

Reformas sociales en América Latina: las perspectivas analíticas y los actores del cambio

Mónica Uribe Gómez

La observación de los sucesos actuales ilustra la comprensión
de los pasados y la profundización en lo que ha sucedido
aclara lo que está sucediendo.

Norbert Elias

Introducción

CON LAS TRANSFORMACIONES implementadas en el sector social latinoamericano desde los años ochenta han ocurrido cambios en diferentes niveles. Por un lado, están los procesos de ajuste económico y la reestructuración de instituciones y servicios de protección, sobre los que se ha realizado el mayor número de análisis. En otro nivel está la reconfiguración de la correlación de fuerzas entre los diversos actores involucrados en las reformas. Este tema ha estado poco abierto al debate, pero es fundamental para entender los resultados de las transformaciones.

Detrás de los cambios conceptuales, legales, financieros y operativos en los sectores que se reforman, hay pactos y conflictos entre los actores de los que unos resultan ganadores y otros perdedores. Los procesos tienen agentes que alternativamente promueven o bloquean las reformas y se apoyan en alianzas y coaliciones cambiantes. Desde esta perspectiva, las reformas son un complejo proceso histórico que no puede dar como resultado lo anticipado, tanto por los reformistas como por sus detractores (Brachet-Márquez, 2007).

El debate general sobre los Estados de Bienestar (en adelante EB) ha influido en los análisis de las reformas sociales latinoamericanas, lo que ha

llevado a desarrollos teóricos y empíricos que han contribuido a la comprensión de aspectos económicos, políticos, administrativos y a la elaboración de tipologías del bienestar. Aun con estos avances, el papel de los actores sociopolíticos en la constitución y transformación de los sistemas de protección social ha sido poco explorado y es fundamental para entender los procesos que llevaron a los resultados actuales. En la exploración de estos aspectos, el presente trabajo adopta una perspectiva que privilegia el análisis teórico por encima de los resultados empíricos de los cambios.

La discusión de las perspectivas analíticas usadas para interpretar los procesos de reforma en el sector social abre la posibilidad de comprender los vínculos entre los paradigmas dominantes en distintos momentos, las transformaciones institucionales y el papel de los actores. Este trabajo tiene especial interés en identificar los aportes y los vacíos de los enfoques que se han usado para estudiar las reformas latinoamericanas desde los primeros años del siglo XX, con el fin de proponer opciones analíticas centradas en el papel de quienes han tejido las dinámicas del cambio social, sea desde las estructuras de poder, o bien participando como agentes que reclaman, apoyan, se oponen, desvían o alteran las transformaciones. En este sentido, las reformas dejan de ser vistas como consecuencia irremediable de nuevos modelos de desarrollo y/o de la búsqueda de "eficiencia y modernización" del Estado, para devenir en interacciones conflictivas que tienen lugar en escenarios históricos afectados por dimensiones culturales y marcos institucionales.

El primer apartado retoma las categorías fundacionales de la discusión sobre el origen y la crisis de los EB en las economías desarrolladas y en el contexto latinoamericano, con el fin de ubicar las tendencias en el análisis y, a la vez, identificar a los actores que participan en las transformaciones. Sobre esta base se discute la validez de usar referentes europeos y norteamericanos para los casos regionales. En la segunda parte se analizan las interpretaciones más recientes sobre reformas sociales en el neoliberalismo y se confrontan los enfoques predominantes, como son los análisis racionales del tipo *public cholee* y los estudios institucionales desde una perspectiva relacional que contribuye a la exploración de otras rutas teóricas y metodológicas para el estudio de las reformas. Se considera que los elementos ofrecidos por las perspectivas predominantes son insuficientes para un análisis dinámico de los procesos de reforma, interesado éste sobre todo en las relaciones e interacciones de los actores involucrados en las transformaciones.

Finalmente, en el apartado de las conclusiones se presentan de manera crítica las ideas teóricas que sirvieron de base para comprender el papel de los actores en diferentes momentos de cambio social.

Orígenes de la discusión: contextos y categorías en la constitución de los Estados de Bienestar (EB)

Los cambios ocurridos desde los años ochenta en las políticas sociales latinoamericanas, se enmarcan en las reformas a los modelos sociales de intervención estatal, mejor conocidos como EB. En las explicaciones sobre los procesos regionales, ha sido notoria la tendencia a retomar modelos europeos y norteamericanos. Incluso se ha llegado a equiparar los sistemas de bienestar de países como Argentina, Colombia y México, con los regímenes corporativos europeos. Para discutir la validez (o no) de este tipo de presupuestos se debe volver a la ubicación de las categorías que han fundamentado los análisis.

El origen y la expansión de los EB puede situarse en Europa occidental entre mediados de los treinta y la década de los setenta. Este periodo coincide con la consolidación de los procesos industriales y la incursión de nuevos actores, como la clase obrera, cuyas reivindicaciones por mejorar sus condiciones de trabajo acabarían extendiéndose a la mayoría de los ciudadanos. El reconocimiento formal de los sindicatos como interlocutores políticos tuvo importantes repercusiones para la extensión de la protección social. La política social del EB no se restringió a principios asegurativos, sus ámbitos de acción se extendieron a campos como la educación y la salud. Las garantías sociales dejaron de estar en el plano de la asistencia o la caridad y empezaron a considerarse como derechos de ciudadanía.¹

El EB constituyó una fórmula reguladora entre los intereses del mercado y los ciudadanos que demandaban sistemas de protección para los riesgos de la vida urbana y las nuevas dinámicas productivas. El Estado pasó de ser una instancia mínima que intervenía en aspectos básicos como la seguridad y la protección de la propiedad privada (Estado liberal), a convertirse en árbitro de los intereses de diferentes grupos de la población y en agente interventor en la redistribución económica y la promoción del bienestar.²

El crecimiento de los EB trascendió la expansión de políticas sociales; se convirtieron en un proyecto de nación que afectó, además de a las esferas

¹ En palabras de T. H. Marshall, los derechos sociales van desde el derecho al mínimo bienestar y a la seguridad económica, hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y vivir como un ser civilizado de acuerdo con los estándares predominantes en la sociedad (Marshall, 1992 [1950]: 23).

² Los fundamentos económicos del EB se encuentran en las teorías de John Keynes, y se centran en la necesidad de la intervención estatal en la economía por medio de políticas para incentivar el pleno empleo, lo que produciría un incremento en el consumo y un crecimiento del capital.

económica y social, a los ámbitos familiar, cultural y político. Conservar la democracia se asociaba a la capacidad de respuesta del Estado para satisfacer necesidades colectivas y demandas de las grandes masas de trabajadores industriales. A pesar de que existían unos presupuestos comunes sobre el papel que debía tener el Estado, los procesos sociopolíticos particulares de cada país determinaron las formas de institucionalización. Las variaciones entre uno y otro caso obedecieron a las tradiciones estatales y a los distintos tipos de coaliciones y negociaciones de los sectores que rechazaban y/o defendían la colectivización de la protección social y que estaban representados fundamentalmente por los sindicatos, los partidos obreros, las burocracias gubernamentales y los empresarios industriales. La forma en que se cristalizó esta correlación de fuerzas se reflejó en diferentes regímenes de protección, definidos de acuerdo con los niveles de desmercantilización y con los modos de estratificación que dieron lugar a diferentes alianzas de clases.

Algunos de estos regímenes corresponden a los sistemas de origen bismarckiano;³ son los llamados conservadores o corporativos que fueron implementados en la Europa continental (Alemania, Francia e Italia) y concentraron los privilegios de la protección estatal en las redes familiares de los trabajadores industriales a través del seguro social. Otros países (Dinamarca, Noruega y Suecia) corresponden al modelo desarrollado a partir del informe Beveridge, de 1942, que se fundamenta en los principios de universalidad, uniformidad y unidad de la protección social como derecho ciudadano. La instauración y expansión de este tipo de regímenes fue promovida por gobiernos socialdemócratas. Por otro lado, los países anglosajones (Estados Unidos,⁴ Australia y Gran Bretaña⁵) instauraron los regímenes conocidos co-

³ Este sistema de protección social se introdujo en Alemania bajo el régimen autoritario de Bismarck a fines del siglo XIX. Su proyecto buscaba mejorar las relaciones con la clase trabajadora industrial a través de la seguridad social; su objetivo era frenar la creciente importancia del movimiento obrero, aportando un componente social que contribuyera a la legitimación del régimen.

⁴ En Estados Unidos el régimen de Roosevelt introdujo la seguridad social. El *New Deal* tuvo dos etapas que pueden distinguirse porque en la primera (1933) se adoptaron medidas de asistencia social para los desempleados, las familias con niños y la protección para la maternidad. En la segunda etapa (1935) se aprobó la ley de seguridad social que reconoce las pensiones de vejez y desempleo, y la ley que reconoce el derecho a la sindicalización. En ese país la seguridad social evolucionó de manera similar a la de los países europeos, salvo en el seguro médico, que nunca logró ser extensivo: "La dinámica de la economía estadounidense, con una economía unitaria, estados separados y autoridades legislativas federales, explica en gran parte la complejidad en sus procesos" (De Swaan, 1992: 243). El papel del movimiento obrero en Estados Unidos no fue tan significativo como en Australia y Gran Bretaña.

⁵ Cuando Esping-Andersen clasifica a Gran Bretaña dentro del modelo liberal no está pen-

mo liberales o residuales, que se caracterizaron por implementar políticas de asistencia restringidas a los grupos que no podían articularse al mercado. En estos países los movimientos socialistas y/o demócratacristianos no tuvieron la fuerza suficiente para incidir en sistemas de protección social más inclusivos (Esping-Andersen, 1990).

La expansión de los sistemas de bienestar dio lugar a la aparición de las clases medias, formadas fundamentalmente por los trabajadores asalariados provenientes de las burocracias gubernamentales que fueron conformadas para administrar los sistemas de bienestar. Éstas se convirtieron en uno de los actores con mayor poder de presión para la extensión de la protección social. A través de mecanismos como el voto y la sanción pública determinaban la legitimidad (o no) de los regímenes políticos.

En los análisis sobre el origen y la expansión de los EB se han privilegiado las variables relacionadas con los grupos de interés, las clases sociales, el crecimiento económico, el papel del Estado y la democracia. Sin embargo, el lugar que ocupa cada una se relaciona con la perspectiva de interpretación elegida, lo que repercute en el tipo de actores analizados y en el papel que se les atribuye. Los distintos enfoques sobre el papel de los actores sociales y políticos en la constitución y expansión de los EB se han centrado en las tres perspectivas teóricas que se describen a continuación.

La tradición dominante en los estudios sobre el surgimiento y la expansión de los EB puede enmarcarse dentro de los modelos de interpretación pluralista. Estos análisis conciben al Estado desde una perspectiva funcionalista (que privilegia al individuo); se le caracteriza como un organismo “neutro”, encargado de atender las demandas sociales: “En este juego de fuerzas el gobierno trata de mediar entre demandas competitivas, y se constituye a sí mismo en un árbitro que trata de conciliar intereses plurales de los grupos que actúan en la sociedad” (Picó, 1987: 6). Para la tradición pluralista heredada de autores como Lindblom (1968) y Dahl (1961), los procesos de toma de decisión sobre asuntos públicos están determinados por la interacción entre grupos de interés y las instituciones estatales. Desde este punto de vista, el EB es consecuencia de la demanda de protección social por parte de los grupos de individuos que tienen intereses particulares y tratan de influir en los centros de decisión política. Los grupos de interés están conformados por actores de diferentes tipos (organizaciones empresariales, sindicatos y asociaciones) que se movilizan en torno a objetivos concretos. De esta manera, la agenda política es el resultado de los consensos alcanzados a través de los

sando en las diferencias entre antes y después de Thatcher. Hasta finales de los ochenta ese país contó con uno de los sistemas de bienestar social más desarrollados.

mecanismos del sistema democrático. En estos análisis, los valores y las preferencias de los individuos son centrales; por lo tanto, la distribución del poder es el resultado de la agregación de preferencias individuales. Asimismo, las manifestaciones de inconformidad de grupos sociales, los disturbios y las rebeliones, son vistas como expresiones de falta de integración social y consenso político.

De esta interpretación deriva un tipo de análisis de régimen político como el corporativo. Por ejemplo, Schmitter (1974), así como Schmitter, Streeck y Lehbruch (1992) distinguen entre régimen corporativo de sociedad y de Estado. El primero se fundamenta en los principios pluralistas, pero atribuye al Estado un papel más activo y autónomo, lo que se refleja en la independencia del poder de las burocracias gubernamentales con respecto a los grupos sociales. En esta lógica el proceso político es resultado de la articulación y representación de los intereses de asociaciones reguladas y autorizadas por el Estado.

La segunda perspectiva tratada en los análisis de las sociedades capitalistas industriales se relaciona con la tradición neomarxista (O'Connor, 1973; Poulantzas, 1970). Para estos estudios el EB responde a los intereses de la clase dominante y su intervención en el ámbito social tiene por objetivo facilitar la realización de los objetivos económicos. Son las relaciones de producción capitalista y la contradicción capital-trabajo las que explican la emergencia de los EB y las funciones de las políticas sociales. Para esta perspectiva los actores no son los individuos o grupos de interés organizados, como en el pluralismo, sino las clases sociales, que definen su lugar en las dinámicas de poder, de acuerdo con la posición ocupada en el proceso productivo. Las manifestaciones de inconformidad en la votación electoral, en las fábricas, o en las calles, son tratadas como expresiones de las contradicciones sociales. Al poner el centro del análisis en las clases sociales se dejan de lado otros aspectos como la inequidad, las diferencias culturales y de género, y otros aspectos de gran importancia para la comprensión integral de los cambios.

La tercera corriente teórica está relacionada con el interés en la organización de la burocracia estatal, también conocida como "teoría de élites". De acuerdo con este enfoque, la sociedad está compuesta por estructuras organizativas dominantes, de entre las cuales la burocracia estatal es la organización de mayor poder (Alford y Friedland, 1985). En esta corriente tienen gran influencia las teorías weberianas sobre la racionalización y burocratización; sus análisis subrayan el papel de las burocracias públicas en el proceso de implementación de políticas: "El conflicto que se establece entre las élites se resuelve por medio de una serie de mecanismos, como la negociación, las concesiones, las normas legales o la fuerza. Los juegos de poder están cons-

tituidos por conflictos entre élites y la sociedad es simplemente el medio que proporciona recursos” (Franco Morán, 1995: 96). Los actores no son individuos que expresan sus preferencias, como en el pluralismo, o clases sociales en conflicto, como en el marxismo, sino élites en competencia.

Cada una de estas perspectivas explica el lugar de los actores en el surgimiento y expansión de los EB desde niveles de análisis diferentes. Mientras que el pluralismo privilegia las acciones e interacciones de individuos que se asocian en pequeños grupos de acuerdo con valores culturales y que participan libremente para ejercer presión sobre un Estado “neutral” que funciona como árbitro de los conflictos, para los marxistas los actores son agentes de clase y los conflictos entre las clases sociales definen la distribución del poder. Entre tanto, en los análisis centrados en la perspectiva de la organización estatal o la teoría de élites, los actores están representados por clientes, miembros de burocracias gubernamentales o élites. Alford y Friedland (1985) definen estos tres niveles como individual, organizacional y societal.

Cada nivel de análisis resalta el papel de los individuos (pluralismo) o de las estructuras (marxismo-teoría de élites), lo que limita la interpretación a aspectos de lo micro o lo macro de las reformas. Un estudio sobre los agentes del cambio en los procesos de reforma debe buscar las relaciones entre estos niveles, dado que en las diferentes etapas de agenda, formulación, implementación y consolidación de las transformaciones, participan tanto agentes de organizaciones burocráticas y élites económicas, como agentes societales. Una perspectiva de este tipo se aleja de la búsqueda de explicaciones generales, y concede mayor importancia a la reconstrucción de procesos particulares constituidos por la interacción de múltiples actores.

Sobre el origen y la expansión de la protección social en el contexto latinoamericano

Al igual que en el contexto europeo, los países latinoamericanos tuvieron diferentes niveles de desarrollo en sus sistemas de bienestar.⁶ A pesar de compartir este elemento, en la mayoría de los casos sólo se alcanzaron programas de protección social básicos. El EB es algo distinto de cualquier menú de prestaciones sociales que se le ocurra ofrecer a un Estado, es mucho más que una política social; se trata de una construcción histórica única, es una redefinición explícita de todo lo relativo al Estado (Esping-Andersen, 2000: 52).

⁶ Según Filgueira (1998), esta variedad es evidente en los esfuerzos fiscales destinados a servicios sociales, en la cobertura poblacional de los sistemas de protección, en el rango y la variedad de servicios prestados y en la calidad de la distribución sectorial del gasto público.

En los análisis sobre los tipos de regímenes de bienestar de los distintos países se equipararon las tipologías de países europeos con las dinámicas regionales. Para Mesa-Lago (1991), las clasificaciones latinoamericanas corresponden al momento en que se origina la seguridad social y a la forma en que se da su desarrollo posterior. Con estos criterios propone una división entre países pioneros (Argentina, Chile, Uruguay y Brasil), cuyos sistemas de protección social se originaron entre 1920 y 1930, y evolucionaron de manera estratificada bajo la influencia de grupos de presión o por iniciativa del Estado. Los países intermedios (México, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Colombia) fueron aquellos que instauraron sus sistemas de protección entre 1940 y 1950. Aunque éstos se caracterizan por la creación de un instituto general destinado a cubrir a toda la población, en la práctica sólo fueron incorporados los grupos ocupacionales con más poder. Los países tardíos (Nicaragua, El Salvador, Guatemala y los países del Caribe de habla inglesa) serían aquellos donde la seguridad social apareció entre las décadas de 1950 y 1960, con una menor cobertura de población y prestaciones más pobres.

Por otro lado, Filgueira (1998) construye una tipología similar, pero considera otros indicadores relacionados con la cobertura poblacional, el gasto público y la distribución sectorial. Este autor enfatiza la importancia de las variables estructurales y de las secuencias históricas y propone tres niveles distintos de clasificación: universalismo estratificado, regímenes duales y regímenes excluyentes. Ambas propuestas dan cuenta de las variaciones en las políticas sociales y permiten identificar actores clave, como los grupos industriales, los trabajadores del Estado, los obreros industriales y, en general, los sectores urbanos empleados, quienes aparecen como los grandes beneficiarios de la redistribución del ingreso administrada por el Estado.

Las referencias sobre la instauración de Estados sociales están vinculadas a los procesos que tuvieron lugar entre las décadas de los cincuenta y principios de los setenta, periodo asociado al fortalecimiento de la industria nacional y a la consolidación del mercado interno. Para este momento dos perspectivas analíticas lideraron la interpretación de las realidades latinoamericanas: el desarrollismo y la modernización.

El enfoque desarrollista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se convirtió en el referente obligado para los países que buscaban orientar sus políticas económicas hacia el mercado interno. Las bases que fundamentaron el periodo conocido como modelo de sustitución de importaciones tuvieron lugar a partir de la década de 1950, con los estudios liderados por Raúl Prebisch sobre el desarrollo económico de América Latina. Los planteamientos sobre el sistema centro-periferia se basaron en hipótesis sobre el desarrollo desigual entre las economías centrales y los países periféricos:

El capitalismo periférico es parte integrante del sistema mundial, ordenado de acuerdo al esquema de la división internacional del trabajo y de las ventajas comparativas. No obstante, se desenvuelve en condiciones muy diferentes a las de los centros. Mientras la estructura productiva de la periferia es heterogénea y especializada, la del centro es homogénea y diversificada. (Prebisch, 1981)

De acuerdo con estos análisis, para contrarrestar los efectos perversos del capitalismo desigual, se necesitaba fortalecer el sector industrial a través de un apoyo decidido del Estado. Por este medio se buscaba la disminución del atraso y de los rezagos relacionados con la productividad del trabajo y el empleo. El desarrollo debía ser el resultado del aumento de la producción interna y la disminución de la importación de productos provenientes de los países centrales. Dentro de las teorías cepalinas, el Estado-nación es visto como la unidad básica para promover el desarrollo y sus acciones deben contrarrestar las posibles insatisfacciones sociales. Debe ser además el principal agente regulador y a la vez el intermediario de los conflictos emergentes entre los distintos actores representados por los grupos industriales, las clases medias, los profesionales, los sectores obreros y, en general, los sectores urbanos integrados al empleo formal. Los trabajadores rurales y los empleados informales se vieron excluidos de los sistemas de protección.

Por otro lado, la teoría de la modernización —con los análisis encabezados por Gino Germani— buscó ampliar las interpretaciones de la transición latinoamericana. Bajo un pronóstico optimista, se creía que los países periféricos podrían seguir la trayectoria de desarrollo de los países centrales. Esta perspectiva es heredada de las ideas de Tönnies y Weber sobre el cambio secular de *Gemeinschaft/Gesellschaft*, y de las ideas de Durkheim sobre la tendencia secular hacia una creciente diferenciación y complejidad en las sociedades contemporáneas (Brachet-Márquez, 2001: 12). El paso de una sociedad tradicional a otra moderna dependía de la superación de una serie de etapas, y requería un Estado consolidado que pudiese fomentar el progreso a través del crecimiento económico sostenido, lo que a la vez repercutiría en mayor igualdad social (Inkeles y Smith, 1974). Esta perspectiva fue impulsada por medio de estrategias como la Alianza para el Progreso, que buscaban contrarrestar la influencia de la revolución cubana dentro del contexto latinoamericano. Estos análisis consideraron que la organización racional del Estado y la modernización de los aparatos productivos, conllevaban a la vez procesos mínimos de integración de los actores sociales.

Los enfoques desarrollista y de modernización marcaron el análisis en América Latina hasta principios de los años setenta. Ambos privilegiaron los principios pluralistas y corporativos que veían al Estado como agente pro-

motor del desarrollo y mediador en los conflictos sociales. Estos análisis relacionaron la existencia de niveles de urbanización, industrialización, salarización y sindicalización, con la cobertura social de la población. En esta lógica, los grupos de interés tienen el papel más importante y la protección social es una respuesta a la presión que éstos ejercen sobre el Estado. Sobre esta base, el poder de un grupo de presión está relacionado positivamente con la excelencia de su sistema de seguridad social. En otras palabras, cuanto más poderoso es el grupo, mejor es su protección y más alto su grado de cobertura.

Estas interpretaciones corresponden a un tipo de Estado que responde a las demandas de la población, premisa que tendría que ponerse en duda en muchos de los países latinoamericanos: ¿fueron los actores con mayor poder de movilización los que realmente obtuvieron los beneficios sociales? En los procesos regionales tuvieron incidencia otros factores, como el poder de las élites locales, la desigualdad fomentada por la exclusión de la población rural y de los trabajadores informales —quienes no lograron incorporarse a los sistemas de protección—, la ineficiencia estatal, el lugar ocupado por la lógica asistencial-clientelista en los programas sociales, y las características de la clase trabajadora —la que, según Filgueira (1998), tenía debilidades numéricas y organizativas que no permitieron que el movimiento sindical alcanzara fuerza suficiente para tener un reclutamiento de clase—.

Por otro lado, equiparar los procesos regionales con las dinámicas corporativas europeas equivale a pensar las políticas sociales latinoamericanas como respuestas estatales para favorecer la producción industrial o garantizar la legitimidad de un régimen político. Estos análisis han sido rebatidos en estudios, como el de Brachet-Márquez (1996), quien interpreta las políticas sociales como producto de la participación de las clases subordinadas en los procesos políticos. Esta propuesta vincula las acciones y reacciones entre el Estado y los actores subordinados.

Asimismo, el optimismo de las teorías de la modernización nunca se tradujo en el derrame de los beneficios económicos para contribuir a lograr condiciones de mayor igualdad. Por el contrario, los pocos desarrollos productivos ayudaron a mantener la separación entre aquellos que podían aumentar los patrones de consumo y quienes quedaban excluidos de esta dinámica. Además de estos elementos, no pueden obviarse las particularidades de los sistemas políticos de la región, caracterizados por regímenes democráticos débiles, periodos de dictaduras militares y levantamientos insurgentes a lo largo del siglo XX. Estos aspectos marcan una gran diferencia con respecto a los EB de Europa occidental, cuya estabilidad política constituyó uno de los componentes más importantes para el desarrollo de los sistemas de bienestar.

Para los años sesenta empezaron a cuestionarse las limitaciones que mostraba el modelo de sustitución de importaciones para integrar a las grandes masas de población pobre de las áreas rurales, garantizar el pleno empleo y reducir la desigualdad y la marginalidad. Como respuesta y en oposición a los análisis de la modernización se afianzaron las teorías de la dependencia, las que a su vez tienen sus raíces en la economía política marxista (Cardoso y Falleto 1971; 1979; Marini, 1969; Quijano, 1969).

La reflexión sobre las estructuras de dominación de los centros de producción capitalista en los países periféricos es el punto de partida de las interpretaciones: “Los dependentistas comienzan afirmando que la sociedad nacional no es el contexto analítico dentro del cual debe estudiarse el desarrollo económico latinoamericano. Éste debe comprenderse dentro de la dinámica general de la inserción histórica del continente en el proceso de expansión capitalista” (Zapata, 1990: 226). De acuerdo con Cardoso y Falleto, si se cambiaban las reglas de internacionalización del mercado interno, podían alcanzarse las condiciones para cambiar la situación de subdesarrollo de los países periféricos.

Desde esta perspectiva, el desarrollo dependía menos del grado de racionalidad de los actores —como lo supuso la modernización—, que de las características del contexto sociopolítico donde se daban las interacciones, dado que éste constituía un proceso no sólo económico, sino también político en el que intervienen tensiones y conflictos entre clases y grupos sociales. Esta corriente rescató los análisis históricos que dan lugar a la lectura de procesos y al papel de los actores, y sus aportes constituyeron novedosas propuestas de interpretación para las realidades latinoamericanas durante los años setenta. Sin embargo, sus presupuestos empezaron a resultar insuficientes para explicar el agotamiento de la estrategia de fortalecimiento de los mercados internos, la aparición de otros panoramas políticos y las nuevas formas del capitalismo. De acuerdo con Zapata (2001), con el advenimiento de los regímenes militares en el Cono Sur y con la implantación de políticas neoliberales, el tema de las consecuencias políticas de la dependencia pasó a tener otras connotaciones que la consideraron inadecuada para la lectura de los nuevos problemas.

La crisis del EB y el nuevo lugar de los actores en el debate

Así como el origen y la expansión de los EB tuvo trayectorias diferentes en las economías avanzadas que en los países periféricos, la crisis de los sistemas de protección social también arrojó resultados distintos en ambos con-

textos. Desde finales de los años setenta, el EB ha sido blanco de diversos ataques que repercuten en las transformaciones llevadas a cabo en las estructuras sociales y económicas. Las críticas neoliberales (Hayek, 1985; Friedman y Friedman, 1980) atribuyeron al intervencionismo estatal los problemas económicos que surgieron a partir de los años setenta. De acuerdo con esta visión, el EB impone cargas fiscales que desestiman la inversión privada y obstaculiza la eficiencia y el desarrollo de la libre competencia, dificultades que, en parte, son atribuidas al poder otorgado a los trabajadores y sindicatos. Según estos argumentos, el proteccionismo influye en la baja productividad. Para esta corriente el libre juego de las fuerzas del mercado debe ser el mecanismo regulador de las necesidades económicas y sociales de los individuos y, por tanto, las acciones estatales deben dirigirse a garantizar las condiciones para el desarrollo de esta dinámica de competencia, y brindar asistencia social únicamente a quienes no logran incorporarse al mercado. Esta perspectiva del desarrollo ha ido más allá del interés por reformar la economía, y busca cambiar la forma de organización y la relación del Estado con la sociedad establecida hasta los años setenta. En palabras de James Petras: "El neoliberalismo desarticula una compleja sociedad industrial urbana, sus reglas sociales, sus mercados internos y sus circuitos financieros. Los efectos sociales y económicos del neoliberalismo socavan al movimiento trabajador" (Petras, 1997: 11).

Aunque el neoliberalismo arremetió contra los principios del EB a través de consecuentes ataques provenientes no sólo de economistas, sino también de gobiernos conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña (con Ronald Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente), no logró reducciones sustanciales en los sistemas de protección social de estos países. Para explicar la resistencia a estas transformaciones se argumentan aspectos como este: "La retirada del Estado es más consecuencia de la presión combinada de las burocracias y sus clientelas que de necesidades expresadas por los ciudadanos" (Thoening y Meny, 1992: 35).

La oposición al desmantelamiento de las prestaciones sociales en Europa está relacionada con los niveles de cohesión de las clases medias en torno a los valores del bienestar. Con la expansión de la protección social se difundieron estilos de vida y patrones de consumo que hicieron que el votante medio priorizara la defensa de las garantías sociales adquiridas, y opusiera una fuerte resistencia a las reformas. Aun con estos elementos, no debe soslayarse que los efectos del discurso neoliberal han contribuido a deslegitimar las instituciones del bienestar, además de que las nuevas configuraciones de las sociedades reclaman respuestas diferentes a las brindadas por los clásicos patrones pluralistas o elitistas.

La producción altamente tecnificada dio lugar a una clase obrera cada vez más exigua, lo que a la vez repercutió en el debilitamiento de los sindicatos y en su pérdida de apoyo social y político. Las transformaciones no sólo afectaron las esferas económica y política; también incluyeron aspectos relacionados con los nuevos roles familiares, cambios en la estructura demográfica por envejecimiento de la población y la insatisfacción de algunos sectores que no habían visto reflejadas sus demandas en los viejos sistemas de bienestar, como los jóvenes, los inmigrantes y la mano de obra no calificada. El centro de la discusión sobre las alternativas a la crisis ha girado en torno a temas como la igualdad y el empleo:

En Norteamérica la exclusión del mercado de trabajo es menos dramática que el incremento de la desigualdad salarial, la disminución de salarios reales y el creciente ejército de trabajadores pobres. En Europa, la red de seguridad de las prestaciones sociales logra detener la marea de la desigualdad, pero el menor rendimiento en su mercado laboral induce a la exclusión masiva. (Esping-Andersen, 2000: 130)

Con los cambios se favorecieron reconfiguraciones de poder que quitaron al Estado su papel central en la vida social y económica. La nueva apuesta se centró en el mercado y sus estrategias de intercambio; el crecimiento económico pasó a ser la medida del desarrollo. Los actores tradicionales del EB (sindicatos, partidos obreros) empezaron a considerarse obstáculos para incentivar la competencia y la inversión. Como agente del cambio aparece un individuo libre y racional que tiene los elementos necesarios para elegir lo más conveniente para su bienestar.

En esta perspectiva de la acción y el comportamiento se sitúa la teoría de la elección racional, que presupone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional y en consideración exclusiva de sus intereses personales (Olson, 1992; Bates H., 1995; Ostrom, 1988). La movilización de intereses particulares es el motor que impulsa las transformaciones; las acciones colectivas pueden tener lugar sólo cuando demuestran ser la mejor estrategia para obtener ventajas individuales. El modelo racional parte de teorías económicas, pero retoma los principios del pluralismo para explicar el comportamiento racional de los individuos que planean y actúan estratégicamente para maximizar los beneficios que resultan de sus decisiones.

En estos análisis, el mercado y el Estado tienen roles diferentes. El mercado debe ser el responsable de los bienes privados, mientras que el Estado debe regular los bienes públicos bajo parámetros gerenciales. En esta lógica, las políticas sociales se justifican en tanto que responden a criterios de ofer-

ta-demanda y costo-beneficio. Estos principios cambian la noción de ciudadano asentada en la base de los derechos, por la de consumidor o cliente de los servicios estatales. Se privilegian la soberanía del consumidor y la autonomía de los prestadores de servicios por encima del bien colectivo y la equidad. Desde esta óptica, cada tipo de público decide libremente los servicios que quiere obtener y los que está dispuesto a financiar. Asimismo, las instituciones funcionan como agentes "neutros" que restringen su papel a canalizar las demandas en políticas públicas. Por tanto, las instituciones no tienen un papel preponderante, sino que aparecen como contextos en los que los individuos toman decisiones estratégicas restringidas. Aunque este enfoque analiza las motivaciones y la manera en que toman decisiones quienes buscan el poder, dice poco sobre cómo estas motivaciones son desarrolladas en el transcurso del tiempo (Grindle y Thomas, 1991; Grindle, 2003).

En oposición a las teorías racionales, los neomarxistas interpretan la crisis de los EB situando su análisis en la crisis estructural sufrida por el capitalismo. Esta corriente ve al EB como una expresión de los intereses de la clase capitalista. Los servicios sociales son producidos para favorecer las relaciones de explotación de la producción. Este aspecto genera la contradicción entre la funcionalidad del EB para el sistema económico y el déficit de los presupuestos públicos por la excesiva carga burocrática, dando como resultado que los gastos estatales se incrementan con mayor rapidez que los medios para financiarlos.

Dentro de la corriente neomarxista se ubican los enfoques de dos representantes de la escuela de Francfort (Offe, 1990; Habermas, 1986; 1989), cuyos estudios sobre la crisis del EB constituyen un referente crítico para el análisis de los cambios. El enfoque de Habermas se caracteriza por concebir la crisis desde una perspectiva que combina tanto el análisis marxista sobre la integración social, como la perspectiva sistémica de Parsons y Luhmann. De acuerdo con este punto de vista, las transformaciones del EB tienen que ver con las contradicciones manifiestas en diferentes ámbitos interrelacionados: el sistema económico no produce la cantidad requerida de valores consumibles, el sistema administrativo no aporta decisiones racionales en el grado requerido, el sistema de legitimación no produce motivaciones generalizadas y el sistema sociocultural no genera sentido motivante de la acción. La imposibilidad de satisfacer las necesidades sociales a través de instancias institucionales, se desplaza a ámbitos que trascienden el sistema económico y que tocan todos los niveles de la existencia:

El proyecto del Estado social padece bajo la contradicción entre el objetivo y el método. Su objetivo es el establecimiento de formas vitales estructuradas igua-

litariamente que, al mismo tiempo, permitan ámbitos para la autorrealización individual. Pero evidentemente, este objetivo no puede alcanzarse por la vía directa de una aplicación jurídica-administrativa de programas políticos. (Habermas, 1989: 71)

Por otra parte, la propuesta analítica de Offe tiene un carácter procesual que concibe la crisis menos desde el nivel de los eventos que desde los mecanismos que generan acontecimientos.⁷ La crisis es explicada a través de la incapacidad del sistema político para prevenir y compensar crisis económicas:

Se supone que la política estatal no debe lesionar el primado de la producción privada. Sin embargo, si la política estatal quiere ser correcta se ve forzada a apoyarse sobre medios que violan la relación capitalista dominante o minar las exigencias funcionales —la legitimidad y la competencia administrativa— de la propia regulación estatal. (Offe, 1990: 71)

Para Offe, las contradicciones entre capitalismo y bienestar erosionan los sistemas de protección social, lo que contribuye a que las políticas obedezcan cada vez más a compromisos informales con élites de poder, que a las necesidades colectivas de la sociedad. Esta situación acelera eventos desestabilizadores, cuya superación depende continuamente de luchas sociales y maniobras políticas.

Sin desconocer los énfasis de cada propuesta, puede decirse que estos modelos interpretativos están interesados en explicar el sentido de la crisis del capitalismo, no sólo a nivel del sistema económico, sino también en otros ámbitos de la vida: social, político y cultural. Para ambos autores, las contradicciones entre integración social e integración sistémica son manifestaciones de los problemas del capitalismo y del EB para regular los conflictos sociales. Aunque el enfoque relacional retoma elementos de estas perspectivas, se diferencia de las mismas al dejar de concebir a la sociedad como sistema, para analizarla como una red de relaciones conflictivas.

Por su parte, la corriente neoinstitucional estudia la crisis de los EB a partir del análisis del marco institucional del Estado y de su papel en la dinámica del cambio (Evans y Skocpol, 1985; Skocpol, 1992; North, 1990). Estos estudios se preguntan por la influencia que ejercen las instituciones en el comportamiento de los actores. Desde esta perspectiva, los logros del EB no sólo

⁷ El autor reconoce la dificultad para identificar y definir las fronteras de los mecanismos productores de acontecimientos. Para acercarse a una definición de estos aspectos retoma algunos de los elementos propuestos por Robert Dahl y Charles Lindblom, que distinguen intercambio, elección política, burocracia y procesos de negociación, como cuatro generadores de acontecimientos sociales en las sociedades industriales (Offe, 1990: 44).

están determinados por los procesos económicos y sociales, sino también por variables institucionales que inciden en la forma en que se establecen los sistemas de bienestar en los diferentes países. Los neoinstitucionalistas critican los análisis racionales porque, según ellos, olvidan el lugar de los marcos institucionales. Según sus interpretaciones, las instituciones son el mediador básico de la sociedad, lo que a la vez las convierte en el referente normativo para la interacción social. Esta perspectiva supera el análisis clásico del Estado-organización, en tanto que estudia la lógica institucional del Estado en interdependencia con otras lógicas institucionales de la sociedad. Esta posición rebate la consideración del sujeto como un actor autónomo o sometido totalmente a estructuras organizativas. Por el contrario, los comportamientos individuales y organizativos están sujetos a marcos institucionales que se constituyen en el escenario para la acción de los diversos actores.

Las explicaciones de la crisis en el contexto latinoamericano

La crisis de la deuda que aquejó a la mayoría de los países de América Latina en los años ochenta se asoció al estancamiento productivo de la región, el cual se manifestó con el bajo crecimiento económico, las altas tasas inflacionarias y la consecuente incapacidad para generar fuentes de empleo. La política de sustitución de importaciones fue declarada como el origen de estos males económicos. Algunos diagnósticos atribuyeron la crisis al intervencionismo estatal.⁸ En esta veta, se decía que se había sobrecargado al aparato gubernamental con demandas de los sindicatos, lo que contribuía a los desequilibrios financieros y aislaba a la región de la competencia internacional. Los discursos se centraron en la necesidad de cambios estructurales que pudieran reiniciar el crecimiento económico. En palabras de Portes:

En cada región —desarrollada o periférica— los procesos de reducción del empleo, reestructuración y reubicación productiva se justificaron por la amenaza de la competencia mundial. Aunque algunos sectores de la clase trabajadora

⁸ Cuando se habla de “exceso de intervención estatal”, se pasa por alto que en la mayoría de los países latinoamericanos nunca se logró la instauración de estados de bienestar universalistas; en la mayoría de los casos, el Estado era el responsable de los programas educativos, de salud y de protección a las poblaciones vulnerables, mismos que generalmente tenían un carácter focalizado y estratificado, restringiéndose a la capacidad económica o a la discrecionalidad gubernamental. Para Laurell (1997) la crisis fiscal de los Estados de la región no se debió, como se sugiere, a un gasto excesivo, sino al problema de la deuda pública. Se calcula que para los ochenta la tasa de interés aumentó del 4% a 17%.

“primaria” lucharon para defender sus privilegios, la amenaza de cierres y reubicaciones de plantas en el extranjero permitió a las corporaciones mantener disciplinada a su fuerza de trabajo. (Portes, 2001: 67)

Los economistas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se encargaron de promover las doctrinas económicas neoclásicas para modificar las dinámicas de desarrollo regional hacia políticas de mercado. Estrategias como la privatización, desmonopolización y desregulación de mercados financieros y laborales se convirtieron en dogmas que prometían la recuperación del crecimiento y que redundarían en el “derrame” de beneficios sociales. Los gobiernos se adhirieron a las exigencias de los organismos internacionales⁹ y dieron paso al llamado Consenso de Washington,¹⁰ a través del cual se establecieron las condiciones para orientar los cambios estructurales.

A diferencia del contexto europeo, en donde los EB no sufrieron grandes alteraciones, América Latina fue caldo de cultivo para la instauración de las políticas neoliberales; aun cuando la protección social era incipiente en la región, las reformas fueron aplicadas con rigor. Las presiones internacionales y la variedad de regímenes políticos, ilustrada por la debilidad democrática de países como Colombia y Venezuela, la presencia de gobiernos autoritarios en países como Argentina y Chile, y las cooptaciones corporativas de los grupos organizados como en el caso de México, confluyeron con mecanismos clientelistas, estratificación de los beneficios sociales, exclusión de grandes grupos poblacionales y fragmentación de los servicios de protección, para que los intereses económicos de los organismos crediticios internacionales y las élites económicas locales se impusieran sin mayor dificultad.

La primera etapa de los cambios, también denominada reformas de primera generación, se inició a principios de los años ochenta, con el objetivo de superar la crisis de la deuda externa y los desajustes provocados por el agotamiento de las políticas de sustitución de importaciones. Las políticas de ajuste macroeconómico, apertura comercial y liberalización financiera fueron los primeros mecanismos del denominado proceso de ajuste y estabi-

⁹ Los organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) pudieron ejercer una gran influencia debido a los préstamos que otorgaron para renegociar la deuda regional. Esto llevó a que se establecieran condiciones que privilegiaron el equilibrio de variables financieras: control de la inflación, balance fiscal, expansión de exportaciones. En muchos casos, las propuestas de reforma se establecieron como condiciones para el otorgamiento de nuevos préstamos, afectando la autonomía de los gobiernos.

¹⁰ El llamado Consenso de Washington privilegiaba medidas económicas, como disciplina fiscal, racionalidad del gasto público, desregulación de los mercados financieros, inversión extranjera y privatización.

lización. El discurso que abanderó las reformas prometía la modernización, eficiencia y el crecimiento económico de los países. Estas metas podían conseguirse si se hacían algunos sacrificios que, en palabras de Edwards (1995), eran el precio que en muchos casos debía tener el ajuste. Hoy, después de más de dos décadas de transformaciones, estos resultados no han logrado materializarse; al contrario, los efectos han recaído especialmente en los sectores más pobres, quienes han sufrido con mayor rigor el aumento del desempleo y la inequidad.¹¹

La segunda etapa fue conocida como reformas de segunda generación. Se implementó a partir de los primeros años de la década de los noventa en la mayoría de los países, como puede verse en el Cuadro 1. Su propósito fue reducir las funciones del Estado a través de la renovación de la gestión y la acción públicas. Estas medidas se concentraron en la reasignación de recursos, privatización de empresas estatales y aplicación de métodos de eficiencia y rentabilidad en los servicios públicos. Las políticas sociales se equipararon con programas asistenciales descentralizados y focalizados hacia los grupos más pobres.

Prima en esta perspectiva una visión posibilista y voluntarista de la reforma del sector social. Se considera tangencial y superficialmente el efecto de estas reformas sobre las previas formas de incorporación de los sectores tradicionalmente favorecidos por el viejo modelo (clases medias, trabajadores estatales y trabajadores urbanos integrados al mercado formal) y su consiguiente efecto social y político. (Filgueira, 1998)

En este proceso, estrategias como la descentralización fueron legitimadas con argumentos fiscales y económicos. Sin embargo, a medida que empezaron a implementarse se hizo evidente que tenían algunos efectos ocultos. De acuerdo con Brachet-Márquez (2007), la descentralización fue un medio idóneo para fragmentar a los grupos opositores a las reformas, particularmente los sindicatos, que ahora se veían divididos en trozos estatales/provinciales sin mayor poder de negociación.

Las reformas sociales han redundado en reestructuraciones institucionales que se traducen en la reducción de derechos laborales, fragmentación de grupos organizados y desplazamiento de mecanismos de negociación colectiva y gremial. En la disputa por la recomposición de poderes, muchos de los

¹¹ Uno de los objetivos de las reformas era mejorar el funcionamiento de los mercados laborales. Durante el decenio de los noventa, una creciente proporción de la fuerza laboral se desplazó hacia el sector informal, donde no existen las medidas de protección que proporciona el sector formal (Stiglitz, 2003).

Cuadro 1

Implementación de las reformas del sector social
en América latina por año y país

<i>País</i>	<i>Salud</i>	<i>Educación</i>	<i>Pensión</i>
Argentina	1996	1991	1994
Bolivia	1999	1994	1996
Brasil	1996	1993	1998
Chile	1992	1981	1981
Colombia	1993	1994	1993
Costa Rica	1993	1995-1996	1995-1996
México	1998	1997	1997

Fuente: Grindle (2003).¹²

actores tradicionales fueron relegados, y en cambio aparecieron en el escenario equipos técnicos especializados en planeación,¹³ y élites económicas interesadas en competir por el dominio de ciertos componentes de la seguridad social, como ha sido el caso de las pensiones. A pesar de que en la mayoría de los países se implementaron programas de reforma laboral, educativa, de salud y seguridad social, no puede hablarse de una reacción uniforme en la aplicación de las reformas. Estas variaciones están relacionadas con el contexto histórico y con las condiciones políticas que prevalecieron en cada caso.

Los cambios estructurales implementados en América Latina significaron modificaciones en el papel del Estado, en las concepciones del desarrollo, en los objetivos de las políticas públicas y en el papel de los actores. El interés por la comprensión de dichas transformaciones ha dado origen a di-

¹² La autora toma la mayor parte de las fechas de fuentes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

¹³ Sobre este punto, el informe del Banco Mundial de 1993 para las reformas en salud plantea que algunos países en desarrollo han demostrado que se pueden introducir reformas amplias en el sector salud cuando hay suficiente voluntad política y cuando los cambios de los sistemas de salud son formulados e introducidos por planificadores y administradores capacitados. Países como Chile y Colombia ejemplifican cómo los equipos de diseño de las reformas sociales, estuvieron integrados principalmente por los equipos técnicos que se habían encargado de la reforma económica, quienes a la vez se convirtieron en la instancia clave de las decisiones e intermediaciones durante la agenda y diseño de los cambios, aspecto que no significó necesariamente factibilidad política al momento de la legislación e implementación.

versos estudios. Algunos de ellos se concentraron en los componentes económicos de las reformas (BID, 1991; 1996; Edwards, 1995; Ffrench-Davis, 2005). Otros más optaron por explicar las transformaciones estatales y las estrategias de gestión de sectores como el de la educación, la salud y la seguridad social (Graham *et al.*, 1999; Londoño y Frenk, 1997; Sojo, 2000; Garland, 2000; BM, 1997). También se han hecho análisis comparativos (Martinic, Aedo y Corvalán, 1999; Mesa-Lago, 2004; Kaufman y Nelson, 2004) y evaluaciones para determinar los efectos de los cambios (Mesa-Lago, 2005; OPS, 2002; Medici, 2000). Las teorías de la elección racional y los análisis institucionales han tenido especial influencia en muchas de estas interpretaciones.

La perspectiva de la elección racional en las reformas latinoamericanas

Las reformas sociales implementadas desde los años noventa contaron con una importante participación de los grupos técnicos que habían orientado los cambios estructurales de primera generación. Para legitimar las transformaciones sociales, éstos se apoyaron en un discurso que promovía la modernización institucional a través de la racionalización del gasto, la reestructuración de los sistemas de prestación de servicios y la promoción de la libre competencia y de la libre elección. La combinación de estos factores suponía el logro de mayor equidad y calidad en los servicios (Banco Mundial, 1993; BID, 1996; Grindle y Thomas, 1991; McLean, 1987; Coleman, 1992). Para los difusores de esta perspectiva, las confrontaciones que pueden provocar los actores requieren atención porque pueden posponer la implementación de los mecanismos financieros y regulatorios, y desviar la consistencia técnica del modelo original:

La experiencia de varios países latinoamericanos indica que el nudo crítico de la economía política de estos procesos no radica en la presión que ejercen estos intereses a favor del inmovilismo, es decir en pro de abortar el proceso de cambio. Por el contrario, el principal problema es que el accionar de estos agentes produce desvíos al modelo original, lo que implica sacrificar buena parte de los desafíos de eficiencia y equidad perseguidos por las reformas del mercado. (Giordano y Colina, 2000: 46)

Se tiene la idea de que las alteraciones técnicas pueden ser corregidas prestando atención a aspectos del componente político por medio de diseños estratégicos que privilegien el análisis de los conflictos que pueden presentarse entre los actores, de tal forma que se anticipen a los posibles desvíos de

los objetivos originales. Esta postura evade la complejidad de las dinámicas sociopolíticas y el carácter contingente de los cambios.

Estos estudios desconocen que los actores no son necesariamente los agentes racionales que postula la teoría económica. Al contrario, no siempre tienen claras sus expectativas ni comprenden a un grado suficiente las opciones ofrecidas para mejorar su bienestar. Además, estos actores no están en igualdad de condiciones para competir, especialmente en los contextos latinoamericanos. Se piensa en un individuo que anticipa las consecuencias de sus acciones, pero se dejan de lado aspectos tan importantes como las valoraciones subjetivas relacionadas con ideologías, valores, creencias y costumbres, las cuales no necesariamente buscan maximizar los beneficios personales.

La perspectiva neoinstitucional en las reformas latinoamericanas

El neoinstitucionalismo ha sido una de las perspectivas predominantes en los análisis de las reformas sociales latinoamericanas (González Rosseti y Bossert, 2000; Graham *et al.*, 1999; Nelson, 2004). Aunque no se contrapone a la alternativa racional y mantiene el presupuesto de la necesidad de reformar el sector social bajo parámetros de rentabilidad y eficiencia, sus análisis incluyen el componente político en los procesos del cambio. Las preguntas en este tipo de estudios están relacionadas con la factibilidad política de la reforma. Se asume que para una implementación exitosa de las reformas es necesario tomar en cuenta aspectos como el marco institucional para la acción y el papel de quienes toman decisiones, representados por el aparato ejecutivo y legislativo, quienes a la vez establecen alianzas con otras élites de poder. Los grupos sociales tienen un lugar en estos análisis en la medida en que sus acciones pueden afectar la capacidad institucional para impulsar exitosamente propuestas de reforma: “El éxito de las reformas institucionales depende en muchos casos de que los ciudadanos acepten el proceso de cambio que puede afectar sus empleos o sus responsabilidades comunitarias, y estén dispuestos a participar de las reformas” (Graham *et al.*, 1999).

Dentro de esta perspectiva se concibe que las decisiones de las élites políticas responden a dinámicas complejas condicionadas por percepciones, atributos personales, valores, ideologías y contextos que afectan las opciones de política. Como ejemplo de esta situación puede mencionarse la incidencia de la especialización profesional de quienes toman decisiones (economía, planeación, medicina) en la percepción de los problemas y las soluciones que deben ser aplicadas. Los líderes políticos y los tecnócratas de alto nivel buscan estrategias para incrementar las posibilidades de lograr las transforma-

ciones. Éstas pueden traducirse en instrumentos, como los llamados “grupos de cambio”, conformados principalmente por especialistas en economía y planificación, quienes han tenido un importante papel en la promoción de las reformas económicas y sociales latinoamericanas. El poder de maniobra de estos grupos proviene del apoyo sistemático de funcionarios de alto nivel vinculados al gobierno. De acuerdo con González Rossetti y Mogollón:

Los equipos técnicos buscarán, principalmente, limitar la influencia de aquellos actores que se oponen a la propuesta. Tratarán de mantener el proceso en ámbitos institucionales en los que puedan controlar la participación de grupos ajenos a la reforma, o de aquellos que se opongan a la misma; de ahí que con excepción de las etapas en que la propuesta deba pasar forzosamente por mecanismos institucionales de representación como el Congreso, los reformadores buscarán mantener el proceso dentro del ámbito institucional más cerrado del ejecutivo y su burocracia de alto nivel. (González Rossetti y Mogollón, 2002: 43)

Esta corriente trasciende la preocupación puramente económica y orienta la mirada hacia el papel de las élites políticas y sus estrategias para hacer efectivos los cambios. En estos estudios, el papel de los actores políticos es prioritario, mientras que los actores sociales generalmente aparecen de manera tangencial. La preocupación por estos últimos está relacionada con los obstáculos que pueden representar para la acción de las instituciones. Según Grindle: “Ni las opciones racionales ni las perspectivas institucionalistas valoran la importancia de la reforma como un proceso político dinámico, que con el tiempo dejará al descubierto una compleja cadena de decisiones en los temas relacionados con la interacción entre defensores y oponentes de la reforma” (Grindle, 2003: 81).

Para tener una interpretación sociopolítica de las reformas sociales, no es suficiente con preguntarse por las cosas que afectan la capacidad del Estado para impulsar exitosamente los cambios. Las reformas no son un proceso producido exclusivamente desde arriba, también hay usuarios y grupos sociales que pueden condicionar el rumbo de las transformaciones. Desde esta perspectiva: “Las políticas públicas constituyen un proceso dinámico en donde los actores están constantemente procesando conflictos” (Brachet-Márquez, 2001: 71).

La perspectiva relacional: una alternativa para el análisis de las reformas sociales

El punto de partida de la perspectiva relacional se encuentra en la propuesta de McAdam, Tarrow y Tilly (2005) para el estudio de la “dinámica de la

contienda política”. En este enfoque, el centro del análisis está puesto en los actores involucrados en los cambios y las formas de interacción que generan. Aunque el punto de partida de esta propuesta son los episodios amplios del cambio social (revolución, nacionalismo y democratización), más que las reformas estatales, los elementos más importantes de su enfoque teórico-metodológico permiten ser adaptados para estudiar las reformas sociales de manera dinámica e interactiva. En este sentido, profundizar en el proceso político que subyace a las reformas, puede ser una alternativa para superar la descripción de diseños o productos de las políticas sociales.

El modelo relacional busca reconstruir el curso de las transformaciones, su apuesta es el análisis de mecanismos causales en pequeña escala dentro de escenarios históricos dinámicos acotados en el tiempo. En esta propuesta analítica no hay un paradigma único, su ruta teórica combina elementos de las distintas tradiciones (estructural, racional, cultural y fenomenológica). Esta tendencia coincide con lo que se conoce como nuevas tendencias analíticas, caracterizadas según Manuel A. Garretón por:

La postulación de diversas hipótesis interpretativas y de distintas vertientes teóricas. Más que la postulación de nuevas teorías o enfoques globalizantes del desarrollo y el cambio social, parecíamos estar frente al desarrollo de concepciones o teorías tentativas de alcance medio, destinadas a la descripción, análisis e interpretación de procesos relativamente precisos y acotados, no para renunciar a la totalidad, sino precisamente para acercarse a ella. (Garretón, 2001: 11)

Para Me Adam, Tarrow y Tilly, la contienda política puede ser contenida o transgresiva. La primera hace referencia a casos en que las partes son actores políticos formalmente constituidos, mientras que en la segunda aparecen actores políticos recientemente identificados que emplean acciones colectivas innovadoras: “Los actores políticos los constituyen conjuntos de personas y relaciones entre personas cuya organización interna y sus conexiones con otros actores políticos mantienen una sustancial continuidad en el tiempo y el espacio” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 13). Tradicionalmente las reformas sociales han sido presentadas como producto de la contienda contenida. Aunque es cierto que los actores políticos tradicionales han tenido un papel fundamental en los procesos, también existen actores que se rebelan y buscan constituirse en una fuerza opositora de los modelos predominantes.¹⁴

¹⁴ Un ejemplo de este tipo lo constituye el “movimiento nacional por la salud de Colombia”. Éste fue creado por grupos sociales organizados que buscan ser una fuerza opositora al modelo de salud neoliberal implementado desde 1993.

La corriente relacional integra diferentes niveles de análisis que pueden ilustrarse a través de los siguientes criterios: 1) las explicaciones deben centrarse en las redes de interacción; 2) no es posible tener explicaciones generales de los cambios; sin embargo, sí es posible identificar mecanismos y procesos que pueden ser recurrentes, pero por lo general producen resultados globales diferentes en función de las condiciones iniciales, las combinaciones y las secuencias en que aparecen; 3) debe suponerse que el escenario histórico y cultural en que tienen lugar las interacciones afecta de modo significativo el tipo de movilización, las trayectorias, los resultados y las concatenaciones de mecanismos causales. La diferencia entre mecanismos, procesos y episodios de contienda, puede resumirse de la manera siguiente: los mecanismos son una clase delimitada de acontecimientos que altera las conexiones entre personas, grupos y redes interpersonales. Rara vez operan solos, habitualmente se conectan con otros mecanismos en procesos más amplios. Los procesos son cadenas causales, secuencias y combinaciones de mecanismos frecuentemente recurrentes. De esta manera, mecanismos y procesos forman un continuo. Los episodios de contienda generalmente implican dos o más procesos. La secuencia explicativa incluye la identificación de los episodios, la localización de los procesos y la búsqueda de los mecanismos causales clave dentro de esos procesos.

En este esquema interpretativo, la política pública consiste en un conjunto de interacciones reivindicativas entre agentes del gobierno, desafiadores (grupos sociales) y actores políticos externos (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 13). Esta definición puede ser el punto de partida para la ruta metodológica que se propone a continuación: las reformas sociales constituyen los eventos o episodios bajo estudio, y se sitúan en un escenario histórico dinámico acochado en el tiempo. Las interacciones y confrontaciones entre actores estatales y societales serían las unidades de observación. Los procesos combinan diferentes mecanismos durante las distintas fases de la reforma, como la agenda, el diseño, la adopción legislativa y la implementación de los cambios. A su vez, los mecanismos están representados por las estrategias de acción utilizadas por los actores para incidir en las decisiones y en las relaciones. Estos mecanismos pueden operar por las influencias externas que afectan la vida social, por las alteraciones de las percepciones individuales o colectivas, y por condiciones relacionales que alteran las conexiones usuales entre personas, grupos y redes interpersonales. Esta propuesta destaca los mecanismos relacionales.

El estudio de estos componentes incluye el reconocimiento de los legados históricos en las relaciones y de la contingencia, en tanto que no es posible prever los resultados de las transformaciones. Esta postura implica pasar

de las explicaciones de las condiciones generales en que tienen lugar las reformas, a develar su dinámica. En otras palabras, significa concentrarse en la reconstrucción de los procesos de negociación, movilización y conflicto, así como en los mecanismos de presión, comunicación, confrontación, participación y resistencia de los diferentes tipos de actores involucrados en las reformas.

Desde esta perspectiva se consideran diversos tipos de actores —que pueden ser aquellos que tradicionalmente han estado en la contienda política—, o pueden manifestarse nuevas formas de organización y movilización que requieren ser incorporadas en el análisis. El lugar de los actores no es estático, pudiendo variar según las coyunturas; es posible, por ejemplo, que al momento de agendar y diseñar una política la participación se integre prioritariamente por asesores técnicos, líderes políticos y organismos internacionales. Sin embargo, durante la aprobación y la implementación, generalmente se activan las pugnas y surgen conflictos de interés de diversos grupos y actores afectados por las nuevas reglas del juego (Grindle, 2003).¹⁵

El análisis relacional combina distintos niveles de las corrientes antes analizadas para sugerir una interpretación a partir de la comprensión de las relaciones entre actores, que a su vez están afectadas por determinantes culturales y tradiciones históricas. Sus acciones pueden tener o no un carácter racional, y están vinculadas a coyunturas y contingencias del contexto. Aunque este enfoque no busca llegar a explicaciones generales, sí pretende la identificación de los mecanismos y los procesos que pueden ser recurrentes y que llevan a resultados particulares.

Un enfoque de este tipo permite introducir nuevas dimensiones en la medida en que se trascienden las opciones centradas en el determinismo estructural o en el individualismo metodológico, para insistir en la importancia de los procesos relacionales. Aun cuando existe un sinnúmero de estudios sobre reformas sociales en América Latina, las dimensiones aquí propuestas pueden contribuir a análisis novedosos, puesto que, más allá de insistir en la identificación de los defectos y las ventajas de los diseños implementados, se indaga la forma en que el proceso interactivo determinó el contenido de las nuevas políticas. La respuesta a cuestiones como las siguientes son parte

¹⁵ Esta autora presenta una propuesta similar a la visión relacional, que se sustenta en las reformas como procesos, pero da un significado distinto a los componentes. En su propuesta, entender las reformas como procesos implica la identificación de episodios específicos; cada episodio incorpora varias fases a lo largo del tiempo (agenda, diseño, implementación), que en la práctica están interrelacionadas (Grindle, 2003: 81). A pesar de las coincidencias con la propuesta de McAdam, Tarrow y Tilly (2005), hay diferencias que estriban en la manera de abordar los aspectos teóricos. Se retoma esta última por considerarse más completa.

Cuadro 2

Actores y mecanismos de acción en las perspectivas teóricas para analizar las reformas sociales

<i>Elección racional</i>	<i>Neoinstitucionalismo</i>	<i>Perspectiva relacional</i>
<i>Actores:</i> individuos con intereses particulares que actúan bajo criterios de racionalidad económica.	<i>Actores:</i> élites políticas o que toman decisión (poderes ejecutivo y legislativo) y equipos técnicos asesores de la reforma.	<i>Actores:</i> estatales y societales interrelacionados.
<i>Mecanismos:</i> compiten o se alian con otros individuos para intercambiar recursos y oportunidades al menor costo y en vista de maximizar sus beneficios.	<i>Mecanismos:</i> la comunicación con los grupos de interés se da dentro de los marcos institucionales de cada contexto social.	<i>Mecanismos:</i> están determinados por repertorios culturales, influencias externas y por el tipo de coaliciones y confrontaciones que se establecen entre los actores.

de los asuntos que busca resolver un análisis relacional: ¿Qué tipo de actores han participado?, ¿cómo se organizaron?, ¿qué formas de interacción generan?, ¿cuáles son sus reivindicaciones y cuáles fueron las respuestas a esa reivindicación?, ¿qué tipo de coaliciones establecieron?

Finalmente, más allá de reconocer los aportes que brinda esta propuesta para la realización de análisis dinámicos e interactivos de las reformas, existen aspectos que no son suficientemente abordados dentro de los presupuestos generales y que son fundamentales para comprender los procesos de transformación del sector social latinoamericano. Por ejemplo, en el caso de las reformas a los sistemas de salud, las acciones opositoras no siempre han sido originadas por movimientos sociales, sino por un sinnúmero de usuarios que al verse afectados por los cambios manifiestan su inconformidad de manera fragmentada y/o a través de pequeños grupos. En el tema de las reformas sociales se ha tendido a minimizar la importancia de muchas de las manifestaciones de los actores por no presentar suficiente durabilidad en el tiempo, por su carácter fluctuante o por el bajo impacto de sus demandas y movilizaciones. Estos fenómenos no han sido suficientemente estudiados y tendrían que ser incluidos en un tipo de análisis como el que aquí se propone.

Otro de los aspectos que podrían constituirse como problemáticos, tiene que ver con los mecanismos usados por los actores para incidir en las decisiones, dado que éstos no siempre aparecen desvelados en escenarios públicos

o en acciones fácilmente identificables, lo que puede llevar a que se obvien acontecimientos determinantes de los procesos.

Finalmente, para poder ampliar las valoraciones sobre la pertinencia de esta ruta analítica, las discusiones futuras deberán respaldarse en estudios de casos concretos que permitan contrastar los enunciados con la teoría.

Conclusiones

El punto de partida de esta reflexión fue la ubicación del tipo de actores y el papel que se les ha atribuido en las concepciones teóricas que han pretendido explicar los cambios en el rol del Estado. Para esto, se privilegiaron los estudios políticos de las reformas sociales (economía política y sociología política). En un principio pudieron identificarse tres niveles de análisis utilizados más frecuentemente para explicar el sentido de los cambios: individual, organizacional y societal. Cada una de las perspectivas, tanto la pluralista, como la marxista y la elitista, ha definido uno de estos niveles como central en su interpretación. Para el pluralismo, son los procesos de participación de individuos y grupos; para la perspectiva organizacional es la estructura de organización del poder dentro o fuera del Estado, y para la perspectiva de clase son las contradicciones del sistema capitalista y su transformación a través de la lucha de clases. Estas interpretaciones conllevan a la vez tres dimensiones de la sociedad: cultural, política y económica (Alford y Friedland, 1985).

Cada uno de estos enfoques ofrece un panorama que aporta pistas importantes para comprender el sentido de los cambios. Al mismo tiempo, representan una tensión en la relación entre los agentes y las estructuras: mientras que para unos el cambio es producto de los agentes, para otros es producto de las estructuras institucionales de la sociedad. Mientras que las teorías neomarxistas y organizacionales dejan poco espacio para la acción transformadora de los agentes, los pluralistas centran su atención en los individuos y los grupos de interés, pero hacen caso omiso de los condicionamientos estructurales. En cambio el enfoque relacional combina la interacción entre los agentes y las estructuras culturales e institucionales.

En los análisis latinoamericanos fueron retomados especialmente los enfoques pluralistas y elitistas. Las explicaciones sobre la implementación de los sistemas de protección social privilegiaron el papel del Estado o el rol de los grupos de interés a partir de una concepción lineal del cambio, el cual era definido a partir de la sucesión de etapas que ilustraban las transformaciones de la sociedad. Se asimilaron los procesos de la reforma a dinámicas corporativas de los regímenes conservadores europeos, dejando poco espacio para la

incorporación de otros factores sociales y políticos relacionados con el contexto latinoamericano, la trayectoria histórica de los países, y el tipo de relaciones que se establece entre los actores. El desarrollismo, la modernización y la dependencia funcionaron como modelos para la interpretación de la realidad latinoamericana, derivada según estas perspectivas de una misma problemática que podía variar en los efectos y las formas de resolverla. Estos análisis fueron insuficientes para dar cuenta de la complejidad y variabilidad de los procesos en los diferentes países.

Con las transformaciones en el papel del Estado desde finales de los setenta, surgieron otras perspectivas que no necesariamente fueron novedosas en su elección de niveles de análisis, pero sí incluyeron otros elementos en la discusión. Para éstas el centro de la polémica ya no está en el Estado, sino en el mercado. Teorías como la elección racional y el neoinstitucionalismo recuperan el papel de los actores individuales y de los marcos institucionales en los procesos del cambio. De nuevo, la tensión entre lo micro y lo macro aparece para enfatizar uno u otro aspecto.

Estos énfasis tienden a desconocer que en la mayoría de los países latinoamericanos, los agentes sociales no siempre pueden ejercer libremente sus intereses, dada la debilidad de los regímenes democráticos y las condiciones de desigualdad imperantes. El entorno político de las reformas sociales aplicadas durante los años noventa en la región, se caracterizó por su complejidad y heterogeneidad. Los casos han variado, desde gobiernos autoritarios (el caso de Chile hasta 1990) hasta reformas realizadas por regímenes considerados democráticos (Colombia, Brasil y Argentina),¹⁶ y resistencia a los cambios impuestos por los organismos internacionales (Costa Rica). Estas diferencias no son un asunto menor. Detrás del análisis de cada caso están las pistas para entender el papel de los actores sociales y políticos, las coyunturas y las contingencias que llevan a ciertos fracasos en las transformaciones.

Para comprender los procesos de cambio a partir de la combinación de distintos niveles teóricos, este acercamiento al estado de la cuestión encontró en la perspectiva relacional de McAdam, Tarrow y Tilly (2005), las bases para una propuesta más completa y dinámica para el estudio de las reformas sociales. Este enfoque busca la reconstrucción de los procesos y mecanismos que constituyen el cambio. El peso del análisis se pone en la constitución e interacción de los actores, mismas que tienen lugar en escenarios históricos acotados y

¹⁶ A pesar de ser tres regímenes políticos similares, los resultados en las reformas de un sector como la salud han sido diferentes. En Argentina las obras sociales siguen estando bajo un control importante por parte de sindicatos y médicos. En Brasil se mantuvo la propuesta de un sistema único de salud y en Colombia las políticas de "mercado regulado" afianzaron el poder de aseguradoras y prestadores de salud privados.

afectados por tradiciones culturales, marcos institucionales y otros agentes externos. El análisis relacional de las reformas sociales parte del supuesto de que los actores pueden alterar los resultados de las transformaciones.

Esta mirada abandona los intentos de probar que el racionalismo, el estructuralismo o el culturalismo pueden explicar los resultados de los cambios sociales acontecidos, con lo que se abre a las múltiples dimensiones que coinciden para dar lugar a resultados heterogéneos. El reto de esta propuesta de análisis está en pasar de identificar las condiciones iniciales en que se dan las reformas, a reconstruir la dinámica sociopolítica que llevó a unos resultados particulares.

Recibido: noviembre, 2006

Revisado: febrero, 2007

Correspondencia: El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos/
Camino al Ajusco núm. 20/Col. Pedregal de Santa Teresa/C. P. 10740/México,
D. E/correo electrónico: muribe@colmex.mx

Bibliografía

- Alford, Robert y Roger Friedland (1985), *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alonso, Guillermo (2000), *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Niño y Dávila Editores, FLACSO.
- Armenta, Edwin (2005), "State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect", en Thomas Janoski y Robert Alford (eds.), *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 96-114.
- (2003), "What We Know About the Development of Social Policy", en James Mahoney (ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Barba Solano, Carlos (2004a), "Régimen de bienestar y reforma social en México", *Serie de Políticas Sociales*, núm. 92, CEPAL, Naciones Unidas.
- (2004b), "Enfoques latinoamericanos sobre política social: más allá del consenso de Washington", *Espiral estudios sobre el Estado y la sociedad*, vol. XI, núm. 31, sept.-dic., pp. 85-130.
- Bates H., Robert (1995), *New Comparative Politics: Integrating, Rational Choice and Interpretative Perspectives*, paper 95-3, Harvard University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), "El estado de las reformas estructurales", en BID (ed.), *Informe sobre el progreso económico y social en América Latina*, Washington, BID.
- (1991), *Informe sobre el progreso económico y social en América Latina*, Washington, BID.

- Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre (2001), *El disenso de Washington: políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace y Interamerican Dialogue.
- BM (Banco Mundial) (2003), *Inequidad en América Latina y el Caribe*, Washington, BM.
- (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, BM.
- (1993), *Informe sobre el desarrollo mundial: invertir en Salud*, Washington, BM.
- Brachet-Márquez, Viviane (ed.) (2007), *Salud pública y regímenes de pensión en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México, 1980-2000*, México, El Colegio de México.
- (2001), “Los dilemas del análisis sociológico del cambio: una introducción”, en V. Brachet-Márquez (ed.), *Entre la polis y el mercado: el análisis sociológico de las grandes transformaciones políticas y laborales en América Latina*, México, El Colegio de México.
- (1996), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México, 1919-1995*, México, El Colegio de México.
- Brito Leal Ivo, Anete (2005), “La destitución de lo social: Estado, gobierno y políticas sociales”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 68, mayo-agosto, pp. 347-374.
- Cardoso, Fernando Enrique y Enzo Falleto (1979), “Imperialismo y dependencia en América Latina”, en René Villareal (ed.), *Economía internacional: dos teorías del imperialismo, la dependencia y su evidencia histórica*, México, FCE.
- (1971), *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo XXI.
- Castells, Manuel (1997), “El futuro del Estado del bienestar en la sociedad informacional”, en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds.), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel, pp. 173-190.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo, CEPAL, Naciones Unidas.
- Coleman, James (1992), *Racional Choice Theory: Advocacy and Critique*, California, SAGE.
- Dahl, Robert (1961), *Who Governs? Democracy and Power in American City*, New Haven, Yale University Press.
- De Swaan, Abram (1992), *A cargo del Estado*, Barcelona, Pomares Corredor.
- Edwards, Sebastián (1995), *Crisis and Reform in Latin America*, Washington, World Bank.
- Elias, Norbert (2001) [1977], *El proceso de la civilización: investigaciones sociogénéticas y psicogénéticas*, México, FCE.
- Esping-Andersen, Gosta (2001), “Reestructuración de la protección social: nuevas estrategias de reforma en los países adelantados”, en Rolando Franco (ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: estudios en homenaje a Aldo Solari*, México, Siglo XXI.

- (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- (1996), “Alter the Golden Age? Welfare States Dilemmas in a Global Economy”, en G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare Status in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Londres, Research Institute for Social Development.
- (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Princeton University Press.
- Evans, Peter y T. Skocpol (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Ernesto Tironi (eds.) (1981), *Hacia un nuevo orden económico internacional: temas prioritarios para América Latina*, México, FCE.
- Filgueira, Fernando (1998), “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, ponencia presentada en el Seminario a reforma da administracao pública no Brasil: possibilidades e obstáculos, Fundação Joaquim Nabuco, en URL: <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>, fecha de última consulta 8 de febrero de 2006.
- Fleury T., Sonia (ed.) (1990), *La reforma sanitaria: en busca de una teoría*, México, Universidad de Guadalajara.
- Franco Morán, María Luz (1995), “La distribución del poder en las sociedades avanzadas”, en M. L. Franco Morán y Jorge Benedicto (eds.), *Sociedad y Política: temas de sociología*, Madrid, Alianza.
- Franco, Rolando (1998), “Pobreza, modelos de desarrollo y políticas sociales en América Latina”, en R. Franco, Juan Morales y Manuel Marfán (eds.), *Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro*, Serie de políticas sociales, núm. 26, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Friedman, Milton y Rose Friedman (1980), *Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*, Barcelona, Grijalbo.
- Garland, Allison M. (2000), “The Politics and Administration of Social Development in Latin America”, en Joseph Tulchin y A. M. Garland (eds.), *Social Development in Latin America: the Politic of Reform*, Boulder, Colorado, C. Rienner.
- Garretón, Manuel Antonio (2001), “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina”, *Serie de políticas sociales*, núm. 56, CEPAL, Naciones Unidas.
- Germani, Gino (1971), *Sociología de la modernización: estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Giordano, Osvaldo y Jorge Colina (2000), “Economía política de las reformas”, en Héctor Sánchez y Gustavo Zuleta (eds.), *La hora de los usuarios: reflexiones sobre economía política de las reformas de salud*, Washington, BID, pp. 27-48.
- González Rossetti, Alejandra y Thomas J. Bossert (2000), *Orientaciones para mejorar la factibilidad política de la salud en Latinoamérica*, Escuela de Salud Pública de Harvard.
- González Rossetti, Alejandra y O. Mogollón (2002), “La reforma de salud y su componente político: un análisis de factibilidad”, *Gaceta Sanitaria*, voi. 16, núm. 1, pp. 39-47.

- Gordon, Sara (2001), "Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?", en Alicia Ziccardi (ed.), *Pobreza, desigualdad y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Graham, Carol, Merilee Grindle, Eduardo Lora y Jessica Seddon (1999), *Reformar es posible: estrategias políticas para la reforma institucional en América Latina*, Washington, BID.
- Grindle, Merilee (2003), "A pesar de los presagios adversos: economía política de la reforma del sector social en América Latina", en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (ed.), *Desarrollo, equidad y ciudadanía: las políticas sociales en América Latina*, México, FLACSO.
- Grindle, Merilee y John W. Thomas (2003), "A pesar de los presagios adversos: economía política de la reforma del sector social en América Latina", en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (eds.), *Desarrollo, equidad y ciudadanía: las políticas sociales en América Latina*, México, FLACSO.
- (2000), "The Social Agenda and the Politics of Reform in Latin America", en Joseph Tulchin y Allison M. Garland (eds.), *Social Development in Latin America: the Politic of Reform*, Boulder, Colorado, C. Rienner, Woodrow Wilson Center.
- (1991), *Public Choices and Policy Change: the Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Habermas, Jurgen (1989), "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en J. Habermas, Emmanuel Wallerstein y Claus Offe, *La crisis del Estado de Bienestar y otros ensayos*, México, FLACSO, pp. 61-79.
- (1986), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Hayek, Friedrich (1985), *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza.
- Hicks, Alexander M. y Gosta Esping-Andersen (2005), "Comparative and Historical Studies of Public Policy and Welfare State", en Thomas Janoski y Robert Alford (eds.), *A Handbook of Political Sociology*, Cambridge, Inglaterra y Nueva York, Cambridge University Press, pp. 509-525.
- Hodara, Joseph (1987), *Prebisch y la CEPAL: situación, trayectoria y contexto institucional*, México, El Colegio de México.
- Huber, Evelyn y John Stephe (2001), *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago y Londres, University of Chicago Press.
- Inkeles, Alex y David H. Smith (1974), *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de Bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Kaufmann, Robert R. y Joan M. Nelson (eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives. The Politics of Health and Education Reform in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kelly, Janet (ed.) (2003), *Políticas públicas en América Latina: teoría y práctica*, Caracas, IESA.
- Kiser, Edgar y Shawn Bauldry (2005), "Rational Choice Theories in Political Socio-

- logy”, en Thomas Janoski y Robert Alford (ed.), *A Handbook of Political Sociology*, Cambridge, Inglaterra y Nueva York, Cambridge University Press.
- Kligksberg, Bernardo (ed.) (1994), *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, México, FCE.
- Laurell, Asa Cristina (1999), “La política de salud en el contexto de las políticas sociales”, en Mario Bronfman, *Salud, cambio social y política: perspectivas desde América Latina*, México, Instituto Nacional de Salud Pública.
- (1997), “Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo”, en A. C. Laurell (ed.), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- Lautier, Bruno (2001), “Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo”, *Espiral: estudios sobre Estado y sociedad*, vol. VIII, núm. 22, pp. 91-130.
- Lewis, Colin M. (2003), “Estado, mercado y sociedad: políticas e instituciones de acción económica y social en América Latina desde 1990”, en Alicia Puyana y Guillermo Farfán, *Desarrollo, equidad y ciudadanía: las políticas sociales en América Latina*, México, FLACSO, pp. 35-68.
- Lindblom, Charles (1968), *The Policy-Making Process*, Nueva York, Prentice-Hall.
- Londoño, Juan Luis y Julio Frenk (1997), *Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma a los sistemas de salud en América Latina*, BID, documento de trabajo 353.
- Marini, Ruy Mauro (1969), *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo XXI.
- Marshall, T. H. (1992) [1950], *Citizenship an Social Class*, Londres, Pluto.
- Martinic, Sergio (2000), “La construcción social de las reformas: logros y conflictos”, en S. Martinic (ed.), *Reformas de la política social en América Latina: resultados y perspectivas*, Santiago, Centro de Investigación y Desarrollo.
- Martinic, Sergio, Cristian Aedo y Javier Corvalán (1999), *Reformas a la educación y salud en América Latina*, Santiago, Centro de Investigación y Desarrollo, CIDE.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2005) [2001], *Dinámica de la contienda política*, Barcelona, Hacer Editorial.
- McLean, Ian (1987), *Public Choice: an Introduction*, Nueva York, Blackwell.
- Medici, André (2000), “Las reformas de salud en América Latina y el Caribe”, en Héctor Sánchez y Gustavo Zuleta (eds.), *La hora de los usuarios: reflexiones sobre economía política de las reformas de salud*, Washington, BID, pp. 9-26.
- Mesa-Lago, Carmelo (2005), *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- (2004), “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 84.
- (1991), “La seguridad social en América Latina”, en *Informe sobre el progreso económico y social en América Latina*, Washington, BID.
- (1977), *Modelos de seguridad social en América Latina: estudio comparativo*, Buenos Aires, Siap, Planteos.

- Myles, John (1996), *When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States*, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development.
- Nelson, Joan M. (2004), "The Politics of Health Sector Reform: Cross-National Comparisons", en Robert R. Kaufmann y Joan M. Nelson, (eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives. The Politics of Health and Education Reform in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 23-64.
- (2000), "Reforming Social Sector Governance: a Political Perspective", en Joseph Tulchin y Allison M. Garland (eds.), *Social Development in Latin America: the Politic of Reform*, Boulder, Colorado, C. Rienner, Woodrow Wilson Center.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Institutional Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid y México, Alianza.
- Olave, Patricia (1997), "Las reformas económicas y sociales en curso: principales disputas teóricas y políticas", en Saúl Osorio y Berenice Ramírez, *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, México, UNAM, pp. 21-38.
- Olson, Mancur (1992) [1965], *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de grupos*, México, Limusa.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2002), *Análisis de las reformas del sector salud en los países de la Región Andina: Iniciativa regional de reforma al sector salud en América Latina y el Caribe*, OPS.
- Ostrom, Vincent (1988), *Rethinking institutional analysis and development: Issues, Alternatives, and Choices*, San Francisco, International Center for Economic Growth.
- Petras, James (1997), *Neoliberalismo en América Latina: la izquierda devuelve el golpe*, Buenos Aires, HomoSapiens.
- Picó, Josep (1987), *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, México, Siglo XXI.
- Pierson, Paul (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, N. J., Princeton University Press.
- Piven, Frances Fox (2002), *Lost Ground: Welfare Reform, Poverty, and Beyond*, Cambridge, South End.
- Polany, Karl (2003) [1957], *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE.
- Portes, Alejandro (2001), "El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados", en Rolando Franco (ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: estudios en homenaje a Aldo Solari*, México, Siglo XXI.
- Poulantzas, Nicos (1987), *Las clases sociales en el capitalismo actual*, México, Siglo XXI.
- (1970), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI.
- Prebisch, Raúl (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, FCE.

- Quijano, Aníbal (1969), *Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina*, Santiago, OIT-ILPES.
- Rodríguez, Octavio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI.
- Schmitter, Philippe (1974), *The Century of Corporativism?*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Schmitter, Philippe, Wolfgang Streeck y Gerhard Lehbruch (coords.) (1992), *Neocorporativismo: más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza.
- Skocpol, Theda (1995), *Social Policy in the United States: Future Possibilities, en Historical Perspective*, Princeton, N. J., Princeton University Press.
- (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Sojo, Ana (2000), “Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica”, Serie *Políticas Sociales*, núm. 39, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
- Stiglitz, Joseph (2003), “El rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 80, pp. 7-40.
- Thoenig, Jean-Claude e Ives Meny (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Titmuss, Richard (1958), *Essays on the Welfare State*, Londres, Unwin University Books.
- Williamson, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, en J. Williamson (ed.), *Latin American adjustment. How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- Zapata, Francisco (2001), *Ideología y política en América Latina*, México, El Colegio de México.
- (1990), *Ideología y política en América Latina*, México, El Colegio de México.

