

## DESIGUALDAD, DEMOCRACIA Y POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS EN AMÉRICA LATINA(●)

José Adelantado (Universidad Autónoma de Barcelona)

e-mail: jose.adelantado@uab.cat

Elenise Scherer (Universidad Federal de Amazonas-Brasil)

e-mail: elenise@internext.com.br

Publicado en: *Estado, Gobierno. Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública.*

2008, Vol (11): 117:134

### **Resumen**

En este trabajo se exploran algunos mecanismos que tienden a reproducir la debilidad de las democracias latinoamericanas mediante la institucionalización de la desigualdad. El análisis se centra en las limitaciones de las políticas sociales focalizadas para romper esa circularidad a partir de tres argumentos: debilitan la ciudadanía social, favorecen el clientelismo político y son asistenciales (no constituyen un derecho). También se argumenta que esas limitaciones, a su vez, son fuente de nuevos actores y otras formas de acción colectiva que pueden llevar a que las democracias latinoamericanas sean más inclusivas.

### **Palabras clave:**

América Latina, desigualdad, clientelismo, democracia, políticas sociales focalizadas.

### **Introducción**

En los últimos treinta años América Latina ha experimentado un cambio político significativo. La demanda de revolución en los sesenta-setenta del siglo pasado, se transformó en demanda de democracia en los ochenta, y se dejaron atrás los regímenes militares que asolaron al continente durante décadas (Argentina, 1983; Uruguay y Brasil, 1985; Chile, 1990...) Pero si bien las transiciones democráticas trajeron grandes conquistas políticas, y en muchos países se percibe la existencia de un conjunto de instituciones y reglas de juego claras e inconfundibles que garantizan el ejercicio de la democracia liberal representativa, también revelaron numerosas promesas incumplidas. El proceso de democratización no ha sido capaz de producir la cantidad y calidad de bienes públicos que la sociedad esperaba, por lo que aún persiste una enorme deuda social; así, como concluye (Przeworski, 1998) una de las amenazas para las democracias es que

---

(●) Este trabajo es un producto del estudio "Más allá de la focalización: Educación, desarrollo y lucha contra la pobreza en el Cono Sur. Análisis de las aplicaciones de la nueva agenda política global en la región", financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Gobierno de España: referencia SEJ2005-04235)

sólo se podrán sostener si las economías son capaces de producir y distribuir los bienes necesarios para generar las condiciones de ejercicio de los derechos de ciudadanía.

El retorno de la democracia en el continente ocurrió en un marco que combinaba la tenacidad de los reajustes neoliberales dictados por las agencias multilaterales, con un derecho formal sancionado por las reformas constitucionales en varios países; pero en la práctica esas reformas aún no están consolidadas en todos los países y no garantizan el funcionamiento de un Estado democrático. Las expectativas generadas provocaron despolitización, apatía y desencanto en varias generaciones. El Informe del Latinobarómetro (2005: 4) recoge diez años de opinión pública que resume de este modo: “no hay avances en los temas esenciales de la cultura democrática: la desconfianza aumenta o se mantiene igual, la cultura cívica no cambia, la percepción del estado de derecho no avanza, las expectativas crecen. Los problemas que la gente percibe como prioritarios no parecen ceder a lo largo de la década y la participación política no se ha fortalecido”.

Lógicamente, las formas de gobierno no se dan en el vacío; las democracias latinoamericanas operan en un marco de elevada concentración de la riqueza, de los ingresos y de las oportunidades; son sociedades profundamente segmentadas en términos económicos, regionales y étnicos, lo que se traduce en sistemas de partidos políticos fragmentados, relativamente inestables y poco inclusivos, dando lugar a una dispersión del poder a escala institucional y territorial, con abundantes comportamientos parasitarios. Se propicia, de este modo, una dinámica que favorece la reproducción del poder de las elites y la secular exclusión social, económica y política de amplias capas de la población (Scherer, 2000) “Pero, sobre todo es el crecimiento del sector informal y los niveles persistentemente altos de pobreza y desigualdades sociales los que se hacen incompatibles con cualquier vigencia de una democracia liberal. Es más, la exclusión económica y social es un terreno fértil para el florecimiento de la corrupción, el clientelismo y la violación sistemática de derechos y garantías legales” (Panizza, 2001: 359).

Este artículo aborda de forma preliminar la dificultad de romper el vínculo entre la elevada desigualdad social y la escasa calidad de las democracias latinoamericanas, cuando una parte importante de la tarea se le encarga a las políticas sociales focalizadas. En primer lugar se presentan las raíces históricas y algunos procesos contemporáneos que permiten pensar en la existencia de una inercia autoreproductiva en el funcionamiento de las instituciones, que transforma desigualdades sociales en desigualdades políticas. A continuación, se propone un marco conceptual para comprender la importancia estratégica de las políticas sociales focalizadas en un nuevo modelo de acumulación capitalista, y sus efectos sobre la sustantividad

de la ciudadanía social en distintos regímenes de bienestar latinoamericanos. El punto tres plantea un nuevo problema para el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía, la existencia de otro círculo de retroalimentación perverso, el que se produce entre políticas sociales focalizadas y clientelismo político, con intensidad variable en los distintos Estados sociales latinoamericanos. El resto del artículo se dedica a poner de manifiesto la discusión sobre la ambivalencia y convivencia discursiva de las políticas sociales focalizadas en dos proyectos políticos rivales: el proyecto neoliberal y el proyecto democrático-participativo. En el cuarto apartado se destaca que si bien las políticas sociales focalizadas no son patrimonio del pensamiento neoliberal, suponen cierta continuidad entre el sustrato de autoritarismo político, cultural y social (tan arraigado en la cultura política de muchos países latinoamericanos) y la hegemonía del actual proyecto político neoliberal. En el quinto punto se exponen algunas limitaciones que presentan las políticas sociales focalizadas para integrar el descontento social, y a su vez, la oportunidad de utilizarlas como palanca para fortalecer la democracia participativa. El trabajo termina con las conclusiones derivadas de cada aspecto considerado.

## **1. Las democracias latinoamericanas y las desigualdades sociales**

En América Latina se produjo un intercambio clave como respuesta a la crisis de los ochenta y noventa: la democracia como régimen político en contrapartida a una política de ajustes económicos (Nohlen, 2001). Así, las transiciones a la democracia tuvieron lugar en condiciones económicas muy adversas, de manera que las amplias expectativas de la población no se cumplieron; el fracaso de muchos de los programas de ajuste estructural promovidos durante los años ochenta por organismos internacionales, hicieron aumentar las dificultades económicas para amplios sectores medios y pobres de la población, lo que pasó factura a las propias democracias. En este apartado se argumenta la idea de que la escasa calidad de las democracias realmente existentes y los elevados niveles de desigualdad son fenómenos interdependientes y se retroalimentan mutuamente, la debilidad de las democracias (instituciones públicas y administrativas) es consecuencia de la institucionalización de la desigualdad, y a la inversa, la institucionalización de la desigualdad es consecuencia de la debilidad de las democracias.

La insatisfacción con el funcionamiento de la democracia tiene uno de sus fundamentos en la debilidad de las instituciones públicas y administrativas. La debilidad institucional se refiere la

falta de consolidación de unas “reglas del juego” compartidas por los actores vinculados a un determinado ámbito de actuación pública y que se utilizan como referente para orientar sus interacciones y la toma de decisiones. Ramió y Salvador (2005) señalan que el desarrollo del modelo presidencialista, mayoritario en los países de América Latina ha tenido importantes consecuencias sobre el sistema político: estimula los liderazgos carismáticos y no en pocas ocasiones ha derivado en populismos; dificulta la institucionalización de los partidos políticos y los hace estructuralmente débiles; no permite configurar un modelo de Estado sólido, continuado y respaldado por una amplia base social; la gestión no es acumulativa, cada presidente destruye la anterior y construye la suya, tejiendo nuevas redes en un contexto de presión de clientelismo de partido. De esta inestabilidad política no se escapan las instituciones administrativas, y tiene su más clara manifestación en la ausencia de un modelo de funcionariado civil de carrera efectivo basado en la objetividad, el mérito, la capacidad y la carrera administrativa.

Un elemento muy influyente en la debilidad institucional es la copia de modelos externos; tanto las grandes instituciones internacionales –FMI y BM- como los países desarrollados con políticas de cooperación, condicionan las ayudas económicas a la implantación de modelos administrativos, generalmente descontextualizados de las tradiciones autóctonas. En este sentido cabe señalar la amenaza que supone la aplicación de un conjunto de instrumentos agrupados bajo el nombre de nueva gestión pública, cuyo mayor éxito es haber puesto en marcha un proceso de desinstitucionalización aplicando conceptos como flexibilidad, desregulación, agencialización, gerencialización, privatización o externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro).

Otro de los fundamentos, además de la debilidad de las instituciones públicas y administrativas, para comprender la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, es el arraigo, y simbiosis, de la desigualdad en el sistema político. La institucionalización política de la desigualdad es un elemento clave para comprender el déficit de ciudadanía democrática. Según Engerman and Sokoloff (2002) las instituciones expresan las condiciones de desigualdad existentes (en la medida en que plasman los intereses de determinada coalición de las elites) y, al mismo tiempo, contribuyen a legitimar y perpetuar tales condiciones de desigualdad; se origina así una relación circular entre desigualdad e institucionalidad.

La institucionalización de la desigualdad hasta hacerse estructural en América Latina data de épocas coloniales y su persistencia durante todo este tiempo ha sido posible gracias a un

conjunto diverso de normas, maneras de hacer y arreglos sociales que han expresado y a la vez reforzado, las condiciones de desigualdad existentes en las sociedades latinoamericanas (Prats, 2004; Carrillo, 2004). Así, la debilidad de las democracias latinoamericanas se debería a los elevados niveles de desigualdad que padece la población. Como concluye Barreda (2004: 2) “el limitado e insatisfactorio resultado que ha tenido hasta la fecha el proceso de democratización en América Latina es resultado en buena medida de un círculo generado entre desigualdad e institucionalidad política: las instituciones políticas reproducen las condiciones de desigualdad que las engendraron y, de este modo, obstaculizan el desarrollo”.

El asentamiento de un modelo económico excluyente es el factor central para comprender la fragilidad de las instituciones democráticas. La recuperación de la democracia no ha impedido que persista un enorme déficit de ciudadanía social y civil que se manifiesta en la desigualdad de ingresos, la extensión de la pobreza y el acceso al empleo regular. Altos niveles de desigualdad tienden a destruir la noción misma de ciudadanía, y la pobreza torna a buena parte de la población en candidata a las prácticas clientelares y de cooptación. El desempleo contribuye a modalidades de pobreza que se transforman con facilidad en realidades de exclusión; y tiende a quebrar lazos de cohesión con la comunidad, lo que favorece la apatía social y las conductas anómicas. La combinación de elevada desigualdad de ingresos con altas tasas de pobreza y empleo precario, plantea límites a la expansión sustantiva de la ciudadanía política al cuestionar un régimen que se supone de iguales con una realidad de profunda desigualdad y una endeble ciudadanía civil en donde poderes fácticos, económicos y políticos, atentan contra los derechos básicos de la población.

## **2. La sustitución de políticas sociales universales por focalizadas y la debilitación de la ciudadanía social**

Los derechos sociales de la ciudadanía no obedecen a una lógica evolucionista del capitalismo como se supone con frecuencia, su intensidad (sustantividad) varía en el tiempo, en el espacio donde se aplican y en las rutas tomadas en la solución de los conflictos sociales. Las necesidades percibidas se convierten en derechos colectivos en marcos históricos concretos. Los derechos sociales y económicos asociados al modelo fordista-keynesiano (industrialización por sustitución de importaciones) y al estado-nación expresaban formas diversas de institucionalización del conflicto industrial. La garantía jurídico-constitucional en la provisión de

bienes públicos se basaba en la centralidad del trabajo (masculino, blanco) y en unos derechos laborales compatibles con los procesos de acumulación y legitimación, sustentados en políticas sociales de corte universalista (aunque de limitada cobertura poblacional).

Los años ochenta y noventa han supuesto una profunda transformación del modelo productivo y de regulación del capitalismo contemporáneo; la participación del Estado en los procesos de globalización de la economía es a costa del sustrato material de la ciudadanía: el Estado no puede mostrarse como socialmente eficaz, porque si lo hace deja de ser económicamente eficiente. En el ámbito de los derechos sociales se ha producido una fuerte reestructuración y redefinición mediante desarrollos normativos de carácter remercantilizador. Según Alonso (2000) la desmaterialización, individualización y fragmentación progresiva de los derechos sociales han sido las características más notables de la reformulación. Desmaterialización porque las políticas universales han girado hacia políticas focalizadas en grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo, que sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista. Así mismo, la empresarización y provisión privada de servicios de bienestar se han integrado en el circuito económico de forma que muchos derechos sociales se están tornando mercancías. El voluntariado social también ha visto crecer su espacio ante la desresponsabilización del Estado y, con ello, una potencial merma de los derechos al hacer depender las necesidades de una persona de la voluntad de otras sin el suficiente amparo jurídico.

La individualización de los derechos sociales ha marcado el proceso de sustitución de una ciudadanía social fundamentada sobre el carácter colectivo de las necesidades históricamente construidas, por una progresiva gestión privada de los riesgos. La responsabilidad es de las víctimas, el bienestar ya no es tanto un derecho como una oportunidad, una oportunidad vital por la que los individuos tienen que competir en una dimensión estrictamente personal. Las titularidades y garantías se han fragmentado. La seguridad de ciudadanía social tiende a expresarse por medio de la capacidad de compra en el mercado ante la contracción selectiva de la protección pública. La sustitución de la ciudadanía asociada a las políticas sociales de corte universal (aunque restringida) por una ciudadanía precaria se relaciona fundamentalmente con dos procesos: la pérdida de la centralidad del trabajo como mecanismo de integración social y la implementación de un nuevo patrón de políticas sociales.

El nuevo modelo de acumulación capitalista requiere de un proceso flexible de producción y éste a su vez requiere de una fuerza de trabajo flexible. Las reformas laborales y la flexibilización de la contratación han tornado el empleo inseguro e inestable; a su vez, las políticas basadas en presupuestos universales son sustituidas por políticas de mínimos, para los sectores más vulnerables. También desde la perspectiva neoliberal se persigue una nueva configuración de la política social; el nuevo paradigma que se consolidó a partir de los años noventa se orientó fundamentalmente al desarrollo y promoción de la modalidad asistencial, a través de “políticas de emergencia” que se convierten en una de las herramientas que el Estado utiliza para contener las protestas, el conflicto social y la legitimidad del sistema. Para Draibe, ya en (1994) la descentralización, focalización y privatización, se habían convertido en los vectores estructurantes de las reformas de los programas sociales en América Latina, vectores que aún perduran en buena medida.

Por otro lado, la globalización de la economía ejerce un impacto muy significativo sobre los derechos sociales. Según diversos autores (Mishra, 1999; Scharpf, 2000) la exposición de las economías nacionales a la competitividad internacional constriñe severamente las opciones políticas de los gobiernos en aspectos tales como las tasas de interés, gasto público, gasto social, regulación del mercado de trabajo, o financiación de la protección social. Los gobiernos ante los imperativos de la competencia internacional se habrían visto obligados a modificar fundamentos sociales como las políticas universalistas y redistributivas; para mejorar la competitividad y hacer más atractivo un país a la inversión extranjera sería necesario reducir los estándares de protección social. La movilidad del capital se percibe como una amenaza si los gobiernos no practican políticas amigables para la inversión y los impuestos sobre las ganancias.

En este contexto los Estados habrían adoptado políticas económicas, fiscales y sociales similares: desregulación, privatización y residualización del bienestar. La movilidad del capital fortalece el poder de los capitalistas tanto respecto al gobierno como a los sindicatos gracias a su “opción salida” lo que se traduce en demandas para flexibilizar los mercados de trabajo, descentralizar la negociación colectiva y reducir las garantías de la protección social. Además, la desindustrialización y el cambio tecnológico alimentan el desempleo. La expansión del comercio internacional sería responsable del desempleo y del crecimiento de las desigualdades que, junto al cambio tecnológico, estarían reduciendo la demanda de trabajadores sin especializar, alimentando el subempleo. El desempleo afecta negativamente a la densidad sindical, lo que a

su vez hace aumentar la desigualdad de ingresos, pues una elevada tasa de afiliación sindical se asocia positivamente con una baja desigualdad de renta.

Sin embargo, los procesos asociados al agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (en adelante, modelo ISI) y a la globalización, no son homogéneos en todos los países latinoamericanos. Barba (2004) siguiendo de cerca la tipología de modelos de bienestar regionales propuesta por Filgueira (1998) distingue entre: régimen universalista - que Filgueira llama países de universalismo estratificado— (Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica); régimen dual (Brasil, México, Colombia y Venezuela) y régimen excluyente (la mayoría de los países de América Central así como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay).

Los países del régimen universalista fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Hacia los años setenta, cuando aún parecía viable el modelo ISI a escala latinoamericana, en estos países se observaban los mayores niveles de gasto social, la menor heterogeneidad etno-cultural, la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud, los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo; los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida. Por su parte, los países incluidos en los regímenes dual y excluyente se distinguían por un descenso gradual de todos los indicadores mencionados, así como de los niveles de gasto social, de la cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, del grado de desmercantilización del bienestar social. Y un aumento de la heterogeneidad etno-cultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales. Estas características, tendían a manifestarse de manera polarizada en los países del régimen dual, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI, y excluyendo al resto de la población; mientras que se agudizaban en el caso de los países incluidos en el régimen excluyente, dejando fuera de cobertura a la mayoría de la población.

### **3. Políticas sociales focalizadas, democracia y clientelismo político**



La focalización, en el marco del proyecto neoliberal en América Latina, ha sido percibida como una estrategia adecuada para enfrentar la escasez fiscal y adecuar las pautas distributivas. Las ventajas de la focalización son menos claras cuando el mantenimiento de estos programas en contextos de escasez depende del poder político de las clientelas y beneficiarios. Si bien la focalización soluciona problemas de inequidades distributivas al excluir a sectores medios y trabajadores no pobres, crea por esa misma razón grupos de beneficiarios de bajo o nulo capital político. Tilly (1998) identifica un mecanismo básico generador de desigualdad, el acaparamiento de oportunidades: cuando los miembros de una red adquieren acceso a un recurso que es valioso, renovable, posible de ser monopolizado, soporte de las actividades de la red, y acrecentado por el "modus operandi" de la propia red, los miembros de esa red regularmente acaparan el acceso a ese recurso, creando creencias y prácticas que sostienen su control. El acaparamiento de recursos estatales por parte de los partidos políticos en los que predomina el vínculo clientelar es básico para la reproducción de la desigualdad. La desigualdad se reproduce mediante la interpenetración entre el Estado, la política partidaria comunitaria, y la vida cotidiana. La desigualdad alimenta la dominación que, a su vez, alimenta la desigualdad política (Auyero, 2004).

El clientelismo afecta negativamente a la construcción de ciudadanía y debilita el desarrollo de una sociedad civil autónoma. Mantiene la confusión entre Estado y partidos políticos, socava la democracia al promover una relación vertical entre el Estado y la sociedad. Destruye la autoestima y la confianza de los pobres, a quienes se les enseña que para mejorar sus condiciones de vida tienen que dejar de lado sus derechos políticos. E impide la eficiencia y eficacia de los programas sociales, pues hace que en los cargos de dirección se nombre a quienes profesan fidelidad partidaria independientemente de sus capacidades técnicas y gerenciales. Posee como rasgo central la configuración de redes sociales sin cierre horizontal, esto es, se articula mediante lazos excluyentes verticales cliente-patrón, bloqueando la posibilidad misma de contactos horizontales entre los clientes. Esto no sólo resulta decisivo para que la relación vertical a favor del patrón sea generadora de poder de dominación, sino para la inhibición de la acción colectiva, de la movilización política autónoma por parte de los clientes en defensa de sus intereses (Shefner, 2001).

El intercambio informal, pero vertical, entre quien controla recursos y quien carece de ellos no distribuye beneficios colectivos; el clientelismo ofrece a sus seguidores un intercambio directo de votos por favores individuales, pero sólo para personas o grupos que pertenecen a la red de

resolución de problemas. En la estructura vertical de intercambio de favores por votos radica la fuerza del dispositivo clientelar: permite generar vínculos de dependencia, de capital social y confianza focalizada de los clientes hacia el patrón, al tiempo que reproduce desconfianza generalizada entre los clientes y bloquea por inexistencia de contacto o cierre horizontal una eventual coordinación y cooperación entre los clientes frente al patrón. La inexistencia de criterios explícitos para el otorgamiento de los recursos posibilita un enorme poder posicional de los funcionarios por su ubicación privilegiada en la administración de recursos municipales. La discrecionalidad y personalización pueden vincularse con la suspensión de la ciudadanía: sin criterios conocidos, con la decisión discrecional en manos de un funcionario, no existe la posibilidad de reclamar derechos, sino limitarse a esperar que se otorgue una “ayuda” que no puede ser exigida.

La política clientelar no es nueva, pero su relevancia política, social y cultural ha avanzado desde comienzos de los 90, coincidiendo con la aplicación de reformas neoliberales. Según Del Bono (2004: 7-8) –con relación a Argentina, pero generalizable a muchos países latinoamericanos- “la reestructuración de la economía y las reformas del Estado agudizaron no sólo la desigualdad social sino también la desigualdad política; muchas personas se encuentran en una desigual capacidad de acceso a las necesidades básicas y este hecho genera efectos políticos y culturales que impactan directamente sobre los derechos de ciudadanía, abriendo la posibilidad de prácticas clientelares. La democracia, en tanto sistema de participación política de los ciudadanos y la política en tanto herramienta para la solución de los problemas y satisfacción de los intereses de la mayoría de la sociedad, pierde centralidad”. Porque probablemente, los excluidos de la sociedad moderna y sin posibilidades de insertarse en ella, no poseen los recursos de acción colectiva de que disponen los incluidos para traducir sus demandas en derechos en tanto presentan serias dificultades de organización a causa de la disgregación producida en el plano de las relaciones sociales.

El riesgo de clientelismo político asociado a las políticas focalizadas no es el mismo en todos los países latinoamericanos (Filgueira, 1998). En los países excluyentes (la mayoría de los países de América Central así como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay), si la focalización cubre efectivamente a los sectores pobres en contextos auténticamente democráticos y electoralmente competitivos, el clientelismo se vería atenuado, ya que la población pobre dado su tamaño posee el capital político nada despreciable del voto. En los países de universalismo estratificado (Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica), en tanto la focalización sea un instrumento

complementario y marginal a políticas de corte más universalista, los efectos del clientelismo persisten pero no generan el grado de dependencia como sucede en países con débil o nula implantación de políticas de cobertura sectorial universalizada. Los casos en los cuales el clientelismo asociado a las políticas focalizadas puede hacer más daño se produce en los países duales (Brasil, México, Colombia y Venezuela). Si la focalización se constituye en una parte sustancial del gasto social las ganancias distributivas pueden transformarse en un “boomerang” al destruir las pocas bases de solidaridad interclases existentes y al desincentivar la ampliación de las mismas por la vía de políticas de corte universal.

El riesgo de prácticas clientelares asociadas a la focalización aumenta con la aplicación de políticas descentralizadas. La promesa de participación en la toma de decisiones que generaría la descentralización puede verse burlada en los casos en los que las autoridades locales han estado históricamente conformadas por elites locales (o son muy porosas a ellas) que establecían relaciones neopatrimoniales con los habitantes. Este riesgo es particularmente claro en países con modelos sociales de tipo excluyente, donde el control y cooptación de los sectores populares se realizó mediante la coerción y prebendas de terratenientes y otras elites locales, apoyadas por el Estado. Este mismo problema puede darse en países de universalismo estratificado o en las regiones modernas de los países duales, pero la clientelización posible guardará relación con los grados y formas previas de clientelismo. Para los modelos de tipo excluyente y de tipo dual el poder de las elites locales es muchas veces pre-político y la clientelización apunta no sólo al control por parte de las elites preexistentes sino a la creación de nuevas redes clientelares que se manifiesta frecuentemente en una expansión del empleo público con una limitada contraparte en provisión de servicios; y la correspondiente pérdida de calidad del gasto público (Filgueira, 1998).

#### **4. Las políticas sociales focalizadas y el proyecto político neoliberal**

El autoritarismo político y su correlato cultural en el autoritarismo social tiene una larga presencia en América Latina. Las relaciones entre el Estado y la sociedad se caracterizan por el verticalismo, el clientelismo y la represión o cooptación por diversos medios. Parece posible afirmar que el advenimiento de las democracias no acabó con ese sustrato cultural que favorece a su vez la implantación del proyecto neoliberal, con el que también colaboran las actuales políticas focalizadas.

En América Latina en los últimos treinta años, la transición a un nuevo modelo de sociedad se tradujo en una fuerte transformación de las pautas de integración y exclusión social, proceso que multiplicó las desigualdades preexistentes y aumentó las distancias sociales. Un verdadero proceso de empobrecimiento, descolectivización y desafiliación masiva; la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones erosionó fuertemente la base social de los sindicatos, y la integración política se fue transformando en nuevas modalidades de intervención territorial, muy marcadas por la descentralización administrativa, la privatización y la focalización de políticas sociales como ya se dijo (Draibe, 1994).

El núcleo del proyecto político neoliberal consiste en establecer unas nuevas reglas del juego en las relaciones entre el Estado y la sociedad en el marco de un nuevo modelo de acumulación capitalista, caracterizado por la eliminación de barreras para la expansión del gran capital, especialmente el financiero en un ámbito global ¿Qué papel juegan las políticas focalizadas en ese proyecto?

Para el proyecto político neoliberal, la transferencia de responsabilidades sociales del Estado hacia la sociedad civil y hacia el sector privado, al lado de la privatización de empresas estatales, son consideradas fundamentales para reducir el papel del Estado, además de alternativa para el déficit fiscal. La idea de un Estado subsidiario del mercado, que primó en América Latina durante la primera etapa del ajuste en la década de los 80, y que se viene aplicando desde entonces, llevaba como corolario las políticas asistenciales, mientras que la crítica a la ineficiencia de las políticas públicas de los débiles sistemas de protección social dio paso a la focalización en los grupos vulnerables, de acuerdo con las recetas prescritas por el Banco Mundial.

En el proyecto político neoliberal la noción de ciudadanía consiste en diluir precisamente aquello que constituía su núcleo, la idea de derechos universales. En la gestión de las políticas sociales, la concepción de los derechos universales como parámetro e instrumento de construcción de igualdad es sustituida por políticas de emergencia y focalización, dirigidas a sectores en situación de riesgo. La mayoría de las políticas focalizadas no operan a través de programas sustentados en un derecho universal, no se formulan como derechos subjetivos, pues no está prevista la posibilidad de recurrir administrativa ni judicialmente en caso de rechazo o suspensión de un beneficio. El escaso énfasis en el derecho a tener derechos está relacionado con el autoritarismo político donde ser pobre no sólo significa privación material y económica, sino

también la sumisión a reglas culturales que expresan una absoluta falta de reconocimiento de los pobres como sujetos portadores de derechos.

Mediante la transferencia de las políticas sociales a organizaciones de la sociedad civil, la filantropía y el voluntariado, la ciudadanía es identificada y reducida a la solidaridad con los pobres, entendida las más de las veces como mera caridad. Los destinatarios de esas políticas no son vistos como ciudadanos, sino como seres humanos “carentes”, a ser atendidos por la caridad pública o privada (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). El monto asignado por las políticas de transferencias de rentas focalizadas no suele ser suficiente para cubrir las necesidades básicas alimentarias de una familia y no satisfacen el contenido mínimo del derecho a un nivel de vida digno. Si la focalización funciona adecuadamente (que la población objetivo haya sido bien seleccionada...) aunque suele reducir el porcentaje de población en situación de indigencia, no logra grandes impactos sobre las tasas globales de pobreza, la desigualdad de ingresos o los niveles de empleo con contrato de trabajo legal; ni suelen comportar el acceso a otro tipo de prestaciones como las sanitarias o previsionales.

Sin embargo, a pesar de lo mucho que se ha insistido sobre la retirada del Estado como estrategia del proyecto neoliberal, en realidad, el Estado aparece “de otra manera” para intervenir sobre aquellos que no están en condiciones de acceder a los bienes que propone el mercado, ni de ser incluidos en los circuitos del consumo. Esta nueva dialéctica de la inclusión y la exclusión tiene como base un cambio en las formas de regulación estatal. El Estado a través de la articulación entre políticas sociales focalizadas y redes comunitarias, orienta la vida y la reproducción de la vida de millones de personas pobres.

El Estado no sólo se limita a gestionar las necesidades básicas insatisfechas, sino que tiende a desarrollar una dinámica “resocializadora” a través de múltiples planes y programas sociales (de asistencia alimentaria, de transferencia de recursos financieros, de salud, de vivienda, etc.)... orientados a una estrategia de contención del conflicto social y de la miseria. No es raro por ello que los organismos internacionales avalen y fomenten el desarrollo de redes comunitarias locales. Lo comunitario termina siendo la panacea para un modelo o paradigma de desarrollo humano (fomentar las capacidades comunitarias, a través del capital social) lo cual resulta ser funcional a la reproducción de la pobreza (Svampa, 2004). Las políticas sociales son tratadas como un asunto de gestión técnica o filantrópica, y como consecuencia la pobreza y la

desigualdad son retiradas de la arena pública-política y de su dominio propio de justicia, igualdad y ciudadanía.

El proyecto político neoliberal pretende reducir la sociedad civil como un “Tercer Sector” despolitizado que favorece el crecimiento y el nuevo papel desempeñado por las ONG así como la proliferación de las fundaciones empresariales, con fuerte énfasis en una nueva filantropía redefinida como responsabilidad social corporativa, junto a la marginación o criminalización de los movimientos sociales. El Tercer Sector suministra informaciones sobre las demandas sociales y dispone de organizaciones con capacidad para asumir la ejecución de las políticas sociales para satisfacer esas demandas. La sociedad civil es concebida de forma selectiva y excluyente, ya que sólo se reconocen aquellos actores capaces de desarrollar esas funciones. Aquí la concepción de la participación significa asumir la ejecución eficiente de las políticas sociales, cuya definición permanece bajo control exclusivo del Estado. La participación se concreta en la gestión e implementación de las políticas y no incluye poder decisorio sobre ellas. Entre estas organizaciones encontramos ONGs, organizaciones religiosas católicas y de otras confesiones, comedores, sociedades de fomento, organizaciones de desempleados, etc., que son más o menos independientes del poder político; y también, organizaciones barriales clientelares dependientes de partidos políticos. Así, la emergencia de una fuerte dimensión local y territorial plantea nuevos interrogantes: ¿lo local es un espacio de ejercicio de la ciudadanía? o bien, ¿lo local se reduce a nuevas formas de regulación comunitaria que apuntan a limitar y controlar la pobreza?

## **5. Límites de las políticas sociales focalizadas, nuevos actores y otras formas de acción colectiva**

Si bien es cierto que desde el proyecto político neoliberal, la apelación a la comunidad en tanto que “Tercer Sector” y como espacio al que trasladar responsabilidades, es una estrategia para gestionar tecnocráticamente el conflicto social, también es verdad que presenta severos límites para integrar viejas y nuevas demandas de ciudadanía. Las luchas por los viejos derechos igualitarios como educación, salud, vivienda... se han combinado con la defensa de los derechos a la diferencia étnica, sexual o de género, ampliando la política hacia un abanico más amplio de temas, actores y procesos en las formas de hacer política.

Los efectos del ajuste neoliberal son las causas que explican el ciclo de protestas desde finales de los ochenta; en primer lugar, los altos niveles de desocupación, producto de la desindustrialización; en segundo lugar, la reducción del tamaño del Estado, que se tradujo en una fuerte desorganización institucional, retroceso que junto al proceso de privatizaciones dejó fuera de sus empleos a cientos de miles de trabajadores. Y tercero, la política de descentralización de los servicios de educación y salud que al transferir competencias a los gobiernos estatales, regionales o provinciales sin las correspondientes asignaciones ni garantías presupuestarias, hicieron imposible el cumplimiento de las obligaciones públicas por parte de los gobiernos. El ajuste se tradujo en incapacidad de los gobiernos regionales para responder con sus obligaciones y esto generó las primeras manifestaciones; la convocatoria de protestas fue en aumento y se incluyeron nuevos actores.

A medida que la deficiencia institucional se extiende y que aumenta el número de individuos que no encuentran soportes suficientes en el mundo del trabajo, las políticas sociales focalizadas ganan importancia política en el espacio urbano. El barrio se presenta como un lugar privilegiado para la organización de solidaridades y cooperaciones, y la organización social contribuye a promover lazos de solidaridad local o comunitaria, y actúa sobre el sistema político y sobre el espacio público en la búsqueda de bienes materiales y simbólicos, intentando influenciar en una nueva distribución de recursos.

Las transformaciones operadas en el mundo del trabajo y las reformas administrativas y de contracción del Estado son el origen de un cambio en las relaciones con lo político de los sectores populares. La nueva relación con lo político y las nuevas modalidades de acción descienden hacia lo local, donde los más desprotegidos encuentran una fuente de "reafiliación", medios de subsistencia e incluso una base de recomposición identitaria; es lo que Merklen (2004) llama la "inscripción territorial" de las clases populares, el territorio adquiere una importancia renovada en la socialización política de los sectores populares. Las organizaciones comunitarias y sus líderes, al convertirse en interlocutores, de alguna manera, han facilitado que se traslade la política a los barrios.

Se advierte la expansión de otra identidad de ciudadano y en algunas ciudades una mayor presencia de estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias, barrios, donde se procesan las demandas de la ciudadanía por bienes y servicios urbanos y que son sus intermediarios ante el gobierno local. Sesiones abiertas de cabildo,

audiencias públicas, referendos, plebiscitos, iniciativas populares han sido activadas en varios países. Y no se trata de una institucionalización de la participación ciudadana, o su subordinación a las formas de representación corporativas, que han generado un excesivo corporatismo y un alto grado de discrecionalidad en las decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia (Ziccardi, 2002).

Al contrario, en el llamado proyecto político democrático-participativo (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) la participación comunitaria, es un mecanismo de resistencia al proyecto neoliberal y un instrumento para construir una mayor democratización. El espacio público se plantea como eje de innovación democrática, y serían aquellas instancias de discusión y deliberativas que permiten el reconocimiento y dan voz a nuevos actores y temas; que no son monopolizados por algún actor social o político o por el propio Estado. Son espacios público-políticos heterogéneos, que reflejan la pluralidad social y política, que publicitan y visibilizan el conflicto, ofreciendo condiciones para tratarlo de forma que se reconozcan los intereses y opiniones en su diversidad; en las cuales haya una tendencia a la igualdad de recursos de los participantes en términos de información, conocimiento y poder.

En ese sentido, Canto (2005) apunta la existencia de una estrategia en este fortalecimiento de la sociedad civil que se basa en la complementariedad entre los criterios de exigibilidad y justiciabilidad. El primero se define como un proceso sociopolítico en el que mediante mecanismos diversos, se exige a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, en tanto que detentadora de derechos. La exigibilidad, en este sentido, puede comprender diversos tipos de acción, como son la denuncia del incumplimiento, la movilización, la presión o el cabildeo. Es el uso del poder político de la sociedad para exigir del Estado el cumplimiento de las obligaciones que por derecho le corresponden. Por su lado la justiciabilidad se entiende como el proceso jurídico por medio del cual se exige a la autoridad competente resolución sobre el incumplimiento de obligaciones diversas en cuanto a los derechos específicos de la ciudadanía que se presuponen violentados. Esas nuevas formas de hacer política por parte de los movimientos sociales, incluso ante la hegemonía neoliberal, en la dirección de una innovación democrática, varía en los diversos contextos nacionales: presupuestos participativos, consejos gestores de políticas públicas, consejos ciudadanos, vedorías, mesas de concertación o mecanismos de prestación de cuentas.



¿Se pueden reorientar las políticas sociales focalizadas desde el proyecto político neoliberal hacia un modelo democrático participativo? Filgueira (1998) cree que la focalización, no obstante poseer un impacto limitado sobre las bases de construcción de la ciudadanía política permite, al menos, una forma minimalista de ciudadanía social. En el caso de los países de universalismo estratificado (Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica) la focalización debe incorporarse como complemento marginal a políticas de corte universalista. En los países duales (Brasil, México, Colombia y Venezuela) la focalización debe evitar diseños institucionales y financieros que favorezcan la estigmatización de los beneficiarios y que posean efectos aislacionistas para estos sectores en materia de capital político. Finalmente, en los países de tipo excluyente (la mayoría de los países de América Central así como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay), la focalización optimizará los resultados si la misma comprende a los sectores pobres de la población, y la descentralización busca la redistribución de recursos organizacionales hacia expresiones emergentes de la sociedad civil a escala local.

Por otra parte, la posibilidad de transformar las políticas focalizadas en universales, esto es, lo que Filgueira, Molina, Papadópolos y Tobar (2005) llaman “universalismo básico” sería posible si concurren ciertas condiciones institucionales, financieras y políticas que hagan viable la cobertura universal de riesgos esenciales y el acceso universal a rentas, servicios y productos de calidad homogénea otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía (minimizando los requisitos del principio de selección). Es preciso que se construya una sólida coalición entre las clases medias y subordinadas y que establezcan un pacto fiscal con las elites, que permita una mayor recaudación fiscal y la disponibilidad de recursos públicos si se quiere consolidar una provisión universal. Desde esta perspectiva se ha argumentado que los resultados de la distribución basada en el mercado son más desiguales que los correspondientes a los programas de seguridad social basados en impuestos y rentas. A resultas de ello, cuando hay más prestaciones focalizadas para los pobres existe una menor probabilidad de que la pobreza y la desigualdad sean reducidas (Korpi & Palme, 1998).

Además, también está calando la discusión europea sobre la implantación de una “renta básica universal”. A instancias del senador Eduardo Suplicy se ratificó en 2004 en el Parlamento Federal de Brasil el principio legal que proclamaba una renta básica (aunque no como derecho subjetivo) y proponía una transición de los programas focalizados a una política de renta ciudadana que evitaría los problemas de gestión y los efectos no deseados de los programas de

comprobación de recursos a gran escala. Así mismo, la discusión también está presente en los ámbitos académicos y en los movimientos sociales de Argentina y México.

## **Conclusiones**

Una característica estructural de la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos es su limitación para integrar las demandas de la inmensa mayoría de la población. En la historia del continente, la forma de ejercicio del poder de las oligarquías, incluso en alianza con unas burguesías débiles, no generó cauces masivos de inclusión social, civil y política. Los pronunciamientos militares, las revoluciones que tuvieron éxito y las que fracasaron, los movimientos armados, las dictaduras militares, las ocupaciones de tierras, los cortes de rutas, la importancia de la economía ilícita y de la corrupción política, así como las elevadas tasas de violencia urbana, son expresiones de demandas no encauzadas por las instituciones políticas.

En este artículo hemos puesto de relieve la importancia de la debilidad de las instituciones públicas y administrativas para el funcionamiento de las democracias latinoamericanas. La falta de consolidación de reglas compartidas, las limitaciones del modelo presidencialista, una función pública con insuficiencias profesionales, y las condicionalidades que imponen los actores internacionales de ayudas por reformas administrativas, condicionan severamente los rendimientos institucionales. También hemos puesto de manifiesto la conexión de ese funcionamiento político-institucional con el poder de las clases dominantes para bloquear la expresión de demandas de amplios grupos sociales. Y se ha señalado la dificultad para romper el funcionamiento secular de un círculo perverso entre desigualdad e institucionalidad política, pues las instituciones políticas tienden a reproducir las condiciones de desigualdad que las engendraron.

Se ha intentado mostrar que la aplicación en el continente latinoamericano de las reformas neoliberales y la inserción subordinada de los países en la economía global, la retirada del Estado, la expansión de la miseria, del desempleo y del trabajo informal, han conducido a la sustitución de políticas de raigambre universalista (por poco desarrolladas que estuvieran) por otras de tipo focalizado que han impactado de forma negativa sobre la ciudadanía social. Sostenemos que las políticas universales han girado hacia políticas focalizadas en grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo, que sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de tipo asistencialista. Y que la focalización, junto a la descentralización y privatización de los programas sociales han ayudado a la desmaterialización, individualización y fragmentación progresiva de los derechos sociales.

Argumentamos que las políticas sociales focalizadas, además de debilitar la ciudadanía social, debilitan la ciudadanía política en la medida en que pueden favorecer el mantenimiento o expansión del clientelismo, lo que supone otro obstáculo para el desarrollo de una democracia inclusiva. Los escasos recursos estatales destinados a estas políticas incrementan considerablemente la influencia de los patrones y mediadores políticos que regulan el acceso. Así mismo, el clientelismo sustituye derechos por favores discrecionales, dificulta la expansión de una confianza generalizada y es un potente inhibidor de la acción colectiva. Pero el riesgo de clientelismo político asociado a la focalización, aunque aumente con la aplicación de políticas descentralizadas, no es el mismo en los países de universalismo estratificado (Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica), países duales (Brasil, México, Colombia y Venezuela) o de tipo excluyente (la mayoría de los países de América Central así como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay).

Por otro lado, hemos argumentado la continuidad estructural entre el autoritarismo social y la práctica discursiva del proyecto político neoliberal. Ciertamente las políticas sociales focalizadas son necesarias por lo menos para mitigar los efectos más dolorosos de la pobreza extrema como la indigencia o el hambre. Pero aunque en los encuentros académicos y científicos la evaluación de los impactos de estas políticas es siempre positiva, no parece que por sí solas puedan hacer frente a la enorme deuda social, que se pueda confiar en sus efectos beneficiosos para reducir con la urgencia que requieren las escandalosas tasas de pobreza, o que puedan aminorar con la rapidez necesaria la desigualdad de ingresos que es la lacra paralela.

El riesgo de que las políticas focalizadas acaben por contener una visión reduccionista de la sociedad civil como mero "Tercer Sector" despolitizado, que la comunidad acabe siendo el abocadero de necesidades no atendidas por los poderes públicos, y en conjunto, que colaboren en el afianzamiento de una práctica minimalista de la participación ciudadana y de la misma concepción de la democracia, incluso en clave liberal representativa, es elevado. Pero sin embargo, las limitaciones que presenta el proyecto político neoliberal para integrar demandas sociales masivas, y el reducido alcance de las mismas políticas sociales descentralizadas y focalizadas para gestionar el conflicto social, abren posibilidades para experiencias y expectativas de carácter democrático participativo.

La incapacidad para integrar demandas alienta movimientos sociales que reivindican derechos clásicos aún insatisfechos como la educación, la salud o la vivienda, con nuevos motivos de protesta que dan lugar a actores que desarrollan un tipo de acción colectiva autónoma con perspectivas de innovación democrática. Los numerosos movimientos sociales de diverso tipo que se extienden por toda América Latina (movimientos por los derechos humanos, sexuales, étnicos, ambientales, por la ocupación de tierras, organizaciones de desocupados, etc.) relativamente al margen de la política partidista y del clientelismo, pueden suponer una

posibilidad para incorporar la “voz” de los excluidos al sistema político y tal vez, de ese modo, romper la retroalimentación entre desigualdad e institucionalidad política y dar paso a democracias más inclusivas. Las políticas sociales focalizadas tienen la oportunidad de colaborar en este proceso de fortalecimiento de la ciudadanía, la discusión que se abre es ¿cómo transformar las políticas focalizadas en universales?

## **Bibliografía:**

Alonso, Luis E. (2000) “Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de Bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación” en M. Pérez Ledesma (comp.): *Ciudadanía y democracia*. Madrid: Pablo Iglesias, pp. 159-189.

Auyero, Javier (2004) “Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico”. *Nueva Sociedad*, 193: 133-145

Barba, Carlos (2004) “Regímenes de bienestar y reforma social en México”. CEPAL, Serie políticas sociales, nº 92

Barreda, Mikel (2004) “Democratización y desarrollo en América Latina: el peso de la desigualdad y la informalidad”. *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*. Documento de trabajo nº 1. 26 pp.

Canto Chac, M. (2005) “Introducción” en M. Canto (ed.): *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*. Barcelona: Icaria, pp. 11-26

Carrillo, Francisco (2004) “Reforma política contra la desigualdad” en C. Binetti, C. y F. Carrillo (eds), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J. e Panfichi, Aldo (2006) “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina” en E. Dagnino, A.J. Olvera e A. Panfichi (orgs) *A disputa pela Construção Democrática na América Latina*. Campinas: Paz e Terra, pp. 13-91

Del Bono, Cecilia (2004) “Reconocer los derechos sociales: la Asignación Universal a Menores y Mayores sin cobertura previsional”. *Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Instituto de Estudios y Formación*.

Draibe, Sonia M. (1994) “Neoliberalismo y Políticas Sociales: Reflexiones a partir de las experiencias...” *Desarrollo Económico*, Vol 34, nº 134.

Engerman, S.L. and Sokoloff, K.L. (2002) “Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies”. NBER Working Paper Nº 9259. 53 pp.

Filgueira, Fernando (1998) “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada” en B. Roberts (ed.) *Ciudadanía y política social*. San José: Costa Rica, FLACSO/SSRC, pp. 71-116

Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo, Papadopulos, Jorge y Tobar, Federico (2005) “Universalismo básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, Washington DC: BID (INDES).

Korpi, Walter & Palme, Joakim (1998) "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63 (5): 661-87

Latinobarómetro (2005) *Informe Latinobarómetro 2005. Diez años de opinión pública 1995-2005*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Merklen, Denis (2005) "Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción". *Laboratorio*, 16: 46-53

Mishra, Ramesh (1999) *Globalization and the welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Nohlen, Dieter (2001) "Democracia y justicia social en América Latina" en R. Franco (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México D.F: Siglo XXI y CEPAL.

Panizza, Francisco (2001) "¿Vino nuevo en odres viejos? La "política vieja" y la nueva economía en América Latina" en R. Franco (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México D.F: Siglo XXI y CEPAL.

Prats, Joan (2004) "Desigualdad y desarrollo en América Latina". *Gobernanza*, (2).

Przeworski, Adam (coord) (1998) *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós

Ramió, C. y Salvador, M. (2005) *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.

Scharpf, Fritz W. (2000) "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities" en F.W. Scharpf and V.A. Schmidt (ed.) *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, pp. 21-124.

Shefner, J. (2001) "Coalitions and Clientelism in Mexico". *Theory and Society*, Vol 30(5) 593-628(36)

Scherer, Elenise (2000) *Tempo de Contra-Reforma*. Manaus: Valer.

Svampa, Maristella (2004) "Cinco tesis sobre la nueva matriz popular". *Laboratorio*, 15: 30-33

Tilly, Charles (1998) *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press.

Ziccardi, Alicia (2002) "Las ciudades y la cuestión social" en A. Ziccardi (comp): *Pobreza, Desigualdad social y Ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 85-126.