

## **REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA Y CAMBIO EN EL PARADIGMA DE INTEGRACIÓN SOCIAL EN CONTEXTOS DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO. Argentina y Uruguay en clave comparada (1990-2005), de Adriana Clemente Ed Espacio, 2021**

*Martín J. Moreno*

Investigador Centro de Estudios Ciudad -FCS/UBA y CENEP

*Gimena Rojo*

Investigadora Centro de Estudios Ciudad-FCS/UBA

Recibido: 14 de octubre de 2021

Aceptado: 14 de octubre de 2021

En el libro, resultado de la tesis doctoral de la autora, indaga acerca de los procesos de reforma del Estado que se dieron en América Latina (AL) entre 1990 y 2005 y las modificaciones en los canales de integración social como resultado de esa reforma. Para el estudio se toman los casos de Argentina y Uruguay y se analiza en términos comparativos el rol que tuvieron los gobiernos nacionales en esos procesos de cambio, con especial énfasis en los procesos de endeudamiento externo y su impacto en la orientación e implementación de las políticas sociales destinadas a los sectores vulnerables.

La selección de los casos se basó en los altos niveles de integración social (expresado en los indicadores de desarrollo humano: educación, migración, urbanización, redistribución del ingreso y movilidad social) que presentaban los países antes de las reformas del Estado y que, a su vez, habían atravesado procesos de sobreendeudamiento con elevada conflictividad social al término de esos procesos.

Como elemento central del inicio de este proceso de reforma del Estado en AL, se plantea la ruptura, algunas décadas antes, entre las concepciones del bienestar y el rol del Estado en tanto

responsable de garantizar las condiciones para su desarrollo, ruptura que sin dudas se expresa con más fuerza al inicio de la década de los 90.

La hipótesis central que guía la investigación postula que las reformas neoliberales desarrolladas en América Latina, y particularmente en los países con mayor desarrollo relativo, requirieron cambios en la macroeconomía -con impactos en los sistemas de protección social- para lo cual resultó necesario que los componentes de la seguridad social, asociados al mercado de trabajo, sean reemplazados por herramientas de ayuda social. Finalizadas dichas reformas en el sistema de protección social, los programas centrados ahora en la ayuda a los sectores vulnerables pasan a ser conceptualmente (no presupuestariamente) imperantes dentro del sistema. En consecuencia, ese proceso origina diferentes resultados según las condiciones de partida y la posición de los actores políticos. Allí radica la importancia de los determinantes económicos y sociales; el endeudamiento externo y los compromisos derivados que de él se desprenden constituyen un determinante clave.

De la hipótesis principal se desprende una serie de hipótesis asociadas: la primera hace referencia al éxito que tuvieron, desde la visión de sus promotores, las reformas neoliberales evidenciado empíricamente más en la escisión entre la ayuda social y el sistema de seguridad social, que en la mejora de los indicadores clásicos de bienestar. La segunda retoma las condiciones asociadas a la efectividad de la reforma del Estado Social en países con cierto desarrollo relativo; éstas son: restricciones presupuestarias expresadas en reducción del gasto social, alto endeudamiento externo y generación de adhesiones locales en las áreas reformadas. La tercera hipótesis asociada hace también referencia a las consecuencias exitosas de las reformas en cuanto a la producción de nuevas institucionalidades enfocadas ahora en la atención de la pobreza, lo que supone el surgimiento de una nueva racionalidad técnica tanto para decisores políticos como para efectores de las nuevas políticas de atención. Por último, se plantea que el éxito de las reformas del Estado en el campo de las políticas sociales está relacionado con la desvinculación de las políticas asistenciales del sistema de protección, en donde la seguridad social, es (era) su elemento principal.

A partir de lo planteado anteriormente, la autora se propone indagar fundamentalmente sobre los cambios producidos en los modelos de integración social expresados en la política social, como resultado de las condicionalidades provenientes del endeudamiento externo, a partir del análisis

del proceso de negociación y diseño de programas sociales en los países seleccionados (Argentina y Uruguay).

Si bien el trabajo se centra en el período 1990-2005, se hace hincapié en que el proceso de reforma del Estado que se dio en los países de la región, como fenómeno más general, hacia fines de la década del 70, denotado en la descentralización (fundamentalmente en educación y salud), como resultado del fenómeno de la globalización y el reforzamiento del discurso neoliberal, en el momento en que AL atravesaba una recuperación democrática. Resultado de ello son tres décadas en las que se aplicaron una serie de ajustes fiscales (o de primera generación) y reformas institucionales (o de segunda generación) para la consolidación del nuevo paradigma.

El libro consta de seis capítulos, una Introducción, un apartado donde se presentan las conclusiones, además de la correspondiente bibliografía y un anexo. Del capítulo I interesa considerar la noción de Estado de Bienestar (EB) y las implicancias conceptuales en el contexto de AL, principalmente en cuanto al rol del Estado en la función de propiciar la integración social. Se distinguen dos posturas en torno a la definición del EB en los países desarrollados, una que lo define en términos de las funciones del Estado en relación con la previsión social, en la provisión de servicios (en particular salud y educación) y la asistencia social y otra que, si bien distingue funciones, contextualiza y politiza la definición ubicando al EB como un mecanismo del capitalismo en su función de reproductora de fuerza de trabajo. Sin embargo, ambas coinciden en que se dieron en países desarrollados, luego de la Segunda Guerra Mundial y cuentan con una institucionalidad social amplia.

Asimismo, se presenta una distinción entre Estado de Bienestar, Estado de Bienestar keynesiano (EK), Estado Social y Régimen de Bienestar, aun cuando se concluya que a los efectos del análisis de los casos seleccionados se utiliza indistintamente Estado de Bienestar y Estado Social. La primera distinción que se plantea es entre EB y EK donde el último adquiere la forma del EB pero en la etapa de posguerra generando pleno empleo y medidas anticíclicas. Esta distinción es tomada de Isuani (1992)<sup>1</sup> quien concibe al EB como un conjunto de instituciones públicas cuyo fin sería garantizar la calidad de vida de la población reduciendo las distancias sociales generadas por el mercado. Se basa en la distribución secundaria del ingreso mediante

---

<sup>1</sup> Las citas bibliográficas mencionadas en esta reseña refieren a las incluidas en el libro.

transferencias monetarias sean directas o indirectas, provisión de bienes y prestación de servicios de educación o salud; establecer regulaciones protectoras (en diferentes ámbitos) es otra herramienta del EB. Dada esta definición, se identifican dimensiones en los países de AL donde el Estado tuvo un rol preponderante en la ampliación de la seguridad social, como es el caso de Argentina y Uruguay.

La noción de Estado Social se utiliza justamente para referirse a las modalidades -distintas- que adquirieron Estados de Bienestar en los países desarrollados y en AL. Esta conceptualización es tomada de Castel (2004) quien centra la atención en el rol político que el Estado desempeña (o no) en la integración social.

Por otra parte, se considera el concepto de Régimen de Bienestar de Esping Andersen (1990) que refiere a ciertas "lógicas de bienestar" en relación con el entramado que media entre el Estado y la economía. Asimismo, se pregunta por las sociedades y el modo en que producen bienestar a partir de las tres fuentes que reconoce: familia, Estado y mercado; su combinación permite hablar de diferencias al interior de los EB en AL.

Clemente rescata estudios empíricos realizados a partir de la década del 90 y que, estando en diálogo con conceptualizaciones originadas en Europa y las tipologías construidas por Esping Andersen, coinciden en enfatizar en las contradicciones encontradas en los casos de AL. La autora distingue los trabajos sobre condiciones de vida de la población como resultado de las políticas implementadas por el EB (Filgueira 2000, 2000, 2007 y Barba 2004), de aquellos que analizan lo ofrecido por la política social compensatoria (Sonia Fleury 1998 y Franzoni 2003, 2008) introduciendo la perspectiva de género en la selección de los indicadores. Se destaca que estos estudios, en su mayoría para el caso de AL, ponen en tensión la expresión material de las categorías desmercantilización y desfamiliarización consideradas por Esping Andersen para el ámbito europeo.

El segundo capítulo aborda el tema del bienestar y su producción. Se plantea el uso del concepto en la región de AL y se señala al bienestar como objeto de problematización y como noción de difícil conceptualización por los componentes subjetivos que se le atribuyen, como así también por factores económicos objetivos; por las dimensiones individual y colectiva que comprende, y por las perspectivas desde las cuales se lo aborda: satisfacción de los individuos referidas a sus necesidades y las posibilidades de su realización; acervo de factores que participan

en la calidad de vida de las personas; a partir de Sen (2000), quien afirma que la teoría tradicional de la economía del bienestar ha sido el utilitarismo, se lo describe relacionado con capacidades, oportunidades, ventajas y otros elementos no cuantificables que inciden en dicha calidad de vida. Refiere también a los satisfactores -distinguiéndolos de las necesidades- que posibilitan el logro del bienestar y a la naturaleza de los mismos.

El análisis de la categoría de bienestar es central para el estudio del rol del Estado y el mercado en los procesos de reforma neoliberales y su impacto en el cambio de paradigma de las políticas sociales, sea en función meramente reparadora o integradora y de movilidad social.

Se aborda asimismo la relación entre desarrollo y bienestar y la autora señala que la misma abarca -por asociación- a categorías también complejas tales como integración, marginalidad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad social, las cuales “operan” dentro de un mismo campo conceptual de fronteras a veces difusas. Al recuperar “debates fundacionales” sobre dichos conceptos se introducen dos advertencias: una, sobre lo que la autora llama -con acierto- “desplazamiento conceptual” que deviene en un significado ambiguo de los conceptos y, otra referida a la exclusión, al señalar la carencia de una historia de apropiación y revisión crítica del concepto.

En línea con lo anterior, se plantea que los modelos de protección social se organizan en torno a dos elementos: el paradigma de bienestar que predomina en una sociedad, en un momento histórico determinados y tanto el papel que se le asigna al Estado respecto de asegurar (o no) un nivel de protección mínimo o común, sin considerar las fluctuaciones del mercado y como también el rol de la familia y del mercado en su función de proveedores de satisfactores que varían según dicho paradigma. Para abordar el rol que asume el Estado según el paradigma de bienestar, los sistemas de protección y las políticas sociales, se propone el concepto de mercantilización. Asimismo, asociado al concepto de bienestar, se define la pobreza entendida como situación de carencia construida socialmente. Se pone el acento en los organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por utilizar el problema de la pobreza para implementar programas a poblaciones destinatarias de la política social asociado a las reformas económicas.

Los capítulos tercero y cuarto tienen como eje el análisis de las reformas y su análisis. Para esto se trabaja de modo comparado los principales supuestos de la investigación en cuanto a efectos

del endeudamiento en la configuración de las políticas sociales (Capítulo III) y sus derivaciones institucionales (Capítulo IV). Este último capítulo concluye con el análisis de lo que serían condiciones necesarias y suficientes para que se produzcan las reformas enunciadas. Se destaca, entre otros aspectos, que las dictaduras militares implantadas de manera alternada se dieron bajo tolerancia popular; como experiencia común en la década del 70 se da el terrorismo de Estado. Se destacan en ambos países los siguientes aspectos que influyeron negativamente en los procesos de acumulación de bienestar: la dependencia estructural de la actividad agroexportadora, el padecimiento de dictaduras como antesala de las reformas de los Estados en la década del 90 y el hecho de atravesar procesos de sobreendeudamiento.

El capítulo V aborda la relación entre el conocimiento (técnico y académico) y su gestión a partir del enfoque gerencial que cobra protagonismo en el campo de la política social a partir de la reforma del Estado. Se analizan las reformas institucionales en materia social para atender la pobreza que emerge de dichas reformas. De esta manera, la autora vincula las reformas del Estado y el proceso de endeudamiento externo en AL. Explora las características de esta relación y la nueva institucionalidad que adquiere el tratamiento de la pobreza, poniendo de relieve que para ese momento el problema de la pobreza era visto como un problema de gestión del Estado, y no una consecuencia del modelo económico de desarrollo. El enfoque de la gerencia social comenzaba a instalarse en toda AL, reforzado por las intervenciones de los organismos internacionales. Este nuevo paradigma desproblematiza la cuestión social, el bienestar y la asistencia social.

El capítulo VI avanza en la caracterización de los procesos de reforma de los regímenes de bienestar, en particular de los modelos de integración social expresados en los sistemas de seguridad social en los casos seleccionados y presentados en los capítulos anteriores. Se analizan y comparan los sistemas de política social y los cambios producidos por el endeudamiento externo, tomando una serie de eventos clave entre 1990 y 2005 que hicieron de las políticas para la atención de la pobreza un campo emergente de la política social.

Las Conclusiones describen los principales aportes que surgen del estudio.

Para finalizar la reseña, resulta importante considerar la metodología utilizada en la investigación. El análisis de los Regímenes de Bienestar en Argentina y Uruguay, específicamente las transformaciones que se dieron en los sistemas de protección social y su manifestación en las

políticas sociales resultantes de las transformaciones del Estado, estuvo basado -por la complejidad en sus dimensiones de análisis- en un abordaje cualitativo que permitió la comparabilidad en una serie de aspectos relevantes para el estudio (contexto, actores, condicionalidades y factores políticos, entre otros) que torna a los casos comparables entre sí. El tipo de metodología comparativa permitió establecer diferencias y similitudes, a la vez que relaciones causales, y asimismo identificar las similitudes y diferencias de los procesos de reforma aún con variaciones temporales entre ambos países, posibilitando la identificación de las situaciones con anterioridad y posterioridad a la implementación de la reforma que transformó los sistemas de protección social.

En suma, este libro abarca con exhaustividad y rigurosidad los aspectos conceptuales y fácticos que ocurrieron en los dos países considerados, a la par que presenta conclusiones a partir de las cuales pueden estudiarse otros fenómenos y situaciones que establezcan puntos de ruptura y continuidades en el análisis de políticas orientadas a la promoción de los sectores vulnerados por los sistemas socioeconómicos vigentes en los países de nuestra región.