

Reforma de las políticas sociales y deuda externa

Reform of social policies and external debt

Por **Adriana Clemente***

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2019

Fecha de Aceptación: 16 de septiembre de 2019.

RESUMEN

El artículo de investigación enfatiza la identificación de factores institucionales, particularmente asociados a los procesos de endeudamiento externo con impacto en la orientación e implementación de las políticas de protección social tanto de seguridad como principalmente de ayuda social. La hipótesis central es que en América Latina y, particularmente en los países con mayor desarrollo relativo, las reformas neoliberales de los años '90 reconfiguraron los sistemas de protección social cambiando la relación entre seguridad y ayuda social. El análisis comparte regularidades entre el endeudamiento externo y la aceptación de las condicionalidades que progresivamente reformaron roles y funciones del Estado. El trabajo tiene como aporte principal reconocer condiciones necesarias y suficientes para que las reformas avancen modificando matrices de los sistemas de bienestar más o menos consolidados según la heterogénea experiencia regional en la materia.

Palabras clave: *Endeudamiento Externo, Políticas Sociales, Reformas del Estado, América Latina.*

ABSTRACT

The article emphasizes the identification of institutional factors, particularly associated with external debt processes with an impact on the orientation and implementation of social protection policies, both security and social assistance. The central hypothesis is that in Latin America and particularly in countries with greater relative development, the neoliberal reforms of the 1990s reconfigured social protection systems by changing the relationship between security and social assistance. The analysis shares regularities between the external indebtedness and the acceptance of the conditionalities that progressively reformed roles and functions of the State. The main contribution of the work is to recognize necessary and sufficient conditions for the reforms to advance by modifying matrices of the welfare systems more or less consoli-

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: adrirclemente@gmail.com

dated according to the heterogeneous regional experience in the subject.

Keywords: *External Debt, Social Politics, State Reforms, Latin America.*

Introducción

El artículo de investigación enfatiza la identificación de factores institucionales, particularmente asociados a los procesos de endeudamiento externo con impacto en la orientación e implementación de las políticas de protección social tanto de seguridad como principalmente de ayuda social. La hipótesis central que orientó la investigación que aquí se recupera parcialmente es que en América Latina y, particularmente en los países con mayor desarrollo relativo, las reformas neoliberales de los años '90 requirió de cambios que impactaron en los sistemas de *protección social* y para esto debieron propiciar (a través de proyectos específicos) que los componentes de la seguridad social (derivados del mercado de trabajo) sean progresivamente sustituidos por instrumentos de ayuda social (coyunturales, sectoriales y focalizados).

El análisis comparte regularidades entre el endeudamiento externo y la aceptación de las condicionalidades que progresivamente reformaron roles y funciones del Estado. La dinámica del endeudamiento indica que las estrategias cambian según el contexto y que la posición del que demanda el crédito es la que define los términos de las condicionalidades y profundiza o no el carácter político de las mismas. En tal sentido, el trabajo tiene como aporte principal reconocer condiciones necesarias y suficientes para que las reformas avancen modificando matrices de los sistemas de bienestar más o menos consolidados según la heterogénea experiencia regional en la materia¹.

Injerencia externa en los sistemas de bienestar en las sociedades nacionales

En este artículo preferimos hablar de sistema de bienestar, más que de Estado de Bienestar (en adelante, EB), por entender que la noción de EB tiene anclaje en la realidad de los países centrales y no refleja las experiencias latinoamericanas que en diferentes momentos y contextos pusieron al Estado en el centro de la escena para producir experiencias redistributivas y de movilidad social, con cierta independencia de la fortaleza de sus mercados de trabajo. En tal sentido, se define como sistema de bienestar al conjunto de prestaciones que el Estado financia (parcial o totalmente), regula y articula con las otras esferas del bienestar (mercado y familia) para posibilitar acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y, por lo tanto, no pueden sólo depender de la capacidad de competencia de las personas en el mercado. En principio, lo que denominamos como sistema de bienestar contiene al sistema de protección social, pero no son equivalentes, ni su nominación es indistinta.

En materia de política social, la reforma del Estado en América Latina como fenómeno generalizado se ubica a fines de la década del '70 con los procesos de descentralización en educación y salud y se expresan a lo largo de treinta años como una derivación tanto de la globalización, como del fortalecimiento del discurso neoliberal, en un contexto donde América Latina estaba en plena consolidación democrática. Hay acuerdo en hablar de reformas de primera y segunda generación. Las primeras, de ajuste fiscal (también denominadas de estabilización) y las segundas, de tipo institucional y consolidación, apuntaron a una adecuación del aparato estatal, es decir, se materializaron con fuerza normativa las transformaciones. La reforma estatal es un proceso complejo, por las múltiples

1 El trabajo se basa en resultados parciales de la tesis doctoral de la autora: *Reforma del Estado en América Latina y cambio en el paradigma de integración social en contextos de endeudamiento*

externo. El caso de Argentina y Uruguay en la década del '90 (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2017).

dimensiones que abarca, y de largo aliento, porque implica un cambio cualitativo en su perfil político-administrativo².

Siguiendo la recomendación de Eloísa del Pino (2008) para el estudio de las reformas, en cuanto tomar períodos amplios de tiempo, se hacen observaciones en torno a un intervalo amplio que supera los diez años, sobre la base de que los hitos se manifiestan de modo procesal y sólo se pueden ver al término de una parte importante del proceso, siendo su resultado más importante que la intencionalidad original. De ahí que en cada país esperamos encontrar diferencias y coincidencias, pero será en las diferencias que entendemos que se expresa lo particular del contexto ya que se parte de la base de que los organismos de cooperación internacional actuaban según una matriz común que consideraban coherente con todo el desarrollo que se esperaba de la macroeconomía y su reforma. En tal sentido, los cambios en los resultados se deben explicar más por el contexto de la reforma que por su

contenido, ya que las condicionalidades tienden a repetirse bajo una fórmula casi universal para toda América Latina, sin considerar las diferencias entre los países y sus estadios de bienestar al momento de impulsarse las reformas.

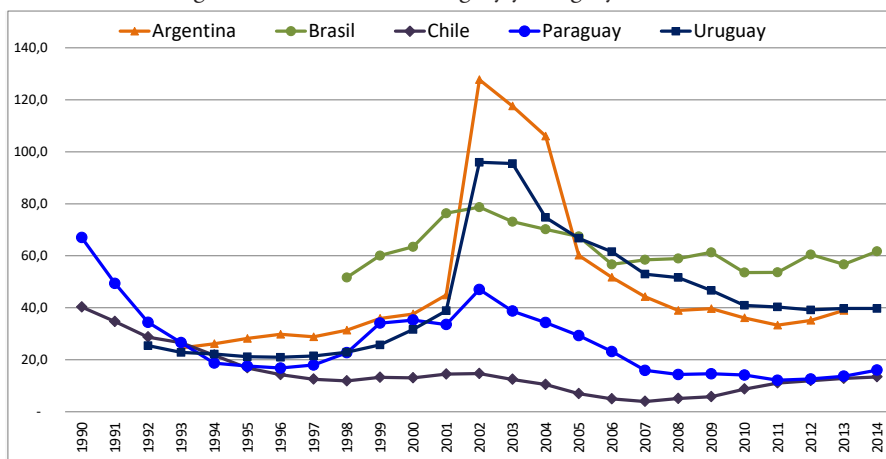
Las reformas no pueden verse sin introducir la deuda externa como una variable de peso en la forma y en la profundidad con que se pueden impulsar cambios que pueden significar el riesgo de pérdida de la gobernabilidad por los conflictos y el malestar social devenido de esas reformas, cuando el foco es la restricción del gasto social y la flexibilización de las condiciones de trabajo, entre otras medidas antipopulares.

Como se puede ver en el Gráfico 8, la línea de endeudamiento de los países aumenta en el período con casos extremos como el de Argentina en torno al que contrasta Paraguay, cuya pobreza ya era crítica antes de las reformas y su capacidad y atractivo para el endeudamiento limitado.

Si bien hay muchos textos que apuntan a la debilidad institucional del Estado, citamos un

Gráfico N° 1:

Deuda Pública (Gobierno central) como porcentaje del PBI Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay 1990-2013



Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas

2 Norberto Zeller, INAP, Núm. 58.

estudio que resultó significativo por sus dimensiones. El trabajo de referencia que contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002) con comentarios del Banco Mundial (BM), comprendió cuatro estudios nacionales: la Argentina, Costa Rica, Chile y Brasil. El objetivo era enfocar el *combate a la pobreza* en medio de los signos inequívocos de crisis que estaban dando las reformas económicas. Al respecto, nos interesa la reestructuración del enfoque que provocó poner a la *pobreza* como centro de la agenda de las reformas. Por su parte, la *gerencia social* se propuso como llave para salir de la ineficiencia que hace a la naturaleza de lo público, lo que les otorgó a las reformas algún crédito inicial por efecto del diagnóstico compartido por actores académicos y políticos de tan diferente signo político y pertenencia institucional. Los tópicos más extendidos del nuevo modelo, sobre el diagnóstico de mal funcionamiento y pérdida de legitimidad del Estado fueron: cambio organizativo (desburocratización de las políticas sociales), liderazgo eficaz, Estado facilitador más que planificador y corresponsabilización de los resultados esperados con los beneficiarios.

Con respecto a la *gerencia* como enfoque y en correspondencia con un diagnóstico que tiene al Estado y su crisis de legitimidad como foco, se crea el marco para instalar el enfoque gerencial como alternativa para interpelar el desempeño de los actores involucrados en la gestión de políticas y programas sociales: Estado, beneficiarios y "técnicos" sociales.

1. Las políticas sociales como un foco de reforma

Endeudamiento y reforma del Estado son procesos estrechamente vinculados. En materia social dos son las políticas que tienen mayor impacto en la institucionalidad de las políticas sociales: i. la reforma del sistema previsional, siempre bajo la óptica de reducir el déficit fiscal a partir de disminuir el Gas-

to Público Social (en adelante, GPS), y ii. las reformas descentralizadoras de las principales políticas sociales universales y sus derivaciones focalizadas. Estas dos políticas operaron en un contexto restrictivo de la oferta (por reducción del gasto) y aumento de la demanda social por efecto de otras medidas (privatizaciones, precarización y destrucción de empleos) con resultados siempre deficitarios.

En el contexto restrictivo de fines de los '80 y por el imperativo de alimentar el circuito virtuoso de las reformas, las *políticas descentralizadas* tendrán para su impulso financiamiento externo (en porcentajes que irán desde un 60% a un 20% de su presupuesto total). La importancia de estas políticas descentralizadas radicó en un cambio de paradigma en cuanto a quién ejecutaría el GPS residual, es decir, el que no estaba asignado a pensiones y jubilaciones y gastos corrientes de las políticas universales³. Este será otro aspecto polémico de la reforma, puesto que la descentralización tuvo mucha aceptación (Clemente, 2008).

Algunos autores señalan que la participación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (en adelante, BMD) en la política social fue una instancia "forzada" por las resistencias que motivaron las políticas de ajuste en los países emergentes (Jaime y Sabaté, 2005). Por la temporalidad con que se dieron los hechos y atendiendo a que las medidas de ajuste ya se habían intentado llevar adelante a me-

3 Las políticas descentralizadas responden a una modalidad de implementación que comprende el aseguramiento del financiamiento hacia el ejecutor más próximo al destinatario final. La discusión en el período analizado fue la tensión entre descentralización y desconcentración, ya que se desplazaron responsabilidades hacia provincias y municipios no siempre con el reaseguro financiero para afianzar la calidad comparable de las prestaciones en su nivel final de ejecución.

diados del '80 (primera ola de reformas) sin éxito, esta idea es verosímil. Es posible ver, tanto en las memorias de los Bancos como en los documentos que plasman las "Estrategias País", en las agendas de la cooperación que el componente social ocupó un lugar central que antes ocupaban los sectores de infraestructura y saneamiento.

Los BMD actuaron a través de sus programas de crédito en los principales campos (educación, salud y pobreza) con particularidades comunes a la mayoría de los países de la región, independientemente de su tamaño y situación económica; el modelo de intervención es parecido, lo que cambia es la respuesta de los gobiernos nacionales. Las regularidades, si bien se materializan en el campo de la gestión, tienen antecedentes políticos y económicos que se pueden verificar con facilidad a través del análisis comparado de los programas sociales y sus características común⁴.

En relación a los casos concretos, se podrá ver la utilización de las condicionalidades, no sólo al momento de otorgar el crédito, sino principalmente en las etapas de monitoreo de las mismas. El cumplimiento de las condicionalidades se materializa en auditorías y misiones específicas que lejos de constituirse en una evaluación técnica son eventos políticos.

Cuando se indaga por las motivaciones que pueden justificar nuevos endeudamientos para políticas sociales surgen intereses propios de la gestión, tales como la disponibilidad financiera por fuera de los gastos operativos del área en cuestión. Es decir que no se puede indagar sobre endeudamiento externo sin analizar el desempeño de los organismos y sus

agendas (en cabeza de sus decisores) con auto-ridad (competencia) en el área programática a reformar.

A esto se debe sumar la posibilidad de tener los recursos humanos adicionales y especializados para llevar adelante programas en su sector⁵. Estas ventajas se relativizan con las implicancias técnicas y políticas que en el corto plazo presentaron estos programas, particularmente cuando se combina su acción en áreas que desean ser reformadas por la elite política local. En ese caso, diremos que se trata de una agenda compartida, pero en los hechos el funcionario del país deudor hace suya la agenda de la reforma. El tema de la condicionalidad no tiene el mismo impacto siempre, eso depende entre otras cosas del momento político. Es posible hablar de una agenda de mutua influencia, el testimonio de un alto exfuncionario del BM habla de la urgencia de los gobiernos para conseguir financiamiento y, si bien se reconoce la asimetría de la agenda, también se confirma que el posicionamiento político de la contraparte los condiciona.

Los créditos *centrales* fueron los que formaron parte de las reformas del Estado. Luego, como parte de las grandes operaciones se reciben recursos adicionales para los llamados programas focalizados. Al respecto, el responsable del sector por parte de uno de los Bancos comentaba:

[...] Los préstamos de ajuste/país son los que mejor reflejan las condicionalidades. En la Argentina es a partir de 1998 que se dan los casos

4 En este caso, se tomaron programas en tres áreas y cuatro países de la región (la Argentina, Chile, México, Brasil). Las áreas de intervención de los programas analizados son: ingresos, salud materno-infantil y mejoramiento barrial.

5 Los créditos de inversión tienen componentes destinados a la gestión y a la creación de burocracia para la ejecución de los programas. Esto permite ampliar recursos de la administración sectorial, reprofesionalizando áreas de política pública. Esto supone erogaciones con la modalidad de consultora que llegaron a significar hasta el 40% de los costos de los programas con apoyo financiero externo.

más fuertes en materia social, ya que se avanza en cuestiones estructurales como la reforma laboral y del sistema jubilatorio. Los programas focalizados en sí no reflejan la verdadera entrada que tuvo al sistema la Cooperación Multilateral. Son las cuestiones más estructurales como los cambios en el sistema de previsional las que reflejan esos cambios (Funcionario del BM.)

Por su parte desde la perspectiva de un representante del BID:

[...] ¿Hay proyectos que dependan de la iniciativa innovadora de un ministro? Eso es real y ha ocurrido. Cada nuevo gobernador o ministro trae esta necesidad, trabajando en el sector salud que es un sector muy necesitado de apoyo. De vez en cuando, uno se encuentra con un ministro que no defiende el *statu quo*. Por ejemplo, Ginés González García. Cuando te encontrás un tipo así, tratás de ver cómo apoyarlo. En esa época había una visión compartida de apoyar proyectos con cierto grado de oportunismo (Funcionario del BID).

Sin embargo, los programas focalizados también impactan en la dinámica del sector en el que actúan⁶.

En cuanto a la injerencia, la visión de los especialistas consultados es coincidente en cuanto a que desde los gobiernos nacionales se producen demandas por la necesidad de tener recursos por fuera de los gastos corrientes del sector. Respecto a la injerencia el funcionario del BM consultado decía:

[...] Siempre y cuando tengan con quien ejercerla, es decir que hay que mirar qué propone la clase dirigente local y qué intercambios se ejercen de mutua influencia. Los BMD buscan

influir, pero sus resultados dependen mucho de quién esté del otro lado. Esto se puede ver con la diferencia entre un De la Rúa y un Duhalde, o el gobierno actual de Néstor Kirchner.

[...] Los gobiernos buscan con los Bancos fluidez en los recursos que permiten mover la agenda rápida y visible. Ellos tienen un tiempo electoral corto y tienen que mostrar resultados. En el caso de la Argentina, el BM y el BID se salen de su rol y actúan en operaciones de salvataje que no tienen precedente, como es el caso de la operación de ajuste que hace el BM en el 2002 con el Jefes y Jefas de Hogar (Operaciones por 60.000 millones). Esto hay que verlo en el contexto de que, si caía la Argentina, quedaba en evidencia el fracaso del modelo (Ex funcionario del BM).

El testimonio pone en tensión el rol de los propios funcionarios en la prosecución de recursos que les permitan llevar agendas en sus áreas, tanto siguiendo la agenda externa como principalmente gestionando la propia.

A continuación, y de modo resumido, se comparten regularidades observadas en la investigación de referencia en torno a dimensiones propias de la arena política en la que se desarrollan los procesos de reforma en la sociedad.

2. Las reformas en clave comparada. Condiciones necesarias y suficientes

Las reformas de ajuste estructural (primera y segunda generación) tuvieron una lógica sistémica y si bien apuntaban a liberalizar la economía y cambiar la matriz céntrica de bienestar, para su justificación necesitaron asociar una agenda social de atención a la pobreza. Es así que se desplegaron programas y generaron compromisos que asociaban los grandes capítulos económicos de ese momento (privatizaciones y todo tipo de desregulaciones) con un menú de recomendaciones, programas y proyectos sociales de baja incidencia presupuestaria, pero altos niveles de influencia conceptual

6 En el caso de la Argentina es el caso de FO-PAR (BM), PROMIN (BM), Programa TRABAJAR (BM), Programa de Fortalecimiento de Grupos Vulnerables (BID); Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).

y metodológica en la introducción de cambios en el sistema de bienestar.

Según los objetivos de este trabajo y como resultados del estudio cuyos resultados (parciales) se comparten. En este apartado, se presentan algunos indicios y regularidades que lleven a conocer aspectos (coincidentes y/o divergentes) que surgen a partir de comparar dimensiones ya probadas para el estudio de la transformación del EB a partir de los programas de reforma.

El universo de análisis son las reformas que, si bien apuntaron a las políticas sociales universales y sectoriales, generaron las condiciones que posibilitaron la emergencia del campo de atención a la pobreza, campo que postulamos como disruptivo en un esquema de bienestar sustentado en el modelo del seguro social. Modelo que en su desarrollo (incompleto) expandió servicios y beneficios a sectores no incluidos en el mercado de trabajo formal en países como la Argentina y Uruguay, caracterizados por el desarrollo diferencial en el contexto regional de sus indicadores de bienestar.

A continuación se analizan las dimensiones que actúan como condiciones *suficientes y/o necesarias* sobre la base de los aportes que hace Eloísa del Pino (2008) según los principales estudios sobre el tema⁷. El procedimiento es tomar cada dimensión y revisar de modo comparado (Nohen, 2008; Ragim, 2007), según la presencia o no de diferentes resultados, tanto los consolidados (por otros estudios) como las cuestiones que se observan para los casos aquí estudiados.

Condiciones suficientes y necesarias

Siguiendo a del Pino, la capacidad de reforma del EB puede considerarse compuesta por dos dimensiones. La dimensión *sustantiva o programática* que refiere al contenido de la

reforma y su evaluación en términos de éxito o fracaso que surge de la distancia entre lo planificado y lo que efectivamente se termina reformando. La segunda dimensión de la capacidad de reforma es la *política*, que según se puede observar es la que más tiende a influir en esa distancia (2008: 26).

Como ya se expresó, las reformas de ajuste estructural eran parte de un programa global que para América Latina asume el Fondo Monetario Internacional (FMI) con apoyo de los organismos multilaterales de cooperación (BID y BM) y que por concepto tenían una amplia definición de metas organizadas bajo un mismo menú de programas que se terminarían de plasmar según la particularidad de las regiones y los países⁸. De ahí que el *factor político*, también en estos casos, pasa a definir el resultado final.

En este apartado y según la composición de los casos se revisa de modo comparado el desempeño de las dimensiones que, según la bibliografía en el tema, se reconocen como representativas de la reforma y su dinámica concreta. Estas dimensiones son: i. condiciones derivadas de las coyunturas electorales; ii. condiciones derivadas de la gobernación social; iii. condiciones derivadas de la política y su sector; iv. condiciones derivadas de la propia reforma; vi. condiciones derivadas de la situación económica. La línea de análisis que se sigue propone como recorte temporal la introducción de las reformas (momento fundacional) en ambos países con manifestaciones contundentes a inicios de los '90 y como universo, al *sistema de bienestar* que en ambos países comprendía subsistemas a cargo

7 Según la tradición principalmente europea.

8 Como ya se vio en materia social, los enfoques también fueron impulsados por la cooperación bilateral, así como los principales organismos de cooperación para el desarrollo como es el caso de Unicef, PNUD y CEPAL, entre otros.

del Estado en fuerte articulación con el mercado de trabajo formal⁹. Se trata de reconocer qué condiciones pueden haber favorecido en los casos estudiados, aun con diferencias temporales, resultados muy parecidos en cuanto aceptar e institucionalizar un cambio de enfoque en materia de protección social que torna dominante la perspectiva de atención a la pobreza como campo especializado de la política social asistencial.

A los fines del análisis, establecemos como *necesaria* una condición que no puede faltar y como *suficiente* algo que debe saturar para que se produzca el resultado. En este sentido, lo que es considerado como *necesario*, no siempre es suficiente para que se dé un determinado resultado. Para que los resultados de la/s reforma/s se produzcan hay condiciones *suficientes y necesarias* que se pueden establecer para cada dimensión con distinto peso relativo según el caso.

i. Condiciones derivadas de las coyunturas electorales

Esta dimensión comprende lo referido a la influencia de la opinión pública en la introducción del plan de reforma, particularmente en escenarios de habilitación de cambios como es la coyuntura electoral. En este punto hay evidencia de la influencia que tiene en el proceso el temor a perder beneficios a los que se accede, así como las expectativas por la producción de mejoras. Al momento de impulsarse la reforma del Estado en América Latina, el contexto social y económico era turbulento. En ambos países se habían dado episodios inflacionarios, que en el caso de la Argentina eran mucho más dramáticos por la cercanía temporal de la experiencia hiperinflacionaria que motivó, entre otras cosas, el adelantamiento de las elecciones presidenciales en 1989. En ese contexto críti-

co, se instaló al déficit fiscal como problema de la economía y causa principal de la inflación y se justificó la refinanciación de las deudas externas en una escalada que terminó en la crisis de inicio de siglo.

La *coyuntura electoral* juega a favor de las reformas por cuestiones vinculadas a la crisis económica, los procesos hiperinflacionarios y el malestar social derivado de este contexto se combinaron con la campaña regional sobre la responsabilidad del Estado en la sucesión de las crisis que se venían experimentando en materia económica. La agenda, anunciando o no las reformas, es un elemento a considerar como de alta influencia, quizás por desconocimiento y/o ingenuidad sobre la posibilidad de experimentar beneficios.

En cuanto condiciones necesarias, identificamos: contexto electoral y un gobierno en representación de un gobierno con base popular (no conservadora) más allá de que se trate o no de una coalición política. Mientras que el conocimiento de las reformas como parte de la agenda de gobierno, sería una condición suficiente.

ii. Los condicionantes derivados de las instituciones políticas

Esta dimensión refiere a los aspectos institucionales de organización del Estado previos a las reformas. Para estimar el impacto de la reforma del EB, la bibliografía sugiere diferenciar entre dos dimensiones del diseño institucional: 1) *horizontal*, que se refiere al grado de concentración/dispersión del poder en función de las instituciones constitucionales; 2) el nivel de *integración vertical*, es decir, el grado en que el poder está concentrado nacionalmente o delegado en otras autoridades locales (Pierson, 1996)¹⁰. Al respecto, hay evidencia contradictoria y no concluyente, ya que hay casos don-

9 Según la definición de sistema de bienestar propuesta en este mismo desarrollo.

10 Eloísa del Pino (2008).

de la concentración juega a favor de incrementar la capacidad de reforma y viceversa. El eje sigue siendo la rendición de cuentas y la culpa respecto a resultados que puedan ser desfavorables (Pierson, 1994).

En este caso, se observa como condición necesaria la existencia de legislación y normativas que respalden las reformas (imputación presupuestaria, competencias, etcétera) que remite a la organización horizontal. Como condición suficiente se identifica el hecho de involucrar los gobiernos provinciales y/o departamentales y municipales en una nueva reasignación de competencias, funciones y partidas presupuestarias. Lo que se define como integración vertical y supone alguna concentración mayor de poder delegado en autoridades locales.

iii. Condiciones derivadas de la participación social

Esta dimensión refiere al sistema de participación de los actores sociales en las políticas que sustentan al EB. Al respecto la bibliografía parte de dos observaciones: por un lado, que el EB no necesariamente retrocede ante la pérdida de poder de los partidos y grupos de izquierda y que la resistencia de los sindicatos ha limitado la eficacia de las reformas tal cual querían ser aplicadas. En tal sentido, se observa que en ambos casos la participación social organizada no parece ser un elemento que afecte la introducción y avance de las reformas hasta que se pone en juego la gobernabilidad. Hay dos aspectos a considerar que son: el proceso sumó actores sociales que pudieron tener algún protagonismo, los gremios no se movilizaron hasta avanzadas ya las reformas estructurales y producido altos índices de desocupación, definitivamente el contexto de crisis acelera las reformas que hasta el momento habían tenido mayor resistencia.

iv. Condiciones derivadas de la política y su sector

Las políticas de bienestar tienen aspectos que pueden condicionar su reforma según: la elegibilidad de sus beneficiarios (normas y criterios), el tipo de las prestaciones (su competencia con el sector privado), la financiación (fuentes y sustentabilidad) y los actores que las gestionan (Ferrera, 1996 y Bonoli y Palier, 1998)¹¹. En principio hay acuerdo en que las prestaciones que benefician a todos los ciudadanos son más difíciles de modificar que aquellas que benefician sólo a unos pocos. Por regla general, los programas con una larga tradición y que han generado amplias clientelas beneficiarias son más difíciles de modificar. Veamos cómo se da esta premisa en los casos estudiados donde las políticas previsionales y de educación pública, entre otras, tienen una amplia cobertura y larga tradición, mientras que los sectores de bajos recursos que no tenían inserción en el mercado de trabajo no tenían un tratamiento diferenciado.

Hasta que se inician las reformas, los componentes de la política social destinados a la población más pobre tenían una expresión marginal dentro de los sistemas de protección social, tales como: eximiciones de pago de aranceles, subsidios por prótesis, medicamentos, etcétera. La reforma plantea dos movimientos simultáneos, por un lado, crea prestaciones y líneas de abordaje para población que hasta el momento era un beneficiario marginal (programas focalizados) y, por otro lado, plantea restricciones materiales y simbólicas de las prestaciones sectoriales y universales para el conjunto de los beneficiarios históricos. Esto ocurre al mismo tiempo en que por aumento de la desocupación las clases medias demandan más servicios al sector público. Este proceso no tiene momentos definidos, se va dando de modo progresivo y se expresa en las

11 Citados por del Pino (2008).

condiciones de accesibilidad a las prestaciones, su segmentación y progresivas restricciones por efecto de los recortes, reasignaciones de personal, desprofesionalización, etcétera.

El componente de programas focalizados está particularmente atravesado por la descentralización del Estado, ya que las nuevas prestaciones se harían bajo ese nuevo principio. Las políticas territoriales generaron mucha expectativa y en algunos casos mejores condiciones de accesibilidad mientras duraban los nuevos proyectos. Por ejemplo, es el caso de los equipamientos sociales barriales que luego el Municipio debía mantener funcionando con recursos propios.

En cuanto a condiciones de mayor influencia, señalaremos las áreas de vacancia para los programas focalizados y el gradual deterioro de las prestaciones universales (calidad, accesibilidad y cobertura).

Como condiciones necesarias se identifica la existencia de temas y sectores vacantes, en caso de que las reformas posibiliten el abordaje de problemas para lo que no había recursos asignados y/o accesibles. Las articulaciones con nuevos ejecutores que suman capacidad resolutive y llegada a nuevos beneficiarios es también una condición necesaria. La expectativa y potenciales beneficios son condición suficiente y opera en la coyuntura, especialmente en la primera puesta en marcha de las reformas donde los resultados restrictivos no son visibles.

v. Condiciones derivadas de la propia reforma y su estilo

En lo que respecta a las políticas sociales la reforma apuntó a nivel del discurso público a la reducción del *déficit fiscal* y eficientización del Estado, esto se lograría dejando atrás el modelo de Estado de Bienestar indicado como responsable de las distracciones del Estado y denominado como "benefactor". El supuesto era que en la medida en que el Estado puede desligarse de tareas que podía y debía hacer el

mercado, podría cumplir de modo más eficiente lo que son sus responsabilidades indeclinables como: salud, educación y atención de población vulnerable¹².

La lista de temas problematizados desde esta perspectiva tuvo dos agendas difusamente separadas en el tiempo: la primera apuntó a poblaciones vulnerables y sus problemáticas asociadas: niñez (desde la perspectiva de cuidado comunitario), población rural y grupos étnicos (pobreza rural, equipamiento social y educación), provisión de agua potable, salud materno infantil (con foco en el control nutricional). En una segunda impronta, ya expresada la crisis de empleo, se suman los programas de mejoramiento habitacional, provisión de equipamiento social de villas y asentamientos, jóvenes (primer empleo), emprendimientos socioproductivos y, sobre el final de las reformas, se ensayan los primeros *programas de transferencia monetaria* que luego tendrían un crecimiento exponencial.

En este aspecto, se reconoce como condición necesaria: i. El desprestigio de las prestaciones público-estatal; ii. La creación de nuevas autoridades sociales. Como suficiente, se reconoce: i. Las condiciones diferenciadas de contratación de los profesionales/consultores actuantes en el nuevo campo y ii. la formación de opinión a partir de la visión positiva por parte de voces con autoridad y/o reconocimiento público.

vi. Condiciones derivadas de la coyuntura económica

A medida que la situación económica se deteriora es posible también encontrar más indicios de los llamados prerrequisitos, recomendaciones y/o financiamiento con destino

12 El tema vivienda no está mencionado en las recomendaciones del BM y del BID como parte de las prestaciones que podría dar el Estado reformado.

unívoco para tal o cual programa¹³. Aspecto que, en sí mismo, si no es demandado, es leído como una recomendación y/o el resultado de una negociación mayor.

En este artículo, y como resultado de los análisis producidos, se postula que la diferencia final de las reformas del sector social en general, pero particularmente de atención a la pobreza se explican en la gradualidad con que se producen las crisis económicas y las condiciones de partida (historia y nivel de legitimidad de la institucionalidad previa de las políticas sociales) que actúan como contexto de las reformas e influyen en la introducción de cambios y adopción de fórmulas que ponen en crisis el modelo de asistencia anterior. Al final del proceso, el componente político es más significativo que el programático.

En esta dimensión convergen condiciones necesarias a la vez de suficientes con alta consistencia. Al respecto se destaca al endeudamiento como condición necesaria, así como la alta conflictividad que derivan de las condicionalidades. Como suficiente, se reconoce la capacidad (baja) de negociación del actor público-estatal al momento en que se negocian los términos de la cooperación y se solicitan las reformas (principalmente las que pueden significar una restricción). El sobreendeudamiento es condición necesaria y suficiente.

Conclusiones

Atentos a los resultados de este análisis, la evolución del proceso arrojó algunas claves donde la dimensión política, particularmente el desempeño de la *elite política* frente a los programas de reforma que materializaron principalmente los BMD y el FMI, tienen un lugar central en el proceso. En tal sentido, una vez

que cambia la coyuntura favorable a las reformas, ante la profundización de la crisis (*default* y estallidos sociales) y agotadas las expectativas de los beneficios del giro neoliberal, se abrió una compuerta para los gobiernos populares que asumieron en la post crisis para convalidar o revertir algunos de los cambios en el campo de los sistemas de bienestar.

La convergencia de condiciones necesarias y suficientes en los procesos de reforma de los esquemas de protección social (asistencia y protección), refuerzan tanto el rol de los actores políticos y las burocracias locales (dimensión política), como del sobre endeudamiento externo y la pérdida del control sobre resortes propios de la economía. También en el proceso estudiado se destaca la creación de autoridades de aplicación que son las que viabilizan con su acción la ejecución de las reformas.

13 Al respecto hay programas de reforma (por ejemplo: cajas jubilatorias y educación) que tienen dos o tres renovaciones, mientras que otros, ninguna.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *Estrategias para reducir la pobreza*. Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*. [Archivo pdf]. Washington D.C.: BID. Disponible en: <http://abcdonline.com.ar/teal/info/TEA0474.PDF>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *América Latina frente a la desigualdad*. Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento*. Washington D.C.: BID.
- Clemente, A. (2005). *Deuda externa y deuda social. Dimensiones sociales, políticas y económicas*. En *Plan Fénix: propuestas para el desarrollo con equidad* (pp. 33-43). Buenos Aires: Ediciones Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Economicas, Ciencias Sociales y Derecho.
- Correa, R. (2002). Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad. *Revista de la Cepal*. (76), 91-92.
- Cravino González, S. (1999). *Políticas Sociales en Uruguay*. (A. d. Gubernamentales, Ed.). Recuperado el 8 de octubre de 2016, de Asociación de Administradores Gubernamentales: http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/13/a13_10.pdf
- del Pino, E. (2008). *La reforma del Estado de Bienestar Bismarckiano: Instituciones político-económicas, opinión pública y estilo de la reforma de la protección por desempleo en Francia y España*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP).
- Dirección de Gastos Sociales Consolidados (1997). *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social (1980-1997)*. Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica y Social. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Elías, A. (2005). Principales desafíos del gobierno progresista uruguayo. *Realidad Económica*. Núm. 68, 85-95.
- Jaime, F. y Sabaté, F. (2005). *Gobernanza e Instituciones Financieras Internacionales ¿Qué Hay de Nuevo en el Apoyo a las Políticas de Desarrollo?* Consultado en: <http://biblioteca-virtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyApor>
- Midaglia, C., Castillo, M., y Fuentes, G. (2009). El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista chilena de Administración Pública*. Núm. 15-16, 123-154.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Ragim, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad* (U. d. Andes, Ed.). Bogotá: Siglo del hombre Editores.

Para citar este Artículo de investigación:

Clemente, A. (2019). Reforma de las políticas sociales y deuda externa. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 189-200.