

Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión ⁽¹⁾

Carmen Midaglia ^(*)

América Latina se encontró, en la última década, sometida a serias presiones internacionales para alcanzar una inserción competitiva en la economía mundial.

Más allá de las variaciones de los programas de ajustes impulsados en la región, es posible afirmar que las propuestas de crecimiento económico de corte neo-liberal adquirieron cierta preeminencia en la región e instauraron una lógica social y política específica.

En el campo social, se promocionaron un conjunto de programas focalizados dirigidos a la población de menores recursos, los cuales en la mayoría de los casos no logran llegar a las poblaciones definidas.

Además, dichas propuestas se asentaron en una serie de conceptos novedosos, tales como focalización, descentralización, los cuales se presentaron como antagónicos a los que habían sustentado tradicionalmente a la intervención pública. El resultado aparente fue enfrentamiento entre el sector estatal y privado, que

opacó la polémica y la búsqueda de soluciones alternativas y complementarias.

El objetivo fundamental de esta ponencia es discutir someramente *la lógica social que acompañó y acompaña de la reforma económica* y desentrañar las falsos opuestos que caracterizan el debate actual en América Latina.

Se pretende realizar una lectura del proceso de crecimiento que combine la dimensión económica y social, descartando las visiones unidimensionales que prestan atención únicamente a los parámetros relativos a la eficiencia.

Como forma de ordenar la exposición, el presente trabajo, se estructurará en cinco pequeñas sesiones.

La primera de ella, está referida a conocer los lineamientos generales de la reforma social con miras a analizar las tópicos de mayor relevancia.

En una segunda instancia, se busca detectar los resultados globales derivados de los nuevos enfoques, es decir, el desprestigio del Estado de Bienestar en tanto modelo de integración socio-política.

La tercera sesión profundiza las nociones sustentadoras de la reforma social, demostrando que las mismas tienen posibilidad de articularse de los clásicos conceptos de integración.

CARMEN MIDAGLIA

MA en Ciencias Políticas, Socióloga, Asistente Social. Investigadora y docente de la Facultad de Ciencias Sociales (Departamento de Trabajo Social, Instituto de Ciencias Políticas), Universidad de la República.

1. Ponencia presentada en el Seminario CIESU-CFEE, 1996.

En un cuarto momento, se evalúa los resultados que las estrategias sociales catalogadas bajo la denominación de Fondos Sociales de Emergencia, como forma de reforzar las conclusiones del ítem anterior. Por último, se propone un conjunto de recomendaciones tendientes al establecimiento de un espacio público-privado, los *networks*, que garanticen el éxito de las políticas sociales.

La lógica imperante de la Reforma Social

Los países latinoamericanos están enfrentados a resolver un doble problema; el de reestructurar sus economías, reconvertirse productivamente para alcanzar una incorporación relativamente favorable en el contexto mundial, y simultáneamente resolver sus graves problemas sociales.

El tratamiento de las situaciones de pobreza, marginación y exclusión social que presentan estos países, no está amparada únicamente en parámetros y orientaciones de justicia social, sino también en la necesidad de efectivizar los derechos ciudadanos, que equivale decir, consolidar sus incompletas democracias.

Las recomendaciones internacionales, pese a sus variaciones ⁽²⁾, coinciden en la urgente necesidad de superar la abrumadora crisis fiscal de los estados, como forma de comenzar a sanear sus economías. Las reformas correctivas se caracterizan por políticas de orientación al mercado, fundamentalmente de

liberalización y estabilización macro-económica, tornándose esencial la redefinición del tamaño y las funciones del Estado, pero no solo restringidas al campo económico sino también social.

Los diagnósticos vigentes sobre las ineficiencias e inequidades resultantes de la instrumentación de servicios sociales públicos en distintas áreas y naciones, parece coincidir en líneas generales, con la visión de que es más beneficioso para la sociedad en su conjunto *más mercado y menos Estado*.

En el caso uruguayo, diversos análisis sectoriales, entre ellos, importan mencionar los diagnósticos realizados por el Programa de Inversión Social (PRIS) ⁽³⁾, son ilustrativos acerca de los problemas de funcionamiento de áreas tales como educación, salud y alimentación. Estudios anteriores, entre ellos, el H. Davrieux ⁽⁴⁾, ponían en tela de juicio los impactos redistributivos del gasto público social en los años 80.

Más allá de éstas y otras evidencias que se replican en toda la región, vale la pena preguntarse, ¿qué significa esa afirmación genérica de más mercado y menos Estado? y en particular, ¿cuál es su traducción en el área social?

Detrás de esa concepción, que ya es sentido común, el Estado es considerado como una caja negra, anexada a un marco natural de relaciones de intercambio. Ese agente es asimilado a un fenómeno exógeno, su dinámica de acción es evaluada como fuente de distorsiones de la matriz "natural" de intercambio.

Cuando se analiza en la región, con cierto nivel de detalle las acciones estatales y se consi-

2. Importa señalar, a grandes rasgos la existencia de dos corrientes interpretativas sobre el nuevo modelo de desarrollo; la visión de corte neo-liberal y otra denominada aproximación pragmática. Si bien ambas coinciden en la necesidad de instrumentar medidas de estabilización económica y de liberalización, discrepan sobre el papel que debe desempeñar el Estado. Para la aproximación pragmática, el desarrollo económica se torna sustentable si se redefine la capacidad del sector público, recuperando así su rol protagónico, fundamentalmente en las funciones de coordinación del mercado.

3. Bresser, Pereira, L. C., (1993); "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America", in *Economic Reforms in New Democracies*, org. Bresser P. L., Maravall J. y Przeworski A., Cambridge University Press.

4. Diagnósticos Sectoriales. Presidencia de la República (OPP), PRIS; 1993

tata la existencia de un conjunto de vínculos entre las burocracias públicas y distintos grupos de interés, se concluye, inexorablemente, que los mismos fomentan una disminución en la eficiencia distributiva de recursos y por ende en dinamismo económico.

Se parte del presupuesto que dichas relaciones desencadenan una lucha desenfrenada por la apropiación de beneficios al interior de los servicios públicos resintiendo la eficiencia total del sistema. Cabe la sospecha, que la provisión de bienes colectivos, entendida como el sustrato de la intervención estatal puede quedar absolutamente relegada en la contienda por la obtención de ventajas particulares.

A esta dinámica perversa se le anexa otro elemento de distorsión, a saber, las inercias institucionales, que conduce a los servicios a reproducirse independientemente de la existencia de una demanda capaz de sustentarlo.

La única forma de escapar de ese circuito nocivo es el retorno al mercado, asignándole al Estado aquellas tareas que tiene posibilidad de desempeñar adecuadamente y no dan lugar a serias alteraciones y en caso extremo a corrupciones, presentándose así como el "cuidador" o "arbitro" de los bienes individuales.

Estas interpretaciones transferidas estrictamente al campo social, llevan a la triste conclusión que los grupos más carenciados de la sociedad, aquellos que tienen problemas de acción colectiva y de presión son sistemáticamente excluidos de los beneficios públicos.

En un contexto de ajuste y estabilización económica y por tanto de restricción del gasto público dicha situación se vuelve aún más grave desde el punto de vista social y político.

Las apreciaciones planteadas y a veces respaldadas con distintas bases empíricas, parece reflejar el funcionamiento de muchos de los Estados latinoamericanos, sin embargo esto no habilita a que ellas puedan generalizarse automáticamente, dando lugar a recomendaciones únicas o de tipo standard.

Los niveles de desigualdad y pobreza entre las naciones del tercer mundo presenta importantes variaciones, así como también el grado de desarrollo, arenas de intervención y alcance de las políticas de bienestar vigentes.

Independientemente de tales puntualizaciones, y aún reconociendo las especificidades contextuales e históricas nuestros países, se debe admitir que ese conjunto de interpretaciones han provocado un efecto universal, el cuál permea las propuestas de reforma social: *la pérdida del Estado de Bienestar como modelo de crecimiento y fundamentalmente en tanto parámetro de referencia de una ciudadanía integral* (Castellano E., 1995) ⁽⁵⁾.

El desprestigio del Estado de Bienestar: la quiebra de un paradigma.

Desde fines del siglo pasado y hasta aproximadamente la década los 60, no había lugar a dudas en el mundo occidental que la dinámica del mercado no aseguraba la efectivización de los derechos políticos de las masas.

La construcción de regímenes democráticos incorporó en la escena pública a los sectores "desposeídos", en términos de la época, no propietarios.

Pese a la verificación de diversas trayectorias y factores que acompañaron la consagración de servicios sociales asociados a la esfera del trabajo en los países europeos, se evidenció una secuencia de emergencia genérica.

Los primeros en instaurarse estaban referidos a los accidentes de trabajo; seguidamente surgieron los seguros de salud; en un período posterior, se aceptó las pensiones por vejez; y finalmente, los más controvertidos, fueron los seguros por desempleo (Rimlinger, G. 1971) ⁽⁶⁾.

5. Davrieux, Hugo, (1991); *Efectos distributivos del gasto público en Uruguay a fines de la década de los 80*. CINVE, Montevideo

6. Catellano, Ernesto, (1995); *El Bienestar de Partidos en el Uruguay*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política.

Otras investigaciones comparadas agregan a esta evidencia la instalación de otros programas sociales, que en algunos casos antecedieron a los beneficios mencionados, como lo fueron la implantación de centros educativos de enseñanza mínima (Bendix, R. 1964) ⁽⁷⁾

Se hace evidente, que esa secuencia de políticas de bienestar se corresponde con diversas fase del desarrollo económico, hasta culminar con la aceptación, en grados diferenciales, de la alternativa keynesiana de crecimiento.

Los llamadas Estados de Bienestar fueron, luego de finalizadas la segunda guerra mundial, un fenómeno económico y social indiscutible.

Los derechos sociales, en una inicio enmarcados en el mercado de trabajo, se extendieron al resto de la población. Los clivajes pobres vs. no pobres; activos vs. pasivos; minorías vs. mayorías, comenzaron a desdibujarse en la práctica o al menos ideológicamente.

Se habló de los efectos desmercantilizantes y por ende en la estructura social que provocaba la vigencia de diferentes tipos Estados de Bienestar (Esping-Andersen G., 1990) ⁽⁸⁾.

El papel del Estado, en tanto agente económico y social esencial, más allá de sus distintos perfiles y desempeños se encontraba legitimado.

La integración parecía estar asegurada ya que los derechos ciudadanos tenía como garante y responsable de su cumplimiento, al hoy cuestionado Estado.

Cuando miramos el contexto latinoamericano nos deparamos con una realidad sustancialmente diferente. La constitución de los es-

tados nacionales no es comparable a la de sus pares europeos, en la medida que no se atravesó fases y se vivió eventos históricos similares (revoluciones burguesas, resolución del problema campesino, etc.) aunque diferidamente en el tiempo, a lo que se le sumó el complejo proceso de colonización e independencia.

Sin embargo estos países incorporaron estrategias de desarrollo y modalidades de inserción socio-política que formaban parte del núcleo "duro" de los Estados de bienestar.

La mayoría de las naciones de la región adoptaron el modelo económico sustitutivo de importaciones y la vez trataron de promover sistemas democráticos, en base a la ampliación de los derechos políticos y sociales.

Pero la forma de instrumentación de tales prácticas fue particular, incluso al interior del universo de esas naciones, en la medida que se partió de un sustrato de atraso económico y fragmentación o diversidad social que resultó en un estilo de *modernización incompleta y excluyente* (Filgueira C. 1994) ⁽⁹⁾

Estos Estados si bien cumplieron funciones importantes, transformándose en algunas oportunidades en extensos y pesados, *la tónica común fue y aún es su debilidad*, es decir, no tuvieron una autoridad suficiente comparable con el de las naciones desarrolladas.

Es en este contexto en que se promueve la reforma social, respaldada en un discurso, que pese a las variantes y por diversas razones, es *básicamente anti-estatista*.

Una lucha entre falsos opuestos

Se escuchan distintas voces de la sociedad civil por el repliegue del Estado. Los grupos económicos fundamentan su petición en los nuevos requerimientos del crecimiento, en la

ca, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo(mimeo).

7. Rimlinger, Gaston V., (1971); "Welfare Policy and Industrialization in Europa, America and Russia", Ed. John Wiley and Sons, Inc. EUA.
8. Bendix, Reinhard, (1964); *Estado nacional y ciudadanía*. Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

9. Costa Esping-Andersen, (1990); *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.

globalización de los mercados, en el desdibujamiento de los límites nacionales para los operaciones e inversiones, sin considerar debidamente que las secuelas sociales son responsabilidad de la nación.

Otros actores locales, tales como una amplia gama de organizaciones sectoriales, asociaciones de vecinos y ONG respaldan su demanda en la ineficacia de las acciones estatales, en la discrecionalidad de sus prácticas, en el despilfarro de recursos públicos, en la falta de flexibilidad de sus intervenciones y fundamentalmente en la ausencia de participación de los usuarios o sus representantes en la definición e instrumentación de los servicios.

Más allá de las interpretaciones disímiles de la realidad sustentada por estos y otros actores, la polémica sobre la reforma en general, y en particular la social, se volvió acotada, centrándose en *el tamaño y peso relativo del aparato estatal*, y sus innumerables consecuencias negativas para una dinámica socio-económica fluida.

La discusión se estableció alrededor de un conjunto de antinomias, tales como: grande vs. chico, pesado vs. ágil, sin prestar demasiada atención a la *capacidad pública para impulsar y mantener políticas de interés general de manera relativamente autónoma*.

En el campo social se introdujeron con fuerza ciertos conceptos aparentemente opuestos, a saber: universalización vs. focalización; centralización vs. descentralización; participación vs. imposición estatal; privado vs. público.

Es posible afirmar a partir de una lectura relativamente atenta, que los agentes involucrados en esa temática no notaron o tal vez no publicitaron abiertamente que las nociones sustentadoras de la reforma son analítica y prácticamente complementarias.

Se debe recordar que para focalizar hay que tener un marco de referencia genérico que defina los mínimos sociales básicos en pos de asegurar la integración; que la descentraliza-

ción requiere de una autoridad central capaz de evitar la fragmentación y reproducir las desigualdades; que la participación necesita de una importante dosis de autoridad pública y así evitar la feudalización del Estado o su apropiación por intereses meramente privados.

Es perjudicial destruir los marcos institucionales que habilitan la relaciones entre el mercado y Estado, estableciendo las reglas de juego básicas que no dejan lugar para el "todo vale".

No son las buenas intenciones o las expresiones voluntaristas las que conducen a legitimar y reproducir cualquier tipo de programa de interés social.

El suceso de las políticas de ese tenor depende, en gran medida, de la confiabilidad de los agentes que la impulsan, ya sea en términos de su capacidad de llevarla a cabo, así como de la relativa permanencia de sus cuerpos decisores e implementadores.

El Estado por definición es el único actor capaz de vislumbrar los intereses calificados como generales, lo que no significa decir neutrales. El permanece mientras que el sector privado, por su propia lógica de acción, tiende a modificarse rápidamente. Además, el agente estatal dada su naturaleza, es objeto de responsabilidad política frente a la ciudadanía en su conjunto, en tanto el mundo privado es sancionado o aplaudido parcialmente por sus clientelas o socios.

Recuperando el pensamiento de un clásico pensador social, Max Weber, vale la pena recordar, que no es la ética de la convicción la que está en juego en la promoción y sustentación de las políticas sociales, sino la ética de la responsabilidad, y ésta es política, es decir, pública.

No es objeto de preocupación ciudadana que los organizaciones empresariales puedan desaparecer, asociarse, fusionarse o cambiar de metas. Tampoco se conmueve la nación, si las

distintas asociaciones sin fines de lucro pasan por períodos de inactividad.

Sin embargo, responsabilizamos al Estado y al gobierno de turno si algún programa de importancia económica o social fracasa, si la representación en el mercado internacional no se cumple adecuadamente. Llamamos a las autoridades para hacerse cargo de las equivocaciones del sector privado; de las enfermedades que su tratamiento requiere de abultados montos de inversión y sus resultados son todavía inciertos; de los niños abandonados, de los sin techo, etc.

El planteamiento realizado hasta el momento, no pretende asociarse a una posición anti-reforma, y menos aún formar parte de los lemas nostálgicos de un época anterior, que tal vez, en la práctica nunca terminó por plasmarse.

Los argumentos expuestos, intentan simplemente llamar la atención acerca de los tópicos sustantivos sobre los cuales se debe orientar el debate en el campo social.

No es culpando, consciente o inconscientemente, al Estado que logramos superar o revertir la situación en el área social, sino promoviendo la reformulación o hasta la refundación de esa órbita.

Por supuesto que dicho agente, en ciertos países está sobredimensionado en tamaño y se debe pensar en una disminución o recortes importantes de ese aparato, así como también en erradicar las cadenas de ineficiencia. Pero *estas medidas no tienen que ser concebidas y aplicadas de manera uniforme*, sino considerando las características de los sectores que se buscan reestructurar.

Tiene sentido preguntarse, cuál sería eje de la reforma social, es decir, aquellas acciones sustantivas conducentes a fortalecer al Estado, fomentando su autonomía, no por eso su extensión, independientemente de propuestas específicas de supresión de ciertas líneas de intervención pública.

Algunos estudiosos afirman que es a través de la constitución de *redes entre el sector público y privado* que se afirma la autoridad y legitimidad de acciones de interés social.

El establecimiento de un marco de intercambio más o menos regular, de distinto tenor y amplitud según la cuestión abordada, no sólo aseguraría la participación, sino que establecería *serios controles y regulaciones entre las partes involucradas*.

En palabras de P. Evans⁽¹⁰⁾, es el *elemento no burocrático de las burocracias*, los *networks* el único medio capaz que incentivar a acciones continuas pero flexibles, responsabilizar a los actores interesados y además erradicar los apetitos monopólicos en la toma de decisiones.

G. O'Donnell⁽¹¹⁾ analizando la orientación imperante de la reforma económica-social en estos países, constata que su ejecución llevó a una depreciación muy profunda de la endeble órbita pública.

Dicho profesional, entiende que *América Latina no sufre de exceso de Estado*, al contrario, es escaso aún en muchas de sus regiones, ya que la dinámica política existente se caracteriza por una conjunción de elementos autoritarios, patrimoniales y democráticos, que impiden el cumplimiento las garantías básicas de un estado de derecho.

Pese a la existencia de ese perfil estatal, se promovieron propuestas de contención del gasto público, apoyadas por los organismos internacionales, que se tradujeron en importantes cortes presupuestales, aumentando así el

10. Filgueira, Carlos, (1994); *Situación de las Políticas Sociales en América Latina*, Informe preliminar, mimeo, CIESU, Montevideo, p. 3.

11. Evans, Peter, (1992); "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change, in *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, org. Haggard S. and Kaufman R., p. 179. Ed. Princeton University, New Jersey.

deterioro de la calidad de los servicios brindados.

Ellas además provocaron oleadas migratorias del personal capacitado y especializado de ese sector hacia la esfera privada.

El Estado tendió a descapitalizarse en un sentido amplio, reteniendo funcionarios con escasa calificación.

Este tipo de lineamientos se respalda en *razonamientos de tenor eficientistas*, los cuales conciben *la participación y la negociación* como aspectos que "minan" la rapidez y el alcance de la o las reformas.

En un entorno como el esbozado, no hay espacio para pensar seriamente en la reconversión de la esfera estatal, ni en la constitución de redes que los sostengan, es decir, de un espacio donde tenga presencia la sociedad civil.

Paquete de recomendaciones: hacia un Estado liberal social

Agotado el modelo de Bienestar, surge una alternativa aparentemente sustituta, *el Estado liberal social*. Esta no es una propuesta acabada ni uniforme, ya que presenta variaciones no solo entre los gobiernos que la asumen, sino también en el universo de los organismos de crédito internacional que la promueven.

Según B. Deacon ⁽¹²⁾, en un estudio sobre las estrategias manejadas para los países de Europa del Este en su proceso de reconversión política y socio-económica, detecta que al interior de llamado patrón liberal social, existen tres tipos de esquemas sociales, a saber:

i) redes de ayuda social, prestación de servicios o bienes básicos (focalización, selección de beneficiarios en base a necesidades).

ii) red de trabajo o ingresos subsidiados, otorgamiento de empleo para complementar salarios familiares (selección de beneficiarios en base a ingreso y calificación)

iii) y por último, una propuesta que escapa en parte a los parámetros del modelo liberal-social, referida a servicios o bienes para efectivizar derechos ciudadanos (selección de beneficiarios en base a orientaciones universales, definiendo así el mínimo básico para los integrantes de esa comunidad nacional).

Si nos trasladamos para la región latinoamericana, se evidencia que hacia fines de la década de los 80 y en el correr de los 90, se han multiplicado una serie de iniciativas que cabría agruparlas al interior de las categorías anteriormente mencionadas, fundamentalmente, en la primera y segunda alternativa.

Estos programas *han pretendido tomar como población objetivo a los sectores históricamente excluidos*, es decir, los grupos más vulnerables de la sociedad. Además, asumieron distintos formatos institucionales, pero una gran mayoría se consagraron como *Fondos Sociales de Emergencia*, cuya característica básica fue la transitoriedad y la agilidad para intervenir, ya-sea en la búsqueda de soluciones a problemas sociales concretos, así como en la captación de recursos financieros internacionales.

En muchos casos dichos Fondos operaron como *una entidad semi-pública*, o mejor dicho un Estado paralelo, en la medida que su dinámica *no contó con la aplicación de los controles políticos-institucionales clásicos* a las que están sometidas las reparticiones públicas.

Supuestamente, esta modalidad "flexible" de funcionamiento permitía una mayor eficiencia y eficacia de sus acciones, en tanto posibilitó la incorporación de principios de acción, tales como la focalización y descentralización, los cuales no formaban parte de los parámetros públicos de intervención.

12. O'Donnell, Guillermo, (1994). (op. cit.) en *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, org. Smith W., Acuña C. and Gamarra E. Ed Transaction Publishers USA and London.

El resultado de este tipo de actividades es controvertido desde el punto de vista social y político en casi todos los países de la región donde fueron aplicadas dichas estrategias sociales.

Como señala un reciente estudio evaluatorio de PREALC ⁽¹³⁾ los ejes problemáticos de estos Fondos fueron los siguientes:

- i) no consiguieron llegar a la población beneficiaria previamente definida o focalizada, es decir a los sectores de extrema pobreza. Este saldo es producto del énfasis de estos programas en la obtención de resultados rápidos, incentivando a los grupos con mayor capacidad de propuesta y gestión a apropiarse de las distintas iniciativas y recursos.
- ii) no se observaron importantes niveles de participación de los usuarios en la definición de las estrategias de acción más allá de que su implementación fue descentralizada. Se constató sólo reacciones o respuestas de los estratos empobrecidos a las distintas iniciativas. En este nivel, al parecer, las ONG *"no se fueron intermediarias eficaces"*¹⁴ para representar a "los pobres" y así replantear la orientación y ejecución de estas propuestas.
- iii) hubo además grados diferenciales de politización y partidización en la selección de beneficiarios y localización de los programas pese a que su diseño e instrumentación estuvo a cargo de cuerpos técnicos calificados, supuestamente inmunes a las presiones sociales a diferencia de las clásicas burocracias.

El funcionamiento de estos Fondos podría promover difusamente la privatización del poder del Estado, aumentando la discrecionalidad de sus intervenciones.

En síntesis, es posible afirmar en base a estas y otras evaluaciones que no son las modalidades particulares de implementación o técnicas de promoción (descentralización, focalización, etc.) un antídoto importante, bloqueador de la ineficiencia e ineficacia de las acciones sociales, sino los *marcos políticos-institucionales* que habilitan su ejercicio.

En nombre de la modernización no se puede justificar los *estilos exclusivamente "tecnocráticos"* de conducción de los nuevos modelos económicos y sociales, ya que no son las apreciaciones técnicas las que garantizan el éxito de las políticas sociales sino el respaldo de la sociedad, es decir, la existencia de arenas donde debatir y negociar.

Los riesgos (...) de todos los programas de desarrollo social (...) se pueden minimizar con una institucionalidad de base amplia, elevando el nivel político de las decisiones y con el constante estímulo de la participación ⁽¹⁵⁾.

Se debe intentar abandonar las estrategias hobbesianos para impulsar cambios profundos en el área social, en favor de modalidades cooperativas tendientes a institucionalizar el conflicto distributivo al interior del régimen democrático.

Por esta razón, la defensa del Estado ha dejado de ser un tema residual para transformarse, en el presente, en un tópico en reconsideración a partir del análisis de algunas experiencias latinoamericanas de reforma económica y social.

13. Deacon, Bob, (1994); "Global Institutions, Social Policy and Social Development", Leeds Metropolitan University. (mimeo)

14. Wurgaft, José, (1993); *Fondos de Inversión Social en América Latina*. Ed. PREALC, Santiago de Chile.

15. Wurgaft, José, (1993); (op. cit.), pág. 20. Ed. PREALC, Santiago de Chile.

Repensando al Estado y sus relaciones: el problema de la regulación

Hasta el momento expusimos las orientaciones y recomendaciones vigentes en el campo social; la falsa oposición entre modalidades complementarias de funcionamiento, y concluimos que la instauración de redes, o sea, de espacios de negociación y coordinación entre el sector público y privado era la alternativa que más se ajustaba a las características de la región.

Importa reiterar, que ella reforzaría la autoridad de Estado y a la vez contribuiría a la realización de intercambios constantes con el mercado. Resulta evidente que una comunicación relativamente institucionalizada entre las partes, facilita modalidades específicas de intermediación de intereses y permite que las políticas respondan a los problemas sentidos por los actores privados.

Por supuesto, que esa dinámica de intercambio, no se encuentra exenta de conflictos, pero en la medida que existen marcos políticos de referencia, es decir, reglas de juego precisas, las posibilidades de manipulación se restringen ampliamente.

Por lo tanto, los nexos con la sociedad civil dejan ser un obstáculo para transformarse en un indicador de viabilidad de cualquier proyecto social.

Ahora bien, esta formulación o solución posible se ubica en un plano abstracto. Es fácil hablar de coordinación, comunicación y responsabilidades compartidas entre agentes de distinta naturaleza. La complicación surge cuando se trata de vislumbrar estrategias concretas que contribuyan con dicha meta. Surgen inmediatamente oposiciones, desconfianzas, fundamentalmente sobre la inclusión, nombramiento y capacidades de los representantes del Estado.

Los programas de reducción del gasto público agudizaron este tipo de percepciones, en la medida que fomentan la permanencia del personal menos calificado.

Disminuir el tamaño de la órbita estatal, redefinir sus actividades, transferir líneas de acción, generar redes de apoyo, no supone necesariamente gastar menos, en oportunidades puede requerir de mayores partidas financieras, sobre todo en las fases iniciales, para desempeñar algunas tareas muy específicas e importantes.

Pero esto no fue objeto de atención por parte de los programas de reestructura pública, y se pensó que dirigir la atención en la recalibración de un número pequeño de variables macro-económicas y sociales, era sinónimo de ahorro.

Se olvidaron que para ello se necesita ahora más que nunca, del ejercicio de la función regulatoria del Estado y por definición ella onerosa (Evans P., 1992) ⁽¹⁶⁾. Sin embargo es la única garantía de que la flexibilidad no se transforme en descoordinaciones constante de acciones.

Por supuesto que la realización de una actividad regulatoria correcta puede conducir a mejorar el balance financiero del Estado, ya sea por un aumento de la recaudación y/o control de evasión.

Sin embargo, el gasto total o por programa tendería a mantenerse o aumentar en relación a los niveles anteriores.

La delegación de líneas de intervención o la complementariedad de proyectos públicos supone contralores específicos, más aún, cuando se trata de abordar problemáticas vinculadas con la desigualdad social.

Las partes involucradas en tales programas deben conservar sus perfiles, sin que esto signifique distancias o diferenciaciones irreconciliables. Un funcionario público tendría que reci-

16. Evans, Peter, (1992); (op. cit.), en *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, org. Haggard S. and Kaufman R., pág. 177. Ed. Princeton University, New Jersey

bir por su tarea una recompensación similar a su contra-partida privada. En caso contrario, su labor, así sea efectuada de forma adecuada y en el tiempo correspondiente no tiene legitimidad o mejor dicho el respeto y valoración que se merece.

Cuáles serían los incentivos selectivos que tendría el personal estatal para reproducir su función, con cierto nivel de calidad, si la misma es desprestigiada. Se tendría que recurrir a preceptos voluntaristas, a enunciaciones sobre el bien común o general para que se respeten

los procedimientos y se haga cumplir la norma. En caso contrario, se debería confiar en las buenas intenciones de los cuadros públicos, admitiendo así, que los resultados son inciertos.

Para cerrar, este trabajo importa decir, que recuperar la autoridad del Estado significa también reembolsar adecuadamente las sus acciones, es decir, cuidar las capacidades burocráticas, en tanto bienes escasos, acumulados históricamente, de forma seguramente no perfecta, pero si perfectible.

Resumen

Centrado en el análisis del desprestigio que asoló al Estado de Bienestar y en la lógica social de los programas de ajuste aplicados en los países latinoamericanos desde los años 80, el trabajo destaca los "falsos opuestos" que caracterizan el debate actual y los resultados de las políticas sociales implementados en el marco de los Fondos Sociales de Emergencia. Por último anota algunas recomendaciones para el establecimiento de un espacio público-privado que garantice el éxito de las políticas sociales.