



ESTADO Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS DE UN VÍNCULO EN TRANSFORMACIÓN

*Fabián Repetto**

El propósito de este trabajo es articular dos niveles: por un lado, una reflexión teórica sobre el modo en que se están reconstruyendo las autoridades públicas posajuste —a la luz del concepto de autonomía arraigada—; por el otro, el análisis de tres experiencias nacionales de lucha contra la pobreza y la desigualdad —Argentina, Chile y México. Se busca explorar en la revisión de las políticas concretas los elementos que iluminen el difuso fenómeno del vínculo Estado/sociedad en conformación durante los últimos años.

This paper aims to articulate two levels: on the one hand, a theoretical reflection on the way in which public authorities are reconstructing after the adjustment —in the light of the concept of deep-rooted autonomy—; and on the other hand, the analysis of three national experiences of struggle against poverty and inequality —Argentina, Chile and Mexico. In a review of the policies themselves an effort is made to explore those elements that illustrate the diffuse phenomenon of the State/society link that has been forged during recent years.

Introducción

El largo ciclo latinoamericano que nace a mediados de los setenta y se extiende hasta nuestros días, ha sido el marco de múltiples mutaciones. El tránsito desde un esquema de desarrollo cerrado hacia uno abierto al mercado mundial —vía apertura comercial y privatización de esferas hasta entonces en manos estatales— y los procesos democratizadores que emergieron luego del final de las ex-

* Egresado de la primera promoción de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México; actualmente estudiante en el programa de doctorado de Investigación en Ciencias Sociales de la misma institución.

perencias autoritarias, son los dos fenómenos más visibles. Pero no fueron los únicos. Otras transformaciones de envergadura se han generado al mismo tiempo que aquellas que encuadraron una nueva relación entre economía y política: la redefinición del grado de autonomía del Estado y el lugar de la pobreza dentro de los cambios en la estructura social.

Al presentar los casos que habrán de servir de sustento a nuestra argumentación, resulta pertinente señalar que, en los últimos años, Argentina, Chile y México fueron considerados los ejemplos exitosos en lo que se refiere a la reformulación del papel del sector público en la arena del mercado. Más allá del momento en que hayan empezado los ajustes, sus semejanzas en la materia fueron resaltados por actores preponderantes en la conformación de las agendas públicas de la región, como los organismos multilaterales y los gobiernos de los países capitalistas más avanzados.¹

Sin embargo, cuando se observa con mayor detalle la trayectoria reciente de dichos casos, emergen diferencias que plantean la tendencia hacia la conformación de distintos escenarios sociopolíticos en el mediano y el largo plazo. Esto implica jerarquizar analíticamente la relación Estado sociedad que se plasma en cada país. De este modo, aquellos temas poco jerarquizados —la potencial construcción de un nuevo tipo de gestión estatal autónoma que replazce al agotado modo de acción pública de las décadas precedentes, y el carácter de las políticas puestas en marcha para enfrentar la exclusión social— resultan relevantes para interpretar el presente y explorar el futuro.

Si nos concentramos en los aspectos apuntados, podemos afirmar que entre ambos se genera un proceso de doble circulación: mientras se requiere de una autoridad pública fuerte para llevar adelante acciones contra la pobreza que sean factibles —capaces de atender las restricciones operantes— y de largo alcance —no sujetas a los vaivenes propios de cambios de administración—, políticas que cumplan con estas características permiten a su vez dotar de mayor for-

¹ Esto no implica dejar de reconocer las críticas que emergieron en el caso mexicano cuando se desató la crisis a principios de la administración de Zedillo, las cuales apuntaban a desandar los anteriores elogios. Sin embargo, cuando se observa con atención la posición de los organismos crediticios y los gobiernos de los países desarrollados al respecto, se descubre que éstos siguen respaldando la trayectoria de este país en cuanto a modo e intensidad del ajuste estructural desde mediados de los años ochenta.

taleza al Estado del cual emanan. Este proceso, cuyas potencialidades en términos de inclusión social son evidentes, no encierra, sin embargo, la resolución de aquellos problemas ubicados en una dimensión diferente a los de la pobreza, como la dinámica del mercado laboral o los patrones de distribución del ingreso.

Presentada la temática central y sus temas circundantes, podemos ser explícitos en nuestra *hipótesis* de trabajo: los procesos y las tendencias de cada país, en lo que se refiere a enfrentar el doble proceso de construcción de una nueva autonomía estatal y la puesta en marcha de políticas factibles y de largo alcance contra la pobreza, dan cuenta de patrones de acción pública donde las prácticas normativas y perspectivas de cada caso nacional tienen una menor homogeneidad que las similitudes sugeridas en el terreno de los cambios económicos. Pero, por otro lado, esto no implica que los países bajo estudio hayan avanzado significativamente en disminuir la desigualdad existente en sus respectivas sociedades.

La trayectoria para desarrollar nuestra argumentación habrá de iniciarse con un encuadre teórico capaz de servir de guía a los planteamientos posteriores. En segundo lugar, se observa el modo en que en la región se generó una nueva agenda de cuestiones, entre las cuales resaltan la redefinición del papel del Estado y el significativo aumento de la pobreza y la desigualdad en sus diversas modalidades. Luego, se pasa revista a las restricciones que operan tanto a nivel estatal como del régimen político, que sugieren que dichos obstáculos pueden ser superados siempre que los actores o grupos que intervienen adopten una estrategia de incrementación, orientada a la construcción de una incluyente institucionalización del vínculo Estado sociedad. Después, en la cuarta sección, se procede a revisar la forma en la cual Argentina, Chile y México han enfrentado en los últimos años —desde 1988 a la fecha— los procesos paralelos de refortalecimiento del Estado y de acción contra la pobreza. Finalmente, se analizan los impactos globales con relación a las tendencias de cada país en cuanto al desarrollo económico y la consolidación democrática.

Sobre la dimensión institucional de la autonomía

Una de las áreas de acción pública más complejas y tal vez menos

atendida por políticos y estudiosos es aquella que tiene que enfrentar la situación de la pobreza, en tanto ésta se emparenta —mas no se identifica— con la problemática de la desigualdad del ingreso. Con el propósito de diferenciar de entrada ambas categorías, recurrimos a Sen, quien dice:

obviamente, la desigualdad y la pobreza están relacionadas. Pero ninguno de los conceptos subsume al otro. Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad *ceteris paribus*; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta. Asimismo, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente; en este caso resulta fantástico argüir que la pobreza no ha aumentado.²

Esta perspectiva implica que la génesis del problema que nos ocupa esté centrada en el ámbito de la economía política, más allá de los siempre importantes factores organizacionales, jurídicos o culturales que lo enmarcan. Si entendemos a la política como el espacio estructural donde coexisten tres dimensiones —disputa entre actores con intereses divergentes, proceso de negociación y acuerdos, sostén de las relaciones sociales—, la clave está dada por el proceso de construcción de coaliciones capaces de promover y sostener prácticas públicas de integración social. Esto implica diferenciar analíticamente entre políticas contra la pobreza por un lado, y aquellas de signo redistributivo que buscan disminuir (o acabar) con la desigualdad, por el otro.

Así, para enfrentar la pobreza es posible lograr el apoyo de los grupos económicos más poderosos —en tanto los recursos a movilizar no impliquen cambios de relieve en el proceso de acumulación privada—, a la vez que la oposición mayor provendría de los sectores medios y trabajadores organizados, quienes verían así disminuir el monto de los recursos que normalmente se destinan a atender sus demandas vía el gasto social. En cambio, cuando lo que se trata es de torcer el rumbo de la distribución del ingreso, los principales agentes capitalistas impondrán su capacidad de veto, aun cuando la coalición

² Amartya, Sen. "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, p. 313.

rival sea numéricamente importante al estar integrada por pobres, trabajadores y clases medias.³

Pero en tanto los sectores empobrecidos no posean capacidad de organización endógena, y por ende de peso político propio, el factor clave para interpretar la posible conformación de algunas de las dos coaliciones descritas se desplaza hacia un concepto político fundamental: la autonomía estatal. Una difundida mirada sobre ésta es la formulada por Skocpol, quien enfatizando la posibilidad de grupos de funcionarios *insulado* afirma que “los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad”.⁴

Sin embargo esta forma de interpretar la autonomía no resulta suficientemente apropiada, en tanto descuida y/o no resuelve dos cuestiones centrales. Por un lado, el carácter relativo que tiene siempre la autonomía estatal en un contexto capitalista, sobre el cual volveremos hacia el final. Por el otro, un aspecto que en nuestro planteamiento resulta de singular importancia: el uso clientelar que políticos y burócratas, aprovechando sus posiciones, suelen hacer de las acciones contra la pobreza. En tanto ésta ha sido la práctica habitual de los que decidían en épocas pasadas —donde la pobreza, por su magnitud y características, era un tema generalmente marginal en las respectivas agendas nacionales—, sin que eso significase mayor grado de autonomía estatal, es pertinente hallar otras herramientas conceptuales capaces de arrojar luz sobre fenómenos históricos en marcha, en nada similares a los de antaño.

Las reflexiones sobre instituciones se encaminan en la dirección correcta, ya que constituyen una pista apropiada donde “aterrizar” el concepto de autonomía estatal. Es North⁵ quien define genérica-

³ Para un mayor análisis de la “política” de las “políticas contra la pobreza” se recomienda un trabajo clave: Joan Nelson. “Una política de ajuste favorable a los pobres”, en Joan Nelson (ed.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México: CEM, LA/SERFIN, 1991.

⁴ Theda Skocpol. “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, en Edelberto Torres-Rivas (comp.), *Política*, San José de Costa Rica: Educa, 1990, p. 120.

⁵ Douglass North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

mente a las instituciones como las reglas del juego —formales o informales— de una sociedad, las cuales actúan como limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana, a la par que sirven para estructurar incentivos en los procesos de intercambios políticos, sociales o económicos. Esto conduce a que el origen de las instituciones sea observado en dos dimensiones: como fruto de la actividad consciente del individuo que se autoimpone limitaciones (lo formal), y como derivación del desarrollo de la cultura y, por ende, menos ligado a la actividad consciente humana (lo informal). Esta limitada plasticidad institucional deriva en que las transformaciones y los cambios sólo podrán darse en forma incremental y en el margen, en tanto que el aprendizaje por parte de los actores es lento y sumamente complejo.

—Una vez encuadrada la discusión sobre la autonomía de la acción del Estado dentro de la perspectiva institucional, cobra dimensión las reflexiones de Evans.⁶ Este autor remite a la idea de autonomía arraigada⁷ (*embedded autonomy*), concepto mediante el cual busca dar cuenta del hecho que el éxito de la gestión estatal en la orientación de un patrón de desarrollo sostenido depende de una relación autónoma con respecto a la sociedad (donde destaca una burocracia meritocrática), siempre que la misma esté sustentada en fuertes in-crustaciones y cohesiones institucionalizadas del Estado con los grupos que componen dicha sociedad.

Ahora bien, ¿qué tipo de coaliciones podría promover esta autonomía arraigada? En lo que a nosotros interesa, la pregunta remite a las dos coaliciones sugeridas: *a*) para enfrentar la pobreza; *b*) para modificar la distribución del ingreso. La respuesta, aunque abierta en tanto son notorias las diferencias en cada caso, parece decirnos que en los últimos años ha sido tan grande la concentración de la riqueza en manos de quienes hegemonizaron el poder de veto, que sólo es posible (en el mediano plazo al menos) generar consensos para enfrentar la pobreza. Y aquí el papel de las redes políticas, entendidas como estructuras organizativas de coordinación horizontal entre

⁶ Peter Evans. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Haggard y Kaufman (coords.). *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 1992.

⁷ La traducción le pertenece a Francisco Valdés Ugalde. Comunicación personal.

diferentes actores autónomos para decidir problemas de interés común,⁸ parece fundamental.

La red que puedan tejer políticos, grupos de funcionarios y agentes económicos con capacidad de sostener tributariamente acciones para enfrentar la exclusión será un aspecto central, entonces, en el proceso de retroalimentación entre autonomía del Estado y políticas contra la pobreza.

Aunque Evans se concentra en la relación de los actores estatales con los sectores capitalistas con capacidad de inversión, es posible extender su argumento (mas no forzarlo) con el objeto de interpretar la construcción de redes que vinculan al Estado con los demás sectores que componen la vida social, pobres y excluidos por ejemplo. Es Fox quien, privilegia un enfoque interactivo entre Estado y sociedad, lo que enriquece el concepto de autonomía al diferenciarlo del de capacidades. Mientras que por el primero entiende la independencia de los líderes estatales para la formación de objetivos de políticas (hasta aquí sigue a Skocpol), por capacidades interpreta la habilidad de esos mismos líderes para hacer uso de las agencias que controlan, a fin de que los grupos sociales respalden aquellos objetivos formados autónomamente.

Al aceptar que el Estado no es un actor homogéneo sino un entramado institucional donde conviven agencias vinculadas a lógicas diversas (en especial aquellas que responden a la clásica tensión entre acumulación y legitimación) y por ende con muy disímiles intereses, Fox puntualiza que en tiempos normales de la vida política, las divisiones internas dentro del aparato estatal incrementan la posibilidad de que los sectores reafirmantes insertos en su estructura puedan elaborar acciones en favor de los grupos empobrecidos. Pero para que ello sea posible, estos actores estatales necesitan establecer "corrientes de políticas" con grupos sociales organizados (organización que en el caso de los sectores pobres constituye un problema en sí mismo), de forma tal que los intereses de estos grupos sociales se internalicen en el entramado estatal. Esto requiere, apunta el autor, del establecimiento institucionalizado de "rutas de acceso" a fin de que las pre-

⁸ Véase Norbert Lechner. *El Estado desorientado entre la economía y la sociedad. La reforma del Estado y el problema de la conducción política*, mimeo., México, 1995, p. 20.

siones sociales se hagan sentir en el interior del Estado. En este esquema, las posibilidades de llegar a resultados de "suma positiva" se acrecientan, ya que mientras los reafirmantes ubicados dentro del Estado necesitan para consolidar sus posiciones de una base de apoyo movilizadora y organizada (muchas veces desde arriba) en el seno de la sociedad, estos sectores requieren de aliados ubicados en aquellos lugares donde se toman las decisiones que podrían atender a sus necesidades.⁹

Si tomamos en cuenta que América Latina en su conjunto presenta hoy día un escenario donde al menos formalmente privan los regímenes abiertos y pluralistas, el papel de las instituciones democráticas en la construcción de un nuevo tipo de Estado cobra una importancia singular. Esto, en tanto permiten real o potencialmente que la gestión autocrática de un gobernante poderoso quede limitada, a la par que puede ayudar mejor que los autoritarismos a construir consensos entre actores políticos y grupos sociales.

Con estas herramientas conceptuales, que sólo recogen una pequeña parte de la extensa bibliografía sobre el papel de la política en la configuración de los diversos escenarios, estamos en condiciones de avanzar hacia el resto del camino.

La conformación de una nueva agenda

A partir de la segunda posguerra, en parte importante de América Latina (especialmente en los países aquí observados) se registró un activo papel regulador por parte del Estado, tanto respecto del mercado laboral como de la distribución del ingreso. De este modo, el perfil del patrón de desarrollo y la modalidad de integración de amplios sectores de la población (en especial migrantes del campo a la ciudad) giraron en ese periodo en torno a un Estado que combinaba diferentes grados de autonomía según fuera el área en que interviniese.¹⁰

⁹ Jonathan Fox. *The Politics of Food in México*, Ithaca: Cornell University Press, 1993.

¹⁰ Algunos autores llaman la atención sobre el modo discrecional y segmentado con que actuaban las agencias estatales en el periodo que se extiende aproximadamente

Las políticas sociales, expresión concreta de esa autoridad pública en la cual se centraba el proceso de toma de decisiones, se gestaron por entonces en términos de tres niveles. Por un lado, están aquellas acciones que dan cuenta de las formas en que el Estado generaba una ampliación del capital humano entre los grupos que se beneficiaban de esas prácticas. Destacan al respecto el fortalecimiento del seguro social (ligado tanto a la rápida formalización de los trabajadores del comercio y la industria, como al creciente peso de las organizaciones sindicales), y el complejo y lento avance hacia el universalismo de la seguridad social—proceso que encerraba en las áreas de salud y educación la promesa de una mayor ciudadanización. Por otro, se observa un tercer tipo de políticas que refleja el poder residual del Estado. Se trata de la asistencia pública, la cual se concentraba, sin enfatizar demasiados esfuerzos, en los grupos más pobres y marginados de las respectivas sociedades.

Sin embargo, con la llegada de la crisis del petróleo (1973-1974) el modelo de desarrollo hacia adentro mostró sus grietas endógenas, lo cual abrió las puertas para la construcción del modo de ejercicio de la autoridad pública vigente hasta entonces—crisis cuyos impactos en términos fiscales pusieron “en jaque” a las dos primeras políticas apuntadas. En relación a este tema, debe tenerse presente que en cada caso se registró algún ciclo de “destrucción” de esa autonomía del Estado que todo lo hacía, razón por la cual entre los inicios de los años setenta y finales de los ochenta se produjo a nivel latinoamericano una ruptura en la configuración política vigente hasta entonces.¹¹

Fue así como en el marco de profundas modificaciones en una escena mundial que parecía tener en las recomendaciones del “Con-

entre 1930 y 1980. De este modo, los organismos públicos atendían prioritariamente los reclamos de aquellos sectores con capacidad de prisión política, brindando escasa atención a las demandas de los grupos menos relevantes en términos de alianzas reales o potenciales. Marcelo Cavarozzi, Joan Nelson, y Miguel Urrutia. *Economic and Political Transitions in Latin American. The Interplay between Democratizations and Market Reform*, mimeo., México, 1994.

¹¹ Vale apuntar, al respecto, que ciertos vestigios de este tipo de acción que autores como Cavarozzi y Garretón denominan estado-céntrica, se mantuvieron por mucho tiempo más (incluso hasta el presente). No obstante, creemos que éstos constituyen fenómenos aislados que no invalidan el esquema sugerido, en cuanto a la efectiva ruptura de dicha fórmula política.

senso de Washington” las nuevas sagradas escrituras, en los países analizados se emprendió la tarea de transformar un amplio conjunto de estructuras socioeconómicas. De esta forma cada uno comenzó a recorrer, aun con tiempos, modos e intensidades disímiles, un complejo camino donde se fueron articulando cambios en las reglas de juego tendientes a conformar un nuevo modelo de desarrollo y avances hacia lo que se esperaba constituyera una definitiva democratización de su régimen político.¹² Pero si los mencionados constituyen fenómenos visibles sobre los cuales se ha debatido ampliamente en los últimos años —a los que se suma la parcial reforma del Estado sobre la regulación del mercado—, un aspecto subterráneo los cruza y les da un sentido particular. Nos estamos refiriendo al cambio en la estructura social de estos países. En tanto los ajustes derivaron en ganadores y perdedores, dichos resultados habrían de expresarse en un creciente aumento de la exclusión social y en una enorme desigualdad en la distribución del ingreso.¹³

Tomando en cuenta que este trabajo concluirá con algunos comentarios en torno a los límites existentes para modificar los actuales patrones de desigualdad, observemos por ahora el fenómeno de la pobreza en la perspectiva de los cambios acontecidos en los últimos años. Para ello debe tenerse en cuenta el conflicto entre lo que podríamos denominar la “lógica de la demanda social” y la “lógica del ajuste”. Entre ambas destaca una tensión en especial: aquella que se origina, por un lado, entre las promesas de la democracia y los reclamos más urgentes de los sectores empobrecidos y, por el otro, los resultados concretos obtenidos a través del funcionamiento de dicho régimen político. Así, mientras la tendencia democratizadora en América Latina (en nuestro análisis, con diferentes etapas e intensidades según cada caso nacional), implica por definición la “explosión” de demandas ante necesidades sociales insatisfechas, las re-

¹² Esta trayectoria tendencialmente común no significa obviar las excepciones, por ejemplo el caso mexicano con relación al carácter del régimen político, toda vez que hasta la fecha las bases de la democracia plena siguen siendo una “promesa incumplida” en ese país.

¹³ Un solo ejemplo. De acuerdo con cifras dadas a conocer recientemente por la CEPAL acerca de la distribución del ingreso urbano en América Latina, el 40% más pobre y el 10% más rico recibían hacia 1992, respectivamente y en cada país, la siguiente proporción: Argentina (15.2 y 31.6); Chile (13.6 y 40.5); y México (16.6 y 34.8). Véase CEPAL. *Panorama Social 1995*, Santiago.

formas del aparato estatal y de las reglas de juego económicas han apuntalado un modelo de gobernabilidad donde, en todos los casos pero en algunos más que en otros, se depositó en el mercado la responsabilidad de asignación de los recursos colectivos, en detrimento de las respuestas públicas a los graves problemas de los grupos pobres.

En este sentido, el análisis de algunos organismos internacionales enfatiza lo sucedido:

Pese a la notable mejoría en los indicadores sociales durante las décadas precedentes [aunque en cifras absolutas el número de pobres aumentó, la proporción de población ubicada debajo de la línea de extrema pobreza había disminuido significativamente] la crisis de los ochenta encontró a los países latinoamericanos con grandes rezagos desde el punto de vista social. La crisis puso de manifiesto nuevamente la estructura inequitativa de las sociedades latinoamericanas, toda vez que la mayor parte de los costos del ajuste recayeron sobre los grupos de ingresos bajos y medianos. En suma, la crisis agravó el antiguo fenómeno de la pobreza en la región.¹⁴

Puede afirmarse, al respecto, que a la vieja pobreza estructural (por necesidades básicas insatisfechas) se le sumó en los últimos años la nueva pobreza (por ingresos insuficientes).

Al momento de mirar el conjunto de herramientas y recursos institucionales que tienen los diferentes países para enfrentar una pobreza cada vez más heterogénea, emerge el interrogante con relación a cómo se han venido retroalimentando el nuevo tipo de Estado en conformación y las políticas para combatir la pobreza, fenómenos característicos del emergente escenario socioeconómico. Esto requiere, sin embargo, de un mínimo rodeo conceptual.

En torno a las restricciones

A estas alturas es pertinente apuntar que las capacidades estatales y las políticas para combatir la exclusión social se pueden retroalimentar virtuosa o viciosamente, lo cual depende de cómo se enfrentan las restricciones que operan en el contexto. En consecuencia,

¹⁴ BID/PNUD. *Reforma social y pobreza*, Washington, 1993, p. 15.

atender con equidad y eficiencia la novedosa y compleja problemática de la pobreza, que expresa los resultados de aquella tensión entre las lógicas de la demanda social y del ajuste, significa vencer los obstáculos existentes y avanzar en la construcción de espacios políticos institucionalizados de cierto tipo, tanto a nivel del Estado como del régimen político.¹⁵

En lo que respecta a la esfera estatal propiamente dicha, y en tanto frenar y acabar con el creciente empobrecimiento implica mucho más que acciones residuales y asistenciales, resulta evidente que es prioritario apuntalar las capacidades estatales, tal como las presentaba Fox. Si acompañamos a Migdal cuando sugiere cuatro ámbitos específicos donde dichas capacidades se ponen a prueba, a saber: *a*) la penetración del Estado en la sociedad; *b*) la regulación de las relaciones sociales; *c*) la extracción de recursos, en especial vía impuestos; *d*) la apropiación o uso de los recursos (no sólo económicos) para fines determinados,¹⁶ veremos que, a nivel latinoamericano, en cada una de ellas se registran restricciones de diversa índole, entre las que destacan aspectos económicos (compromisos del país con acreedores extranjeros, volatilidad del capital financiero, etcétera), jurídicos (en especial, un orden legal que cambia más lentamente que la sociedad), y organizacionales (por ejemplo, burocracia poco capacitada o escasamente motivada, procedimientos de gestión propios de décadas pasadas).

Sería incurrir en un error analítico observar la autonomía estatal sólo a la luz de sus propias capacidades. En tanto que fruto y expresión de "la política", dicha autonomía también está ligada a lo que sucede al nivel del régimen político, toda vez que es éste el ámbito natural para procesar los intercambios y las alianzas entre los diferentes grupos sociales interesados en cada asunto o cuestión. También en la dimensión en que opera el régimen resaltan una serie de obstáculos de diversa índole. Por un lado, los grupos favorecidos

¹⁵ Es claro que el modo en que se conceptualiza y mide la pobreza es factor esencial al momento del diseño e implementación de aquellas políticas específicas que se propongan enfrentarla. Aquí no habremos de profundizar esta discusión, sino que, con fines analíticos en los casos bajo estudio, se aceptara la definición de pobreza que en cada país han asumido los respectivos decisores.

¹⁶ Joel Strong Migdal. *Societies and Weak States*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

por las características del cambio estructural están muy poco dispuestos a ceder parte de sus enormes ganancias; por el otro, los sectores medios y trabajadores que se benefician de la orientación del gasto social lucharán por seguir manteniendo sus niveles de vida, sin importarles la suerte de los estratos más bajos de la pirámide social.

Estos aspectos habrán de articularse de modo diferente de acuerdo con el tipo de régimen político realmente existente en cada caso nacional. Esto implica, en consecuencia y tomando en consideración que los países en estudio están hoy organizados bajo las reglas formales de la democracia, atender cuestiones tales como el papel del Parlamento en la toma de las principales decisiones, el grado de fortaleza de un sistema partidario pluralista, la creación de espacios apropiados para la búsqueda de consensos por parte de los actores socioeconómicos relevantes, el nivel de responsabilidad de los que asumen los problemas tan lacerantes como el de la pobreza. Se trata de algunos indicadores, no sólo del tipo de régimen realmente existente, sino también del grado de autonomía que tendrá el aparato estatal.¹⁷

Pero las restricciones (cualquiera que sea el ámbito en que se manifiestan) no están dadas para siempre. Por esta razón, existe la posibilidad de operar sobre ellas a partir de la institucionalización de "corrientes de políticas" de carácter integrador e incluyente. De este modo, la potencial imbricación del Estado con la sociedad dependerá no sólo de la propia acción implementada por los que deciden, sino del grado de inserción de los grupos sociales en el proceso mismo de elaboración y gestión de las políticas. Se estaría entonces ante un mecanismo de vinculación entre los objetivos fijados autónomamente por el que decide, los obstáculos de diversa índole que existen en el ambiente y la expresión cabal de las demandas sociales.

Para que esto tenga un efecto positivo en términos de disminuir los índices de empobrecimiento y potencialmente afectar los patro-

¹⁷ Este último argumento merece algunas aclaraciones adicionales. Es conocida la idea de que los estados autoritarios suelen ser más autónomos que los democráticos, en el sentido de que los encargados de tomar las decisiones no deben negociar con casi ningún actor socioeconómico. Sin embargo, aquí consideramos que esa concepción sólo es correcta en el corto plazo, toda vez que en un horizonte temporal de más largo alcance son los mecanismos de la democracia los que refuerzan a la autoridad pública, asegurando así la permanencia de prácticas de incorporación social, tarea en la cual los autoritarismos han fracasado una y otra vez.

nes de distribución del ingreso, deben de robustecerse al menos dos de las capacidades apuntadas por Migdal: primero, la forma y el alcance de la penetración estatal en la sociedad (que remite a los grados y alcances de la concertación entre las élites políticas y los grupos sectoriales en su conjunto, no sólo los más organizados); segundo, el poder con que cuenta el Estado para extraer recursos y movilizarlos de acuerdo con parámetros no sólo de crecimiento económico sino también de integración social. Veamos cuánto se ha avanzado al respecto en los casos nacionales elegidos para este estudio.

La experiencia reciente: tres formas de enfrentar la pobreza

Se presenta ahora una concisa cadena argumentativa. En los tres países estudiados, además de los particulares tiempos políticos con que iniciaron el ajuste estructural, sobresalen los diversos modos en que se ha desarrollado la relación entre la autoridad pública y los actores más relevantes de la vida económica y social, aspecto que permite observar el grado de fortaleza del aparato estatal en tanto marco de toma de decisiones. Esto implica, luego, que las modalidades de implementación y los alcances de las políticas sociales destinadas a enfrentar la pobreza que los gobiernos de Menem, Salinas y Aylwin han llevado adelante, así como las nuevas gestiones del mismo Menem, Zedillo y Frei, sean explicadas a partir de diferentes niveles de autonomía enraizada de la autoridad pública. Finalmente, cabe indicar que los distintos tipos de gestión social puestos en marcha a partir de finales de los años ochenta para enfrentar la pobreza se constituyen en factores que impactan asimismo sobre la autonomía del Estado, a la par que ayudan a interpretar los desiguales grados de consistencia del régimen democrático (legitimidad) y del modelo económico (desarrollo) en cada uno de los casos analizados.

La articulación de estos fenómenos desemboca en que los patrones de diseño e implementación de acciones contra la pobreza, derivados de los recientes procesos que habremos de describir en sus trazos generales, sean muy diferentes en cada caso. Así, en México es una política de élite gobernante; en Argentina se trata de una política de gobierno, y en Chile de una política de Estado. Cada patrón

expresa un tipo de relación entre la “política” y las “políticas”, a la par que constituyen las bases para la cristalización de particulares escenarios políticos, económicos y sociales.

Veamos los aspectos sustantivos de cada tipo de acción pública. Cuando es el Estado el que enfrenta la problemática de la pobreza —y veremos el caso chileno para explorarlo—, la continuidad y los consensos en torno al tema generan mayores probabilidades de éxito a mediano y largo plazo en cuanto a la integración social. Este proceso deriva a la vez en legitimidad a nivel del régimen democrático, lo cual impacta favorablemente en la autonomía estatal.

En cambio, cuando las políticas dedicadas a enfrentar la marginación sólo son asumidas por el gobierno en turno, las prácticas clientelísticas de éste se enlazan con la tentación de una nueva administración a dejar de lado lo realizado por la anterior. Queda abierto, a partir de la situación argentina, el interrogante sobre qué sucede en la relación autonomía estatal-políticas contra la pobreza cuando un mismo equipo de gobierno logra ser relegido para un segundo mandato.

Un caso especial lo representa México, donde, aun con la leve apertura democrática que se está llevando a cabo en esta época, no terminan de quedar claros los límites entre el aparato estatal, el elenco gubernamental y los sectores clave del partido oficial. Esto hace que exista una peligrosa falta de normas y procedimientos institucionalizados, lo cual, además de fomentar la reproducción de conductas ineficientes, permite a cada nuevo grupo que asume los puestos de conducción hacer o deshacer sin limitaciones, de acuerdo con sus intereses inmediatos.

Observemos ahora, más en detalle, cada una de las indicadas formas de acción de la autoridad pública.

Política de élite gobernante

Comencemos el análisis por el caso de México, atendiendo al sexenio de Salinas y al primer año de la administración Zedillo. Fue hacia finales de 1988 cuando Salinas, con el objeto de revertir la profunda deslegitimidad de origen a causa del discutido proceso electoral que lo llevó al poder, se hizo cargo de un reclamo social que bregaba, entre

otras cuestiones, por urgentes cambios en la acción del Estado hacia los marginados. Esto implicaba, en consecuencia, reconocer que los índices de pobreza seguían siendo muy altos y que se había fracasado en los intentos previos de solución del problema. Aunque existe una enorme confusión en cuanto al número de pobres hacia la segunda mitad de los años ochenta, un estudio muy bien fundamentado da cuenta de que el 59% de la población mexicana podía ser catalogada por entonces como “pobre”, mientras que cerca del 30% estaba en situación de “pobreza extrema”.¹⁸

Ante este panorama y en el marco de un relevo de grupos dominantes en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el gobierno entrante se propuso implementar una modalidad que dejase de lado, en el proceso de asignación de recursos y puesta en marcha de las acciones, tanto a la burocracia pública del área social como a las corporaciones de trabajadores y campesinos, protagonistas descollantes en el modelo de centralidad estatal que los nuevos sectores dirigentes se proponían cambiar. Es justamente este ataque a códigos establecidos lo que permite definir a la principal acción puesta en marcha, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como una política de élite gobernante, toda vez que el diseño y ejecución, como también los cambios en su interior, respondieron únicamente a la voluntad salinista, articulación confusa de neopopulismo y tecnocracia.

Fue así como mediante el citado Programa, que dependió primero directamente del Poder Ejecutivo y que pasó luego a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social, comenzó a generarse un proceso supuestamente transformador en la gestión de políticas sociales, cuando ya se había avanzado considerablemente en los cambios económicos. Una presentación acrítica de los ejes centrales del Pronasol, que desde sus orígenes fue considerado como armónico de las reformas económicas a partir de la difusa concepción del liberalismo

¹⁸ El estudio indicado es el de Enrique Hernández Laos. “La pobreza en México”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992. En este trabajo, el autor compara su propia investigación con otros tres análisis (CEPAL, SPP/OIT/PNUD, y Levy), en el que demuestra como diversos criterios de medición conducen a notorias diferencias en cuanto a los niveles de pobreza y pobreza extrema. En tanto el espacio disponible nos impide reconstruir su discusión metodológica, por lo que sólo dejamos planteado el problema.

social (categoría que pretendía diferenciar las prácticas del gobierno de Salinas del neoliberalismo que por entonces se expandía por casi toda América Latina), está dada por el siguiente comentario:

Tomando en cuenta que aunque la pobreza se manifiesta a todo lo largo del territorio nacional tiende a concentrarse en áreas y grupos poblacionales delimitados, el Programa da respuesta social a este problema expresando tres propósitos fundamentales: Solidaridad para el bienestar social; Solidaridad para la producción, y Solidaridad para el desarrollo regional, articulándolos bajo cuatro principios rectores: *a)* Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades; *b)* Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa; *c)* Corresponsabilidad, y *d)* Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos”.¹⁹

Si algo sobresale de esta promocionada experiencia, además de los evidentes impactos en los triunfos electorales del PRI desde 1989 en adelante, es la forma en que durante las primeras etapas se promovió la organización de la sociedad, donde los Comités de Solidaridad representaron un aspecto que en términos de Fox podríamos denominar de potencial creación de “rutas de acceso” de los pobres a las esferas reales del poder público. Sin embargo, su potencial como canal legítimo e institucionalizado de participación de los beneficiarios en la toma de decisiones cruciales quedó, tras casi cinco años de funcionamiento, *abortado definitivamente*. El temor de la clase dirigente mexicana a que la continuidad cotidiana de dichas organizaciones, más allá del tiempo de duración de la obra que motivó su nacimiento, se constituyese en elemento de agregación de demandas imposibles de resolver dentro de los limitados márgenes de acción impuestos por el ajuste macroeconómico, fue factor fundamental para que los tradicionales mecanismos autoritarios y excluyentes del Estado mexicano se pusieran otra vez en marcha, cortando de raíz con esta dimensión el Programa.

Aun cuando Pronasol fue un claro ejercicio del presidencialismo de Salinas y su grupo más cercano, la fuente de sus recursos mostró

¹⁹ Mariano Palacios Alcocer. “El combate a la pobreza a finales del siglo XX: México y el Programa Nacional de Solidaridad”, ponencia presentada a la Segunda Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas realizada en Toluca, México, julio de 1993, p. 17.

la débil capacidad estatal para extraer respaldo financiero de aquellos sectores con mayor capacidad tributaria. Decididos a no torcer un ápice el rumbo del proceso de acumulación en marcha, los responsables de esta acción pública se contentaron con juntar los renglones presupuestarios dispersos entre las diferentes agencias públicas y darle un soporte coyuntural a través de recursos provenientes del proceso de privatización, proceso que rápidamente mostró sus límites.

Pero no acaban aquí las críticas al Pronasol.²⁰ Efectivamente, se puede indicar que éste encarnó una forma de política social donde el rumbo de las decisiones centrales, así como la focalización de los recursos, estuvo marcada por las urgencias coyunturales. En este mismo sentido, las promesas en términos de una eficiente asignación del dinero, a partir de evitar la intermediación de la tradicional burocracia de las políticas sociales, quedaron cuestionadas por los conflictos centrados en la zona de Los Altos de Chiapas, donde se mostró claramente que dichos mecanismos para asignar y controlar el gasto social no cumplieron con los explicitados objetivos de disminuir los índices de pobreza y desigualdad.²¹

Al poco tiempo de dar inicio la gestión de Zedillo en diciembre de 1994, y reflejando una de las prácticas más peculiares y peligrosas del sistema político mexicano, se produjo la ruptura entre el presidente entrante y su antecesor. Esto, enmarcado en una crisis económica de envergadura y una serie de conflictos heredados por el nuevo mandatario (crímenes políticos no esclarecidos, la situación en Chiapas, los vínculos del narcotráfico con personajes clave de la denominada "familia revolucionaria"), puso al Pronasol en el centro de la tormenta. El resultado fue la desaparición *de facto* del Programa,

²⁰ Aunque muchos son los excelentes trabajos realizados en los últimos tiempos sobre el Programa en su conjunto, aquí se quisiera destacar uno en particular: Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (ed.). *Transforming State-Society Relations in México*, San Diego: University of California, 1994.

²¹ A modo de ejemplo sobre este punto, se puede recordar la polémica desatada en noviembre de 1993 (apenas dos meses antes de dar inicio el conflicto chiapaneco) en torno a los niveles de pobreza extrema. Por entonces, el Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI) publicó junto con la CEPAL un estudio donde se informaba que entre 1989 y 1992 la extrema pobreza había disminuido en un 8.7%, con lo cual el total de población en dichas condiciones ascendía a 13.6 millones de personas. Sin embargo, muchos críticos pusieron al descubierto las imprecisiones en la medición de ese proceso, lo que derivó en que los éxitos de la administración Salinas al respecto quedaran puestos en duda.

más allá de la permanencia formal de parte de su estructura. Esta decisión de Zedillo y su grupo inmediato confirma la tendencia señalada para el caso mexicano, en el sentido de que es sólo la élite gobernante quien toma las decisiones de acuerdo con sus conflictos e intereses de corto plazo, sin buscar acuerdos con las demás fuerzas políticas ni importar las consecuencias futuras de dichas acciones. En suma, en tanto las políticas y los programas no logren plasmarse en punto de convergencia entre el Estado y la sociedad, la real autonomía del Estado postajuste seguirá siendo una asignatura pendiente.

Política de gobierno

Para el caso de Argentina, Menem asumió el poder hacia mediados de 1989. Lo hizo en el marco de un proceso hiperinflacionario que se traducía en la urgencia por llegar a la estabilidad antes que por la búsqueda de soluciones a los problemas de exclusión social, aun cuando un 41.1% de la población estaba entonces en dicha situación.²² Este clima político derivó en que las modificaciones estructurales en el papel económico del Estado se emprendieran sin que se registrasen cambios en lo que se refiere a la gestión en materia social. La propia agenda de este gobierno en sus inicios, junto con las concepciones ideológicas lejanas al peronismo clásico de muchos de los altos funcionarios, determinaron que no se reconociera por entonces a la pobreza como un problema sino que, por el contrario, se prefirió negar la magnitud del fenómeno.

Cuando la nueva administración comenzó su mandato en forma adelantada, se decidió dar por terminadas aquellas políticas contra la pobreza puestas en marcha por el gobierno de Alfonsín, lo que expresa de este modo una clara decisión de privilegiar las rupturas antes que las continuidades.

En tanto los programas de alcance nacional mantuvieron un carácter residual,²³ el eje de la acción contra la pobreza se concentró en

²² Esta cifra, de singular envergadura en un país que hasta entonces se había caracterizado por muy bajos niveles de pobreza, es resultado de sumar el 17.8% de pobres estructurales —por necesidades básicas insatisfechas— y el 23.3% de nuevos pobres —por bajo nivel de ingreso. Véase Alberto Minujin (ed.). *Desigualdad y exclusión*, UNICEF/ Buenos Aires: Losada, 1993.

²³ Entre los aspectos críticos más relevantes de los programas de alcance nacional,

focalizar los recursos en la zona urbana del Gran Buenos Aires. Mientras que los responsables de la toma de decisiones aceptaban implícitamente el peligro que en términos de gobernabilidad representaban los posibles estallidos de estos grupos marginados, en 1992 se comenzó a implementar el Plan de Justicia Social. Éste contó desde sus orígenes con una fuerte inyección de recursos económicos que el poder central, dando muestras de un particular tipo de capacidad estatal, le quitó *de facto* al resto de las provincias.

Con dirección y monitoreo directo desde el Poder Ejecutivo Provincial, encabezado por un exitoso líder peronista (Duhalde), este paquete de políticas contra la pobreza privilegió el área de obras públicas. A la fecha, luego de casi cuatro años de implementación y de fuertes disputas políticas que precedieron a la reciente renovación de su financiamiento, y en tanto política solamente gubernamental, el programa registra al menos dos aspectos sobresalientes. Por un lado, la reproducción de pautas clientelares de asignación de recursos, lo cual impide la construcción de corrientes de políticas de carácter progresista. Por el otro, el bajo nivel de aprendizaje al que están accediendo los encargados de tomar las decisiones, toda vez que en los últimos tiempos se ha producido un desmembramiento de su núcleo técnico-burocrático. La consecuencia derivada de uno y otro fenómeno es la débil construcción institucional que se está llevando a cabo con el fin de dotar de autonomía arraigada al Estado argentino.²⁴

Pero más allá de estas reservas, lo cierto es que ha sido el caudal de votos recogidos en la principal franja industrial (ámbito de

destacan: escasez de recursos hacia las provincias con mayores problemas estructurales, falta de criterios para la evaluación de proyectos productivos, desacertados mecanismos de incentivos para los responsables reales del programa, y cambios continuos de autoridades en los niveles de responsabilidad. Con relación a esta cuestión, conviene indicar que los ajustes económicos a nivel provincial han de ser uno de los elementos fundamentales del nuevo periodo de gobierno de Menem (1995-1999). Es posible suponer, como consecuencia de la puesta en marcha de esos procesos y las carencias apuntadas en el plano de la gestión social, que se repitan disturbios como los acontecidos a finales de 1993 en Santiago del Estero, donde la población incendió las sedes locales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

²⁴ Aunque la principal acción analizada se concentra en la provincia de Buenos Aires, las enseñanzas que de dicha experiencia se recojan son extensibles a todo el país. Si en la entidad más rica y poderosa no se logra institucionalizar prácticas autónomas e incluyentes, mucho menos sucederá en las regiones empobrecidas que no cuentan siquiera con los recursos financieros u organizacionales elementales.

aplicación del Plan de Justicia Social) lo que sustentó la reelección conseguida por Menem, quién dando muestras de una innegable capacidad política venció tanto los obstáculos formales (logrando generar la reforma constitucional que abolió la prohibición de un nuevo mandato inmediato), como aquellos derivados de los costos evidentes de un proceso de ajuste de singular dureza expresados, por ejemplo, en una tasa récord de desempleo abierto que desde 1995 oscila entre el 16 y el 19% de la población económicamente activa.

Sin embargo, semejante habilidad personal del líder político argentino no parece reflejarse en nuevas prácticas institucionales —léase mayor alcance y calidad— relacionadas con la lucha contra la pobreza. Aun cuando desde 1994 se puso en marcha la Secretaría de Desarrollo Social, cuya función primordial es controlar los aspectos financieros de una amplia, pero todavía dispersa, serie de acciones destinadas a enfrentar situaciones ligadas a los grupos vulnerables, el conjunto de señales recogidas en los inicios de la nueva gestión (a partir de julio de 1995) en nada permite suponer que se hará del enfrentamiento a la pobreza una política de largo alcance. Por el contrario, y negando una realidad contrastable que da cuenta del mantenimiento de altos índices de exclusión, los principales miembros del grupo gobernante siguen negando que la pobreza sea un problema de envergadura (lo cual ha dado pie a serias disputas con parte de la poderosa jerarquía de la Iglesia católica), eliminando así toda posibilidad de modificar el curso de acción que hemos presentado antes.²⁵ Según las últimas mediciones aún no publicadas, la pobreza ha vuelto a adquirir una tendencia ascendente desde 1994, registrándose en octubre de 1995 casi un 26% de los hogares en dicha condición.

Política de Estado

En Chile, Aylwin llegó al gobierno a principios de 1990 con la responsabilidad histórica de mantener las grandes líneas macroeconómicas

²⁵ Sobre este tema, las polémicas entre el oficialismo, la oposición y los académicos se centran en la dimensión temporal. La administración Menem, tomando como referencia el año 1989 (donde los procesos hiperinflacionarios elevaron mucho el número de pobres) sostiene que a lo largo de su gestión la pobreza disminuyó. Si bien desde un punto de vista esto es cierto, oculta el hecho que analizando el proceso desde veinte años atrás a la fecha, la exclusión es mucho mayor que entonces.

al mismo tiempo que, reconociendo la magnitud de la pobreza, saldar la deuda social en torno a la satisfacción de necesidades sociales no resueltas bajo la dictadura pinochetista. Se buscaba, por sobre todo, dotar de legitimidad al naciente régimen democrático, para lo cual debía enfrentarse a un escenario donde los pobres sumaban el 40.1% de la población total, a la par que un 13.8% estaba en situación de indigencia.²⁶

Las alianzas y los acuerdos que sostenían al gobierno de la Concertación encabezado por Aylwin permitieron colocar como tema primordial de la agenda pública la temática de lucha contra la pobreza que había generado el proceso de modernización parcial de la sociedad chilena, enfrentándola por lo tanto, y desde su inicio, a través de una política de Estado. Esto quedó de manifiesto en la decisión de mantener mucho de lo ya puesto en marcha por los militares, con las modificaciones necesarias para avanzar en la reformulación de la estructura dual existente, la cual se caracterizaba por la convivencia de un sistema altamente privatizado (regido por la lógica del mercado) y una todavía endeble red social que tenía a los más pobres como población-objetivo bien focalizada.

Al reconocer las bases estructurales que subyacían en el problema de la pobreza crítica, “el gobierno democrático diseñó su política social a partir de definir cuatro principios orientadores que debían marcar una ruptura con la estrategia de desarrollo social del periodo precedente: equidad, solidaridad, integración y participación social”.²⁷ Los esfuerzos para plasmar estos postulados tuvieron, además de la continuidad institucional propia de un Estado fuerte y capaz de promover acuerdos consensuados sobre los temas básicos, el agregado de la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el cual fue puesto bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación y Coordinación, y cuyo objetivo original y primordial fue el crear mecanismos de generación de recursos propios por parte de los sectores más pobres, con lo cual se buscaba romper con los históricos vínculos de dependencia de los marginados con respecto al Estado. Aunque el papel de esta instancia de gestión no ha sido es-

²⁶ Cifras contenidas en Dagmar Raczynsky. “Pobreza: avances y fosilización”, en CIEPLAN *Perspectivas*, Santiago, diciembre de 1993.

²⁷ Pilar Vergara. *Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático*, FLACSO Chile: Serie Estudios Sociales, Santiago, 1993, p. 25.

pectacular sino más bien modesto, lo cierto es que se inscribe en una vía novedosa de flexibilidad burocrática y rapidez de gestión, capaz de servir como "efecto-demostración" a otras áreas del entramado burocrático destinado a enfrentar la exclusión social.

Un elemento más para diferenciar la experiencia chilena de las otras dos observadas, es la articulación (en términos de redes políticas) entre las motivaciones e intereses de una clase política dispuesta a consensuar acciones, y la racionalidad de una clase empresarial dinámica y con perspectivas de largo plazo. El resultado es un importante grado de autonomía estatal arraigada en el seno de la sociedad, que deriva a su vez en políticas capaces de fomentar la integración de los grupos empobrecidos. Esto se reflejó en dos de los ejes que enmarcaron desde un inicio la acción en materia de política social de la democracia chilena nacida con la década de los años noventa: la reforma impositiva y los cambios de la legislación laboral. Así, por un lado se registró un aumento de la tributación que permitió expandir el gasto social sin afectar el equilibrio macroeconómico y, por el otro, derivó en un aumento real de los ingresos mínimos de los trabajadores del sector formal.

La consecuencia de lo dicho precedentemente fue, entonces, una disminución en los niveles de pobreza. Análisis bien documentados certifican que hacia finales del primer gobierno de la Concertación el total de pobres ascendía a 28.5% y el de indigentes a 8%. Según los apuntados niveles de 1990, cabe recordar que entre entonces y 1994 casi un millón trescientos mil chilenos salieron de su situación de pobreza, a la par que de éstos casi setecientos mil dejaron de vivir en la indigencia.²⁸

Éste fue el escenario que encontró Frei al ganar por amplio margen las elecciones, razón por la cual, al asumir el gobierno en marzo de 1994, promovió una global continuidad con las acciones llevadas adelante por su antecesor. Esto no sólo se refiere a los lineamientos macroeconómicos, sino también a las acciones destinadas a enfrentar niveles de exclusión que, aunque menores a los que se enfrentó Aylwin, todavía siguen siendo muy significativos. Al ser certificado

²⁸ Según datos de Mariana Schkolnik. "Políticas sociales y estrategia para la mitigación de la pobreza en Chile", ponencia presentada en el Congreso de LASA, Washington, 1995, p. 3.

el carácter de política de Estado, el paquete de acciones concentradas en el combate a la pobreza ha experimentado retoques y cambios incrementales dentro de una estrategia de largo alcance, sobre todo a partir de la puesta en marcha del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, desde el cual se monitorean y articulan acciones y organismos de diverso tipo, dando prioridad a las comunas más pobres. En este sentido y ante la necesidad de acentuar la reforma en el aérea social, el Estado chileno se propone recoger los frutos no sólo al nivel del aprendizaje organizacional sino también del proceso mismo de toma de decisiones en función del vínculo entre actores estatales y grupos sociales, lo cual se está produciendo en el marco de un profundo debate sobre el modo de enfrentar lo que se denomina el “núcleo duro de la pobreza” —el que no logra ser incorporado al dinámico mundo de la economía formal y que presenta grandes carencias en términos de capital humano.

Tras el ajuste: a modo de conclusión

Hoy más que nunca, a causa no sólo de los niveles de pobreza que se observan en América Latina sino también de la necesidad de expandir la integración social con el objeto de sostener la democratización plena y el crecimiento económico sostenido, las políticas hacia los sectores marginados requieren ser fruto de una autoridad pública autónoma, pero imbricada en la estructura social, a la par que sustentada en “corrientes de políticas” por donde transiten las relaciones entre actores estatales y grupos sociales. Basados en este punto de referencia, demos paso a la evaluación crítica de lo ejemplificado en los análisis puntuales, con el fin de explorar cuánto se ha avanzado en cada caso, no sólo en términos de combate a la pobreza sino de reversión de la desigualdad.

Los tipos de acciones observadas (de gobernante, de gobierno, de Estado) constituyen una manifestación concreta de diferentes procesos en el vínculo entre autonomía del Estado y alcance de las políticas contra la pobreza. El modo en que cada país ha enfrentado la tarea de dotar a su aparato estatal de las capacidades y recursos indispensables para las nuevas formas de gestión que demanda una agenda muy diferente a la del pasado, se encadena a su vez con los

impactos que esas políticas tienen a largo plazo en el ejercicio de la autoridad pública.

Si observamos la forma en que han interactuado los actores estatales y socioeconómicos relevantes, podemos indicar que Chile es el país que mayor solidez le ha dado al combinado proceso de reforma del Estado, cambio en el perfil de su economía y mutaciones en la forma de llevar adelante el combate a la pauperización, lo cual hace que su política social hacia la pobreza (en especial la extrema) presente las características de un puente sólido por donde transitan activamente las demandas sociales y las respuestas públicas, pese a la no consolidación por parte de los pobres de canales organizacionales propios. Este conjunto de factores hace que, en una primera lectura, sea posible ubicar a este país como el caso latinoamericano más exitoso en el presente, tanto en términos de crecimiento económico como de avance hacia la consolidación democrática. Se puede afirmar, en consecuencia, que mientras una sólida autoridad pública atiende las restricciones operantes y a partir de ahí genera acciones de largo alcance contra la pobreza, las derivaciones en términos de legitimidad e integración de estas mismas políticas conducen a afianzar el inacabado proceso de fortalecimiento de la instancia estatal en tanto la vincula virtuosamente con la sociedad en su conjunto.

México, por su lado, no ha conseguido institucionalizar democráticamente algunos de los aspectos positivos que se experimentaron a través de su promocionado Pronasol —sobre todo en lo que se refiere a las experiencias novedosas de organización social. Así se ha desembocado en una virtual carencia de acciones específicas contra la pobreza en un momento de grave crisis económica y donde se agudiza la recesión en el crecimiento global, fenómenos cuyas repercusiones en los niveles de empleo y gasto público son muy significativos. En este marco, la autoridad pública vincula fortaleza en ciertas áreas con debilidades en otras —entre las cuales destaca la atención de las necesidades sociales más urgentes—, y se ingresa así a una especie de “círculo vicioso”, donde las políticas puestas en marcha para enfrentar la pobreza terminan convirtiéndose en un factor que socava el embrionario refortalecimiento del Estado, en tanto se reproducen prácticas clientelares que, en tanto plantean una relación unidireccional donde sólo los intereses de los actores estatales se ven atendidos, afectan al lento y fragmentado avance hacia la democratización política.

En Argentina, por su lado, sobresalen las desidias oficiales y las dificultades conexas que obstaculizan el inicio de una profunda reforma en la modalidad y contenidos de la gestión hacia los más pobres, situación que impide generar canales de retroalimentación efectiva entre los intereses de los políticos y el de los grupos sociales empobrecidos, lo cual conduce a cerrar el paso a la construcción de un Estado más autónomo. Mientras se devalúa el capital humano que su población todavía tiene en términos de nivel educativo y se generan débiles redes de supervivencia entre los estratos pauperizados, la forma descrita de enfrentar la pobreza se transforma día a día en un muro que separa al crecimiento económico —cuya continuidad aparece “congelada” desde hace muchos meses— del desarrollo y la consolidación democrática. También aquí, como en la experiencia mexicana en este punto específico, se está ante un proceso de consecuencias negativas, ya que mientras el Estado se aboca sólo marginalmente a enfrentar la pobreza, las desarticuladas políticas instrumentadas debilitan a su vez a una instancia de decisión que no logra sentar las definitivas bases y capacidades para su accionar autónomo. Hemos planteado en un principio los diversos problemas que encierra la tensión entre la pobreza y la desigualdad. Sugerimos, también, que son diferentes las coaliciones y los espacios políticos necesarios para enfrentar uno y otro fenómeno. En consecuencia, revisamos conceptualmente la autonomía estatal a la par que la sometimos a prueba empírica en términos de políticas contra la pobreza en tres casos nacionales. Quedan pendientes algunas reflexiones sobre cuánto se ha avanzado en el combate contra la inequitativa distribución del ingreso.

Una forma de acercarnos a estos comentarios finales es poner atención a lo que sucede en el mercado laboral de los casos bajo estudio, toda vez que será ésta una señal para entender la generación y apropiación de los ingresos por los distintos grupos sociales. En tal sentido, es pertinente apuntar que las transformaciones en el área laboral están generando un nuevo modelo en Argentina, Chile y México —que podría definirse genéricamente como sociedades de mercado—, el cual parece incapaz de absorber al total de las respectivas poblaciones en condiciones de trabajar.²⁹ Aun cuando los picos puntuales

²⁹ No es casual que el desempleo sea uno de los temas más acuciantes al ingresar a la segunda mitad de la década de los noventa, al menos en dos de los países aquí

de crecimiento han servido para disminuir los altos niveles de desempleo, parece muy difícil que la superación de la pobreza pueda provenir de la clásica incorporación al mundo del trabajo formal. Esto implica reconocer los límites estructurales que existen para la generación masiva de empleos de tipo industrial clásico, a partir, por ejemplo, de las barreras impuestas para una inserción más competitiva al mercado mundial o los efectos de las revoluciones científico-tecnológicas. Asimismo, las políticas destinadas a que los grupos pobres generen ingresos constantes en este nuevo contexto han fracasado en casi todas sus variantes.

Su consecuencia, cuando se trata de imaginar en el largo plazo los caminos que articulen crecimiento sostenido y consolidación de la democracia, la temática "pobreza" (que ha ocupado el centro de este trabajo) deja paso a la cuestión de la "desigualdad —sólo periféricamente tratada aquí. A este respecto, y más allá de las acciones específicas observadas en los distintos casos nacionales para enfrentar los altos niveles de exclusión y pauperización, es menester señalar que dichas políticas no han podido impactar en la principal de las restricciones que opera lo que impide la cristalización plena de un vínculo Estado-sociedad sustentado en una autonomía del primero a partir de la amplia imbricación de sus actores en la estructura social: la creciente desigualdad en la distribución del ingreso que se registra en los tres países. Aquí el caso chileno es sumamente ilustrativo, en tanto sus éxitos en enfrentar la pobreza quedan acotados —y en parte devaluados— por la concentración de la riqueza que se inició bajo Pinochet y se ha mantenido sin variaciones durante la etapa democrática, lo cual da cuenta de que tampoco en este país se ha generado una imbricación definitivamente virtuosa entre Estado y sociedad.

Se ingresa así a un laberinto. Por un lado, si no se ataca la pronunciada desigualdad económica, las posibilidades de construir círculos virtuosos entre crecimiento económico, legitimidad política, inte-

estudiados. Mientras en Argentina se superan récords históricos en la materia, en México los índices están al alza. Chile, por su parte, enfrenta la otra cara de la moneda, ya que tiene ante sí el desafío de no contar hasta el presente con una mano de obra lo suficientemente capacitada para operar en una nueva fase del crecimiento económico, que se vislumbra cercana.

gración social y fortaleza de la autoridad pública parecen alejarse. En cambio por el otro, y tras el gran ajuste estructural acontecido en todos los casos, los máximos niveles de autonomía estatal que se consigan construir serán siempre expresión de una autonomía relativa, en tanto que los sectores capitalistas más concentrados habrán de conservar capacidad de veto sobre muchas de las decisiones importantes de política pública, en especial aquellas que afecten fuertemente su proceso de enriquecimiento. Y como todo laberinto que se precie de tal, no deja ver su salida...

Ciudad de México, enero de 1996

