

# Gobernabilidad y capacidad de gestión pública: las políticas frente a la pobreza en Chile y Argentina (1990-1998)<sup>1</sup>

Fabián Repetto<sup>2</sup>

## Resumen

*Las modalidades y contenidos de las políticas frente a la pobreza puestas en marcha en Argentina y Chile durante gran parte de los años noventa muestran importantes diferencias. Mientras en el caso argentino se llevan adelante acciones subordinadas a la consolidación de prácticas clientelares de corto plazo, en el caso chileno los esfuerzos en la materia expresan acuerdos básicos —y por ende sustentables en el tiempo— entre importantes actores del Estado y la sociedad.*

*Esta lectura de la comparación entre las dos*

## Palabras clave

Políticas públicas, pobreza, gobernabilidad, gestión pública.

## Keywords

Public policies, poverty, governability, public, public management.

## Introducción

Vale de entrada encuadrar el problema —a la vez teórico y empírico— a ser abordado durante el trabajo. A lo largo de las últimas dos décadas, la pobreza se ha cristalizado como un fenómeno relevante de las sociedades de Chile y Argentina, a la vez que el actual escenario, enmarcado en una compleja redefinición de los vínculos entre los Estados y las sociedades, combina en los dos casos la democratización política con la apertura global de los mercados. No obstante tales puntos en común, es posible observar ciertos matices en la forma y contenido con que los gobiernos de uno y otro país han enfrentado la situación de los grupos carenciados durante la década del noventa. Esto no implica, aunque pueda parecer contradictorio con lo recién apuntado, que en los dos países bajo estudio se esté en

1. La mayor parte del presente trabajo constituye un subproducto de una obra más amplia realizada como tesis doctoral (Repetto, 1997).

2. Politólogo argentino; Magister Scientiarum en Administración Pública (Universidad de Buenos Aires); Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos (FLACSO México); Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO México). Actualmente, profesor de la Universidad de San Andrés y Secretario de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales (Argentina).

*experiencias puede extenderse incluso más allá de las acciones contra la pobreza, abarcando un conjunto amplio de políticas públicas estratégicas. Se da lugar así a dos conclusiones: por un lado y desde el plano específico de las políticas públicas, es evidente que en Chile se registra mayor capacidad de gestión pública que en Argentina; por el otro y a nivel más general, dicha diferencia puede ser explicada por el tipo de gobernabilidad democrática que se está consolidando en cada caso a lo largo de los últimos años.*

*El marco analítico institucional, donde se enfatiza la interacción entre actores dentro de ciertas reglas formales e informales, constituye una perspectiva propicia para interpretar en términos comparativos los cambios políticos y socioeconómicos de ambos países, así como las políticas públicas que expresan compleja y conflictivamente dichas transformaciones.*

## **Abstract**

*The modalities and contents of the policies for battling poverty set in motion in Argentina and Chile during a large part of the 1990s show important differences. While in the Argentine case the actions undertaken are subordinated to the consolidation of short-term clientelist practices, in the Chilean case the efforts in this matter express basic agreements —sustainable therefore in time— between important State actors and society.*

*This reading of the comparison between the two experiences can be extended further, beyond actions against poverty, to include a wide set of strategic public policies. In this way two conclusions are reached: on the one hand, and from the specific plane of public policies, it is evident that a greater capacity for public management is observable in Chile than in Argentina. On the other hand, and at a more general level, this difference can be explained by the differences in the types of democratic governability that are being consolidated in each case in these last years.*

presencia de la cristalización de rasgos totalmente diferentes en el modo de articulación global entre la gobernabilidad democrática y la gestión pública, toda vez que ciertas asignaturas pendientes vuelven a tornar similares algunas dimensiones de los procesos por los que atraviesan Chile y Argentina.

Enmarcado el eje del estudio, paso a resumir la perspectiva conceptual adoptada aquí: la gobernabilidad democrática, que implica una construcción de largo plazo, amerita ser diferenciada entre una definición mínima, que implica acuerdos a nivel de la cultura política y el régimen político, y una definición más amplia, la cual incorpora estos acuerdos a la par que agrega ciertos consensos básicos a nivel de las políticas públicas más importantes; a su vez, la capacidad de gestión pública da cuenta de las diversas y múltiples interacciones que llevan adelante, a través de períodos prolongados y en ámbitos específicos de políticas públicas, los actores relevantes de la sociedad y el Estado, los cuales actúan estratégicamente guiados por intereses y cosmovisiones ideológicas potencialmente conflictivas entre sí.

Dos hipótesis estructurarán el trabajo. Una, de carácter teórico, sostiene: *el tipo de articulación que se establece entre la gobernabilidad democrática y la capacidad de gestión pública puede variar en las diversas expresiones de políticas públicas (o incluso en una misma en diferentes momentos históricos), a la par que estará condicionado por la calidad institucional que expresa (a la par que da forma) a las relaciones entre los actores sociales y estatales.* Otra, asociada a la evidencia empírica, permite afirmar: *las acciones instrumentadas para enfrentar la pobreza a lo largo de los años noventa expresa una mayor capacidad de gestión pública en el caso chileno respecto al argentino, fenómeno que a su vez estará asociado con el tipo de gobernabilidad democrática que se ha venido construyendo recientemente en ambos países. Lo anterior no implica, sin embargo, considerar a Chile un país donde hayan desaparecido los desafíos de envergadura en materia de lucha contra la pobreza y temas conexos.*

Respecto a los resultados a los cuales se arriba en el artículo, cabe desta-

*The institutional analytical framework, in which emphasis is placed on the interaction between actors according to certain formal and informal rules, constitutes a propitious perspective for interpreting in comparative terms the political and socio-economic changes in both countries, as also the public policies that in a complex and conflictive manner express those transformations.*

3. La estrategia metodológica utilizada para el abordaje de las hipótesis indicadas implicó la conformación de un marco analítico capaz de articular los principales elementos del enfoque neoinstitucionalista con los aportes del *policy analysis*, en especial en lo que refiere a las fases de diseño e implementación de políticas públicas. A su vez, se realizó una investigación en los dos países bajo estudio, tomando como eje la evolución de la pobreza y la dinámica de las principales acciones puestas en marcha para enfrentar dicho fenómeno, para lo cual se recurrió a la combinación de múltiples fuentes, entre las que destacan la revisión de serie de datos, la sistematización de documentos oficiales y estudios académicos, así como entrevistas a decisores y analistas especializados.

4. Un desarrollo más amplio de esta perspectiva se presentó en Repetto (1998).

car que el análisis institucional, en tanto perspectiva relacional entre Estado y sociedad, permite no solo entender la interacción entre actores estratégicos con intereses e ideas muchas veces contradictorias, sino calibrar y ponderar las formas en que se retroalimentan la gobernabilidad y la gestión pública (aun cuando el énfasis esté puesto en el modo en que la política impacta sobre las políticas). Por otro lado, queda en evidencia que dicha articulación pueda variar en las diferentes áreas de acción pública e incluso en la misma a través del tiempo. Esto conduce a indicar el principal resultado empírico al cual se arriba, ya que mientras en la lucha contra la pobreza destaca positivamente la experiencia de Chile comparado con el caso argentino durante la primera mitad de los noventa, cuando el análisis se prolonga hacia los últimos años se advierten profundos problemas en los dos países, sobre todo en lo que refiere al debilitado papel del sector público y a las regresivas tendencias en la distribución del ingreso.<sup>3</sup>

El trabajo se desarrolla en cinco secciones además de esta introducción. En la primera, se esboza un marco analítico capaz de articular la relación entre capacidad de gestión pública y gobernabilidad democrática. Luego se describen los principales trazos del mapa social en Chile y Argentina desde el prisma de la evolución reciente de la pobreza. En tercer término, se observan las principales acciones emprendidas en ambos países a lo largo de los años noventa para enfrentar la pobreza. En la cuarta sección se comparan los casos nacionales en un plano más general, intentando rastrear diferencias pero también reconocer similitudes. Finalmente, en el epílogo, se revisan en clave interpretativa los puntos salientes del argumento.

## 1) El encuadre conceptual

Un enfoque basado en las instituciones permitirá entender el modo en que las normas formales e informales, así como las tradiciones heredadas, operan diferencialmente para los diversos actores, a veces como constreñimiento, a veces como oportunidad.<sup>4</sup> Se interpreta a las instituciones en el mismo sentido de North (1993), como reglas de juego ideadas por el hombre para enmarcar

sus interacciones políticas, económicas y sociales.<sup>5</sup> Asimismo, en lo que refiere a los grupos y sectores involucrados en cada área de política pública, no parece conveniente trazar *a priori* una definición demasiado cerrada y por ende poco operativa, ya que según lo indicado por Meltsner, “el término ‘actor’ es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio” (1992:375). Esto no debe dar lugar a identificar todo colectivo con un actor relevante: hace falta “algo más” que lo defina como tal. Entre las condiciones requeridas más relevantes, cabe destacar una serie de capacidades potenciales común a los actores de la sociedad y el Estado: a) de negociación; b) de interpretación del contexto; c) de representación; d) de movilización social; e) de acción colectiva (especialmente en el caso de los actores sociales). A su vez, los actores del Estado gozan de un atributo que les es propio, el de autoridad. Un par de comentarios complementarios sobre esta temática. Mientras los partidos políticos suelen operar como “actores de frontera” entre lo estatal y lo societal, los organismos internacionales constituyen un tipo especial en tanto no están encuadrados territorialmente.

Este abordaje, que encuadra la acción de los actores dentro de mapas institucionales, permite una aproximación a lo que suele denominarse “la política de las políticas”. A su vez, facilita el abordaje conjunto de las temáticas de gobernabilidad democrática y capacidad de gestión pública. Se requiere, por ende, definir los dos términos de la relación: se interpretará la política como la interacción entre actores sociales y estatales, con intereses particulares y portadores de recursos claves, alrededor de *issues* específicos;<sup>6</sup> en cuanto a las políticas públicas, entre las muchas formas de interpretarlas, se acepta la propuesta de Méndez (1993:122), quien puntualiza seis elementos básicos que la componen: a) el problema; b) el diagnóstico; c) la solución; d) la estrategia; e) los recursos; y f) la ejecución. La relación entre *politics* y *policies* expresa el modo en que grupos y sectores ingresan en el dialéctico proceso del conflicto y la negociación, dando lugar a la conformación de coaliciones, sea para apoyar la elaboración

de instrumentación de determinada acción, sea para obstaculizar una o ambas de tales fases. En tal sentido, no existe política pública que solo interese a un grupo social o a una agencia estatal, aun cuando en apariencia ciertas áreas queden como exclusivo ámbito de acción de algunos dirigentes estatales. Como apunta correctamente Gourevitch: “... cuando los políticos toman decisiones, estas se hallan limitadas por la necesidad de obtener o de conservar un apoyo” (1993:20 y ss.).

Mucho se ha escrito y discutido en torno a la cuestión de la gobernabilidad. En América Latina, en consonancia con los procesos de apertura y competencia política desarrollados en los últimos tiempos, el debate se ha centrado en un tipo particular de gobernabilidad: la democrática. Esta puede interpretarse dentro de un rango de posibilidades: una definición mínima implicaría consensos a nivel de la cultura política y el régimen político; una definición más amplia incluye tales acuerdos pero incorpora los consensos a nivel de las principales políticas públicas. Mientras en el primer caso es suficiente el acuerdo de las elites, en el segundo se requiere de algún tipo de participación efectiva de los grupos subalternos, sea en forma directa o a través de intermediarios representativos, con capacidad para descifrar información compleja y algún grado de poder de negociación.<sup>7</sup> En este marco, la discusión sobre la institucionalización del poder pasa a un primer plano, tal como lo sugieren March y Olsen: “Los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él. Así, una importante tarea del ejercicio del poder no solo es crear un marco para que los ciudadanos con intereses propios persigan intercambios voluntarios deseables sino administrar también el proceso por el que una democracia afecta las concepciones de lo bueno y construye el medio ambiente al que responde” (1997:64).

Mientras el concepto de gobernabilidad democrática constituye una mirada amplia sobre la política en su conjunto, la discusión en torno a la capacidad de gestión pública se concentra, sin ser in-

5. En un sentido similar se expresa Hall (1993), al afirmar que las instituciones son las normas formales, los procedimientos de aquiescencia y las prácticas operativas generales que estructuran las relaciones entre individuos.

6. Una interpretación más específica de la política, apropiada para el análisis de la experiencia latinoamericana, es la proporcionada por Cavarozzi: “1) las interacciones desarrolladas tanto dentro de las instituciones representativas asociadas con los partidos políticos y el Parlamento como a través de los mecanismos corporativistas controlados por el Estado; y 2) los rituales simbólicos de la participación popular” (1991:95).

7. Debo esta diferenciación a las reflexiones de Antonio Camou. Comunicación personal.

diferente al proceso global, en la especificidad del ciclo por el que atraviesan las diferentes políticas públicas. En tal sentido, es apropiado recordar a Evans (1996) cuando desarrolla el concepto de autonomía arraigada (*embedded autonomy*) en tanto expresión de coherencia interna<sup>8</sup> y conectividad externa. Mientras el primer concepto constituye un factor clave (mas no exclusivo) para una mejor intervención de las organizaciones estatales en tanto da cuenta del grado de *expertise* que concentra la estructura burocrática responsable de instrumentar un conjunto de acciones, el segundo ofrece nexos con la cuestión de la gobernabilidad, en tanto favorece, en el plano conceptual, la construcción de un enfoque relacional apto para el análisis de una multiplicidad de políticas públicas, aun aquellas donde resulta difícil asociar a los beneficiarios con actores sociales constituidos.<sup>9</sup>

Esto conduce a enfocar la atención en las políticas públicas, en especial aquellas que tienen un carácter estratégico para la articulación virtuosa entre las esferas política, social y económica. Es posible sostener, al respecto, que alrededor de cada “subsistema de políticas”<sup>10</sup> se va construyendo lentamente una red institucional en torno a la cual se nuclean actores sociales y estatales con recursos, intereses e ideas muy variados. Jerarquizar en este marco el papel de las instituciones en tanto relación entre el Estado y la sociedad implica reconocer que todos los actores relevantes interactúan con racionalidades limitadas y en condiciones de incertidumbre, por lo que requieren de mecanismos colectivamente aceptados que estructuren sus intercambios.<sup>11</sup> Retomando el enfoque que observa las instituciones como relación entre el Estado y la sociedad, cabe citar nuevamente a Evans cuando sostiene: “La influencia independiente del Estado depende de un equilibrio de fuerzas en la sociedad civil, pero ese equilibrio no es el resultado de un ‘punto muerto’ exógeno, más bien es algo que hay que construir” (1998:155).

Resumiendo, es evidente que las interacciones que protagonicen los actores involucrados en cada política pública formarán parte de un proceso dialéctico entre el plano más general de la política (*politics*) y el más específico

de las políticas (*policies*). Esto dará cuenta de un determinado tipo de gobernabilidad democrática, el cual se traducirá en grados de gestión pública específicos en cada área de intervención estatal. En suma, puede esbozarse una especie de tipo ideal sobre el cual contrastar experiencias concretas: en caso de que los acuerdos entre los decisores estatales y los grupos organizados de la sociedad se traduzcan en *efectivos* diseños y *equitativos* contenidos de ciertas políticas públicas estratégicas (lo cual incluye la dinámica de largo plazo del aparato burocrático que las instrumenta), se estará ante la consolidación de ciertos acuerdos básicos respecto a cuestiones menos tangibles, como los valores que dan cuenta del orden social deseable y las reglas del régimen político que facilitan la materialización del mismo.<sup>12</sup>

Entre el conjunto de problemáticas que potencialmente pueden adquirir el *status* público, “la pobreza” constituye una donde la relación entre actores sociales y estatales reviste características propias. Por tal motivo, las acciones instrumentadas para enfrentarla se constituyen en una buena fuente de observación de la relación entre capacidad de gestión pública y gobernabilidad democrática, al menos por dos razones: por un lado, porque se trata de un área donde los beneficiarios tienen marcadas dificultades para constituirse en actores relevantes; por el otro, porque las formas y contenidos de estas acciones públicas permiten definir hasta dónde llegan (y a quiénes incluyen) los consensos fundamentales. Sobre el primer punto, O'Donnell señala: “Los pobres son políticamente débiles. La lucha permanente que deben librar por la supervivencia no es propicia, salvo en situaciones muy específicas (y, por lo común, esporádicas) para su organización y movilización. Además esa debilidad brinda amplia oportunidad para múltiples tácticas de cooptación, represión selectiva y aislamiento político” (1997:336). Respecto al segundo, el mismo autor sugiere un argumento factible de ser utilizado por un potencial reformador: “*Establecer un nexo causal entre el problema definido como prioritario y otro que probablemente atraiga mayor apoyo que este (...)*. Lo que voy a sugerir es vincular la supera-

8. Cierta corriente asocia la capacidad estatal con la eficacia administrativa al momento de instrumentar sus objetivos oficiales (por ej., Sikkink, 1993; Banco Mundial, 1997). Centrar la atención en los procesos endógenos al aparato estatal constituye una necesidad analítica, pero, como bien se señala, “los tipos de ‘políticas’ posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura societal. Los límites, los instrumentos y la estructura del poder varían institucionalmente” (Friedland y Alford, 1993:178).

9. En este tipo de *policies* —por ejemplo las destinadas a enfrentar la pobreza— el enfoque relacional alerta sobre el papel positivo que pueden llegar a desempeñar ciertos intermediarios (*brokers*), al operar como articuladores de demandas por lo general desarticuladas y difusas.

10. “El concepto del subsistema de políticas busca localizar y caracterizar a los actores fundamentales de la elaboración de la agenda y de la formulación de la política (...). El concepto de subsistema quiere acentuar el hecho de que el sistema político se concretiza en una variedad de subsistemas de políticas; por otro lado, quiere mostrar que las organizaciones de interés concentran de manera permanente su poder o influencia en específicos campos de políticas, sin dispersarse o dilatarse inciertamente en otros asuntos (Aguilar Villanueva, 1993:49).

11. En este sentido, son precisamente las instituciones las que operan reduciendo la complejidad del mundo y codificándolo para tornarlo descifrable, al mismo tiempo que aumentan las capacidades de los diferentes grupos y sectores para procesar información y resolver problemas (Valdés Ugalde, 1995).

12. Cuando se observa la situación inversa, es decir la existencia de acuerdos sobre los contenidos de las políticas públicas pero no respecto a los valores básicos o las reglas del funcionamiento político global, es esperable un éxito menor en el plano de las acciones concretas, toda vez que a los típicos problemas de implementación se le suman los que derivan de esa ausencia de consensos primarios y básicos.

ción de la pobreza y la desigualdad con algo que se podría argumentar que constituye un interés público general: la democracia” (*Ibidem*: 345. Subrayado del autor).

En el análisis de una experiencia concreta de políticas distributivas, Fox (1993) puntualiza que las divisiones internas dentro del aparato estatal incrementan la posibilidad de que los sectores reformistas 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 políticas” con grupos sociales organizados (organización que en el caso de los pobres constituye un problema en sí mismo), de forma tal que los intereses de estos sectores se internalicen en el entramado estatal. A su vez, tal proceso será viable cuando se hayan establecido e institucionalizado “rutas de acceso”, a fin de que las presiones sociales se hagan sentir al interior del Estado. Cabe indicar, sin embargo, que la presencia de coaliciones entre actores sociales y estatales interesados en la pobreza, así como la existencia de canales que faciliten los acuerdos entre ellos, nada dice *a priori* respecto del resultado que tendrán las acciones instrumentadas (en términos de lo que normativamente podría definirse como una “buena política contra la pobreza”), en tanto los contenidos de las políticas serán expresión de múltiples interacciones entre un amplio abanico de “jugadores”.<sup>13</sup>

Para ponderar las diferentes situaciones posibles de ser interpretadas a través del enfoque teórico esbozado, se presentan a continuación algunos interrogantes: ¿quiénes se preocupan, y en qué momento, por la temática de la pobreza?; ¿se trata de actores sociales, estatales, o coaliciones que nuclean a unos y otros?; ¿con qué recursos cuentan al tener que disputar con otros sectores la conformación de la agenda pública? ¿en qué marcos institucionales se inicia la problematización de la cuestión? ¿enfrentar la pobreza implica operar dentro de las instituciones existentes o lleva a intentar la modificación de las mismas, sea en forma parcial o total, gradual o radical?; ¿qué grado de capacidad de gestión pública se pone de manifiesto en el proceso de las políticas realmente instrumentadas?; ¿cuá-

les son los impactos de las mismas respecto al tipo de gobernabilidad en construcción? Estas preguntas abren la puerta al análisis de las políticas frente a la pobreza instrumentadas recientemente en Argentina y Chile, previo a lo cual se indicará la evolución reciente de dicho fenómeno en ambos países.

## 2) El mapa social: observaciones desde “la pobreza”

En Chile, la pobreza alcanzó visibilidad tras el golpe militar de 1973, a partir de lo cual se instrumentaron medidas de carácter subsidiario y focalizado para asistir a los más pobres, las cuales se apoyaron en la información recogida en el primer “Mapa de la Extrema Pobreza” (publicado en base a datos de 1970), que permitió caracterizar y establecer por entonces la magnitud del fenómeno. Tras casi una década del régimen militar se llevó a cabo la elaboración de un nuevo relevamiento, según el cual la población más pobre había disminuido de un 21% a un 14% de la población total. Mientras los gobernantes y los intelectuales afines sostenían los éxitos de las acciones en esta materia a partir de la comparación entre ambos mapas, académicos de renombre discutieron la validez de tal fenómeno, marcando las incoherencias entre los resultados obtenidos y la dinámica de otras variables de índole macroeconómica, al mismo tiempo que objetando cuestiones metodológicas muy importantes, lo que en conjunto ponía en tela de juicio los supuestos logros en la materia.<sup>14</sup>

Hacia mediados de los ochenta, cuando aún no se habían acallado los ecos de esta polémica y al tiempo que comenzaban a vislumbrarse espacios para una apertura democrática, una nueva estimación acerca de la magnitud de la pobreza generó fuertes impactos. Se trató de un trabajo de Torche (1987), en el cual este demostró que la pobreza abarcaba por entonces al 45% de la población chilena (los cinco deciles más desposeídos). Esta caracterización del escenario social habría de provocar una gran conmoción entre los actores relevantes y la opinión pública. Tomado como estandarte por la oposición política, el estudio motivó que el tema de la pobreza alcanzara amplia visibilidad y

13. Así como los grupos reformistas son quienes pueden promover acciones para combatir la pobreza, también existen (o pueden conformarse como reacción a aquellos) “corrientes contrarreformistas”, conformadas por actores sociales y estatales aglutinados alrededor del objetivo de vetar u obstaculizar la implementación de las acciones que impliquen pérdida de sus propios beneficios (reales o potenciales). Los intereses que pueden operar como “cemento” de los grupos opuestos a reformas en favor de los pobres pueden ser de muy diferente naturaleza. Algunos interpretarán las políticas contra la pobreza como un primer paso estratégico de los reformistas para avanzar luego hacia otras áreas más sustantivas. Otros observarán en tales acciones la pérdida o significativa disminución de beneficios presentes. Otros más se opondrán solo guiados por su posición ideológica.

14. Los actores de la polémica representaban en sí mismos las formas de acción política en aquellos años autoritarios, ya que mientras los oficialistas propagaban su propia visión del mundo sin ningún tipo de impedimento, la oposición al régimen encontró “voz” en la toma de posición de ciertos intelectuales, quienes desde sus lugares trataban de marcar los costosos impactos sociales de la gestión militar en marcha.

dimensión política y, por ende, pasara a formar parte de la agenda central de la transición democrática. Los actores sociales y estatales, tanto aquellos que formaban parte de la incipiente coalición reformista como quienes se alistaban tras la figura de Pinochet, no pudieron entonces dejar de posicionarse ante un *issue* de singular valor ético y político.

Fue precisamente hacia mediados de los ochenta cuando el Estado comenzó a realizar en forma periódica la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), la cual permitió desde entonces establecer magnitudes y evoluciones del fenómeno de la pobreza, sobre todo medida por nivel de ingresos. En tal sentido, según la CEPAL (1993), hacia el final del gobierno militar (1990), este tipo de pobreza afectaba al 40,1% de la población (13,8% de indigentes y 26,3% de pobres no indigentes).<sup>15</sup>

Con ese panorama como desafío, el gobierno de la Concertación encabezado por Patricio Aylwin se encontró con una estructura social fragmentada, con necesidades muy marcadas. Pese a que en el final de la gestión militar había comenzado a notarse la disminución en los índices de pobreza e indigencia, fue en democracia donde los ritmos de tales procesos se aceleraron. Así, “mientras entre 1987 y 1990 la pobreza se redujo en un 0,26% por cada punto de crecimiento del producto, entre 1990 y 1992 disminuyó en un 0,94% y entre 1992-94 en un 1%” (Schkolnik, 1995:3). Hacia el recambio de gobierno democrático en 1994 el número de indigentes había disminuido al 8% de la población, mientras que los pobres no indigentes constituían el 20,4% de la población (Maira, 1995:226). Dos años después, promediando la administración de Frei, un nuevo relevamiento indicó que la población en situación de pobreza había descendido hasta el 23,2%, incluyendo un 5,8% en la indigencia (Hardy, 1997b). Esta positiva evolución, presentada aquí en sus líneas más gruesas, no implica negar una tendencia alarmante: si bien es cierto que en cuatro años (90-94) un millón trescientas mil personas dejaron de ser pobres y setecientas mil abandonaron la situación de indigencia, también es pertinente apuntar que el ritmo de dis-

minución varió en los dos bienios que componen ese período, haciéndose más lento a medida que pasaban los años (mientras en el período 1990-1992 disminuyó un 6%, entre 1994 y 1996 lo hizo un 4,3%) (Hardy, 1997b).

Respecto a la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, y aun cuando su estudio requiere de instrumentos de medición poco utilizados en el caso de Chile, se percibe que en términos generales —durante la primera etapa del regreso a la democracia— se experimentó una importante disminución de pobres por carencias en términos de vivienda y servicios (CEPAL, 1993). Un factor preocupante lo representa la situación de vulnerabilidad en que se encuentra el 18% de la población, quienes por percibir ingresos equivalentes entre dos y tres canastas básicas de alimentos están muy cerca de la línea de pobreza (cfr. PNSP, 1996).

En suma, la situación respecto a la evolución de la pobreza parece no haber variado en cuanto a su tendencia desde la última medición, más aún cuando los impactos de la crisis asiática acontecida recientemente ha obligado al gobierno chileno a recortar el gasto público, a la par que provocó impactos de relieve en el funcionamiento macroeconómico global.

Aunque al igual que en el caso de Chile también a mediados de los años setenta expresó el momento de inicio de la crisis del modelo de posguerra, en Argentina la pobreza como manifestación evidente de un problema social no habría de producirse sino hasta el estallido de las crisis hiperinflacionarias de 1989/90. Considerando las formas más usuales de medición de la pobreza, por un lado la de necesidades básicas insatisfechas (que define a los pobres estructurales), y por otro la de ingreso (que permite interpretar la evolución de los denominados nuevos pobres), puede señalarse que a lo largo de los últimos veinte años se observa una disminución del primer tipo de pobreza, a la par que un marcado aumento en la segunda modalidad, a lo cual se suma una creciente indigencia y una marcada vulnerabilidad.

Respecto a la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, que afecta a grupos con carencias de larga data, la lenta disminución de su incidencia en

15. El otro método usual para medir la pobreza se concentra en las necesidades básicas insatisfechas, vinculadas en forma directa al tipo de vivienda. Esta modalidad se empleó por sobre todo en los “Mapas de Extrema Pobreza”, pero luego perdió centralidad no solo en los estudios realizados en los años ochenta sino en el diseño de políticas públicas específicas.

el conjunto de la pobreza no ha implicado sin embargo su plena resolución. El porcentaje de hogares en esta situación disminuyó, pasando del 16,4% en 1980 (Minujin, 1993:17) al 12,6% en octubre de 1996 (MEOySP, 1997:64). Aun tomando en cuenta esta tendencia, estudios elaborados a principios de los noventa han sugerido que la “cara oculta” de dicho proceso está constituida por el aumento en intensidad de este tipo de pobreza, es decir, va creciendo el número de necesidades básicas sin satisfacer (CIPPA, 1991). Esta situación desnuda el hecho de que la cobertura no está asociada a la calidad de los servicios y que el gasto social se gestiona con marcada ineficiencia.

Sin dudas, lo que expresa con mayor claridad la transformación de la estructura social argentina en los últimos años ha sido el aumento de la pobreza por falta de ingreso (los llamados “nuevos pobres”), que condensa no solo la crisis del mercado laboral sino el fenómeno más profundo de la transición hacia nuevas fronteras entre la sociedad y el Estado. Este tipo de pobreza creció en forma desmesurada durante un período relativamente corto de tiempo, pasando de representar el 3,2% de la población a principio de los ochenta (Minujin, 1993:17), a constituir el 20,1% de los hogares o 27,9% de las personas en octubre de 1996, según información oficial (MEOySP, 1997:62).<sup>16</sup> Luego de la crisis económica de finales de 1994 (asociada en parte a los efectos de la devaluación mexicana), quedó claro que la pobreza por ingresos expresaba ya una tendencia estructural.

De las causas que explican la pauperización, sin duda la principal está asociada a la crisis del mercado de trabajo, en su doble faceta de desempleo abierto y precarización de las relaciones laborales. Además de las consecuencias que tales fenómenos arrojan en términos estadísticos, también resaltan sus impactos de largo plazo, sobre todo cuando se acentúan procesos que derivan en problemas de magnitud. Estos últimos se vinculan a un proceso más general: la desintegración social. Así, “... la pobreza es cada vez más un fenómeno de acumulación de carencias económicas, sociales, familiares y del medio” (Beccaria y López, 1996:107 y ss.).

Además de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas y por ingreso, “la indigencia” se ha ido constituyendo en un problema cada vez más importante, afectando a aquellos hogares cuyos magros ingresos no les permiten siquiera satisfacer sus necesidades alimentarias. Mientras durante los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 se registraron los picos más altos de la indigencia (rondando el 10% de los hogares durante varios meses), la posterior estabilidad macroeconómica implicó para la indigencia un camino descendente que se extendió por cerca de tres años. Sin embargo, a partir de 1995 nuevamente comenzó a elevarse el número de hogares en esta situación, registrándose un continuo aumento que eleva la cifra a 5,5% de hogares en dicha situación hacia octubre de 1996 (MEOySP, 1997:63), el nivel más alto durante la administración de Menem exceptuando los períodos de hiperinflación.

El análisis de la evolución y características de la pobreza<sup>17</sup> requiere prestar atención a las dinámicas que entran en juego en el largo plazo. Al respecto, Torrado sostiene que en la reproducción social de la pobreza cumplen un papel más relevante las políticas públicas que los comportamientos microsociales llevados adelante por las familias y los individuos, lo cual implica que en contextos de movilidad estructural neutra o descendente (como los que ha experimentado Argentina desde mediados de los setenta), dichos factores pueden dar lugar a una transferencia intergeneracional de la pobreza. Esto cobra particular sentido cuando en los últimos dos años la economía argentina se ha visto sometida a vaivenes que expresan el conflictivo vínculo entre los factores endógenos y exógenos.

### 3) Las políticas contra la pobreza en los noventa

A continuación se observarán los principales elementos que componen las acciones llevadas adelante por Chile y Argentina para enfrentar la pobreza en los años noventa, interpretando las mismas en los términos analíticos propuestos en un comienzo. Mientras en el primer caso se marcarán especificidades en relación a los dos gobiernos de

16. A lo largo de dicho período se observan marcadas fluctuaciones, por ejemplo entre el número de pauperizados como consecuencia de los procesos hiperinflacionarios (alcanzando el 47,4% de las personas en octubre de 1989) y los niveles alcanzados en los primeros años de la década del noventa (donde fue descendiendo hasta representar el 16,1% de las personas en mayo de 1994). Para un sólido análisis de este tipo de pobreza, véase Minujin y Kessler (1993, 1995).

17. A este heterogéneo mapa social se le debe agregar la situación de “los vulnerables”, quienes integran un sector de la sociedad que sin estar en situación de pobreza se encuentran muy próximo a ello, por percibir ingresos cercanos al límite fijado técnicamente por la Línea de Pobreza. La evolución de este subgrupo depende también del funcionamiento global de determinadas variables, en especial de índole macroeconómica. En pleno auge del plan estabilizador, ya se llamaba la atención sobre este fenómeno (Minujin y López, 1993).

la Concertación, en el segundo se analizarán por separado las estrategias a nivel nacional y provincial.

## El caso chileno

A lo largo de la gestión de Aylwin las acciones contra la pobreza ganaron un lugar central en la agenda pública, aun cuando los temas políticos asociados a la transición parecían ser los más visibles. A medida que los índices de pobreza e indigencia disminuían, la temática de la desigualdad comenzó a ganar espacio en algunos ámbitos, lo cual condujo al gobierno de Frei a “bajar el perfil” de su estrategia social hacia los más necesitados. A continuación se verán los principales elementos de ambos procesos.

## La lucha contra la pobreza como prioridad

En Chile las acciones contra la pobreza (en especial la extrema) se remontan a los años setenta, cuando el régimen militar tomó la decisión de focalizar el grueso del gasto social en los más pobres. De las divergentes posiciones evaluativas respecto a los contenidos e impactos de aquellas políticas, aquí sintetizaré la visión crítica representada por Vergara (1990).<sup>18</sup> Destacan al respecto los siguientes elementos: 1) escasez de recursos económicos destinados a la red social, al mismo tiempo que desestructuración de instrumentos distributivos claves (pleno empleo y progresividad del gasto social); 2) deficiencia en los mecanismos de selección de beneficiarios y asignación de subsidios; 3) problemas en la utilización real de los beneficios, consecuencia de no tomar en cuenta los hábitos de los grupos-objetivos; 4) límites de la focalización como estrategia para la superación de la pobreza; 5) desarticulación de las burocracias públicas con competencia en la lucha contra la pobreza; 6) desfase entre una práctica centralista y un discurso descentralizador; 7) dificultades del Estado para coordinar acciones y regular conductas, consecuencia de su rol subsidiario; 8) falta de integración entre la mayoría de los programas de la red social; 9) conducta pasiva de los pobres respecto al Estado; 10) incapacidad metodológica para detectar las desigualdades regionales; y 11) casi

nula participación de los pobres en el diseño y gestión de los programas.

A principios de 1990, Aylwin llegó al gobierno con la responsabilidad histórica de mantener las grandes líneas macroeconómicas al mismo tiempo que, reconociendo la magnitud de la pobreza, saldar la deuda social en torno a la satisfacción de necesidades no resueltas bajo la gestión pinochetista (Repetto, 1994). Se buscaba, por sobre todo, dotar de legitimidad al naciente régimen, para lo cual debía enfrentarse un escenario donde los pobres representaban una parte muy importante de la población. Pero para lograrlo había que remover el conjunto de obstáculos recién reseñados.

Reconociendo las bases estructurales subyacentes en el problema de la pobreza crítica, el gobierno democrático interpretó que no bastaba con voluntad política, sino que se requería de fortalecer el aparato burocrático a la par que promover amplios consensos que nuclearan tanto a la dirigencia política como a los principales actores sectoriales. Respecto al primer punto, destaca la creación de diversos organismos destinados a enfrentar la pobreza en forma integral atendiendo a las necesidades de grupos específicos, como es el caso del Servicio Nacional de la Mujer y el Instituto Nacional de la Juventud. Pero la iniciativa más novedosa del nuevo gobierno en esta materia fue la instrumentación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el cual funcionaría dentro de la órbita del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). En lo que refiere a la promoción de ciertos consensos básicos, sobresalen como resultado de los mismos la rápida reforma tributaria y los cambios en la legislación laboral, medidas que expresaron resultados concretos en cuanto a la construcción de bases seguras para la acción del nuevo gobierno. Cabe destacar, asimismo, el tácito respaldo brindado por la oposición de centroderecha, en términos de la necesidad de considerar a la erradicación de la pobreza estructural como un objetivo central para el desarrollo social y la sustentabilidad del modelo económico.<sup>19</sup>

Tal lo indicado, el FOSIS representó un esfuerzo importante por parte del nuevo gobierno para combatir la pobre-

18. Esto no implica dejar de reconocer el esfuerzo de la gestión de Pinochet por comenzar a dar identidad a la lucha contra la pobreza, lo cual permitió sembrar el camino para las posteriores acciones llevadas a cabo en democracia, desde inicios de los noventa.

19. No obstante, este sector (en concordancia con las cámaras empresariales) conservó una posición que priorizaba la focalización de las políticas sociales. Al considerar que el crecimiento económico resultaba ser la política más importante de superación de la pobreza, los opositores apelaban a consolidar aún más las prácticas de mercado, interpretando como nociva la intervención estatal en tanto forma de contribuir al desarrollo social (cfr. Mac-Clure, 1994).

za. Desde su creación en julio de 1990, esta instancia se propuso ser un servicio público funcionalmente descentralizado, capaz de financiar en todo o parte proyectos y actividades especiales de desarrollo social y apuntando a coordinar tareas con las que realicen otras reparticiones estatales. Asimismo, a los efectos de articular la relación entre el Fondo y las instancias que habrían de instrumentar los proyectos, la norma de creación apuntaba que el FOSIS podría entregar la realización de sus actividades mediante convenios con los sectores público o privado.

Aun cuando los objetivos de este organismo eran amplios, en la práctica se priorizó ayudar a los grupos pobres a través de dos estrategias combinadas: a) facilitarles instrumentos para que superasen su situación crítica a través de los propios esfuerzos; y b) complementar los mecanismos tradicionales de provisión de servicios sociales. En cuanto a la primera de las líneas, y guiados por una definición más bien operacional de pobreza (el de “línea de pobreza”), las autoridades del Fondo privilegiaron la formación personal de los más necesitados, no solo en términos de capacidades concretas sino también en lo que refiere a actitudes. Esto implicó el intento de romper con los históricos vínculos de dependencia de los marginados con respecto al Estado, modalidad exacerbada durante la etapa militar. En lo que refiere al segundo de los ejes, el nuevo organismo enfatizó desde un inicio su carácter de financiador de proyectos (no ejecutándolos en forma directa) en favor de los propios beneficiarios, en tanto estuviesen organizados, o a través de entidades intermedias. En este último caso se priorizó a ONGs, entidades y empresas privadas, universidades y municipalidades, entre otros (FOSIS, 1992).<sup>20</sup> Jerarquizar la propia organización de los pobres, a la par que respaldarse en la presencia de las ONGs, implicó un reconocimiento de parte del Fondo de lo inviable de operar sin la participación de los sectores sociales beneficiados. Significó, al mismo tiempo, un avance en la constitución de coaliciones reformistas entre los actores estatales más proclives a favorecer a los pobres y las instancias que operaban como “voz” de estos, sean o no ONGs.

Desde el inicio, y una vez que se aplacaron las desmedidas expectativas de la etapa electoral, quedó claro que este nuevo organismo sería un complemento dentro de una estrategia más global de combate a la pobreza, lo cual se puso de manifiesto en la escasa magnitud de los recursos económicos movilizados. La incidencia de los recursos del FOSIS no excede el 0,4% del gasto social (Schkolnik, 1995) y, según se señala, “entre 1990 y 1993 se realizaron 5.200 proyectos, en los que se invirtieron alrededor de 100 millones de dólares” (Arellano, 1995:88).<sup>21</sup> En cuanto a su dimensión administrativa, el FOSIS se constituyó como una estructura pequeña y dotada de gran flexibilidad, con un costo administrativo que no superaba el 7,5% del costo por programa (Schkolnik, 1995).

Aunque el papel del FOSIS no ha representado en sí mismo un “parteaguas” en la gestión social del Estado chileno, lo cierto es que este organismo ha mostrado ser una vía novedosa de flexibilidad burocrática y rapidez de gestión, capaz de servir como “efecto-demonstración” a otras áreas del entramado administrativo destinadas a enfrentar la exclusión social. Es decir, debido a su interés sustantivo en trabajar con los sectores más empobrecidos, y con la creatividad y notable capacidad de adaptación demostrada por el personal, el Fondo jugó un rol clave en la mejoría de la gestión pública respecto a la temática de la pobreza. El hecho probado de que este organismo no duplicase esfuerzos o presupuestos lo constituyó en un promotor de los esfuerzos y beneficios sociales ofrecidos por el gobierno (Glaessner et al, 1995).

No pueden dejarse de remarcar, sin embargo, algunos problemas que se manifestaron en el funcionamiento del FOSIS a lo largo de la gestión de Aylwin y que permiten incorporar elementos a un análisis más conceptual. Los pasos inaugurales no resultaron fáciles, como sucede en toda transición hacia nuevos estilos de gestión. En este caso, se sumaron dos factores. Uno, de carácter global, tiene que ver con las disputas entre la Democracia Cristiana y el Partido Socialista acerca de cuáles deberían ser las funciones del Fondo. Dos, de orden interno, tiene que ver con el hecho de que el grueso de los in-

20. Respecto a las prioridades de financiamiento de este organismo, se apunta: “A diferencia de la mayoría de los Fondos Sociales vigentes, el FOSIS prácticamente no financia infraestructura, ya que este coordina tales actividades con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el cual cuenta con los fondos para financiar este tipo de trabajos” (Glaessner et al, 1995:66).

21. El FOSIS instrumentaba hacia 1994 un conjunto de programas, divididos en cuatro rubros. A saber: a) Generación de capacidades en localidades pobres; b) Programa nacional de apoyo a las microempresas; c) Programas de asistencia y capacitación a campesinos y comunidades indígenas; y d) Programas para la juventud.

tegrantes del plantel que empezó a operar el nuevo organismo provenían de las ONGs preexistentes. En razón de esto, muchos de los funcionarios actuaron en un comienzo como si fuesen representantes de las mismas, trabajando con el objetivo de sostenerlas. Eso complicó la operación del organismo, tanto con respecto al lugar de esos miembros en la estructura administrativa, como en la relación del mismo con las organizaciones de la sociedad civil.

### Políticas sociales, pobreza y desigualdad: el retroceso durante el gobierno de Frei

Los éxitos obtenidos en materia de disminución de la pobreza entre 1990 y 1994 no implicaron el final de un camino, sino el inicio de una tarea que, reconociendo importantes continuidades con lo realizado en los años previos, habría de proponerse nuevos objetivos y específicas modalidades para arribar a ellos (Repetto, 1995a). Así como el gobierno de Frei interpretó que los antecedentes inmediatos eran relevantes pero no suficientes, la oposición de derecha se introdujo en un debate del cual no había participado directamente en los años previos.

Vale comenzar por este último fenómeno. A diferencia de lo sucedido durante el primer gobierno democrático, los partidos políticos de la derecha, así como los centros de estudios afines, se dieron a la tarea de opinar sobre el futuro de las acciones contra la pobreza. El punto central de la estrategia de la oposición reconocía su fuente en un estudio elaborado en 1994, donde analizando la disminución de la pobreza entre 1987 y 1992 un economista cercano al oficialismo sostuvo: “El crecimiento económico tuvo un rol fundamental en la reducción de la pobreza. Aproximadamente, un 80% de la caída en la pobreza obedece a un efecto crecimiento puro (...) Por otra parte, una mejor distribución de ingresos en el rango relevante contribuyó a reducir la pobreza en el 20% restante” (Larrañaga, 1994:34). Si los argumentos y las mediciones de dicho autor eran acertadas, y así lo supuso la derecha, el acento del nuevo gobierno debería estar puesto en facilitar aún más el crecimiento econó-

mico, en vez de priorizar una extensión de sus acciones sociales.<sup>22</sup>

Ante este embate de las fuerzas opositoras (en algunos casos con cierta solidez analítica, en otros con base en fundamentalismos ideológicos), el gobierno explicitó su decisión de no modificar el rumbo de la macroeconomía. Respecto al punto específico de qué hacer en materia de lucha contra la pobreza, si bien para mediados de los años noventa existía un importante número de programas vinculados a esa tarea (instrumentados desde un amplio abanico de organismos públicos), el segundo gobierno de la Concertación reconoció las dificultades existentes para que MIDEPLAN se convirtiera en la autoridad social capaz de coordinar las políticas sociales y tomar las decisiones fundamentales. Fue en ese marco que el gobierno de Frei decidió poner en marcha el Programa Nacional de la Superación de la Pobreza (PNSP), al mismo tiempo que promover la participación de la sociedad vía la creación del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP).

Para operacionalizar el programa e intentar dar cuerpo a una autoridad social capaz de facilitar la erradicación de la extrema pobreza hacia el año 2000, así como avanzar en la disminución de la pobreza no indigente y proteger a los sectores vulnerables no pobres, en abril de 1994 se constituyó el Comité Interministerial Social (CIS), el cual estaba encabezado por el Presidente de la República. Priorizando la necesidad de invertir socialmente en las personas, en tanto camino idóneo para la superación de la pobreza, el PNSP lanzó una serie de programas e inversiones gubernamentales que se presumen de alto impacto social. A su vez, se identificaron tres áreas: a) Trabajo y desarrollo productivo; b) Desarrollo social y calidad de vida; y c) Integración Social (Maira, 1995). Fuera de estas líneas prioritarias, y considerando las situaciones de extrema pobreza, el PNSP reconocía que el Estado tiene el deber de garantizar mínimos básicos de bienestar, para lo cual se distinguió entre beneficios asistenciales permanentes y transitorios.<sup>23</sup>

A diferencia de la prioridad alcanzada por las políticas contra la pobreza durante la primera mitad de los años

22. Intelectuales nucleados en la oposición afirman: “No tiene sentido avanzar hacia una distribución del ingreso más igualitaria si ello puede afectar el dinamismo de la economía y detener el progreso en el área de la pobreza. Gran parte de la reducción de la pobreza tiene su explicación en el crecimiento económico. De modo que cualquier disminución en este crecimiento hará más difícil la superación de esta (...) Un aspecto que vale la pena plantear es hasta qué punto el tema de la desigualdad es una preocupación global de la población, o se trata de una inquietud de la elite política o de un argumento estratégico para justificar acciones de política social no focalizada” (Beyer e Irrázaval, 1995:2 y ss.).

23. A los efectos del funcionamiento efectivo del PNSP se generaron trece Programas Regionales de Superación de la Pobreza, a la par que se elaboró un Mapa Territorial de la Pobreza en las trece regiones del país, mediante el cual se procedió a seleccionar un total de 71 comunas pobres, las cuales fueron consideradas prioritarias por corresponder a las de mayor pobreza en cada una de las regiones.

noventa, el funcionamiento del PNSP en sus primeros dos años muestra tendencias menos positivas. El primer llamado de alerta sobre la forma en que el gobierno de Frei estaba enfrentando la pobreza provino desde el interior del mismo gabinete. Un documento elaborado por la Secretaría Ejecutiva del CIS (avalado por el Ministro Maira) señalaba la casi inexistencia de propuestas públicas en áreas sociales prioritarias, tales como políticas asistenciales para los más pobres y vulnerables, así como la ausencia de instrumentos especializados para enfrentar la pobreza rural y proteger a la infancia. Al mismo tiempo, se apuntaba que en los sectores de salud y educación no estaban precisadas las metas tendientes a impactar positivamente en los temas más urgentes. Específicamente en lo que refiere al PNSP, se marcaba la preocupación por los serios vacíos en la institucionalidad regional del mismo (que implicaba reconocer las fallas en el funcionamiento de los Programas Regionales), que se sumaban a la descoordinación de los esfuerzos sectoriales. El documento daba cuenta también de la falta de un discurso oficial unificado que expresase el objetivo social del gobierno.

Semejante autocrítica, al tornarse tema de opinión pública, provocó fuertes movimientos políticos, tanto al interior de la Concertación como en la oposición, procesos estos que terminarían por reflejar la dificultad para institucionalizar aquellas coaliciones reformistas comprometidas en la lucha contra la pobreza y que habían cumplido un papel destacado durante el gobierno de Aylwin y la primera parte de la administración Frei. Meses después de esa polémica, el mismo Maira debió abandonar su lugar en el Gabinete.<sup>24</sup> Con él se desarticulaban las tareas que venía llevando adelante la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social, que pasaron en su mayoría al ámbito de MIDEPLAN. Como un claro testimonio del cambio de perfil que el gobierno adoptó en materia de lucha contra la pobreza, el Presidente dejó de presidir las reuniones del CIS, lo cual había hecho especialmente entre 1994 y 1995.

La dinámica que caracterizó el desarrollo del PNSP (alta expectativa inicial, paulatina pérdida de visibilidad)

debe ser interpretada como expresión de conflictos entre actores sociales y estatales, procesados políticamente y con claros impactos en cuanto a la construcción de un cierto tipo de institucionalidad de la gestión pública social. Mientras Frei se apoyó en su partido (la Democracia Cristiana) para hacer frente a los dos últimos años de gestión, muchos sectores del ala izquierda de la Concertación perdieron protagonismo, en especial por sus intentos de introducir en el debate interno, e incluso público, la problemática de la desigualdad. A esto se le debe adicionar el debilitamiento de las ONGs como factor propositivo en términos de nuevos estilos de desarrollo, quedando de manifiesto un “vaciamiento” de representación de parte de los actores de la sociedad civil. La derecha, por su lado, aprobó ese movimiento del Poder Ejecutivo, en tanto lo interpretó como señal de que los esfuerzos por reducir la pobreza no pondrían en entredicho el modelo económico y sus propias formas de acumulación.

Esta menor relevancia de la lucha contra la pobreza se emparenta con el proceso por el que pasó el enunciado *Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza*. En mayo de 1994, con el objetivo de involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la pobreza, el gobierno de Frei había promovido la creación de dicha instancia, la cual se consideró desde sus orígenes como un complemento del esfuerzo oficial en la materia. Compuesto por una pluralidad de veinte personalidades que ofrecen distintas perspectivas acerca de la pobreza y sus causas<sup>25</sup> (personas del medio empresarial, sindical, poblacional, del mundo de la cultura, de las Iglesias y de las ONGs.), la participación de los mismos se propuso en términos individuales, sin comprometer a sus instancias de origen.

Pese a ciertos logros tempranos y luego de más de dos años de funcionamiento, la potencialidad del Consejo no alcanzó a cristalizarse. Hacia 1995, su Presidente planteaba: “Se visualiza la necesidad de vincular pobreza-equidad. Parecería evidente que no hay superación de la pobreza sino se enfrenta un conjunto de inequidades existentes en nuestra sociedad que inciden directamente en la situación de pobreza que

24. Aunque el cambio de Ministro en MIDEPLAN se dio conjuntamente con relevos en otras carteras, son muchos los elementos que permiten interpretar la salida de Maira como una toma de posición del Presidente Frei ante las tensiones desatadas a partir del descripto conflicto de enero de 1996.

25. Para un análisis más específico sobre el modo en que los integrantes del Consejo vislumbraban al inicio de la tarea la situación de la pobreza en Chile, ver CNSP (1994). Respecto a qué debía hacer el Consejo, las posiciones a su interior eran disímiles, y según quien fuera Secretaria Ejecutiva durante más de dos años (Ximena Valdés), estas eran las principales líneas: a) “ser voz de los pobres”; b) “hacer cosas concretas”; y c) “interpelemos al Estado y al Gobierno” (Entrevista con Ximena Valdés, enero de 1996).

vive una parte importante de los chilenos. En la medida que tienen un carácter más bien estructural, se trata de obstáculos difíciles de abordar y sobre los cuales se requiere un grado importante de consenso” (CNSP, 1995:11). Esta posición crítica da cuenta de un proceso de mayor envergadura, que trasciende al mismo Consejo aun cuando éste lo problematizó una y otra vez: el combate a la pobreza no puede separarse totalmente del fenómeno de la desigualdad, referida esta no solo a la distribución del ingreso sino también a la inequidad en las oportunidades en áreas relevantes, como por ejemplo salud y educación.

El modo en que el gobierno de Frei ha enfrentado la pobreza en los últimos años muestra, en suma, claros retrocesos respecto a lo realizado en la gestión de Aylwin. La desactivación durante los primeros meses de 1998 del MIDEPLAN por decisión del Presidente en forma inconsulta (respecto a algunos de los partidos socios de la Concertación) condujeron no solo a la renuncia del Ministro Pizarro (proveniente de las filas del socialismo) a esa cartera, sino a profundizar una marcada incertidumbre respecto al futuro de este conjunto de planes y programas sociales.

### **El caso argentino**

Los primeros pasos de la gestión encabezada por Carlos Menem respecto a la temática de la pobreza se desarrollaron a través del método de “ensayo y error”, período en que se acentuaron una serie de problemas, entre los que destacan: uso clientelar de bonos alimentarios, escasez de recursos a nivel nacional, falta de coordinación entre los organismos públicos del área social y cambios abruptos en los objetivos de los programas (Repetto, 1995b). Fue recién con la estabilidad de la macroeconomía, que el gobierno justicialista (tanto a nivel central como en la principal provincia, Buenos Aires) emprendió acciones más firmes respecto a la pobreza: En 1992 comenzaron a volcarse importantes recursos al Conurbano Bonaerense; en 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social, como instancia de coordinación a nivel nacional. Se observarán brevemente ambas experiencias.

### **Las expresiones del clientelismo a nivel del Conurbano Bonaerense**

Las acciones contra la pobreza en el Gran Buenos Aires, la zona más densamente poblada del país (con casi nueve millones de habitantes), se sintetiza desde inicios de los noventa en dos ejes: el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB) y el Consejo Provincial de la Mujer. Por entonces, el mapa de la pobreza mostraba claramente que el Gran Buenos Aires, históricamente base electoral del peronismo, condensaba carencias de larga data, a la vez que había sido precisamente allí donde se registraron explosiones sociales al momento de la hiperinflación. Ante esto, el gobierno provincial encabezado por Duhalde, del mismo signo político que el Poder Ejecutivo Nacional, decidió acelerar las acciones para enfrentar la pobreza.

Tal decisión contó con el respaldo económico del gobierno nacional, toda vez que desde allí se negoció el apoyo legislativo para financiar los planes sociales del Conurbano. Desde mediados de 1992, y teniendo en cuenta que las transferencias nacionales comenzaron a operar en junio de ese año, se registra la siguiente evolución del gasto en la materia (en millones de pesos o de dólares): 1992 = 208; 1993 = 427; 1994 = 587; y 1995 = 624 (Danani; Chiara; y Filc, 1996:31). Alrededor de 600 millones ingresaron a la cuenta del Fondo en 1996. Las críticas por parte de la oposición nacional acerca de esta distribución de recursos concentrada en una sola provincia no se hicieron esperar, mientras que los gobernadores y legisladores peronistas de las jurisdicciones menos favorecidas optaron por el silencio, temerosos de las presiones del Poder Ejecutivo Nacional. La forma de salir al cruce de las voces disonantes que eligió el equipo de Duhalde fue avanzar en una estrategia de “doble nacionalización” de la problemática: a) enfatizando la procedencia de la población del Conurbano (47% del interior y 11% de extranjeros); y b) rediscutiendo la relación entre las provincias y la Capital Federal (Danani; Chiara; y Filc, 1996:14). Esta justificación se sumó al diagnóstico que el mismo gobierno provincial había trazado sobre la situa-

ción social en el Conurbano Bonaerense, donde se daba cuenta de los graves problemas sociales existentes en dicho ámbito, en especial en términos de carencias de infraestructura social básica (Plan de Justicia Social, 1993:2 y ss.).

Las acciones específicas habrían de dividirse desde un comienzo en dos grandes rubros: infraestructura y asistencia. Si el diagnóstico sobre las carencias del Conurbano (junto con el argumento de que en este ámbito se concentraba un gran número de migrantes nacionales y extranjeros) era el que legitimaba públicamente el apoyo de todas las jurisdicciones a la Provincia de Buenos Aires, otros argumentos menos visibles pero igualmente importantes se sumaban a la decisión política que sustentó esa movilización de recursos. Por detrás estaba el fantasma de los conflictos desatados meses antes en el Conurbano, durante el estallido de la hiperinflación. Así, “la amenaza de los saqueos fue a la implementación de políticas sociales compensatorias (y por lo tanto, al Fondo) lo que la amenaza de la hiperinflación fue para la aplicación de la nueva política económica. Es decir, su principal argumento (como riesgo de retorno) y su mayor justificación” (Danani; Chiara; y Filc, 1996:59).

Era esta necesidad de operar sobre las urgencias, sumado a la intencionalidad de rápidos réditos electorales, lo que mejor explica el modelo de gestión encarnado en el FRHCB. En tal sentido, desde un inicio quedó claro que el control del Fondo estaría directamente en manos del mismo Gobernador (quien designó a tales efectos a un funcionario que por entonces gozaba de su plena confianza), sin ningún tipo de intervención por parte del Ministerio de Acción Social de la provincia.

A medida que el peligro de rebrotes de conflictividad social se iba diluyendo, en paralelo a los primeros éxitos de la estabilidad macroeconómica general, la construcción de una vasta red de obras públicas (aunque realizadas por actores privados) se fue convirtiendo en el sello de identidad del Plan de Justicia Social, que basaba su potencialidad en la capacidad de financiar acciones específicas.<sup>26</sup> Desde finales de 1993 se terminó de consolidar una tendencia plasmada en cierto tipo de institucionalidad: El Plan “fue puesto al servicio

del control y de la gestión del espacio político más importante del país. El análisis del funcionamiento del Ente del Conurbano muestra en lo más alto una dirección política para la cual el Ente debe estar al servicio de la constitución de redes de poder; debajo, la tecnocracia. Entre los dos niveles la ruptura es total” (Prévôt Schapira, 1996:91).

Podría suponerse que una estructura política como la representada por el FRHCB, habría de despertar envidias y resquemores en el resto de la administración pública provincial, con los consiguientes niveles de potencial conflicto. Eso no sucedió por, al menos, tres razones sustantivas: a) el fuerte liderazgo de Duhalde; b) la acción compensatoria que generaban las “erogaciones figurativas”; c) la tendencia expansiva del Consejo Provincial de la Mujer. Respecto al primer punto, es evidente que el peso específico del Gobernador dentro del escenario político nacional ha sido suficiente para disciplinar a aquellos funcionarios de la jurisdicción disconformes con los privilegios del FRHCB. En cuanto a las “erogaciones figurativas”, mediante dicho mecanismo el Fondo ha transferido desde su puesta en marcha una importante cantidad de recursos a otros organismos públicos provinciales, siempre mediando la decisión personal de Duhalde, con lo cual se logró el efecto de acallar potenciales voces disonantes. Por último, en lo que hace a la expansión del organismo dirigido por la esposa del Gobernador, las principales aristas del fenómeno serán analizadas enseguida.

Debe analizarse ahora otro tipo de recursos, que se suma a los políticos y económicos y ayudan a interpretar el grado de capacidad de gestión pública puesto de manifiesto en las acciones concretas: la burocracia encargada de implementar el Plan de Justicia Social. El gasto administrativo muestra en el caso del FRHCB una incidencia menor, que indica una estructura pequeña y flexible. Sin embargo, cuando el foco del análisis se desplaza a la cuestión de los controles administrativos sobre las inversiones imputadas al Fondo, aparecen puntos oscuros pero apuntalados bajo un difuso paraguas legal.<sup>27</sup> En este marco se hace evidente el deslucido papel que le tocó jugar a la Comisión Bicameral (creada por la Ley Provin-

26. Las acciones asistenciales, diluido el Área de Programas Sociales creada en 1992, pasarían a manos de la esposa del Gobernador, quien desde el puesto estratégico al frente del Consejo Provincial de la Mujer adquiriría un papel estelar en la lucha contra la pobreza. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

27. El decreto provincial N° 1521 (5 de junio de 1992) apunta en uno de sus “Considerandos”: “... Que, en tal sentido, resulta conveniente establecer dichos mecanismos bajo la modalidad “a posteriori”, de modo de no entorpecer ni dilatar injustificadamente la inmediata aplicación de los recursos a las finalidades previstas, teniendo en cuenta la indudable urgencia que la satisfacción de las mismas reviste, sin menoscabo del necesario control de las acciones emprendidas”.

cial N° 11.247/92 para controlar al Ente) en tanto por dicha norma solo fueron asignadas funciones consultivas.<sup>28</sup> En suma, respecto a las capacidades de la burocracia para implementar las acciones promovidas por la dirigencia política, se puede afirmar que en líneas generales se registra la existencia de cuadros técnicos bien preparados a la par que perceptores de salarios acordes a sus funciones (fenómeno limitado a los agentes del Ente y no a los empleados municipales, donde se evidenciaron carencias en el área social). Pero también, y esto es lo más importante, existe consenso sobre la poca relevancia que le cabe a este personal especializado en la toma de las principales decisiones de políticas concretas.

A finales de 1995, y ante un escenario donde se reabrían las discusiones en torno a las leyes impositivas que le habían dado origen, el FRHCB dejó de existir como tal. Sin embargo, el enorme flujo de recursos que la Nación estuvo transfiriendo a la Provincia de Buenos Aires desde mediados de 1992 no se detuvo, sino que cambió de forma y halló ciertos límites. En medio de presiones del resto de los gobernadores, incluso del mismo signo partidario, Duhalde logró la prórroga del beneficio vinculado a la recaudación del Impuesto a las Ganancias. A su vez, el monto máximo anual que puede ser girado a Buenos Aires en este sentido es de 650 millones de pesos. Ya en el ámbito del Legislativo Provincial, esta situación dio lugar a que por Ley N° 11.746 (de enero de 1996) se crease el Fondo de Reconstrucción del Gran Buenos Aires, que en términos prácticos ha operado desde entonces bajo la misma lógica que su antecesor, el FRHCB.

Como se indicó antes, las acciones contra la pobreza puestas en marcha en el Conurbano Bonaerense implicaban, además de la inversión en infraestructura básica, la temática de la asistencia. Al analizar la dinámica del FRHCB, se ha pasado revista a la primera de aquellas prioridades, quedando por interpretar lo sucedido en cuanto a la segunda. Aunque inicialmente el Plan de Justicia Social incorporó a su interior un "Área de Programas Sociales", el cual operaría con cierta visibilidad en la pri-

mera fase de dicho plan (hasta 1993), luego fue siendo absorbida por el organismo dirigido por la esposa del gobernador, Hilda González de Duhalde;<sup>29</sup> a menor perfil del "Área de Programas Sociales", mayor peso político del Consejo Provincial de la Mujer. Se trató de un proceso de disputa entre progresistas que no se identificaban a pleno con la gestión de Duhalde y quienes buscaban darle un uso clientelar e instrumental a las acciones asistenciales, siendo este último sector el que finalmente se impuso en la disputa por cómo operar a través de acciones que priorizaban el corto plazo. Para 1995 y en razón de la expansión registrada, este organismo había cambiado su nombre por el de Consejo Provincial de Familia y Desarrollo Humano.<sup>30</sup>

Lo descripto hasta aquí respecto a las principales estrategias llevadas adelante en el Conurbano Bonaerense merece algunas consideraciones generales. En primer lugar, sobresale el hecho de que todo el esquema de intervención social en materia de lucha contra la pobreza quedó subordinado a los intereses del Gobernador (y en menor medida a su esposa). Esto facilitó la celeridad en las acciones al mismo tiempo que le permitió al Poder Ejecutivo Provincial construir a su favor un vector asimétrico de lealtades, en dos planos: con los intendentes y con la población. Sumados ambos elementos cobra sentido definir esta experiencia como una "política de gobierno", lo que da cuenta también de la nula participación de los partidos opositores en el diseño y control de la política contra la pobreza.

Un segundo eje problemático está asociado con la escasa atención que se ha brindado a la construcción y/o fortalecimiento de estructuras burocráticas coherentes. Por el deslucido papel que les toca jugar a los funcionarios administrativos dentro del FRHCB o por la estructura informal que representa la red de "manzanas" para la ejecución del Plan Vida y otras acciones menores, las acciones frente a la pobreza en el Conurbano muestran carencias significativas en esta materia.

En tercer término, sobresale la incapacidad de articular prácticas focalizadas con acciones sociales universalistas. Por el contrario, lo que se ha registrado es una subordinación de los orga-

**28.** De haber tenido otro carácter la Comisión Bicameral, aquellas inconsistencias en términos de contralor administrativo podrían haber sido subsanadas por un férreo control político, cosa que no se produjo. Una vez más, y replicando a nivel provincial lo que sucedía por entonces en escala nacional, el Poder Legislativo se encontró sin herramientas para controlar al Ejecutivo.

**29.** Es menester una breve revisión de la trayectoria política de la mencionada funcionaria. Con un casi nulo protagonismo hasta principios de los noventa, esta mujer habría de ir expandiendo su influencia a partir de ganar espacios y apropiarse de significativos recursos. Lo primero que logró fue hacerse cargo del grueso de las tareas del "Área de Programas Sociales" del Plan de Justicia Social, lo cual implicó que un importante caudal de fondos del FRHCB serían administrados por el Consejo Provincial de la Mujer. En 1996, esa cifra llegó a 180 millones de dólares (cfr. Gallo y Porchetti, 1997). Además, y como prueba de la actitud fagocitadora de la nueva funcionaria, en poco más de dos años el Consejo absorbió al Ministerio de Acción Social (que incluso desapareció en tanto organización) y al Ministerio del Menor y la Familia (el cual siguió idéntica suerte). También absorbió de otras dependencias aquellas funciones posibles de ser convertidas en moneda de intercambio político, como la provisión de medicamentos y prótesis del Ministerio de Salud, o el otorgamiento de subsidios del Instituto de la Vivienda.

**30.** De la multiplicidad de acciones que lleva a cabo el Consejo, ninguna sobresale más que el Plan Vida, que bajo el formato de un programa materno-infantil brinda atención nutricional a las embarazadas y a los niños de 0 a 5 años de edad. Su perfil distintivo es el activo papel que juegan en la instrumentación de las acciones puntuales un conjunto de mujeres voluntarias denominadas "Trabajadoras Vecinales por la Vida", pero más conocidas popularmente como las "manzanas" (por el espacio geográfico que abarcan en su acción), quienes en la práctica operan como intermediarias entre la presiden-

nismos ya existentes en materia como salud y educación a la lógica priorizada por el Poder Ejecutivo Provincial. En suma, el manejo de recursos económicos estratégicos por parte del FRHCB y la absorción de instancias públicas por parte del Consejo Provincial de la Mujer le permitió a sus autoridades alcanzar una posición central en el diseño del conjunto de la política social, en detrimento de otras áreas cuyo papel resulta clave en la estructuración social de largo plazo.

Un cuarto aspecto se vincula con el fuerte peso que adquirió el actor empresarial en la implementación de las políticas, en especial en el rubro infraestructura. Enmarcado en un discurso que retomaba muchos de los principios clásicos del peronismo en materia social, paradójicamente el FRHCB priorizó interactuar con los grupos económicos privados, en detrimento de las estructuras municipales o incluso de organizaciones intermedias sin fines de lucro. Pero el problema no estriba en sí mismo en esa elección, sino en el tipo de relación que se estableció entre Estado Provincial y empresarios, donde aquel no mostró capacidad efectiva para controlar a estos.

Un quinto elemento a destacar es la escasa participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas contra la pobreza en el Conurbano. Ante un confuso escenario respecto a la densidad de entidades intermedias existentes, se operó durante una primera etapa a tientas, con escasa información calificada. Luego, cuando a partir de 1993 los temores a estallidos sociales fueron disminuyendo, se avanzó en un proceso de centralización de las decisiones en manos del Gobernador y su esposa, quienes priorizaron las estructuras organizacionales afines (en muchos casos de clara filiación justicialista) para efectos de instrumentar las acciones.<sup>31</sup>

En suma, este conjunto de problemas detectados en la estrategia aplicada en el Conurbano da cuenta de un elemento propio de las tradiciones asistencialistas: la incapacidad para atacar las causas del problema, limitándose a actuar sobre algunas de sus consecuencias más visibles. De tal manera, el tipo de acciones reseñado tienen una doble y contradictoria faceta: por un lado

conducen a una continuidad *ad infinitum* de la ayuda, con los consiguientes costos de largo alcance en términos de recursos financieros y burocráticos del Estado; por el otro, cristalizan la dependencia de los pobres respecto a quien les brinda la ayuda, con el beneficio político coyuntural que eso representa para el gobierno de turno.

## Los límites de las acciones a escala nacional

Aunque la oferta de programas sociales nacionales destinados a la población pobre resulta dispersa y fragmentada, sin duda alguna es la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) el organismo que en los últimos años ha adquirido centralidad en la materia, razón por la cual es pertinente analizar los principales aspectos de su funcionamiento global.<sup>32</sup>

Tras más de cuatro años al frente del gobierno nacional, y luego de que el promocionado Plan Social de inicios de 1993 se desvaneciera sin transformaciones significativas en materia de cómo enfrentar la pobreza, Menem decidió crear —y poner bajo su órbita directa— la Secretaría de Desarrollo Social en febrero de 1994, con la supuesta intención de que esta coordinase las múltiples acciones en marcha. Para observar en qué medida semejantes objetivos se han cumplido desde entonces, en términos de capacidad de gestión pública expresada en la construcción institucional de alta calidad, se requiere evaluar diferentes aspectos, entre otros la coherencia de los cuadros burocráticos involucrados, la relación de estos con los actores sociales directa o indirectamente vinculados con la temática de la pobreza, así como los recursos económicos y simbólicos movilizados.

En sus primeros pasos, la SDS avanzó poco respecto a los explícitos objetivos para los cuales fue creada provocando el desmembramiento del Ministerio de Salud y Acción Social. Aunque son muchas las razones que confluyen para explicar esa deslucida actividad inicial, una sobresale en particular: el desinterés de Menem por la temática de la pobreza.<sup>33</sup> Su decisión de nombrar al frente del organismo a Luis Prol, un funcionario leal pero sin antecedentes previos en materia social, así lo certifi-

ta del Consejo y la población pobre bonaerense.

31. Este proceso marca también, aunque de modo tangencial, el escaso peso que tuvieron los organismos crediticios multilaterales en el marco de la política frente a la pobreza para el Conurbano Bonaerense, toda vez que sus recomendaciones generales en torno al fortalecimiento de la sociedad civil no fueron tomadas en cuenta.

32. Es menester realizar aquí una aclaración importante. La elección de estos planes e instituciones no implica dejar de reconocer la existencia de otras líneas de acción a nivel nacional, que según el recorte analítico que se haga podrían llegar a ser también muy importantes. Prueba de ello es el trabajo de Martínez; Canet; y Libonatti (1994), en el cual las acciones analizadas son las siguientes: a) Programa Materno-infantil y Nutricional (PROMIN); b) Programa Social Agropecuario; y c) Plan Arraigo.

33. Aunque en un principio puede resultar paradójica la decisión presidencial de crear una Secretaría específica y a su vez darle poca jerarquía, lo cierto es que Menem se basó siempre en un argumento en parte cierto pero también falaz: la pobreza había disminuido desde que él se había hecho cargo del gobierno y por ende no era necesario darle una importancia central en la agenda de problemáticas a enfrentar. Dejaba de lado el particular hecho de que cuando asumió en julio de 1989 los índices de pobreza por ingreso reflejaban los devastadores efectos de la hiperinflación.

ca. Como lógica consecuencia de esta situación, los recursos económicos destinados a enfrentar la pobreza a escala nacional fueron de entrada poco significativos, a la par que el escaso apoyo político en el más alto nivel no facilitaba la resolución de los problemas administrativos detectados en su momento por el mismo gobierno (por ejemplo, la superposición de funciones entre los diferentes organismos públicos con influencia en acciones de lucha contra la pobreza).

Fue durante la estratégica etapa de campaña electoral para la elección presidencial, en 1995, cuando la SDS alcanzó mayor peso y visibilidad al interior del aparato estatal argentino y también hacia la sociedad. Esto se manifestó, por ejemplo, en la llegada de Eduardo Amadeo al frente del organismo.<sup>34</sup> En la redefinición hacia un papel más activo, la Secretaría expandió sus tareas, lo cual se expresó en una multiplicidad de programas que, hacia 1996, sumaban veintiséis.<sup>35</sup> En una primera lectura, la diversidad de líneas de acción parece estar indicando la correcta y estratégica decisión político-técnica de enfrentar el problema de la pobreza desde una multiplicidad de ángulos. Sin embargo, cuando se analiza con mayor atención al conjunto de estas acciones, se observa como aquellas medidas más asistencialistas fueron priorizadas en desmedro de las acciones promocionales, aun cuando estas últimas alcanzaran amplia difusión discursiva.

En este marco, los esfuerzos por construir estructuras burocráticas acordes a los desafíos sociales más relevantes se quedaron a mitad de camino. Mientras parte del personal administrativo sigue operando bajo modalidades propias de una etapa anterior (ligada a cómo funcionaba el área de “acción social” del Ministerio de Salud), otros sectores del funcionariado actúan bajo un régimen ligado a contratos temporales, los que aun significando salarios más altos igual propician una alta tasa de rotación. De esta combinación derivan resultados negativos en lo que se refiere a capacidad burocrática de gestión, toda vez que en uno y otro caso los esquemas de incentivos al funcionariado están viciados, obstaculizando la conformación de una carrera especializada o un sólido aprendizaje orga-

nizacional. En este contexto, ciertos núcleos de alto saber técnico quedan aislados y sin posibilidad de afectar virtuosamente el funcionamiento general de la Secretaría.

Apoyos políticos mutables (asociados a las urgencias del Poder Ejecutivo Nacional) y estructuras burocráticas endebles han dado como resultado una notoria falta de autoridad social, aun cuando la Secretaría aspiró desde su creación a ocupar dicho lugar. Prueba de ello es la cuestión del manejo de los fondos. Del conjunto de los recursos económicos destinados a planes sociales ligados con la pobreza, la SDS manejaba, en forma directa y hacia 1996, aproximadamente 300 millones de pesos.<sup>36</sup> Tomando en cuenta la cantidad de líneas de acción articuladas desde este organismo, así como la cobertura nacional que se proponía, cabe acotar las limitaciones estructurales provocadas por la magnitud de dinero movilizado.

Lo anterior no implica que sean escasos los recursos destinados a los grupos más necesitados, toda vez que los mismos ascienden a 3.700 millones. Lo que sucede es que semejante cifra está dispersa en 48 programas y 97 subprogramas, operados desde diferentes áreas del Estado que van más allá de la SDS. Como se afirma en un informe encargado por altas fuentes oficiales dispuestas a acortar espacios de acción a la Secretaría, las características institucionales que enmarcan las acciones nacionales contra la pobreza se caracterizan por: “a) la superposición de responsabilidades jurisdiccionales en el propio ámbito de la Administración Nacional, a través de diversas agencias federales gestionando, financiando y/o controlando la ejecución —por otros niveles de gobierno— de programas con numerosas características en común u orientados a la misma población objetivo; b) la superposición y falta de coordinación entre programas que proveen beneficios y/o prestaciones similares o altamente complementarias, sin una adecuada coordinación horizontal de sus acciones; y c) la presencia de programas de escasa envergadura presupuestaria” (Dexcor S.A., 1998). Puede señalarse, en suma, la incapacidad de la Secretaría de Desarrollo Social para articular, con racionalidad y en

34. Se trataba de un conocido economista cercano al Gobernador de Buenos Aires, por lo cual en su momento se interpretó este recambio como una cesión de espacios de poder por parte de Menem en favor de Duhalde.

35. Una puntualización de los mismos dará una idea de las acciones que la SDS tenía a su cargo luego de dos años de puesta en marcha: 1) Provisión de Agua y Saneamiento SSV; 2) Políticas Sociales Comunitarias (POSO-CO); 3) Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI); 4) Programas Huerta (PROHUERTA); 5) Programa Social Nutricional (PROSONU); 6) Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC); 7) Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO); 8) Acciones del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAD); 9) Plan de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil; 10) Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil; 11) Acciones de la Dirección Nacional de Emergencias Sociales (DINES); 12) Programa de Desarrollo Social en Áreas de Frontera del NOA y NEA con NBI (PROSOFA); 13) Programas de Financiamiento a Municipios; 14) Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MCED); 15) Programas del Consejo Nacional del Menor y la Familia; 16) Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo; 17) Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR); 18) Proyecto Integral de Comunidades Aborígenes en el Departamento Ramón Lista (Formosa); 19) Pensiones No Contributivas; 20) Subsidios Institucionales; 21) Subsidios Personales; 22) Ayuda Solidaria para Mayores (ASOMA); 23) Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI); 24) Mejoramiento de Barrios; 25) Programa Arraigo; y 26) Programas de Vivienda de la Subsecretaría de Vivienda (Secretaría de Desarrollo Social, 1996).

36. Es importante remarcar que la llegada de Amadeo a la Secretaría significó un importante aumento en los recursos efectivos que esta agencia maneja. Mientras en 1996 controlaba la cifra indicada, al momento en que aquel asumió su cargo el presupuesto neto era de cien millones de pesos.

forma transparente, esa enorme masa de recursos económicos.

Estos problemas pusieron al organismo en una posición fácilmente manipulable en función de las disputas políticas, más precisamente partidarias. Mientras se desdibujaba el peso de los programas promocionales y se anunciaba una distribución de fondos en forma directa hacia los municipios, en medio de una fuerte disputa el interior del peronismo de cara al proceso electoral de 1999, Menem decidió utilizar la SDS para debilitar las aspiraciones del gobernador Duhalde. Por ese motivo colocó a Ramón Ortega (en ese momento pre-candidato leal al Presidente) al frente de la política contra la pobreza a nivel nacional, sin que mediasen críticas claras al modo en que Amadeo estaba desarrollando sus funciones. Aun cuando los pasos iniciales del nuevo funcionario estuvieron ligados a situaciones de urgencia y a la conformación de su *staff* de confianza (el cual reconoce algunos nombres de relieve desde el plano técnico), los antecedentes del Secretario y la dinámica generada por las reglas de juego vigentes, permiten suponer un retroceso hacia prácticas de corte asistencialista de viejo cuño. Una vez más, el beneficio de la duda cobra sentido.

#### 4) Un intento por explicar las diferencias

Vale la pena iniciar esta parte del trabajo mencionando el lugar que ocupa hoy la pobreza en ambos países. En el caso chileno, sobresalen al menos tres aspectos, que dan cuenta de lo sucedido en los últimos veinte años: a) una menor proporción, respecto al período militar, de la población en situación de pobreza e indigencia, lo cual marca un paulatino y fuerte descenso; y b) la permanencia de un “núcleo duro” de pobreza y extrema pobreza, vinculada (aunque no en forma exclusiva) a las áreas rurales; y c) como un tema conexo, una marcada desigualdad, expresada por ejemplo en el Índice de Gini, que muestra una cristalización regresiva de la distribución del ingreso desde los años ochenta.

En cuanto a Argentina, es evidente que la pobreza constituye uno de los aspectos centrales de su estructura social,

ubicándose como cuestión en la intersección entre algunos desafíos no resueltos del pasado y ciertos temas emergentes del presente. Detrás de la evolución cuantitativa del número de pobres se esconde la presencia de algunos elementos que, existiendo en las décadas previas (como las dificultades globales para detener y revertir el deterioro en las condiciones de vida material de las personas y la desigualdad en la distribución del ingreso), se han acentuado en el presente. Pero al mismo tiempo, la pobreza también parece estar potenciando algunas cuestiones vinculadas de una u otra forma a la exclusión y desintegración social, entre los que destaca la mayor visibilidad y percepción pública de temáticas como violencia, drogadependencia, alcoholismo y prostitución, entre otros. En suma, no solo se está ante una pobreza heterogénea, sino que al mismo tiempo se diversifican los problemas sociales asociados a dicho fenómeno.

Atendiendo a estos escenarios, es apropiado enfatizar el papel que juegan las instituciones en la cristalización de determinados patrones de articulación entre la sociedad y el Estado, que se expresan a su vez en la relación entre la gobernabilidad democrática y la capacidad de gestión pública. El recorrido previo permite esbozar dos escenarios. Por una parte, y esto quedó expresado tenuemente en el caso chileno, se observa cómo, dadas determinadas condiciones contextuales, las reglas de juego que pautan las relaciones entre los diferentes actores involucrados en la lucha contra la pobreza permiten agregar intereses e impactar favorablemente sobre la problemática. Durante la presente década se avanzó en la institucionalización de mecanismos de cooperación entre actores sociales y estatales, facilitando así el diseño y puesta en marcha de políticas frente a la pobreza con perspectivas de largo alcance, en tanto componente central de la agenda del Estado. Esto implica un reconocimiento, por parte de los sectores relevantes, de la importancia que para el futuro político, económico y social de largo plazo tiene establecer consensos básicos sobre ciertas formas y contenidos de *policies* estratégicas, así como facilitar el avance hacia el fortalecimiento burocrático de las agencias encargadas de la

gestión de las mismas.<sup>37</sup> En síntesis, puede señalarse que la forma en que Chile ha venido enfrentando la pobreza en los años noventa demuestra la construcción de una gobernabilidad democrática capaz de dar lugar a ciertas necesidades urgentes de los grupos subalternos, lo cual facilita un creciente avance en la capacidad de gestión pública en dicha área. Durante los años noventa, se ha observado en Argentina una dinámica donde sobresalen los comportamientos particularistas de actores interesados en mantener prácticas residuales de lucha contra la pobreza, ubicando a estas en un lugar secundario en la agenda de temáticas públicas, a la par que con un horizonte temporal asociado a las urgencias del gobierno de turno. Por ende, cuando los vínculos establecidos entre actores sociales y estatales alrededor de las políticas frente a la pobreza varían erráticamente, a la luz de estrategias no cooperativas de corto plazo y que atentan contra la construcción de coherentes estructuras burocráticas especializadas, se está en presencia de factores que redundan en marcada debilidad de la capacidad de gestión pública. Esto expresa, tal la definición previa, una gobernabilidad democrática de mínima, limitada a acuerdos entre elites respecto a los valores básicos del orden social y a las reglas fundamentales del régimen político.<sup>38</sup>

Vale desarrollar las aseveraciones anteriores. En Chile, la larga experiencia autoritaria sembró el terreno para la conjunción de dos procesos, los cuales fueron fundamentales en la constitución de consensos básicos que repercutieron sobre los estilos de gestión frente a la pobreza apropiados a la magnitud y características de la misma. El primero fue la existencia de actores sociales dispuestos a interactuar cooperativamente a efectos de dar forma a una agenda social alternativa, lo cual involucra especialmente a dos instancias: una densa red de Organismos No Gubernamentales nacida para atenuar los costos sociales del ajuste neoliberal, y numerosos intelectuales progresistas relegados por el gobierno militar pero con la posibilidad de investigar y/o actuar dentro o fuera del país. El segundo proceso relevante está asociado al aprendizaje social del que fueron protagonistas no solo los actores sociales

mencionados, sino el conjunto del sistema partidario (que “congelado” durante la dictadura emergió redefinido tras el agotamiento de la misma) y los principales actores de la esfera económica (empresarios y sindicalistas). Uno y otro elemento se combinaron virtuosamente al momento del regreso a las prácticas democráticas, en especial en lo que respecta a la forma de enfrentar los altos índices de pobreza.

Asimismo, al arribar al gobierno, la Concertación se encontró con un aparato estatal coherentemente conformado en términos de los desafíos que implicaba la nueva agenda pública. Si bien durante la etapa militar se había adelgazado pronunciadamente su estructura, tanto por la privatización de empresas públicas como por el despido de personal de la administración central, el panorama general era positivo. Un esquema de incentivos precario pero existente y muy bajos niveles de corrupción operarían como facilitadores de las estrategias del gobierno democrático en materia social. Con esta base, los primeros años de Aylwin se caracterizaron por el marcado esfuerzo de mejorar las instancias públicas involucradas en la lucha contra la pobreza. De tal modo, la creación de organismos destinados a operar articuladamente en forma transversal con los Ministerios sectoriales del área social permitió abrir espacios institucionales para que muchos grupos que habían participado en la ayuda a los más necesitados, desde ámbitos no estatales, se incorporasen a la función pública. Fue en el FOSIS donde este fenómeno adquirió mayor densidad, ya que no solo implicó nutrir la burocracia tradicional de perspectivas y modalidades de acción diferentes a las existentes (sin dejar a estas de lado), sino que facilitó la comunicación y coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil constituidas durante los años de autoritarismo. Esto se tradujo, a nivel del conjunto del aparato estatal, en la puesta en marcha de una importante cantidad de nuevos programas sociales, todos ellos destinados a afectar de una u otra manera a la población pobre. Fueron instrumentos que portaron una modalidad superadora de las prácticas neoliberales en la materia (especialmente, ciertas modalidades de focalización y descentralización), las

37. Una visión marcadamente contraria a la indicada es la que sostiene Moulian en un trabajo reciente. Afirma: “El anuncio y continua glorificación del consenso, la gran novedad discursiva del Chile actual, tiene estrecha relación con las estrategias de blanqueo, de la construcción de la imagen del Chile Modelo. Forma parte de la fabricación de un montaje, el del milagro de Chile” (1997:38).

38. Esto no implica negar que durante los años noventa no hayan existido algunos acuerdos sobre ciertas políticas públicas estratégicas (por ej. las vinculadas a la apertura, desregulación y privatización), pero la sustentabilidad de dichos consensos resultará frágil sino se enfrentan los problemas asociados a la pobreza.

que habían predominado en la etapa autoritaria y cuyos principios rectores permanecían vigentes.

El consenso de los partidos que componían la coalición gobernante acerca de la necesidad de atender con rapidez la deuda social dejada por los militares, encontró eco en otros actores relevantes, dando lugar a una difusa red de sectores e instancias involucrados y comprometidos de una u otra forma con la activa acción estatal en esta temática. Mientras el sector más dialoguista de los partidos de oposición (Renovación Nacional) mostraba su decisión de cooperar en la reforma tributaria que permitió inyectar importantes fondos al gasto social, empresarios y sindicatos se mostraron no solo dispuestos a consensuar acuerdos sobre sus propios intereses, sino también a aceptar que el destino de esos nuevos recursos fiscales atendiese necesidades que no los incluía. Esto facilitó, durante el gobierno de Aylwin, una estrategia combinada de estrategias de intervención, sin que la atención a los sectores pobres significara un abandono de áreas sociales más tradicionales y que benefician por sobre todo a los grupos medios, como educación y salud.

Esta conformación de corrientes políticas reformistas constituidas alrededor de las acciones contra la pobreza se tradujo en avances para institucionalizar prácticas y modos de interacción. Sin embargo no resultó una tarea fácil, ya que a lo largo del proceso se registraron situaciones poco claras en términos de los roles en juego, a la par que algunas disputas entre los actores favorables a mejorar la acción frente a la pobreza. Respecto al primer punto, mientras actores estatales reformistas facilitaban recursos políticos, económicos y organizacionales para abrir espacio a las demandas de los pobres, muchos de los nuevos funcionarios públicos —en general, intelectuales provenientes de la red de ONGs— tenían dificultades para situarse en la lógica propia de los espacios de decisión pública en que ahora operaban. En cuanto a las disputas entre algunos de los actores reformistas involucrados, es apropiado remarcar que las mismas nunca alcanzaron visibilidad a lo largo del gobierno de Aylwin, lo cual da cuenta de una estrategia global adopta-

da por la Concertación en ese período, en términos de resolver los conflictos de forma tal que estos no trascendieran a la luz pública.

Es posible interpretar lo realizado entre 1990 y 1994 afirmando que los logros alcanzados en impulsar el fortalecimiento de la organización social y el apoyo a la generación de recursos genuinos por parte de los pobres sirvieron para generar “poderes compensadores”, promovidos desde el Estado y apropiados por los más necesitados a través de la mediación de los actores reformistas. Asimismo, se logró articular con éxito el corto y el largo plazo: por una parte, fue apropiada la decisión de continuar con el grueso de las acciones inauguradas durante la dictadura para atender a la extrema pobreza (entre las que destacan programas materno-infantiles y diversos subsidios); por otra; se avanzó en algunos cambios graduales pero importantes en materia de educación y salud, con implicancias inter-temporales importantes en términos de “capital humano”.

La llegada de Frei al gobierno se tradujo, lentamente, en una menor visibilidad de las acciones dispuestas para enfrentar la pobreza, en especial por la disminución de los recursos políticos destinados al efecto. Esto no fue un resultado inmediato del cambio de administración, toda vez que la puesta en marcha del Programa Nacional de Superación de la Pobreza en 1994 significó un esfuerzo adicional a lo que se venía haciendo en la materia, el cual buscó ser reforzado con la creación del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, ámbito donde se involucraron de manera no vinculante los sectores relevantes de la sociedad civil. A esto se agregaron aumentos importantes en los fondos destinados a enfrentar la pobreza, así como la creación de una serie de programas sustentados en novedosos estilos de gestión (que se sumaron a los creados por el gobierno anterior).

No obstante estas señales positivas, es posible constatar que con el paso del tiempo el gobierno de Frei relegó la acción contra la pobreza, por lo cual la misma ya no ocupaba el lugar central que tuvo durante la etapa encabezada por su antecesor. El hecho de que el PNSP y el CNSP hayan ido diluyendo

su pujanza y centralidad inicial evidencian una nueva fase en la dinámica relación entre los actores sociales y estatales. En este sentido se explica lo sucedido cuando, a medida que se consolidaron los avances en la reducción de la pobreza, muchos actores de la sociedad y el Estado intentaron introducir a la agenda pública nuevas problemáticas, que ligadas a la pobreza, intentaban ir más allá de este fenómeno.

Así, cuando aquellas mismas corrientes políticas que habían facilitado la introducción de las demandas de los sectores pobres a la esfera decisional intentaron plantear un nuevo desafío, el de enfrentar la desigualdad en sus diversas manifestaciones, la situación se modificó. Algunos de los actores que antes habían ayudado de una u otra manera a volcar esfuerzos en la lucha contra la pobreza (a través de una actitud que facilitaba o al menos no obstaculizaba el accionar de los actores reformistas) ahora sintieron peligrar sus intereses más vitales, de tal modo que los partidos políticos de oposición, los grupos empresariales y los intelectuales afines a unos y otros, se dieron a la tarea de participar activamente en defensa de sus posiciones. Dicha situación condujo a Frei, en tanto árbitro de las disputas al interior de la Concertación pero también del Estado, a desplazar de sus posiciones a los actores estatales más reformistas, quitando en ese movimiento también espacio a actores sociales ya en proceso de transformación, situación ejemplificada en las ONGs. A esto se sumó la presión interestatal de los ministerios más tradicionales del área social, como salud y educación, en pos de mantener e incluso expandir sus propios recursos, lo cual repercutió directamente sobre el grado de prioridad otorgado a las acciones contra la pobreza entre 1994 y 1996.

Veamos este punto con algún detalle. Hacia 1996 existían un conjunto de 125 programas prioritarios de inversión social. De ellos, un 72,8% (91 programas) eran de reciente creación, ya en democracia. El 27,2% restante (34 programas) existían con anterioridad a 1990. Mientras el primer grupo opera casi en su globalidad a través de los organismos creados por el primer gobierno de la Concertación, en su mayor parte priorizan una selectividad no estigmatizante

(un 66%). Por su lado, las acciones que ya venían siendo instrumentadas desde las décadas anteriores conservan en su mayoría un carácter universalista que no alcanza a estar a las alturas de los nuevos desafíos (34%).<sup>39</sup> Desde este punto de vista, los esfuerzos democráticos en pos de la construcción de un nuevo tipo de gestión pública, menos homogénea y más focalizada en términos territoriales y de grupos vulnerables, parecería estar consolidándose lentamente (PNSP, 1996).

Sin embargo, cuando se analiza al conjunto de las acciones sociales a la luz del gasto social, se descubre un problema de envergadura: los programas nuevos, creados a partir de la instauración democrática, solo absorben un tercio de los recursos económicos destinados a estos programas (30,8%), quedando la proporción restante (69,2%) para las modalidades tradicionales propias del modelo de posguerra (Hardy, 1997a).<sup>40</sup> Esto permite sugerir, junto a Mac Clure y Urmeneta, que “antiguos y nuevos programas se yuxtaponen unos a otros, sin que aparezca con claridad la forma en que apuntan a los puntos medulares” (1996:55). Tal lo sugerido, estos problemas pueden ser interpretados como resultados de la disputa al interior del Estado, donde los actores vinculados a los Ministerios tradicionales del área social han triunfado en la lucha por los recursos, desplazando del grueso de los mismos a aquellos sectores cuyos intereses e ideas son favorables a priorizar las nuevas formas de lucha contra la pobreza.

Parecería ser que, una vez transcurrida la fase entusiasta respecto al retorno democrático (y el deseo bastante generalizado por saldar la “deuda social” dejada por el gobierno militar), los principales actores se mostrarían menos dispuestos a consolidar acuerdos en torno a las políticas que benefician a los más necesitados, sobre todo cuando la discusión se extiende hacia la temática de la desigualdad. Esto implica, por un lado, una menor preocupación por la mejoría del funcionamiento de las agencias estatales responsables de ese tipo de políticas; por el otro, una relación menos cooperativa entre los funcionarios del área y los sectores sociales involucrados de una u otra forma en la temática.

39. Esto puede conducir a confusiones, toda vez que la gestión militar focalizó el grueso de los recursos sociales en la extrema pobreza. Sin embargo, al mirar el conjunto de los programas, dicha tendencia queda subsumida por lo realizado desde 1990 a la fecha.

40. Es pertinente realizar una aclaración en cuanto a los recursos económicos involucrados en la lucha contra la pobreza. Estos 125 programas prioritarios de inversión social absorbían, a julio de 1996, cerca de dos mil millones de dólares (PNSP, 1996).

En Argentina, la agenda de cuestiones con la que se encontró Menem al arribar al gobierno en 1989 no tenía a la pobreza como uno de los problemas centrales, aun cuando la misma llegaba a niveles nunca antes observados en el país. Una relación entre sociedad y Estado en plena desestructuración sentó las bases para que ciertas temáticas se impusieran por sobre el campo de lo social. La lucha abierta entre intereses contrapuestos caracterizaba por entonces a los actores sociales, lo cual se combinaba con las debilidades extremas del Estado. En ese contexto se inició la etapa más profunda del ajuste estructural.

Durante los primeros años del gobierno justicialista (1989-1991), las acciones contra la pobreza alcanzaron apenas un *status* residual, continuando así con prácticas asistencialistas y clientelares que habían tenido algún éxito décadas atrás, en los cuales el auge del modelo de posguerra hacía de la pobreza un problema menor. Es recién cuando la macroeconomía ingresa en una fase de estabilidad y crecimiento que algunos actores estatales facilitan recursos para la lucha contra la pobreza. Con prioridad en la zona más poblada del país (el Conurbano Bonaerense) y luego a nivel nacional, empezó a vislumbrarse una política pública más o menos visible destinada a enfrentar dicha problemática.

Sin embargo, el modo en que se lo ha hecho desde entonces indica una marcada debilidad de la capacidad de gestión pública en esta área. Las acciones emprendidas respondieron solamente a la decisión de corto plazo de los líderes del Poder Ejecutivo (tanto a nivel nacional como provincial), sin espacio de acción para actores reformistas. Cabe acotar, al respecto, la debilidad de las ONGs y el escaso papel jugado por los intelectuales que, en formas muchas veces indirecta (consultorías, contratos breves, etc.) actúan dentro de la administración pública, así como el poco éxito que han tenido las recomendaciones formuladas por los organismos crediticios internacionales en cuanto al modo de enfrentar la pobreza.

Las áreas sociales del Estado argentino no poseen la coherencia ni los recursos necesarios para actuar eficazmente, lo cual es más en aquellas espe-

cíficamente destinadas a enfrentar la pobreza. Aun cuando en el plano del discurso se reconoce la necesidad de desactivar aquellas prácticas administrativas (normas, procedimientos, líneas de autoridad, comportamientos corporativos, etc.) que obstaculizan la construcción de estilos de gestión aptos para responder a los desafíos emergentes, poco se ha hecho recientemente al efecto. En vez de actuar sobre las restricciones operantes, el gobierno justicialista optó por privilegiar la delegación de algunas tareas claves en la lucha contra la pobreza en grupos empresariales que actúan persiguiendo maximizar sus ganancias, así como en organizaciones de la sociedad civil que, al depender del apoyo estatal para poder sobrevivir, solo se limitan a gestionar una serie de acciones que el Estado renunció a instrumentar por falta de recursos burocráticos. Pero ambos actores sociales, en tanto reemplazan al Estado en vez de complementarlo, no son portadores (por causas diferentes) de estilos de acción apropiados para contrarrestar la tendencia clientelística y asistencialista en materia de acción social, la cual es mantenida y promovida por actores estatales interesados en enfrentar la pobreza de acuerdo a los ritmos electorales o, en su defecto, por temor al estallido anómico de los sectores con mayores necesidades y/o menores recursos.

En suma, la coexistencia de prácticas propias de la centralidad estatal en el Conurbano Bonaerense y de acciones puntuales amparadas por un discurso modernizador promovidas desde la Secretaría de Desarrollo Social no resultan antagónicas, existiendo más bien una especie de “coherencia perversa” entre ambas modalidades. En tal sentido, consolidar clientelas políticas y asistir puntualmente respecto de algunas necesidades de corto plazo conduce a obstaculizar la conformación de un cierto entramado de calidad institucional, habilitado para facilitar el agrupamiento de todos los sectores involucrados en la lucha contra la pobreza, por ejemplo en términos de una red que facilite la negociación de consensos. En suma, lo que predomina en materia de lucha contra la pobreza es una difusa coalición de actores con estrategias no cooperativas, dispuestos a fomentar un

tipo de prácticas exclusivamente asociadas a sus objetivos particulares de corto plazo.

La gobernabilidad democrática construida en Argentina desde el retorno a las prácticas pluralistas una década y media atrás, que claramente expresa consensos respecto a ciertos valores fundamentales y formas de organización del régimen político, no parece alcanzar al conjunto de las principales políticas públicas, ya que la aceptación colectiva respecto a la lucha contra la inflación o incluso la privatización de algunos servicios públicos, no ha alcanzado a la cuestión del modo en que debe enfrentarse la pobreza y la desigualdad.

## 5) Epílogo

Como se esbozó en un inicio, la relación entre gobernabilidad democrática y capacidad de gestión pública resulta compleja y dinámica, ya que mientras la primera es fruto de un agregado de niveles, de los cuales las políticas públicas estratégicas son el último escalón (no por eso el menos importante), la segunda puede variar en cada área de *policies*. Es evidente que cuantas más sean las esferas de acción pública donde se manifieste capacidad de gestión en tanto combinación virtuosa de coherencia burocrática y relación cooperativa entre actores estatales y sociales, esto expresará el mayor alcance que tendrá la gobernabilidad democrática de un país. Está claro también que en caso de alcanzarse ciertos consensos que incluyan a los sectores beneficiarios de aquellas políticas, aun cuando los protagonistas de los acuerdos en las instancias decisorias sean intermediarios con representatividad entre dichos grupos y no ellos mismos, se podrá registrar una mayor amplitud en el concepto mismo de gobernabilidad a la par que reforzar la capacidad para gestionar la “cosa pública”. Es evidente, en suma, que no alcanza con tener la burocracia más eficiente, la sociedad más articulada y el régimen más democrático si cada uno de estos aspectos se presenta en forma aislada y particular. Se requiere de entramados institucionales con ciertas características, capaces de facilitar una combinación virtuosa de dichas esferas, en tanto permitan relaciones cooperativas entre los actores

relevantes de cada una de ellas. Sintetizando, a lo largo del trabajo se ha puesto especial énfasis en el modo en que la política impacta sobre las políticas, no obstante lo cual cabe dejar abierto el interrogante analítico sobre el modo en que las *policies* transforman a la misma *politics*.

Cuando desde el plano teórico-conceptual se avanza hacia lo sucedido en los años noventa en Chile y Argentina respecto a la lucha frente a la pobreza, la evidencia presentada da muestras de ciertas diferencias importantes en el modo en que Estado, sociedad y régimen político se alimentan entre sí en forma bastante positiva en el caso chileno, impactando (a la par que beneficiándose de) en las acciones destinadas a resolver algunos de los problemas sociales más relevantes. No parece éste, sin embargo, el feliz final de la historia en el caso chileno. Los retrocesos experimentados en la materia durante la etapa de Frei (respecto a lo realizado durante el gobierno anterior) coinciden en algún punto con los vaivenes que este tipo de acciones ha venido teniendo durante los años noventa en el caso argentino. Más aún, la cuestión de la desigualdad y sus múltiples aristas deja al descubierto al menos una notable asignatura pendiente: la necesidad de fortalecer (Chile) y construir (Argentina) instituciones de mejor calidad, que sean facilitadoras de prácticas cooperativas y decisiones incluyentes. ¿Será esto posible tras la transformación neoliberal que a su manera, con tiempos y modalidades diferentes, experimentaron ambos países en los últimos veinte años?

## Bibliografía

Aguilar Villanueva L. 1993. “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva L. (ed.) *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano JP. 1995 “Política fiscal y desarrollo social”, en Pizarro C, Raczyński D, Vial J, (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Santiago: CIEPLAN / UNICEF.

Banco Mundial. 1997 *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C.: Banco Mundial.

Beccaria L, López N. 1996, “El debilitamiento de los mecanismos de integración social”, en Beccaria L, López N. (comps.) *Sin Trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF / Losada.

- Bertranou J. 1995 "Estructurando la política. El papel de las instituciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1/95, México, enero-marzo.
- Beyer H, Irarrázaval I. 1995 "Logros en pobreza, ¿frustración en la igualdad?", en *Puntos de Referencia*, N° 159, Santiago: Centro de Estudios Públicos, octubre.
- CEPAL 1993. *La pobreza en Chile en 1992*, Santiago: CEPAL.
- CIPPA (Centro de Investigación sobre Pobreza y Políticas Sociales en Argentina) 1991. *El país de los excluidos*, Buenos Aires: CIPPA.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) 1994. *El mundo de los pobres*, Santiago: CNSP.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) 1995. *Tercer estado de avance. Resumen Ejecutivo*, Santiago: CNSP.
- Danani C, Chiara M, Filc J. 1996 "El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional", *Informe de Investigación del Instituto del Conurbano Bonaerense*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dexcor S.A. 1998. *Informe Final, Sumario Ejecutivo*. Resultado 14: Propuesta para la administración de los programas sociales, Buenos Aires.
- Evans P. 1996 "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- Evans P. 1998. "Alternativas al Estado desarrollista", en *Nueva Sociedad*, 155, Caracas, mayo-junio.
- FOSIS 1992 *Informe*, Santiago: MIDEPLAN.
- Fox J. 1993 *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca: Cornell University Press.
- Friedland R, Alford R. 1993 "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", en *Zona Abierta*, N° 63/64, Madrid.
- Gallo D, Porchetti C. 1997 "Chiche Duhalde. Evita de las manzaneras", en *Noticias*, Año XX, N° 1058, Buenos Aires, abril.
- Glaessner P; Woo Lee K. Sant' Anna AM, St. Antoine JJ. de. 1995. *Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia Latinoamericana*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Gourevitch P. 1993. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hall P. 1993 *El gobierno de la economía*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hardy C. 1997a *Las políticas sociales en Chile* Santiago: Mimeo.
- Hardy C. 1997b *La reforma social pendiente*. Santiago: Chile 21.
- Larrañaga O. 1994 *Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Chile 1987-1992*, Serie Investigación I-77, Santiago: ILADES / Georgetown University.
- Mac-Clure O. 1994 *¿Exclusión en Chile? De la desintegración a la integración*, Santiago: OIT.
- Mac-Clure O, Urmeneta R. 1996 *Evaluación de las políticas frente a la pobreza y la exclusión social en Chile*, Santiago: OIT.
- Maira L. 1995 *Superando la pobreza, construyendo la equidad*. Santiago: MIDEPLAN.
- March J, Olsen J. 1997 "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, México, primer semestre.
- Meltsner A. 1992 "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva L. (ed.) *La hechura de las políticas*, México: Miguel Angel Porrúa.
- Méndez JL. 1993 "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Foro Internacional*, N° 131, México, enero-marzo.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOySP) 1997. *Informe Económico*, Año 6, N° 20, Buenos Aires.
- Minujin A. (ed.) 1993 *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires: UNICEF / Losada.
- Minujin A, Kessler G. 1993 "Del progreso al abandono. Demandas y carencias de la nueva pobreza", *Documentos de Trabajo* N° 16, Buenos Aires: UNICEF Argentina.
- Minujin A, Kessler G. 1995 *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires: Planeta.
- Minujin A, López N. 1993 "Sobre pobres y vulnerables: el caso argentino", *Documento de Trabajo* N° 18, Buenos Aires: UNICEF Argentina.
- Moulian T. 1997 *Chile Actual. Anatomía de un mito*, Santiago: ARCIS Universidad/Lom.
- North D. 1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell G. 1997 *Contrapuntos*, Buenos Aires: Paidós.
- Plan de Justicia Social 1993. *Propuesta para programas sociales del Plan de Justicia Social*, Documento de Trabajo, La Plata.
- Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) 1996 *Seguimiento y evaluación. Informes propositivos*, Comité Interministerial Social, Santiago.
- Prévôt-Schapira M-F. 1996 "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994", en *Revista Mexicana de Sociología*, 2/96, México, abril-junio.
- Repetto F. 1994 "Política social entre la democracia y el desarrollo", en *Nueva Sociedad*, N° 131, Caracas, mayo-junio.
- Repetto F. 1995a "La pobreza y sus impactos en la nueva relación economía-política: una perspectiva latinoamericana", en *Síntesis*, N° 23, Madrid.
- Repetto F. 1995b *La nueva cuestión social, las viejas respuestas públicas (O el vínculo entre pobreza y asistencialismo en el marco del ajuste estructural)*, Tesis de Maestría, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires.
- Repetto F. 1997 *Capacidad estatal y políticas frente a la pobreza: los casos de Chile y Ar-*

gentina (1990-1996), Tesis Doctoral, Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales, FLACSO México, México.

Repetto F. 1998 “Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Año 7, N° 12, México, junio.

Schkolnik M. 1995 “Políticas sociales y estrategia para mitigación de la pobreza en Chile”, paper presentado al *XIX Congreso de LASA*, Washington, septiembre.

Sikkink K. 1993 “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neo-institucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128, Buenos Aires, enero-marzo.

Torche A. 1987 “Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas”, en Larraín F.(ed.) *Desarrollo económico en democracia*, Santiago: Universidad Católica.

Torrado S. 1996 “Vivir apurado para morir joven (Reflexiones sobre la transferencia intergeneracional de la pobreza)”, en *Sociedad*, N° 7, Buenos Aires, octubre.

Valdés Ugalde F. 1995 *Cambio institucional y acción colectiva: nuevos alcances en economía política*, México: CEPAL.

Vergara P. 1990 *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988*, Santiago: FLACSO Chile.