjado en los años (...) del crecimiento industrial protegido" (Cordera y Lomelí, 2005: 28).

4. Los nuevos objetivos y procedimientos de la política social, en el sistema neoliberal, se centran en cuatro orientaciones básicas hacia: 1) el mercado, 2) la participación social[40] y del sector privado, 3) la

[40] "Ha comenzado a quedar atrás el tiempo de la política sin ciudadanos y de la administración pública sin público. Hoy se transita hacia una política cada vez más animada y definida por la ciudadanía por la ciudadanía y hacia una administración en la que progresivamente el público deja de ser simplemente objeto y destinatario de la acción de gobierno, para pasar a ser un sujeto activo que interviene en el planteamiento y la solución de los problemas públicos" (Aguilar, L. F.: 1997).

Centro de Estudios Andaluces

flexibilización del aparato gubernamental, 4) y la desregulación[41] (Peters, 1996).

5. Desde una orientación propia de la racionalidad económica, se valora la importancia de lograr altos niveles de eficiencia en los servicios públicos, incluyendo la fijación de objetivos específicos de productividad y la generación de contextos de competencia dentro de las organizaciones del sector público.

6. Se establece la necesidad de fortalecer los recursos estratégicos de las instituciones del Gobierno central para orientar las reformas del Estado y garantizar su mejor adecuación a los cambios externos de forma flexible, armónica y con escaso nivel de financiamiento.

7. La acciones de política social no se entienden como responsabilidad, *exclusiva* y *excluyente*, de las instituciones gubernamentales. Por el contrario, obedecen al compromiso del conjunto articulado de la sociedad, dado el carácter multidimensional de los factores explicativos de los procesos de desigualdad y exclusión social.

8. Los logros efectivos de la transición democrática reciente, en la mayor parte de los países de la región, sólo podrán materializarse en términos del alcance de los objetivos del desarrollo social y humano. Éstos son la base de la cohesión[42] social y del "*pacto democrático*".

9. Es necesario fortalecer el marco institucional de las políticas sociales a partir de la definición de objetivos estratégicos. El soporte jurídico y político-administrativo de la Política Social permite la continuidad e implementación eficaz, eficiente y equitativa de los programas. Todo ello desde una óptica, que premie la corresponsabilidad y el consenso entre los diversos actores de la Política Social, desde los agentes gubernamentales (en los niveles descentralizados[43], ligados al poder central, regional y municipal), a las instancias privadas, las organizaciones ciudadanas y los grupos sociales afectados por las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social.

---

[41] Los principios de la Nueva Gestión Pública, que afectan a la Política Social, son los siguientes: 1) ajustes presupuestales; 2) procesos de privatización de servicios públicos; 3) separación de la provisión y de la producción de los servicios públicos; 4) visión del ciudadano como cliente; 5) competencia; 6) flexibilidad entendida como libertad para administrar; 7) separación de la política y de la administración; 8) rendición de cuentas respecto del desempeño; 9) descentralización; 10) indicadores y auditorias de desempeño; 11) mejoramiento de la contabilidad y de la administración financiera; 12) planeación y gestión estratégica; 13) cambios en el estilo de administración; 14) incentivos laborales; 15) utilización de tecnologías de información y comunicación (Cabrero y Peña, 2004).

[42] "En las sociedades modernas, la fuente de unión es una concepción compartida de justicia, el acuerdo público sobre cuestiones de justicia política y social sostiene los lazos de amistad cívica y protege los vínculos asociativos" (Rawls, 1980: 540).

[43] "La descentralización puede ser un arma de doble filo por lo que se refiere a la convergencia de entidades hacia mayores índices de desarrollo. Por un lado, en la medida que mejore la eficacia y eficiencia de las acciones y programas sociales acelerará la convergencia. Por otro, puede promover la divergencia en la medida que acentúe diferencias regionales, incluyendo aquellas derivadas de diferencias en las bases tributarias y capacidad de aprovechar las oportunidades de crecimiento económico" (SEDESOL, 2001).

Centro de Estudios Andaluces

Centro de Estudios Andaluces

10. En el orden de la evaluación, es preciso diseñar un sistema integral de información y diagnóstico *ad hoc,* con objeto de conocer, en profundidad, los éxitos y fracasos relativos de los programas sociales, tanto en su fase de concepción como de ejecución, reforzando, asimismo, los mecanismos de participación social y de rendición de cuentas –*accountability*-.

11. El incremento del gasto público social en América Latina es una condición necesaria (aunque no suficiente) para reducir los niveles de pobreza, alcanzar la equidad y paliar la desigualdad social. No obstante, si comprobamos la distribución primaria del ingreso nacional y el coeficiente de Gini (sin aplicar las correcciones a cargo del gasto público social) podemos concluir la acción favorable de los programas sociales públicos en la atenuación de la fragmentación social originaria de las sociedades latinoamericanas.

12. El giro hacia la *progresividad*, experimentado por los programas de salud y educación en la mayor parte de los países de la región, es lento y moderado. Los logros en materia de educación primaria, durante la década de los noventa, aún registran importantes carencias, en términos de calidad de la enseñanza, especialmente, si la comparamos con la ofrecida por las instituciones privadas a las que tiene acceso la clase alta y media-alta. Con la consiguiente exclusión de la clase media del modelo de cobertura, los sectores más pobres parecen acogidos a ser beneficiarios de servicios públicos educativos, internamente, "devaluados", en una relación comparada con la calidad de la educación privada. Y ello sin considerar el menor acceso a la información sobre la presencia de servicios públicos de educación primaria entre los estratos más pobres y su alto grado de deserción escolar, casi generalizado en los niveles de la enseñanza secundaria y la educación superior.

13. "La orientación del gasto público en salud muestra un rango de variación bastante amplio en la región" (CEPAL, 2005), marcada por la reforma del sector, dando participación a los recursos, agentes y procedimientos de actuación del ámbito privado y aplicando un modelo de descentralización de los servicios. Una amplia proporción de los países de América Latina carece de seguros públicos masivos en materia de salud. En este sentido, un porcentaje elevado de personas no tiene acceso a la cobertura, universal y gratuita, de las prestaciones sanitarias. Entre los factores explicativos de esta tendencia encontramos: 1) la ausencia de coordinación entre las distintas áreas de provisión de los servicios de salud (público, seguridad social y privado); 2) la imprecisión del sistema de prestaciones, su fragmentación interna y funcionamiento ineficiente en el plano de la designación de los recursos, así como las restricciones de financiación, la heterogeneidad de la calidad de los servicios, la inexistencia de estrategias de planificación sobre recursos humanos o la aplicación de nuevas tecnologías.

14. También registramos un ligero aumento de la tendencia progresiva del gasto frente al modelo de seguridad social, donde el carácter regresivo del patrón de asignación del gasto público es muy acentuado. “En síntesis, se puede afirmar que más del 80% del aporte que reciben los hogares de menores ingresos corresponde a gasto en capital humano (educación y salud), que no es muy alto en el caso de los hogares de mayores ingresos (42%), en los que la mayor parte del aporte estatal corresponde a la seguridad social” (CEPAL, 2005: 167). Este último dato hay que clarificarlo, dado que por sí mismo no representa una ausencia de focalización[44] del gasto social. Por el contrario, la dimensión más regresiva del sistema de seguridad social se refiere a las pensiones por jubilación, cuyos beneficiarios (generalmente, de clase media) están al margen de las cifras de pobreza y de las duras consecuencias sobre la informalidad y la precariedad laboral en los períodos de crisis.

[44] “(...) la focalización por sí misma no puede constituir un principio de política social sino un instrumento de establecimiento de prioridades con respecto a los recursos” (CEPAL, 2005: 170).

Centro de Estudios Andaluces

Centro de Estudios Andaluces

9. Referencias bibliográficas:

Ackermann, B. (2004): "¿Hacia una síntesis latinoamericana?", en *El debate conceptual sobre la democracia*, Caputo (Dir.), PNUD, Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Acosta, O. L. Y Ramírez, J. C. (2004): *Las redes de protección social: modelo incompleto*, Documento de Trabajo, Serie Financiamiento del Desarrollo, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, Santiago de Chile.

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) (2005): *Plan Director de la cooperación española (2005-2008)*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ed. AECI-MAE, Madrid.

Alonso, J. A. (1999) (Dir.) : *Estrategia para la Cooperación Española,* Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), Madrid.

Altman, D. Y Castiglioni, R. (2003): "¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?, en revista *Desarrollo humano e institucional en América Latina (DHIAL)*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.

Barreda, M. (2004): "Democratización y desarrollo en América Latina: el peso de la desigualdad y la informalidad", Documento de Trabajo, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

Banco Mundial (1999): *Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y los fracasos.* Ed. Banco Mundial, Washington.

Banco Mundial (2000): *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid.

Boschi, R. (2004): "Desarrollo democrático en América Latina: su condición, las percepciones de sus ciudadanos, indicadores y agenda", en *El debate sobre el concepto de democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Bresser Pereira, L. C. (1998) : "La reconstrucción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Cabrero Mendoza, E. y Peña Ahumada, J. A. (2004): *Instrumentos del neo public management para construir una neo public governance. El caso de los gobiernos locales en México*, pp. 1-18, Ed. CIDE, México DF.

Cardoso, F. H. (2004): "Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico", en *Revista de la CEPAL*, nº 83, agosto, pp. 7-12, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Centro de Estudios Andaluces

Castiglioni, R. y Vicherat, D. (2003): “Desarrollo social en América Latina: tendencias y desafíos”, Documento de Trabajo, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

Calderon, F. (2004): “Las condiciones sociales de la democracia: el Estado y el réquiem”, en *El debate conceptual sobre la democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Caputo, D. (Dir.) (2004): *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2005): *Cooperación y América Latina*, Estudio nº 2617, septiembre, Madrid.

Cerrillo, A. (2001): “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, en revista *Instituciones y Desarrollo*, nº 8-9, mayo, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005): *Panorama social de América Latina 2005*, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Conaghan, C. (2004): “Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo”, en *El debate conceptual sobre la democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Cordera Campos, R. y Lomelí Vargas, L. (2005): “La Política Social moderna: evolución y perspectiva. Resumen ejecutivo y consideraciones finales”, en revista *Cuadernos de Desarrollo Humano*, julio, nº 26, pp. 9-39, Ed. SEDESOL, México DF.

Costafreda, A. (2004): “Del determinismo institucional a la agencia política. Escenarios para el cambio en América Latina”, en *Documentos de trabajo*, nº 2, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.

Cotler, J. (2004): “La nacionalización y democratización del Estado, la política y la sociedad”, en *El debate conceptual sobre la democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Cunill, N. (1997): “Repensando lo público a través de la sociedad”, en revista *Nueva Sociedad*, CLAD, Caracas.

De la Cruz, M. F. (2003): “La reformulación del rol del Estado y la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana”, en revista *Desarrollo humano e institucional en América Latina (DHIAL)*, nº 39, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

Centro de Estudios Andaluces

Diamond, L. (2004): “Sobre los atributos de la democracia como régimen político”, en *El debate sobre el concepto de democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Edwards, M. (2002): *Futuro en positivo. La cooperación internacional en el siglo XXI,* Intermón Oxfam.

Faletto, E. (2003): “La especificidad del Estado en América Latina”, en revista *e-l@tina*, Vol. 1, nº 4, julio-septiembre, pp. 3-20, Buenos Aires.

Fiscella, S. (2005): “Deshojando la margarita: nada, poco y demasiado. Relación entre los derechos de ciudadanía y las políticas de previsión social”, en revista *e-l@tina*, Vol. 3, nº 10, enero-marzo, pp. 3-23, Buenos Aires.

Fleury, S. (2003): “Reforma del Estado”, documento de trabajo, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

Flier, P. G. (2005): “Las políticas de seguridad social de los populismos latinoamericanos en clave comparada. El desarrollo de la previsión social en los tiempos de Vargas y de Perón”, en revista *e-l@tina*, Vol. 3, nº 11, abril-junio, pp. 3-17, Buenos Aires.

Frenkel, R. (2003): “Globalización y crisis financieras en América Latina”, en revista *e-l@tina*, Vol. 1, nº 3, abril-junio, pp. 24-36, Buenos Aires.

Freres, C. (2004): “La cooperación descentralizada española. Hacia un nuevo modelo territorial”, en *Revista de Economía y Finanzas*, nº 8, Madrid.

Garretón, M. A. (2002): “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, en *Revista de la CEPAL,* nº 76, abril, pp. 7-24, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Gómez Galán, M. Y Sanahuja, J. A. (Coords.) (2001): *La cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEA, (2ª edición revisada y aumentada en prensa), Madrid.

González-Badía Fraga, J. y Ruiz Seisdedos, S. (2003): *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Estudios y comentarios, nº 7, Ed. Instituto de Investigación Urbana y Territorial y Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.

González Rosseti, A. (2005): *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas, Proyecto CEPAL / GTZ ”Equidad II”, Unidad de Desarrollo Social, CEPAL / México, Unidad de Estudios Especiales, México DF.

Centro de Estudios Andaluces

Grassi, E. (2003): "El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90", en revista *e-l@tina*, Vol. 1, nº 4, julio-septiembre, pp. 27-48, Buenos Aires.

Haldenluang, C. V. (2005): "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina", en *revista de la CEPAL,* nº 85, abril, pp. 35-52, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Held, D. (2004): "El Estado de la democracia en América Latina", en *El debate conceptual sobre la democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Hernández Licona, G., Merino Suárez, G. y Rascón Ramírez, E. (2003): "Desarrollo social en México: situación actual y retos", en revista *Cuadernos del Desarrollo Humano*, julio, nº 7, pp. 9-34, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México DF.

Hicks, N. y Wodon, Q. (2001): "Protección social para los pobres en América Latina", en *Revista de la CEPAL,* nº 73, abril, pp. 95-116, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Jordana, J. y Levi-Faur, D. (2005): *¿Hacia un Estado regulador latinoamericano?. La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores*, Documento de Trabajo, Serie América Latina, nº 7, Fundación CIDOB, Barcelona.

Kaztman, R. (2001): "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la CEPAL*, nº 75, diciembre, pp. 171-189, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Linz, J. (1987): *La quiebra de las democracias*, Ed. Alianza, Madrid.

Loría Saviñón, G. (2004): "La participación ciudadana y la sustentabilidad democrática de la política social", en revista *Cuadernos de Desarrollo Humano*, nº 15, pp. 9-26, Ed. SEDESOL, México DF.

Machinea, J. L. (2005): "Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza", en revista *Cuadernos del Desarrollo Humano*, nº 23, Ed. SEDESOL, México DF.

Mainwaring, S. y López, E. (Comps.) (2000): *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Malaret, R. (2004): "Análisis del contexto latinoamericano. ¿Desarrollo económico o con equidad social?", en revista *Desarrollo humano e institucional*

en América Latina (DHIAL), nº 23, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.
Martínez Nogueira, R. (2004): "Estado, sociedad civil y gestión pública", en revista *Desarrollo humano e institucional en América Latina (DHIAL)*, nº 25, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

McCoy, J. (2004): "Sobre la democracia como organización social", en *El debate conceptual sobre la democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Méndez, J. E. (2004): "Sociedad civil y calidad de la democracia", en *El debate conceptual sobre la democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Menjívar Larín, Kruit, D., Van Vuncht Tijssen, L. (Eds.) (1997): *Pobreza, exclusión y política social*, Ed. FLACSO, San José de Costa Rica.

Nicandro Cruz, C. (2003): "La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental", en revista *Desarrollo humano e Institucional en América Latina (DHIAL)*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.

Nun, J. (2004): "Estado y ciudadanía", en *El debate sobre el concepto de democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

O'Donnell, G., Schmitter, P. C. , Whitehead, L. (Comps.) (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Vol. 2, Ed. Piados, Buebos Aires.

O`Donnell (2004): "Notas sobre la democracia en América Latina", en *El debate conceptual sobre la democracia*, Caputo (Dir.), Ed. PNUD, Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Offe, K. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Ed. Sistema, Madrid.

Pando, D. (2003): "La problemática social contemporánea de América Latina", en revista *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* (*DHIAL*), nº 42, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.

Paramio, L. (1995): "Democracia y sociedad industrial" en J. Benedicto y M. L. Morán, comps., *Sociedad y política: temas de sociología política*, pp. 141-160, Ed. Alianza, Madrid.

Paramio, L. (1999): "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", en revista *Zona Abierta*, número 88-89, pp. 5-74, Madrid.

Centro de Estudios Andaluces

Centro de Estudios Andaluces

Paramio, L. (2000): “Perspectivas de la democracia en América Latina”, en E. A. Fabián Caparrós (comp..), Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca.

Paramio, L. 2001): “Reforma del Estado y desconfianza política”, en revista *Clad*, número 24, pp. 7-28, Madrid.

Paramio, L. (2003): “La crisis de la política en América Latina”, en revista *América Latina Hoy*, número 32, pp. 15-28, Ed. Universidad de Salamanca, Madrid.

Paramio, L. (2003): “Inseguridad económica y frustración política”, estudio/ Working Paper 13/2003, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UAM, Madrid.

Prats i Catala, J. O. (2001): “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, en revista *Instituciones y Desarrollo*, octubre, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.

PNUD (2005): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo,* en el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH), Ed. Mundi-Prensa, Madrid.

Prats i Catala, J. O. (2003): “Previniendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política”, en revista *Desarrollo humano e institucional en América Latina (DHIAL)*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.

Prats i Catala, J. O. (2003): “La democracia: dimensión política del desarrollo humano”, en revista *Desarrollo humano e institucional en América Latina (DHIAL)*, nº 10, Instituto Institucional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.

Prats i Catala, J. O. (2003): “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en revista *Instituciones y Desarrollo*, nº 14-15, diciembre, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.

Przeworski, A. (1991): *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Ed. Cambridge University Press, Reino Unido.

Ranis, G. y Stewart, F. (2002): “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina”, en *Revista de la CEPAL,* nº 78, diciembre, pp. 7-14, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Reyes, G. E. (2003): “Síntesis de la historia económica de América Latina (1960-2000)”, en revista *Desarrollo humano e institucional en América Latina*, nº 11,12,13, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

Centro de Estudios Andaluces

Rosanvallon, P. (2004): “Las dimensiones social y nacional de la democracia: hacia un marco de comprensión ampliada”, en *El debate sobre el concepto de democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Sanahuja, J. A. (2000): “Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización: nuevos retos para la investigación para la paz”, Mariano Aguirre et al. (coords.), *Globalización y sistema internacional*, *Anuario CIP 2000*, CIP/Icaria, pp. 37-68, Madrid.

Sanahuja, J. A. (2001): *Altruismo, mercado y poder. El banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermón Oxfam, Barcelona.

Sanahuja, J. A. (2005): “Multilateralismo y Desarrollo en la cooperación española”, en Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2005-2006*, pp. 113-158, Intermón Oxfam, Barcelona.

Sánchez Jacob, E. (Coord.) (2003) : *Análisis de la Cooperación Oficial descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, Ed. Coordinadora de ONGs para el Desarrollo, Madrid.

Sánchez Montero, M. (2005) : *Las fracturas del nuevo orden mundial*, CIDEAL, Madrid.

Secretaría de Desarrollo Social de la República de Estados Mexicanos (2001): *Programa nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo. Oportunidad, Capacidad, Seguridad, Patrimonio, Equidad*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México DF.

Sen, A. (1999): “El futuro del Estado de Bienestar”, en revista *La factoría*, nº 8, febrero, edición electrónica, La Rectoría, 17144 – Colomers.

Sojo, A. (2003): “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, nº 80, agosto, pp. 121-140, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Sojo, C. (2002): “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, en *Revista de la CEPAL,* nº 76, abril, pp. 25-38, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Solimano, A. (2005): “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”, en *Revista de la CEPAL*, nº 87, diciembre, pp. 45-60, Ed, CEPAL, Santiago de Chile.

Stallings, B. y Séller, J. (2001): “El empleo en América Latina: base fundamental de la política social”, en *Revista de la CEPAL,* nº 75, diciembre, pp. 191-210, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Stiglitz, J. E. (2003): “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, Nº 80, AGOSTO, PP. 7-40, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Centro de Estudios Andaluces

Titelman, D. (2003): “El papel del Estado y la calidad del sector público”, en *Revista de la CEPAL*, nº 81, diciembre, pp. 103-122, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Tokman, V. (2003): “Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo”, en *revista de la CEPAL,* nº 81, diciembre, pp. 81-101, Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

Touraine, A. (2004): “Los caminos sinuosos de la democracia”, en *El debate sobre el concepto de democracia*, Caputo (Dir.), Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Eds. Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara, Buenos Aires.

Uvalle Berrones, R. (2003): “La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública”, en revista *Convergencia*, nº 33, septiembre-diciembre, UAEM, México.

Watkings, K. (Dir.) (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ed. Mundi-Prensa, Madrid.

Zurita Contreras, A. (2003): “La Cooperación Internacional para el Desarrollo de los entes locales. El FAMSI: una propuesta”, en revista *Cataluña Global*, nº 14, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), Barcelona.
Pando, D. (2003): “La problemática social contemporánea en América Latina”, en revista *Desarrollo humano e institucional en América Latina (DHIAL)*, nº 42, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

7.1. Enlaces seleccionados y revisados en Internet: páginas con información general sobre cooperación y ayuda al desarrollo hacia América Latina y Centroamérica, organizaciones financieras multilaterales, Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones internacionales, centros de estudios y documentación y publicaciones especializadas en la red,...etc.

1. Foro Europeo de Cooperación Internacional (EUFORIC): www. euforic.org
2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): www.iabd.org
3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): www.undp.org
4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): www.eclac.cl
5. Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): www.oecd.org/dac/index.html
6. Agencia Latinoamericana de Información (ALADI): www.ecuanex.net.es
7. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM): www.ucm.es/info/IUDC/ html
8. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI): www.ucm.es/info/icei/dyc.html

9. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC): www.iigov.org/index.drt
10. Centro de investigación para la Paz (CIP): www.cip.fuhem.es
11. Información y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB): www.cidob.es
12. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa y América Latina (CIDEAL): www.cideal.org
13. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): www.clad.org.ve

Centro de Estudios Andaluces