

Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana

Luciano Andrenacci y Fabián Repetto¹

Introducción

Este trabajo propone una aproximación desde el prisma de la ciudadanía y el Estado a la compleja temática del “universalismo de nuevo tipo” que está comenzando a esbozarse en el debate latinoamericano reciente como horizonte-objetivo de política social. A partir de una creciente perplejidad y cuestionamiento a las insuficiencias y los fracasos relativos de las reformas de política social de las últimas dos décadas, se argumenta que el universalismo, de un cierto tipo y característica, emerge como el candidato visible a reemplazar paulatinamente al horizonte-objetivo de los años '80 y '90, el mismo que otorgara prioridad al combate a la pobreza a través de estrategias de focalización fundadas en una concepción bastante singular de equidad sistémica.

Este universalismo de nuevo tipo se funda en la necesidad de obtener diferentes resultados en la relación entre política social y ciudadanía, contribuyendo a transformar positivamente aquello que representa posiblemente el mayor fracaso relativo de las reformas de los veinte años recientes, esto es, la reducción de las desigualdades y la construcción de ciudadanía. Para el logro de ambos objetivos, es menester avanzar en la reforma de la institucionalidad política, particularmente en lo referido al rol, alcance y capacidad del Estado, en tanto muchas de las reformas de política social de los veinte años previos se sustentaron, entre otros aspectos, en el debilitamiento político y técnico del Estado más allá de la mejoría en materia del gasto social.

Para abordar la problemática del tránsito hacia un nuevo universalismo en la política social latinoamericana, el artículo se propone, en primer lugar, trazar unas definiciones básicas de política social, a partir del debate ya clásico acerca de los modelos de política social de los países occidentales, con el fin de mostrar cuál es el nexo que sugerimos existe entre éstas y la ciudadanía. A partir de ellas, en la segunda parte se sintetiza una caracterización de la relación histórica que en América Latina ha vinculado la política social y la ciudadanía (y el correspondiente rol estatal en dicha relación), dando lugar a trayectorias nacionales muy diversas en materia de regímenes nacionales de bienestar.

En la tercera sección se argumenta que las reformas de política social de las recientes dos décadas no han producido los efectos esperados en materia de reducción de la desigualdad social de nuestra región. Es precisamente esta crítica la que nos habilita, en la cuarta sección, a presentar al universalismo de nuevo tipo como horizonte estratégico alternativo y deseable para la región, caracterizándolo como un “horizonte-objetivo” en la

¹ Coordinador Residente del Programa INDES-BID en la República del Perú y Especialista Social-Docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, respectivamente. Las opiniones y argumentos presentados en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución donde desarrollan sus actividades profesionales.

medida en que, sugeriremos, no depende tanto de un conjunto de acciones específicas, sino más bien de la estrategia de fondo que anima a las políticas y le da tonos generales y concretos.

En la quinta parte, dados los desafíos que se le presentan a la región como un todo (y a cada país en particular) en términos del objetivo de avanzar hacia regímenes de política social que aseguren niveles básicos de universalismo en materia de política social, se enfatiza la importancia que en esa compleja tarea le cabe jugar a la política en general, y particularmente al Estado en su dimensión de autoridad política responsable de los recursos fiscales públicos y aparato de gestión técnico-administrativa. En las conclusiones, se destilan y enfatizan las líneas principales del argumento.

Política social y ciudadanía: notas analíticas

Las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas “sociales”². Las políticas públicas que suelen ser presentadas como sociales, en la mayor parte del mundo capitalista contemporáneo, incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos. Suelen entenderse así los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social (entendida esta última como conjunto de intervenciones en las problemáticas que afectan a la población más vulnerable).

Si se ensaya una mirada analítica sobre estos conjuntos de intervenciones habitualmente considerados de política social, se pueden percibir tres grandes funciones o modalidades que, en la práctica, tienen efectos combinados aunque sean conceptualmente diferenciables (ver Cuadro 1).

En primer lugar, lo que podríamos llamar una *política del trabajo*. Como se sabe, la generalización del trabajo asalariado en los países capitalistas convirtió a las “relaciones salariales” en el modo predominante de vida de los sectores no poseedores de capital³. La política social transformó este modo de participación en la división social del trabajo en *un estatus garante de condiciones de vida*, asegurando al asalariado contra las irregularidades del ciclo económico (desempleo) y los riesgos individuales de la vida activa (enfermedad, vejez, muerte). El Estado capitalista ha regulado e intervenido históricamente, de dos maneras, esta condición de vida de los asalariados: por un lado, estableciendo las formas que puede adquirir y las condiciones bajo las cuales se pueden establecer las relaciones salariales (regulación jurídica de contratos de trabajo); por el otro, generalizando sistemas de seguros capaces de atender económicamente a los riesgos del ciclo económico y de la vida activa.

Un segundo conjunto de intervenciones de política social lo constituye *la política de servicios universales*. Si bien la instrucción básica, la atención de salud y la infraestructura social fueron siempre preocupaciones de los niveles públicos de los países capitalistas, su transformación en sistemas accesibles a todos los habitantes del Estado-nación fue un

² Para un análisis conceptual más detallado de este asunto, ver SOLDANO y ANDRENACCI (2006).

³ Ver a este respecto el clásico estudio de POLANYI (1992) y el nuevo clásico de CASTEL (1997).

proceso gradual cuyos orígenes se encuentran más allá del siglo XIX. Destacan los siguientes servicios: Los *sistemas educativos*, que tienen funciones de socialización cultural e instrucción práctica capaz de configurar a los individuos y grupos al espacio cultural del Estado-nación y al mercado de trabajo generalizado. La *salud pública* debe, por su parte, garantizar un mínimo universalmente accesible de prestaciones y cuidados básicos a los individuos, además de hacerse cargo de intervenciones (higiene pública, prevención de epidemias, etc.) que, por su dimensión, no pueden correr por cuenta de individuos y grupos. Por último, la *provisión pública de infraestructura social* (condiciones de vivienda, saneamiento, abastecimiento, transporte y seguridad, fundamental pero no exclusivamente urbanas), es tan antigua como la existencia de organizaciones políticas, y desde fines del siglo XIX en particular, el Estado desarrolla o regula un conjunto de servicios de infraestructura social clave en la reproducción cultural y económica de los individuos, garantizando al mismo tiempo el acceso a la mayor parte de la población y salvando relativamente las diferencias entre riesgos y rentabilidades de las inversiones.

Aunque las políticas del trabajo y de los servicios universales regularon, en los países capitalistas, unas condiciones de vida mínimas relativamente comunes para ciudadanos y residentes legales, esto no suprimió (aunque sí transformó) las nociones sociales de necesidad y vulnerabilidad, las cuales suelen entenderse bajo el apelativo socialmente relevante (aunque conceptualmente laxo) de “pobreza”. Así, la **política asistencial** es un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los “pobres” en sentido contemporáneo: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales.

Cuadro 1. Las tres funciones básicas de la política social en los Estados capitalistas contemporáneos

Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Políticas de generalización de las relaciones salariales y de regulación del empleo y gestión del desempleo.	Políticas de provisión de servicios de educación y salud pública por regulación o gestión directa y/o del Estado.	Políticas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios; y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo para grupos de riesgo.
Regulación del contrato de trabajo tendiente a consolidar ingresos monetarios y condiciones de vida.		
Sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando los riesgos de la vida activa.	Políticas de provisión de servicios infraestructura social básica por regulación o gestión directa y/o del Estado.	

Fuente: elaboración propia

Este esquema debe ser considerado como genéricamente válido para el mundo capitalista, aunque sin lugar a dudas presenta modelos nacionales y/o regionales diferenciados según una variedad de cuestiones⁴: los modos de funcionamiento del mercado de trabajo, el carácter de la estructura y la estratificación social de los capitalismo locales, las características del régimen político, la capacidad presupuestaria relativa de los Estados nacionales, las tradiciones religiosas y culturales, la fuerza relativa de los actores clave o, simplemente, los tiempos de consolidación histórica de la política social⁵.

Lo que importa de esta mirada identificatoria de las grandes “funciones” de la política social es que permite comprender de qué modo estas últimas son elementos clave de las formas que adquiere, en el mundo capitalista, la ciudadanía. La política social es, en definitiva, un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma (con el Estado como agente institucional con mayor o menor importancia relativa según los casos), las cuales pautan los modos en que se produce el proceso de integración social. Estas intervenciones establecen o coestablecen (de acuerdo a sus diferentes intensidades y modalidades) condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio de un Estado-nación. A este conjunto de condiciones mínimas básicas le llamaremos “umbral de ciudadanía”. Por sobre ese umbral, la política social determina igualdades sociales mínimas y desigualdades sociales máximas, que son las pautas esenciales de la ciudadanía moderna.

Una breve conceptualización, antes de seguir avanzando. La palabra “ciudadanía” tiene innumerables usos, que provienen de una diversidad de universos teóricos e imaginarios socioculturales. Por una parte, en el sentido más próximo a su historia, es una noción que define la pertenencia de los individuos a las organizaciones político-territoriales. En el mundo contemporáneo, la organización político-territorial que tiene efectos más determinantes es el Estado-nación, por lo cual la ciudadanía implica la pertenencia de un individuo a un Estado-nación. Su “posesión” implica para un individuo la calidad de sujeto de un conjunto de derechos y deberes (imaginarios y reales) que comparte con todos los otros ciudadanos y que configura un mínimo común (teóricamente universal pero estratificado en la práctica) de prerrogativas, reglas de convivencia y obligaciones en el marco del Estado-nación.

⁴ Ver el trabajo clásico de TITMUS; y el clásico más reciente de ESPING-ANDERSEN; con su secuela en ESPING-ANDERSEN (1997) (el capítulo introductorio apareció como “Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”; en *Desarrollo Económico* vol. 36, no. 142; Buenos Aires, 1996). Para América Latina, ver el trabajo y las referencias bibliográficas de FILGUEIRA; MOLINA; PAPADÓPULOS y TOBAR, 2005.

⁵ En algunos la regulación del contrato de trabajo estuvo limitada por sistemas de empleo flexibles y poco regulados, como en los EE. UU. En otras tradiciones longitudes, los principales mecanismos reguladores del contrato de trabajo provinieron de la entente Estado-sindicatos (Francia y el Cono Sur latinoamericano), de los acuerdos sindicatos-empresas (Alemania) o incluso del interior de las propias empresas (Japón). Los seguros sociales permanecieron como iniciativas de los asalariados en algunas partes, o fueron absorbidos por el presupuesto público y trasladado a fuentes fiscales (Reino Unido, Países Escandinavos). En ciertos casos la escasa capacidad presupuestaria pública (o la baja predisposición política de los actores clave) produjo mínimos universales de baja calidad y extensión relativa. Allí donde esto se combinó con mercados de trabajo fragmentados con fuertes porcentajes de informalidad (la mayor parte de América Latina), esto dio origen a estructuras sociales “duales” en donde las políticas contra la pobreza tuvieron mayor centralidad histórica.

A partir de esta noción básica de ciudadanía, la literatura al respecto (que en los últimos años ha florecido) se ha concentrado en dos usos. Uno de ellos ha tendido a identificar críticamente los grados de universalidad real y acceso efectivo de los ciudadanos a esos conjuntos de derechos, habitualmente distinguidos en civiles o personales, políticos y sociales (más toda una gama de nuevas generaciones de derechos fusionables o no con estas tres distinciones básicas). Otro uso, más reciente, asocia la noción de ciudadanía al ejercicio de la participación política y cultural efectiva de los ciudadanos en sus comunidades locales o nacionales, y al nivel en que los Estados nacionales y locales representan a los ciudadanos o son permeables a la incidencia de los intereses individuales y colectivos de aquéllos⁶.

El aspecto que interesa resaltar aquí es que tanto el sistema de derechos y deberes como la participación política y cultural efectiva tienen consecuencias materiales de variable intensidad, las cuales tienden a consolidar una “posición” del individuo-ciudadano en la estructura social y política del Estado-nación. *La ciudadanía materializa, desde este punto de vista, una suerte de estatus jurídico, político y socioeconómico.*

Una parte muy importante (quizá la más importante) de ese estatus material que puede ser considerado de ciudadanía, proviene de las intervenciones que denominamos “política social”: cómo absorbe (o no lo hace) el mercado de trabajo; en qué condiciones obtienen los individuos ingresos monetarios y cuánta protección obtienen frente a los ciclos económicos o los riesgos de la vida activa; a cuánto y a qué tipo de educación, de atención de salud y de infraestructura social básica pueden acceder los ciudadanos y en qué condiciones; quiénes son los grupos de riesgo y qué tipo de asistencia específica pueden obtener de parte del Estado.

Pero además, la relación entre política social y ciudadanía, como hemos sugerido en otra parte (REPETTO y ANDRENACCI,2006). es doble y tiene el problema de no poder ser reducida a uno de sus dos “movimientos”, a riesgo de caer en una visión demasiado esquemática. El movimiento más evidente es el que *refleja al modelo de ciudadanía como el resultado de la estructura económica, de la institucionalidad política y de las políticas públicas*, en particular de las sociales. El otro, menos evidente pero no menos importante, es el que *refleja en las políticas públicas, en particular en las sociales, los imaginarios de los ciudadanos y sus organizaciones*. Esto es especialmente relevante para América Latina, en la medida en que sus modelos de política social también reflejan (además, obviamente, de los estilos de desarrollo y la capacidad estatal) concepciones ciudadanas de igualdad/desigualdad mínima y máxima, otorgando o negando viabilidad política y fiscal a determinados modelos de política social.

⁶ Para un estudio más detenido de este asunto y de la (extensa) literatura acerca del tema, ver ANDRENACCI (2003).

Política social, transformaciones estatales y ciudadanía en América Latina

La evolución de la política social latinoamericana, si nuestra aproximación es apropiada, debería echar luz sobre la evolución de la ciudadanía en nuestra región. Hagamos un breve resumen de esta evolución, con un corte histórico en lo que podríamos denominar “política social moderna” (desde la segunda mitad del siglo XIX)⁷ y atendiendo sólo en grandes rasgos a la “diversidad dentro de la semejanza” que caracteriza a la región latinoamericana. Luego, esto nos debería permitir hacer una hipótesis sintética acerca del modelo de ciudadanía predominante en nuestra región.

En el Occidente capitalista, las tres grandes funciones de la política social moderna muestran a su vez tres grandes períodos históricos, que tienen sus correlatos (con especificidades) en América Latina (ver Cuadro 2). Durante el primero, la política social se ordena alrededor del imperativo de expansión de la economía capitalista, la creación de un mercado de trabajo y de homogeneización sociocultural del Estado-nación, y la denominaremos *política social del Estado capitalista clásico*. Durante el segundo, la política social adquiere los caracteres propios a la constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de condiciones de vida garantizados por el denominado Estado Social (la denominación más común en la literatura es Estado de Bienestar, pero es también la más cuestionada por su inherente eurocentrismo), y llamémosla entonces *política social del Estado social*. Durante el tercero, aún en desarrollo, la política social gestiona la flexibilización y precarización del empleo formal, la transformación de los seguros sociales y las instituciones universales en cuasimercados estratificados por ingresos, y la expansión de los dispositivos de detección de, intervención sobre, y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo, al cual la llamaremos *política social del Estado capitalista neoclásico*.

⁷ Una vez más, para un mayor detalle de la base conceptual y las referencias bibliográficas de estos cortes ver SOLDANO y ANDRENACCI, op. cit.

Cuadro 2. Los esquemas de política social del Estado clásico, del Estado social y del Estado neoclásico

Períodos	Funciones		
	Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Estado clásico (circa mitad del s. XIX hasta los años 1930)	Políticas de generación de mercados de trabajo y disciplinamiento de la mano de obra. Regulación de las formas contractuales tendientes a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. Seguros sociales mutualistas, progresivamente promovidos y regulados por el Estado.	Secularización de la educación básica con imperativos de homogeneización sociocultural y adecuación a las necesidades productivas. Profesionalización y desasistencialización de la salud pública. Surgimiento de intervenciones tendientes a generar infraestructura social básica.	Secularización parcial de los dispositivos asistenciales y adecuación a las demandas de la expansión del trabajo asalariado.
Estado social (circa años 1930 hasta los años 1970)	Políticas de pleno empleo y de generalización de las relaciones salariales formales. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo. Generalización del sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando la cobertura de los riesgos de la vida activa.	Expansión universalizante del sistema de educación pública, incluyendo instrucción media y superior. Creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado. Servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado.	Programas sociales (transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios) coyunturales a individuos y sujetos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo.
Estado neoclásico (circa años 1970 hasta hoy)	Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al desempleo y la informalidad. Políticas de desregulación y flexibilización contractual. Remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando (junto a, o en lugar de la estructura de seguros sociales) cuasimercados de gestión privada y regulación pública.	Revisión de las competencias públicas de educación en favor de procesos de descentralización. Revisión de las competencias públicas de salud en función de los nuevos cuasimercados. Revisión de las competencias públicas en infraestructura social básica: descentralización de la gestión y privatización de los servicios públicos.	Multiplicación de los programas sociales, intensificación de la focalización sobre déficits básicos y aparición de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo.

Fuente: elaboración propia

Frente a este esquema genérico, la especificidad de América Latina yace, por lo menos, en dos cuestiones fundamentales: (1) las modalidades, el alcance y la intensidad del avance de la economía capitalista en los diferentes países, con la matriz de sujetos sociales que esto implica; y (2) el modo y la cronología en que el Estado latinoamericano gestiona la política social, a partir de la primera cuestión.

En efecto, un primer aspecto clave es que en América Latina la economía capitalista (con diferencias y parciales excepciones) sólo incorpora “plenamente” a una parte de la población, de manera fuertemente asimétrica, y se extiende sólo parcialmente sobre el territorio y sobre los sectores de la estructura económica de los países. Como se sabe, por el modo en que América Latina se inserta en la economía-mundo del siglo XIX (proveedora de materias primas y consumidora de bienes industriales), el capitalismo y las relaciones

asalariadas que le son inherentes sólo se reproducen en las principales áreas urbanas (y dentro de éstas, en determinados sectores), y en núcleos productivos agrícolas y mineros, vinculados al comercio internacional, que funcionan en gran parte como “enclaves” capitalistas.

Las economías urbanas y los enclaves exportadores no están del todo aislados del resto de la estructura económica, pero su vinculación no alcanza a transformar en “plenamente” capitalistas a estas últimas. El resto de la estructura económica latinoamericana, generalmente rural o urbano-marginal, se caracteriza por mantener modalidades de intercambio, sólo parcialmente monetizadas y con relaciones de producción fuertemente clientelares (que en un antiguo debate, como se recordará, solían caracterizarse como esclavistas).

La matriz de sujetos sociales (o “actores”, como la politología contemporánea prefiere últimamente) que corresponde a esta estructura socioeconómica presenta entonces inflexiones bien particulares. Las organizaciones de asalariados tienen una lógica urbana y una extensión restringida, mientras que los sectores campesinos tienen singulares dificultades para organizarse y romper con las estructuras de sujeción clientelar. Las élites, al contrario, son reducidas, tienden a integrar a una pluralidad de sectores, y mantienen un control relativamente impermeable de la estructura estatal y de los “beneficios” de las políticas públicas.

En esa matriz, la “governabilidad” (entendida como estabilidad política relativa del Estado nacional) históricamente dependió de la habilidad de las élites para mantener unidad relativa, incorporar parcialmente, por estrategias de cooptación, a los sectores urbanos medios y asalariados, y desactivar la conflictividad en ámbitos rurales. Cuando esas estrategias de unidad y cooptación se resquebrajaron, el Estado fue asaltado por coaliciones de diferente índole guiadas por el interés de apropiarse de los beneficios de las políticas públicas. En muy pocos lugares la estabilidad provino de una ampliación gradual y estable del acceso de los actores clave a recursos de poder social, político y económico, leáse, una “governabilidad democrática”.

Esta dinámica le otorgó una particular inestabilidad a la estructura política y a las modalidades de políticas públicas⁸, y dentro de ellas al complejo de política social, tal como se resume en el siguiente cuadro.

⁸ Para más detalles sobre este punto ver, (SOJO, 2006).

Cuadro 3. La política social latinoamericana en perspectiva histórica

Períodos	Regiones		
	Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Estado clásico (circa fines del s. XIX hasta los años 1930)	Consolidación de un mercado de trabajo dual (urbano-rural) con fuerte disciplinamiento de la mano de obra a sus condiciones de funcionamiento. Regulación mínima de las formas contractuales, tendiente a garantizar sólo la reproducción básica de la fuerza de trabajo. Seguros sociales asociativos y mutualistas, escasamente regulados por el Estado y restringidos a algunos sectores urbanos.	Secularización de la educación básica con imperativos de homogeneización sociocultural y expansión parcial de la cobertura pública en educación. Profesionalización y desasistencialización de la salud pública sólo en áreas urbanas. Surgimiento de intervenciones tendientes a resolver problemas de infraestructura social básica en el marco del rápido proceso de crecimiento urbano.	Secularización parcial de los dispositivos asistenciales y convivencia de los enfoques de la caridad y la beneficencia.
Estado social (circa años 1930 hasta los años 1980)	Políticas de expansión parcial de las relaciones salariales formales. Regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar la tutela pública de las condiciones de trabajo en sectores restringidos. Sistemas de seguros sociales fuertemente estratificados por sectores. Subsistencia de un sector rural y urbano-marginal relativamente extenso.	Expansión universalizante del sistema de educación pública e inclusión de políticas adaptativas a las necesidades productivas. Creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado, pero con fuertes limitaciones territoriales. Servicios de infraestructura social básica gestionados directamente por el Estado, con alcance territorial restringido.	Estatización parcial de la asistencia social en mecanismos de transferencias de bienes, servicios coyunturales a individuos y sujetos rurales y urbano-marginales.
Estado neoclásico (circa años 1980 hasta hoy)	Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al cuentapropismo, el desempleo y la informalidad, abandonando a la dinámica teóricamente automática del mercado de trabajo la regulación de los agregados de empleo. Políticas de desregulación y flexibilización contractual con tendencia a la reducción de costos salariales y la precarización contractual. Remercantilización de la cobertura de los riesgos de la vida activa en forma de cuasimercados de gestión privada y regulación pública en salud y previsión social.	Descentralización del sistema educativo hacia los niveles subnacionales, con problemas crecientes de financiamiento y fragmentación entre jurisdicciones. Revisión de las competencias públicas de salud, descentralizando y autarquizando instituciones en un contexto de multiplicación de la demanda. Servicios de infraestructura social básica privatizados, con una regulación pública focalizada en la garantía de tasas de ganancia y una notoria laxitud en el control de la calidad de las prestaciones.	Políticas de “combate a la pobreza”: multiplicación y masificación de programas sociales focalizados; con objetivos que combinan el sostén de la subsistencia física básica con dispositivos de neutralización de potenciales estallidos sociales.

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, durante la etapa que hemos denominado de “Estado clásico” (que se inaugura recién en las últimas décadas del siglo XIX), la política social no trasciende las áreas urbanas, y dentro de ellas se concentra en el personal público (que configura la base de la clase media latinoamericana) y los asalariados pertenecientes a los sindicatos clave del modelo económico exportador. Esto inaugura o agrava (de acuerdo a los países) un tipo específico de estratificación de la ciudadanía que se asemeja (simplificación de por medio) a la “dualidad” de condiciones de vida, de diferentes modos aludida por la literatura. La política social constituye así, en esencia, un privilegio de sectores específicos con capacidad de acción y/o considerados cooptables por la élite.

Con variaciones en el tiempo según los países, este modelo estatal anclado en la oligarquización de la economía y la política comenzó a deteriorarse, aunque no necesariamente a desaparecer en todos los casos. En muchos países, el creciente protagonismo de las clases medias y los trabajadores organizados fue socavando las posibilidades estructurales y de legitimación política de esta institucionalidad estatal, dando lugar a profundas transformaciones que habrían de afectar, como no podía ser de otra manera, al modo en que el Estado intervenía ante la “cuestión social” de una época que daba claras señales de transición.

El nuevo momento histórico estuvo asociado a lo que hemos dado en llamar la etapa del “Estado social”, la cual se desarrolló en América Latina con muy variable cronología. Desde el prisma de la matriz de sujetos sociales, el inicio de esta etapa suele ser el producto de una ruptura de los principales mecanismos institucionales controlados por la élite, llevada adelante por coaliciones de actores tradicionalmente marginados del control estatal, con escasa unidad relativa y grandes dificultades para asegurar estabilidad y continuidad en los cambios. El “Estado desarrollista” (con pocas excepciones y muchas variantes, la versión latinoamericana del “Estado social”), aunque amplía sustantivamente el acceso de individuos y grupos a los beneficios de las políticas públicas, no logra romper, de modo concluyente, con la estratificación en fuertes asimetrías socio-económicas y políticas (asociadas en muchos casos a aspectos étnicos y/o de género).

En los casos nacionales de mayor incorporación relativa de sectores sociales a los beneficios de las políticas públicas, las coaliciones de intereses adquirieron sesgos corporativistas que privilegiaron una seguridad social de lógica estamental, en detrimento una ampliación efectiva de servicios sociales universales. En otros casos, en donde la estatización de los servicios sociales resultó residual, el rol del Estado en materia social quedó casi limitado a un tipo de acciones centradas clientelaramente en la pobreza y gestionadas de un modo escasamente profesional.

¿Qué modelos de ciudadanía corresponden a estos modelos de política social y sus desarrollos históricos en la región? Fernando Filgueira (1998)⁹, discutiendo con diversos autores que proponen análisis comparativos de la política social latinoamericana, ha sugerido que la región podía agruparse en tres conjuntos de países, según variables que identifican los “regímenes de bienestar” de sus Estados sociales¹⁰. Proponía identificar países de “universalismo estratificado”, países “dualistas” y países “excluyentes”. En el

⁹ Este argumento se retoma luego y se amplían sus referencias bibliográficas, en el trabajo de FILGUEIRA; MOLINA; PAPADÓPULOS y TOBAR, 2005.

¹⁰ Cobertura de la seguridad social, nivel de gasto social e indicadores seleccionados de pobreza, educación y salud.

caso de los primeros, un Estado relativamente fuerte y coaliciones sociales de base relativamente amplia logran incorporar a una parte importante de la población a los efectos de política social (entonces, “universalismo”) pero este acceso está fuertemente diferenciado en tipo y calidad de los beneficios (así, “estratificado”). En los países dualistas esta estratificación tiende a excluir a, *grosso modo*, la mitad de la población nacional. En los excluyentes, por último, los beneficios de la política social son el privilegio de una minoría.

Esta sugerencia de Filgueira sirve para formular una hipótesis acerca de la relación entre política social y ciudadanía en América Latina. Si se tiene en cuenta la evolución más reciente de los regímenes de bienestar, *lo que caracteriza a la región es la coexistencia de fuertes diferencias en la protección social, expresada en la convivencia entre regímenes de política social realmente existentes, los cuales son productores de efectos sustantivos, con regímenes de política social de acceso diferencial y estratificado, con fuertes exclusiones según áreas geográficas y ámbitos sectoriales.*

América Latina aparece, en términos de la relación entre política social y ciudadanía, como *una sociedad de tres tercios*, aunque las proporciones de población entre los tres hayan variado con la historia (y sigan haciéndolo). Una parte de la población logra acceder a una serie de coberturas y beneficios de calidad indudable y, aunque el financiamiento es mayoritariamente provisto por los propios hogares, cuenta con la protección relativa e indirecta, muchas veces a través de mecanismos informales, del Estado nacional. Esto convive con una parte de la población que obtiene, a veces de manera precaria e inestable, una protección provista directamente por el Estado cuya calidad varía entre media y baja. El último tercio está compuesto por una parte de la población cuyo acceso a un umbral mínimo de condiciones de vida garantizado por la política social no está garantizado, salvo por la coincidencia, muchas veces efímera, con los mecanismos de focalización de la política asistencial.

Es el juego de *inclusión parcial y estratificada con exclusión dura* lo que se refleja en los brutales indicadores de desigualdad de la región. Ese juego adquiere proporciones de simetría relativa entre los sectores protegidos y los parcialmente incluidos, por un lado, y los totalmente excluidos por el otro, en lo que Filgueira identifica como regímenes duales; es notoriamente asimétrico en esa “dualidad”, en los regímenes excluyentes; y en los regímenes universalistas estratificados adquiere mayor simetría entre los “tres tercios”: un tercio relativamente protegido, un tercio de acceso precario y variable a la protección social, y un tercio de exclusión efectiva.

Sobre esta integración social parcial y estratificada, resultado y al mismo tiempo productora de una política social incapaz de resolver las desigualdades estructurales que diera lugar a un tipo de ciudadanía restringida y muy desigual por sectores y territorios, sobrevino “la reforma de política social” de segunda mitad de los ’80 y sobre todo de la década de 1990, ubicada en la etapa que hemos dado en identificar como de “Estado neoclásico”. El fracaso de esa reforma en afectar sustantivamente esas desigualdades y promover más y mejor ciudadanía, disminuyendo los diferenciales de acceso entre los tres tercios y brindando al menos un acceso parcial a los excluidos, es lo que vuelve a colocar al universalismo en el debate acerca de los futuros modelos de política social de la región.

Las promesas no cumplidas de las “reformas de política social”

Siguiendo la fértil provocación de un colega, el modelo de “protección para pobres”(MOLINA, 2005) que se adopta en una parte importante de América Latina desde mediados de los años '80, es un conjunto de reformas que cambiaron las prioridades de la política social que la región se había colocado en el marco de la ola de pacificación relativa y democratizaciones de esos años. Las reformas se construyeron sobre un entramado de diagnósticos y recomendaciones macroeconómicas que adquirió un importante consenso, tanto entre los actores sociales y políticos de la región como en los organismos multilaterales más relevantes. Dicho consenso remarcaba, en primer lugar, que las dificultades fiscales y el freno al desarrollo económico de los años '80 se debían al fallido rol del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales. Aunque sobra evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en las estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis, la responsabilidad de dicha crisis fue atribuida (con sorprendente ligereza) al agotamiento del modelo desarrollista, más o menos “cepalino”, que incluía una fuerte y amplia presencia estatal.

En función de este diagnóstico, la nueva misión del Estado latinoamericano consistiría en reducir su peso fiscal y financiero relativo, y transferir responsabilidades y liderazgos a las fuerzas civiles y del mercado, lo cual (se decía) recrearía un ambiente favorable a la inversión externa y el ahorro interno, restaurando en el corto plazo un ciclo virtuoso de crecimiento económico¹¹. En palabras de Paramio, “la estrategia básica de las reformas estructurales pasaba por reducir no solo la intervención del Estado en la economía –los subsidios y aranceles que distorsionaban los mercados- sino las propias dimensiones del Estado (...). En conjunto, por tanto, las reformas estructurales suponían una drástica reducción de los recursos del Estado, que afectaba inevitablemente su capacidad para paliar los efectos de situaciones económicas adversas” (2004:65-66)¹².

De manera inseparable con estas nuevas misiones que se le habrían de atribuir al Estado “reducido”, el diagnóstico dominante sostenía que la política social de los modelos desarrollistas debía ser profundamente revisada. A objetivos juzgados inalcanzables y costosos como los de desarrollo con reducción de las desigualdades o de democratización social, debía sustituirse por una política social viable y de bajo costo, cuyo objetivo esencial (y limitación estratégica) fuese el “combate a la pobreza”. Se decía (casi como credo) que el desarrollo económico, el que las reformas estructurales garantizarían, haría el resto de una tarea que ya no debía ser competencia de la política social y, por ende, de la intervención estatal.

¹¹ La literatura respecto de este diagnóstico es vasta, pero un trabajo abarcativo e importante por la posición institucional del autor, porque incluye alusiones a modelos de política social, y por el momento en que se distribuye es el de EDWARDS (1995).

¹² Los límites de este camino, pasados pocos años, han sido reconocido recientemente por alguien tan insospechable de estatismo como FUKUYAMA, un autor fuertemente asociado al pensamiento dominante en los años '90: “El problema residía, más bien, en que a pesar de que los Estados requerían recortes en ciertas áreas, necesitaban ser, simultáneamente, fortalecidos en otras, cosa que, en teoría, los economistas que impulsaron la reforma de la liberalización económica entendían a la perfección. Sin embargo, durante este periodo, el énfasis recayó de forma contundente sobre la reducción de la actividad estatal” (2004:20).

Mientras ese desarrollo alcanzase a todos los sectores de la población, un conjunto de acciones específicas, diseñadas con formas de focalización extrema bajo la lógica de proyectos, debía amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica garantizando una gobernabilidad entendida como ausencia de conflicto abierto. Los nuevos programas sociales debían, al mismo tiempo, intervenir eficientemente sobre los obstáculos que impedirían que los individuos y grupos pudiesen acceder efectivamente al nuevo mercado de trabajo que el desarrollo rápido traería aparejado.

El resto del complejo de política social debía ser, también, profundamente reestructurado. Aquello que podía ser eficientemente gestionado por actores privados debía ser transferido a éstos a través de cuasimercados¹³, sustituyendo servicios públicos por servicios privados con regulación estatal. Otros servicios puntuales debían gestionarse de modo asociado con fuerzas civiles y gobiernos locales, presuponiendo (un tanto apresuradamente) que la transferencia de la política social a los gobiernos subnacionales y al tercer sector aumentaría su eficacia y transparencia.

De esta manera, la política social participaría de un modelo más eficiente de gestión de lo público, al mismo tiempo que se concentraría en su aspecto más efectivamente “equitativo”. A partir de una concepción de matriz liberal-utilitarista que suele presentar a la idea de “equidad” como un valor diferenciable y sustituible al de reducción de la desigualdad, por “equidad” se entendió la pauta de redistribución efectiva de los recursos públicos entre sectores distinguidos por sus ingresos monetarios.

Las experiencias nacionales variaron, por supuesto, según una serie de aspectos: los éxitos relativos de la macroeconomía; la herencia institucional previa; la capacidad técnica y la voluntad política de los Estados que inciden en la definición de estas prioridades; la dimensión de la pobreza y la desigualdad sobre las cuales actúan dichas prioridades. Como sea, y a pesar de las mejoras puntuales que obtuvieron en determinados servicios públicos y en algunas estrategias de focalización, las reformas no lograron hacer frente de manera concluyente (siquiera tendencialmente) a lo que señalábamos como la dimensión central de la relación entre política social y ciudadanía en América Latina, esto es: el juego de *inclusión parcial y estratificada con exclusión dura* o, lo que es lo mismo, las fuertes desigualdades de la ciudadanía en la región.

Las reformas de los años '80 y '90 crearon un escenario de política pública en el cual, en situaciones de crecimiento económico relativamente alto, se registran tendencias a la diferenciación de las condiciones de vida que se traducen en fuertes aumentos de las desigualdades. Al mismo tiempo, en situaciones de recesión o de crecimiento económico restringido a pocos sectores (circunstancias que la vulnerabilidad externa convierte en latentes), esto se traduce en un brutal empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores más precariamente asidos a los mecanismos de mercado y de protección social.

El modelo de política social de los últimos años no logró afectar esta situación de manera lo suficientemente sustantiva. No sorprende entonces que una gran parte de los imperativos de las reformas de los '80 y '90 se encuentren, pues, en discusión. En particular, sugeriremos que lo que se encuentra en discusión es el rol que le cabe al Estado

¹³ Se suele denominar “cuasimercado” en política social a un mercado en donde las reglas de juego están reguladas y supervisadas por el Estado, de modo que los agentes y procesos no se rigen por el libre juego de la oferta y la demanda, como es el caso en los seguros sociales y los servicios públicos de muchos países.

en la regulación económica y social, para lo cual cabe observar algunos rasgos significativos de lo que implicaron esas reformas.

Cabe destacar tres elementos clave de las reformas de política social de los últimos veinte años: la *desestatización*, la *descentralización* y la *focalización*. La *desestatización* implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias); la *descentralización* produjo una reorganización de los servicios públicos y sociales que favorece el crecimiento de la responsabilidad relativa de los Estados subnacionales; y la *focalización*, por último, implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico¹⁴.

Esos tres procesos produjeron consecuencias importantes en términos de ciudadanía, según dos grandes ejes. Por un lado, las reformas abrieron una etapa de *(re)mercantilización*, por lo que se puede entender una *(re)asimilación de la lógica de la integración social a la lógica del mercado*. Si la política social opera potencialmente como un sistema de desmercantilización de los servicios sociales, en la medida en que los ciudadanos acceden a ellos en su calidad de portadores de derechos y no como agentes económicos o consumidores¹⁵, las reformas anularon (o redujeron al mínimo) este efecto desmercantilizador. Si el mercado de trabajo latinoamericano fuese efectivamente amplio, tuviese capacidad de absorción formal y proveyese oportunidades de ingreso monetario a la mayoría de la población, esto no sería sino un cambio en la modalidad de financiamiento de los servicios sociales, “de la oferta a la demanda”. Pero el mercado de trabajo latinoamericano, incluso en casos considerados “exitosos” (como el chileno), mantiene fuertes niveles de estratificación de los ingresos y un alto porcentaje de exclusión lisa y llana del acceso a oportunidades económicas. En este contexto (que no parece estar cambiando, aún en una coyuntura de fuerte crecimiento como la que se registra en la región promediando la primera década del siglo XXI), la *remercantilización* opera como un transformador de la desigualdad de oportunidades económicas en desigualdad de acceso a servicios sociales.

Por otro lado, las reformas promueven una *desuniversalización* de la política social, que en términos de ciudadanía implicó una *creciente desigualdad según clivajes geográficos, categoriales y sectoriales*. En efecto, la *descentralización* ha hecho recaer el peso de la responsabilidad de gestión de los servicios sociales (y en algunos casos incluso la responsabilidad de financiamiento) en Estados subnacionales fuertemente diferenciados según capacidades fiscales, técnicas y políticas. Del mismo modo, la *focalización* convierte en “merecedores” de asistencia social sólo a grupos y categorías sociales que, por sus ámbitos de residencia o sus características funcionales, son considerados “pobres susceptibles de intervención”, la denominada de un modo técnicamente neutro como “población-objetivo”.

El resultado global del proceso de reforma de la política social latinoamericana fue una *fragmentación de derechos sociales, desde una perspectiva nunca del todo alcanzada de ciudadanía plena (basada en el derecho a un mínimo de condiciones de vida*

¹⁴ Para un estudio más detallado de estas cuestiones en el caso argentino, ver REPETTO y ANDRENACCI, 2006.

¹⁵ Ver, a este respecto, los citados trabajos de ESPING-ANDERSEN (1993, 1997).

socialmente aceptables por título de ciudadano) hacia una perspectiva en la cual ciertos sectores con carencias tenían titularidades coyunturales sobre servicios, las cuales estaban condicionadas a la continuidad de dichas carencias.

El universalismo como horizonte alternativo –y estratégico- de política social

Las reflexiones previas, críticas respecto del resultado de las reformas de política social de los últimos veinte años, abren el camino a redescubrir, con nuevos ojos, al universalismo como estrategia para la región en dicho campo de gestión pública. El sentido de este trabajo es acompañar el paulatino entusiasmo por un cambio de horizonte estratégico de la política social, que la haga transitar gradualmente desde modalidades de intervención residualista, basadas en el combate a la pobreza como objetivo prioritario, hacia la construcción de umbrales universales de condiciones de vida dignas que tengan en la reducción de las desigualdades su objetivo prioritario.

El trabajo que enmarca esta compilación define al universalismo básico (UB) (Filgueira, Molina, Papadópus, Tobar, 2005) como una política social orientada por “la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. Es decir, distanciándose del principio de selección de los beneficiarios de los servicios según prueba de recursos y de necesidad que predominan en la región”. En este punto de vista, que propone concebir a los servicios sociales como “derechos que a la vez generan deberes”, una política social de UB “apunta a promover un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye entre ellas las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país”.

La propuesta se define como “realista”, en la medida en que “entiende las limitaciones presupuestales e institucionales de nuestra región” y, al mismo tiempo, “desafiante”, en la medida que, “al proponer servicios básicos de calidad para todos, ello jalonará tal y como ha sucedido históricamente en el contexto mundial, incrementos en los recursos públicos destinados a los sectores sociales. Así, sobre las prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance a medida que se vaya fortaleciendo la atención y respaldo social por servicios sociales de calidad. Para que ello se dé se requiere fortalecer el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos, así como mecanismos claros que permitan ir resolviendo virtuosamente las tensiones propias entre demandas sociales y restricciones fiscales”.

Desde el punto de vista de la relación entre ciudadanía, política social y rol del Estado, que asumimos en este trabajo, y de manera complementaria a lo arriba planteado, por “universalismo” puede entenderse un *horizonte estratégico que le da sentido a las intervenciones de política social*. Este horizonte estratégico no constituye en sí mismo un programa de reformas (o de contrarreformas) específicas sino un objetivo macro, debajo del cual las intervenciones deben ser diseñadas y/o revisadas, en función de cómo contribuyen al logro del objetivo.

El horizonte del universalismo, como objetivo de política social, parte del diagnóstico según el cual el problema social más importante de América Latina es la dimensión de la desigualdad. La construcción de igualdad social implica la construcción de

sociedades económicamente integradas, socialmente cohesivas y políticamente compartidas, donde las diferencias no configuren segmentaciones. Implica, en síntesis, una ciudadanía que se podría hacer efectiva a través de los siguientes elementos, una gran parte de los cuales han sido sugeridos de ésta y otras maneras por los colegas que participan en este volumen:

- La expansión de la cobertura de la protección social debe tender a incorporar efectivamente a todos los ciudadanos a la garantía pública de un conjunto de servicios básicos socialmente definidos como relevantes.
- La elevación de la calidad de los servicios sociales accesibles a todos los ciudadanos debe contribuir efectivamente a reducir los diferenciales de condiciones de vida entre sectores y territorios.
- La política asistencial debe partir de una adecuada comprensión de las estructuras de riesgo que comporta la matriz macroeconómica de los países latinoamericanos y de la naturaleza de sus desigualdades, de modo tal que las estrategias de focalización y los diseños de programas contribuyan efectivamente a la elevación de las condiciones de vida y la incorporación de individuos y grupos más vulnerables en dinámicas virtuosas de inclusión económica, política y cultural.
- La política social universalista no puede ser pensada sólo como sistema o estrategia de entrega de servicios sociales, sino como una matriz integrada que incluye la estructura fiscal que la financia, así como los sistemas de transferencia, correspondencia ciudadana y distribución efectiva del ingreso que comporta entre sectores.
- La política social universalista es inseparable de estrategias de política económica capaces de democratizar el acceso a oportunidades en el mercado de trabajo formal.
- La estructura institucional de la política social (estatal-privado-tercer sector) tiene como objetivo principal la garantía de la cobertura, calidad y eficacia de los servicios, así como del carácter estratégico de la focalización, mediante una concepción ampliada de lo público, independientemente de las soluciones puntuales que cada realidad nacional o sectorial impliquen.
- Las políticas sociales universalistas deben contribuir a la consolidación de imaginarios de igualdad y solidaridad ciudadana entre sectores y territorios. Sin esos imaginarios socialmente contruidos y democráticamente consensuados, cualquier política es socialmente inestable.

Estas ideas, como sugerimos, vuelven a colocar al mismo tiempo que replantean su papel, al Estado como principal agente de lo público y, en particular, de una política social basada en derechos. Al respecto, como señala Solimano, “incorporar el concepto de los derechos sociales y el de desarrollo basado en derechos puede contribuir a la reforma de las políticas actuales, siempre que se atienda debidamente a los problemas de generación de recursos (sobre todo mediante el crecimiento económico), a la creación de instituciones sociales adecuadas que pongan en práctica las nuevas políticas y al reforzamiento de la rendición de cuentas que conecta a los beneficiarios con quienes formulan las políticas y con las instituciones encargadas de aplicarlas” (2005:52).

El universalismo de nuevo tipo: de las críticas a la historia reciente a la rejerarquización del Estado

Las transiciones entre momentos claves de la historia latinoamericana, por ejemplo las que fueron marcando el camino entre las etapas de “Estado clásico”, “Estado social” y “Estado neoclásico”, han sido originadas e impulsadas por transformaciones sustantivas en las relaciones de poder en cada país, muchas veces en consonancia con cambios más globales en la política y la economía mundial. A su vez, se expresaron en mutaciones respecto al alcance, rol e importancia del Estado en la gestión de lo social y en la construcción de ciudadanía. Pero también, como un factor adicional y no por eso menos importante, resalta la relevancia que en la apertura del camino hacia ciertas transformaciones ha tenido siempre la desilusión de las *élites* y la propia población con aquellos rasgos que consideraban, en algún momento previo, como relevantes y sustantivos de la etapa histórica anterior¹⁶.

Si esto es correcto, cabe preguntar en qué medida existe en América Latina una confluencia de desilusión con la etapa histórica anterior y una nueva relación de fuerzas sociales y políticas. El interrogante no resulta antojadizo, ni es un mero ejercicio de abstracción analítica. Implica, simplemente, explorar desde un cierto ángulo las condiciones de oportunidad para que un universalismo de nuevo tipo alcance protagonismo en materia de política social en los países de la región.

Está claro que no alcanza con ser críticos del pasado para construir un mejor futuro, pero es un primer paso¹⁷. Vale acompañar a Garnier cuando enmarca una revisión del pasado en términos de la tensión entre qué hace el mercado y qué hace el Estado. Así, “los problemas de imperfecciones en los mercados, de asimetría en la información, de dificultades –o inconveniencias– para la exclusión de quienes no pueden pagar, y de externalidades en la producción o el consumo de estos bienes y servicios, se combinan con los problemas que surgen de la desigual distribución del ingreso para seguir afirmando la imposibilidad y la inconveniencia de que sea mediante el uso irrestricto del mercado que las sociedades latinoamericanas resuelvan todas sus decisiones de asignación de recursos. El carácter público de muchas decisiones sociales sigue siendo tan legítimo hoy como ayer” (2004:127).

Esta revitalización de lo público es pertinente en tanto las ganancias en eficacia y eficiencia estatal, la mejor identificación de “nichos de necesidad” antes desconocidos, o los avances en los montos globales del gasto público social, incluso la mejora de los

¹⁶ Es importante no olvidar la confianza que, en muchos países latinoamericanos, amplios sectores sociales (incluyendo los sectores medios y los grupos en condición de pobreza) depositaron en las reformas estructurales pro-mercado, que traían incorporadas las ya revisadas transformaciones en materia de política social. PARAMIO se refiere a esta cuestión, al afirmar: “De hecho, los propios ciudadanos participaron en buena medida de esa expectativa, porque eran concientes del agotamiento de los recursos y mecanismos tradicionales de protección social, y para compensar a los perdedores ante la adversidad económica. La ilusión se vio reforzada durante los años de crecimiento hasta 1997, incluso si los esperados efectos del derrame de la nueva riqueza hacia los estratos inferiores de renta se dilataban mientras crecía una evidente desigualdad” (2004:66).

¹⁷ Como afirma OCAMPO, “ir más allá del Consenso de Washington no significa añadir nuevas capas de reformas para compensar las deficiencias del consenso original, sino superar el fetichismo de las reformas que se ha incrustado en el debate sobre el desarrollo” (2005:8).

coeficientes de redistribución del ingreso (después de impuestos) que muestran algunos países de América Latina a inicios del siglo XXI, han sido neutralizados en los últimos años por los aumentos de la desigualdad intersectorial, intercategorial y geográfica que las mismas reformas producen. Se asiste, en tiempos recientes, a una suerte de *trade-off* entre “equidad” y ciudadanía. Esto, desde el punto de vista de los desafíos históricos de la región –la creación de repúblicas de ciudadanos que accedan efectivamente a la participación social, económica, política y cultural en sus espacios nacionales– configura un relativo fracaso que, diríamos siguiendo la idea de “desilusión”, no se limita sólo al régimen de política social, sino que se extiende al propio papel del Estado, criticado y debilitado en los años previos en su rol de agente clave para el desarrollo socio-económico y la expansión ciudadana.

Este “fracaso relativo” es cada vez más tematizado por los interesados, por los organismos multilaterales y por los estudiosos de las políticas públicas. A diferencia de otras coyunturas de la historia latinoamericana, este debate está implicando un importante aprendizaje social, porque se produce en democracia y porque está siendo abordado con relativa cautela respecto de qué elementos de las reformas recientes deben ser cuestionados y porqué.

De esta manera, respecto de la *desestatización*, en la agenda no aparece tanto una hipotética “reestatización” como una reevaluación de cuáles aspectos de la privatización y la transferencia de responsabilidades a otras instancias civiles tienen consecuencias negativas en términos de fragmentación y aumento de las desigualdades¹⁸. Los seguros previsionales por ejemplo, convertidos en sistemas de ahorro/capitalización individual, pueden ser útiles para aumentar el ahorro nacional y fomentar el crecimiento de fuentes internas de financiamiento, pero tienen fuertes consecuencias negativas sobre la equidad y solidaridad intergeneracional, al suprimir la “socialización del riesgo” que los antiguos sistemas comportaban¹⁹. En el caso de los sistemas de salud, por ejemplo, la situación es propicia para volver a poner en discusión la relación entre los tres estratos de atención y sus agentes (seguros privados, esquemas asociativos y hospitales públicos). Si bien la creación de seguros públicamente financiados para sectores sin cobertura formal representó un sustancial avance, y la autonomización y descentralización hospitalaria permitieron ganancias en eficiencia, la racionalidad de conjunto del gasto en salud sigue siendo inadmisiblemente desigual. El conjunto de estas problemáticas vuelve a poner en discusión el rol del Estado como reasignador de recursos y garante de pisos mínimos de atención pública, así como su propio papel en materia de regulación²⁰.

Respecto de la *descentralización*, o transferencia de responsabilidades a gobiernos subnacionales, el problema central se puede ubicar, al igual que en el caso de la desestatización, en qué punto la “aproximación del Estado a los ciudadanos” por la vía de

¹⁸ Los servicios públicos privatizados, por ejemplo, están siendo objeto de una profunda evaluación y, en algunos casos, de una renegociación de concesiones y contratos, cuyo objetivo sea ahora, menos el de garantizar acceso rápido del Estado a fondos frescos a cambio de alta tasas de rentabilidad relativa, sino de garantizar rentabilidad razonable a cambio de cobertura universal y calidad mínima alta y accesible. En algunos casos esto dependerá de adecuados contratos de concesión, en otros de adecuados mecanismos de regulación, y en otros, estratégicos por diferentes razones, de reestatizaciones selectivas.

¹⁹ Al mismo tiempo, la reconstrucción de un sistema público único no es una opción, si esto implica volver a fondos de uso discrecional del Estado, sin racionalidad actuarial.

²⁰ Para explorar los nuevos desafíos en materia de regulación de las políticas sociales, ver Jordana (2005).

su redistribución territorial corre el riesgo de transformarse en una pulverización de las igualdades mínimas que corresponden al estatus de ciudadanía de un Estado-nación. Esto implica repensar a la descentralización menos como una devolución del Estado a las regiones o a los ciudadanos, que como un nuevo mecanismo de entrega de servicios sociales que, como tal, debe garantizar el cumplimiento de objetivos de calidad y acceso. Al hacer referencia a la descentralización, también cabe preguntarse sobre el tipo y calidad de las relaciones intergubernamentales, en tanto es evidente que se requieren mejorar las instancias y los mecanismos de coordinación en tres planos, como medios para promover, vía articulaciones selectivas en materia de diseño institucional, la transversalidad de la gestión pública en materia social: a) lo jurisdiccional; b) lo sectorial a nivel nacional o subnacional y local en forma separada; y c) la combinación de interjurisdiccionalidad e intersectorialidad.

Respecto de la *focalización*, la cuestión pasa por ver hasta qué punto la exacerbación de sus mecanismos no sólo ha derivado en algunos casos en nuevas formas de estigmatización de los receptores (apenas encubierta bajo la máscara técnica de las poblaciones-objetivo), sino en la constitución de una sociedad de segmentos estancos asistidos, sin ninguna perspectiva de integración social ampliada, sea por lo mecanismos de mercado, sea por los mecanismos de la protección social. Es que la focalización se torna impropio cuando se pretende como única forma de asignación de recursos sociales. Lo que comienza a quedar más claro es la necesidad de combinar instrumentos de focalización estratégicas con concepciones más amplias de asignación de recursos, donde las sinergias positivas entre las diversas áreas con responsabilidad en lo social pudieran ayudar a brindar una mejor y mayor cobertura a las poblaciones con carencias básicas. Puesto que la pobreza y la desigualdad no son conceptos simples ni de interpretaciones uniformes, aumenta la importancia de actuar combinando selectividad estratégica con “pisos” de universalismo fundados en principios de integración social que eviten, a su vez, la segmentación de la sociedad en función de la calidad y el alcance de la cobertura que los diversos sectores tengan de los servicios y programas sociales en operación.

Las mencionadas críticas a las recientes reformas acontecidas en el campo de la política social, así como los nuevos desafíos que cada una de ellas conlleva de cara al futuro, implica colocar al Estado –tal lo indicado- en el centro del debate. Esto es aún más relevante si el horizonte estratégico consiste en un universalismo de nuevo tipo, el cual habrá de requerir, para transitar desde los imaginarios a la práctica, de un complejo entramado de intervenciones sectoriales e intersectoriales, con la coordinación como uno de los requisitos técnico-políticos más evidentes. En el trabajo de FILGUEIRA; MOLINA; PAPADÓPULOS y TOBAR, 2005 se brinda un conjunto de pistas sugerentes para interpretar el vínculo entre universalismo básico y Estado que aquí conviene sintetizar. Se resalta allí la importancia estratégica del Estado para actuar sobre las desigualdades, garantizando un cierto tipo de prestaciones con alcance universal y de calidad, a la vez que las mismas permitan alcanzar altos niveles de eficiencia. Y se indica: “En particular, el Estado deberá cumplir con las funciones de dirección, regulación, evaluación y financiación de los servicios, sin que necesariamente le corresponda prestarlos”.

Es evidente, por todo lo señalado, que si lo que se busca es transformar de raíz y con perspectiva de largo plazo el régimen de política social de la región (con sus obvios y necesarios matices nacionales), se requiere un Estado diferente al que predominó en años

recientes en América Latina. Pero esta aseveración, con cierto grado de consenso en algunos recientes discursos políticos, académicos y de opinión pública, no se traduce todavía necesariamente en acuerdos sostenidos estructuralmente por ciertas coaliciones de poder diferentes a las que motorizaron las reformas de los años '80 y '90, siendo más bien una cuestión objeto de múltiples controversias, las cuales se expresan en cursos de acción muy diversos según los casos nacionales²¹.

Los cambios políticos en América Latina a la entrada del nuevo siglo se expresan en el mayor protagonismo que comienzan a adquirir líderes (con el acompañamiento de sus respectivos partidos y/o movimientos políticos) dispuestos a declarar la necesidad de un cambio hacia un mayor protagonismo estatal, por ejemplo en materia social. Se trata de un primer corolario de la rápida crisis de legitimidad a la que llegaron las reformas pro-mercado a poco de instrumentarse bajo la pomposa discursividad de que las mismas serían la solución a los graves problemas de la región. ¿Pero qué significa, en la práctica, este nuevo momento político en términos de la posibilidad de cambiar las prioridades concretas en cuanto a qué hace, con qué lo hace y cómo lo hace el Estado? Dicho de otro modo, ¿está América Latina ante un momento donde la deslegitimidad del pasado reciente se combina con nuevas relaciones de fuerza, situación entonces capaz de reorientar de un modo decidido y sostenido el rumbo y contenido de las políticas públicas, por ejemplo hacia el universalismo básico en la política social?

Las mencionadas preguntas no tendrán una respuesta homogénea, en tanto heterogénea es la realidad política y socioeconómica de los países latinoamericanos. En el plano específico de las políticas sociales, y en consonancia con trayectorias nacionales de sus sistemas de bienestar, cada país tiene una realidad diferente. Por ende, el camino que se deberá recorrer desde la situación presente en materia de política social hacia uno donde alcance creciente importancia el nuevo universalismo, será bien diverso. Indicado esto, más que avanzar por el estrecho desfiladero de explorar caso por caso el mencionado (potencial) tránsito, conviene aquí concentrar la atención en qué aspectos de la gestión estatal debiesen reforzarse si lo que se quiere (más allá de las palabras) es apuntalar nuevas bases para los respectivos regímenes nacionales de política social.

Un Estado más capaz no implica ni requiere, se sabe hoy como parte de las promesas no cumplidas del neoliberalismo, una sociedad civil más debilitada, sino todo lo contrario (Acuña y Repetto, 2005). El camino hacia un fortalecimiento conjunto de Estado y sociedad, que habrá de implicar también nuevas pautas y arreglos institucionales para un mejor funcionamiento del mercado, pasa necesaria (aunque no exclusivamente) por la política, en particular la de impronta democrática. La política, entendida como espacio para la negociación y el entendimiento entre partes con intereses e ideologías en conflicto, y no meramente como un atributo decorativo de decisiones basadas en la presión tecnocrática o miradas unidimensionales de los “ganadores coyunturales”.

El horizonte estratégico del universalismo parece contener, por su potencial de aporte a repúblicas más igualitarias en América Latina, un germen significativo para dotar

²¹ Al respecto, FUKUYAMA sostiene que “podemos ordenar el alcance de las actividades estatales a lo largo de un continuo que comprende desde las actividades necesarias e importantes, a las meramente deseables u opcionales y, en determinados casos, a las contraproducentes o incluso destructivas. Como puede suponerse, no se ha logrado alcanzar un acuerdo acerca de la jerarquía de las funciones del Estado, especialmente en lo que atañe a la redistribución y la política social” (2004:23).

de nuevos sentidos a la política y, por ende, al propio ámbito estatal. Implica, dicho con otras palabras, que la nueva etapa de reformas del Estado (que nunca queda limitada, más allá de las apariencias, a su aparato organizacional sino que lo afecta en tanto relación social) puede encontrar en el universalismo de la política social un rumbo y direccionalidad política diferente al del pasado reciente. No porque el universalismo *per se* lo sea todo en materia de gestión pública estatal, sino porque el camino hacia el mismo también redefine otras cuestiones que hacen a la propia reforma estatal, tales como el papel de la macroeconomía en el desarrollo socioeconómico de países e individuos, el tipo de “contrato social y fiscal” que se requiere entre Estado, ciudadanos y grupos de interés, y otras cuestiones de igual importancia.

La conjunción de universalismo y Estado, más aún mirado desde el prisma de la construcción ciudadana, requiere definiciones sustantivas. Afirma al respecto Garnier que “definir una estrategia significa, en buena medida, definir las prioridades del desarrollo nacional, y definir el carácter y las prioridades de las distintas políticas y los diversos programas de acción gubernamental, de manera que estas prioridades sirvan de hilo conductor y de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y, en particular, a la elaboración y aplicación de las políticas públicas. El proceso de construcción –o descubrimiento- de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de la vida democrática de una sociedad, y no deben escatimarse esfuerzos para desarrollar todos los canales necesarios para que, de manera institucional, las sociedades latinoamericanas puedan elevar sistemáticamente su capacidad para construir estos grandes acuerdos de manera democrática” (2004:107).

Es precisamente el Estado (en particular el “Estado democrático”) el ámbito político por excelencia para liderar la construcción compartida de prioridades estratégicas en territorios nacionales concretos. Obvia decirlo, Estado se interpreta acá como bastante más que lo que hace o deja de hacer el Poder Ejecutivo. Implica también a los otros poderes, leáse al conjunto de poderes y organismos públicos y sus estrechos vínculos con la sociedad civil. La reformulación del Estado, si lo que se quiere es tornar el faro del universalismo en una de las principales prioridades estratégicas de un país, requiere por ende de articulaciones mucho más virtuosas que en el pasado en materia de diseños institucionales. No se avanzará realmente en la mejoría de la calidad ciudadana limitando esa tarea a contenidos concretos de ciertas políticas públicas, por ejemplo de carácter social, sino que se requiere de confluencia de perspectivas en términos de mejores procesos y contenidos de la legislación y del funcionamiento de los sistemas judiciales²². También, es necesario insistir, de buenos instrumentos y prácticas de gestión²³.

²² Hoy se reconoce, desde ámbitos diversos, esta recuperación del protagonismo de la política y su institucionalidad, tal como lo reconoció el Banco Interamericano de Desarrollo en su reciente informe anual: “Un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución que encierran en sí el desordenado mundo de la política. En este informe se sostiene la idea de que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembarcarse en reformas fallidas y expectativas frustradas” (BID, 2005:4).

²³ “Va de suyo que sin una agenda social compartida en razón de los beneficios que arroja se desvanece la intencionalidad social y se aflojan los vínculos sociales con deserciones probables. Asimismo, sin normas técnicas de operación para asegurar la eficacia y eficiencia de la acción colectiva y sin procedimientos gerenciales de acompañamiento y evaluación de las operaciones y sus productos se carece de la capacidad de producir los objetivos, resolver los problemas y las carencias, de modo que los objetivos sociales más valiosos

Fortalecer el Estado requiere, al mismo tiempo, mejorar sus capacidades políticas y administrativas (Repetto, 2004). También, obviamente, se necesita que el Estado potencie sus capacidades extractivas como un modo de sostener fiscalmente sus prioridades estratégicas y las decisiones que se tomen para hacerlas efectivas (Schmitter *et al*, 2005). Todo ello, sumado a la mejora específica en la institucionalidad social (Machinea y Hopenhayn, 2005), debe conjugarse virtuosamente si el objetivo es gobernar con el horizonte del universalismo de la política social a la vista²⁴.

En Repetto (2004) se interpreta la “capacidad política del Estado” como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. La combinación entre la capacidad política acotada y agregada de los actores (actúen estos de modo aislado o a través de coaliciones, respectivamente) cobra entonces particular importancia para explorar el interrogante en cuanto a la situación presente (siempre dinámica, por otro lado) de las relaciones de poder al interior de los diversos países de América Latina. Pensar en caminos nacionales hacia prácticas e instituciones de política social más universales requiere entonces no descuidar el análisis (y la intervención consecuente) acerca de la calidad de la representación política, la estructura y funcionamiento de las reglas electorales y el sistema de partidos, el grado de conflictividad de la relación capital-trabajo, el nivel de organización de los sectores populares, los canales de expresión política de las clases medias y otras cuestiones por el estilo.

Transformar el sistema de política social, con perspectiva y horizonte de universalismo de nuevo tipo, implicará entonces atender con particular cuidado a las condiciones políticas que se requieren para emprender las reformas necesarias. González-Rosetti resalta algunos interrogantes pertinentes: “Cuando se emprende una reforma, ¿cuáles son los incentivos o desincentivos que están en juego?, ¿cuál es la naturaleza y la capacidad de negociación de las coaliciones que apoyan o se oponen a los cambios de políticas?, ¿cuáles son los factores nacionales e internacionales que intervienen? Y, centralmente, ¿qué y hasta dónde se puede reformar bajo las condiciones políticas imperantes?” (2005:20).

En el plano de las capacidades administrativa necesarias para recorrer el camino hacia el universalismo, una de las claves la aporta Schick, cuando señala que “en la medida que la provisión de servicios se ha hecho más importante, la diversidad ha ido reemplazando a la uniformidad a los efectos de atender las diferentes necesidades de los ciudadanos. Un Estado que rinde debe servir a los ciudadanos, aunque lo tengo que hacer a

permanecen en el mundo de las buenas intenciones pero no se materializan en realidades” (AGUILAR VILLANUEVA, 2005:10-11).

²⁴ PETERS explora estas cuestiones, cuando señala que “uno de los aspectos mas importantes del proceso de gobernar: la necesidad de establecer prioridades y metas –una visión, si se quiere- y luego encontrar los medios para lograr esas metas. En particular, se trata de que está emergiendo un gobierno que necesita pensar el proceso de gobernar de una manera más coherente y, al mismo tiempo, desarrollar medios para moverse desde las prioridades más amplias y desde las ideas más vagas hacia programas más concretos de gobierno (...) Un documento consensuado sobre metas relativas a las políticas puede ser valioso políticamente, pero puede tener menos valor como mecanismo para proporcionar gobernanza y conducción a la sociedad. El concepto de conducción implica tener metas claras como también la capacidad para movilizar la sociedad hacia esas metas” (2003:23-25).

través de formas diferentes (...) En la medida en que el Estado todavía tiene legitimidad para reclamar la lealtad de los ciudadanos y sus impuestos, el primer impulso de reformas orientadas a la mejora del rendimiento se orienta a fortalecer el Estado, pero si estas fracasan en obtener resultados, pueden plantearse las alternativas al propio Estado” (2004:21-22). Esa búsqueda del rendimiento no podrá ser, por supuesto y al igual que en otros aspectos concernientes al vínculo entre nuevo Estado y universalismo de política social de nuevo tipo, homogénea en todos los casos nacionales. Pero no se trata de un rendimiento puramente basado en la *expertise* tecnocrática, sino que se requiere también de avances hacia una creciente democratización de las administraciones públicas latinoamericanas²⁵ en el marco de la gestión para resultados.

Mokate (2006) se concentra precisamente en las dificultades que se tiene cuando se trata de alcanzar resultados en materia de desarrollo, resaltando, desde la óptica de la gerencia social, un conjunto de desafíos de índole técnico pero también político. Entre dichos desafíos destacan los siguientes: a) Los resultados esperados en el desarrollo se afectan por múltiples factores e intervenciones y requiere de esfuerzos por parte de múltiples actores; b) Buena parte de los resultados esperados en el desarrollo necesariamente se ubican en el mediano o largo plazo; c) Las organizaciones que promueven las iniciativas a favor del desarrollo frecuentemente están distantes física y organizacionalmente de los ciudadanos para los cuales trabajan; d) El diseño de estrategias e intervención y la implementación de las mismas, frecuentemente se realizan por grupos diferentes, con poca comunicación y retroalimentación entre ellos; e) Los incentivos organizacionales premian los logros, que no necesariamente corresponden a los resultados en el desarrollo; y f) Diversos criterios que guían las estrategias de desarrollo (eficiencia, gobernabilidad, equidad, sostenibilidad) pueden conducir a recomendaciones contradictorias respecto a cómo proceder para lograr resultados en el desarrollo.

Una conclusión abierta

Avanzar hacia el fortalecimiento de un sistema de derechos (con sus correspondientes obligaciones) implica un arduo proceso que no opera sobre la *tabula rasa* de la historia, sino que está enmarcado, en sus límites y posibilidades, en los legados económicos, políticos, sociales y culturales de los países. Las transformaciones acontecidas en América Latina en las décadas de los ‘80 y ‘90 no son en general una buena noticia al respecto, en tanto fueron años donde en la mayoría de los países se afectaron negativamente los derechos sociales, a la vez que, en varios casos, se debilitaron los derechos civiles. La democratización política, con su consiguiente avance en materia de derechos políticos, no parece haber sido suficiente para revertir dichas tendencias de exclusión y desigualdad.

Dado este contexto, en este trabajo hemos tratado de apuntalar las recientes reflexiones sobre el universalismo como parte de los nuevos objetivos estratégicos de política social para los países de la región, con un conjunto de argumentaciones acerca de la

²⁵ En el sentido en que señala CUNILL GRAU: “...no hay real democratización de la administración si en el intento resulta lesionada su capacidad de producir bienes y servicios públicos de calidad para todos” (2004:85).

dinámica y compleja relación que existe en América Latina entre la política social, el rol del Estado y la ciudadanía.

Desde la perspectiva que hemos defendido, un universalismo en política social capaz de crear círculos virtuosos en la relación entre política social y ciudadanía, depende de una rejerarquización del Estado en el ciclo de políticas públicas que, al mismo tiempo que redefine el carácter de lo público tornándolo efectivamente representativo²⁶, edifique pisos mínimos de capacidad administrativa y política, sustentada siempre y de un modo progresivo en términos netos, en su capacidad fiscal.

De lo que se trata, en síntesis, es de recuperar y realzar la idea de que las políticas sociales tienen un rol protagónico que jugar en la construcción de mejores sociedades y también mejores economías. Y para que las políticas sociales, interpretadas en un sentido amplio que incorpora a los sectores sociales y al ámbito del trabajo y la seguridad social además del combate a la pobreza, cumplan esa histórica y difícil tarea, se requiere de un mejor Estado. Los esfuerzos políticos, fiscales y administrativos destinados a promover el universalismo de nuevo tipo, por ende, no pueden quedar limitados a la mejoría puntual de una modalidad particular de la política social, sino que requieren también ir más allá, hacia aquél espacio donde la lucha de intereses y las divergencias ideológicas encuentran su más alto punto de tensión.

Lo indicado se enmarca en un continuo proceso de aprendizaje histórico por parte de los ciudadanos y los países latinoamericanos, en particular en lo referido a la dimensión y estructura de sus propios problemas, del significado –potencialidades y límites– de los aspectos materiales de la democracia representativa, y de los márgenes de acción que una adecuada percepción de estas dos cuestiones implica. Desde una perspectiva que enfatiza el largo plazo, la actual coyuntura económica, social y política de la región es, sin lugar a dudas, inmejorable para volver a colocar en el centro del debate el desafío de la construcción de vasos comunicantes virtuosos entre universalismo, ciudadanía y Estado.

²⁶ En el sentido que sugiere CALDERÓN (2002).

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián (2005): “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe”, documento preparado para Diálogo Regional de Políticas BID, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Washington, (inédito).
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2005): *La eficacia directiva de los gobiernos: Gobernanza y Nueva Gestión Pública*, mimeo, México DF.
- ANDRENACCI, Luciano (2003): “Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica”; en Revista *Sociohistórica* n° 13-14; Universidad Nacional de La Plata.
- ANDRENACCI, Luciano (comp.) (2006): *Problemas de política social argentina*; Buenos Aires, Prometeo-UNGS (en prensa).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005): *La política de las políticas públicas*, Informe 2006, BID, Washington DC.
- CALDERÓN, Fernando (2002): *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*; La Paz, ILDIS / Friedrich Ebert / Nueva Sociedad.
- CASTEL, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*; Buenos Aires, Paidós.
- CUNILL GRAU, Nuria (2004): “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en AA.VV *Política y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica / CLAD, Buenos Aires.
- EDWARDS, Sebastián (1995): *Crisis and Reform in Latin America. From despair to hope*; Washington, World Bank - Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*; Valencia, Edicions Alfons el Magnànim – Generalitat Valenciana.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1997): *Welfare States in Transition*; London, Sage.
- FUKUYAMA, Francis (2004): *La construcción del Estado*, Ediciones B, Buenos Aires.
- GARNIER, Leonardo (2004): “El espacio de la política en la gestión pública”, en AA.VV *Política y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica / CLAD, Buenos Aires.
- GONZALEZ-ROSETTI, Alejandra (2005) *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas, Nro. 39, CEPAL, México DF.
- JORDANA, Jacint (2005): “Modelos de regulación y políticas sociales. La introducción de nuevas políticas de regulación en los sectores sociales en América Latina”, Washington, INDES-BID, (inédito).
- FILGUEIRA, Fernando (1998) “El nuevo modelo de Transferencias sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Brian Roberts 1 (ed) *Ciudadanía y Políticas Sociales*. FLACSO/SSRC: San José, Costa Rica.

- FILGUEIRA, Fernando ; MOLINA, Carlos Gerardo; PAPADOPULOS, Jorge y TOBAR, Federico: “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. Documento de Trabajo INDES, 2005.
- MACHINEA, José Luis y HOPENHAYN, Martín (2005): *La esquiiva equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética*, Serie Informes y Estudios Especiales, Nro. 14, CEPAL, Santiago de Chile.
- MOKATE, Karen Marie (2006): “El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo”, en VERA, Miguel (editor) *Evaluación para el desarrollo social. Aportes para un debate abierto en América Latina*, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- MOLINA, Carlos Gerardo (2005): “Modelo de Protección para Pobres. Alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región”; Washington, INDES-BID, (inédito).
- OCAMPO, José Antonio (2005): *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, en Serie estudios y perspectivas N° 26, CEPAL, México DF.
- PARAMIO, Ludolfo (2004): “Reforma política y reforma del Estado”, en *Reforma y Democracia*, Nro. 30, Caracas.
- PETERS, Guy (2003): “La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia el centro?”, en *Reforma y Democracia*, Nro. 27, Caracas.
- POLANYI, Karl (1992): *La gran transformación*; México, Fondo de Cultura Económica.
- REPETTO, Fabián (2004): *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Documento de Trabajo I-52, INDES-BID, Washington.
- REPETTO, Fabián; y ANDRENACCI, Luciano (2006): “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina”; en ANDRENACCI (compilador), op. cit.
- SCHICK, Allen (2004): “El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aun esta pendiente”, en *Reforma y Democracia*, Nro. 30, Caracas.
- SCHMITTER, Philippe; WAGEMANN, Claudius; y OBYDENKOVA, Anastassia (2005) *Democratization and State capacity*, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.
- SOJO, Carlos (2006). *¿Es posible lo necesario? Viabilidad Política del universalismo básico*. Documento de trabajo para el INDES. FLACSO, Costa Rica.
- SOLDANO, Daniela y ANDRENACCI, Luciano (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”; en ANDRENACCI (comp.), op. cit.

SOLIMANO, Andrés (2005): “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”, en *Revista de la CEPAL*, N° 87, Santiago de Chile, diciembre.

TITMUSS, Richard (1974): *Social Policy*; New York, Pantheon Books.