

ESTADOS DE BIENESTAR EN LOS PAISES DESARROLLADOS, ESTADOS
SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y ANÁLISIS DE CASOS COMPARADOS
(SALUD Y EDUCACIÓN).

Guillermo Ejea Mendoza
Noviembre de 2006

PRESENTACIÓN

En este trabajo se desarrolla la perspectiva comparada de los tipos de Estado de los países desarrollados y de los países latinoamericanos desde el punto de vista de su *contenido social*, así como dos ejercicios comparativos de sistemas de salud y educativos, considerando las posibilidades de acción de la política pública.

El trabajo se inscribe en la dimensión III del proyecto *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, a saber:

Revisión crítica de las políticas de educación superior en México para comprender sus alcances económicos y sociales y, al mismo tiempo, engarzar las dimensiones anteriores. En esta dimensión de análisis se ubica el papel de las políticas públicas en tanto que formas de construcción del nuevo modelo de economía y la nueva socialidad a partir de las concepciones y acciones del Estado frente a los procesos de globalización y ante los desafíos de la desigualdad social y el crecimiento económico.

INTRODUCCIÓN

Los análisis comparados han adquirido mayor importancia en las Ciencias Sociales ya que reducen el nivel de abstracción de las generalizaciones y superan las limitaciones de los estudios de caso, permitiendo una mejor comprensión de los elementos que constituyen la complejidad y especificidad de los diversos fenómenos reales. En este trabajo se desarrolla la perspectiva comparada en dos niveles. En el primero (primera parte) se comparan los tipos de Estado de los países desarrollados y de los países latinoamericanos desde el punto de vista de su *contenido social*. A su vez, se presenta la comparación entre los Estados de los países desarrollados según el modelo de Esping-Andersen (primera sección), y la de los Estados de los países latinoamericanos según la propuesta de Filgueira (segunda sección). Después, en la segunda parte del trabajo, se realizan dos ejercicios de comparación de casos con base en los planteamientos anteriores. El primero, apenas un esbozo, formula sugerencias para analizar tres tipos de sistemas de salud hipotéticos pero verosímiles. El segundo plantea, de manera muy simplificada, las similitudes y diferencias entre los sistemas educativos de Chile y Argentina de la época contemporánea considerando las posibilidades de acción de la política pública.

Aparte de la perspectiva comparada, estas notas llaman la atención sobre la necesidad de clarificar la *esencia social* (es decir, de relaciones sociales estructurales) de los Estados de Bienestar más allá de la simplificación economicista que los reduce a las políticas estatales intervencionistas y distribucionistas (o populistas en el caso de América Latina). Esta visión a profundidad permite vislumbrar también cuáles son las consecuencias, limitaciones y contribuciones del paradigma neoliberal a la pretensión más discursiva que efectiva de atender los problemas de marginación y pobreza en las sociedades contemporáneas. De aquí la relevancia de considerar, como casos, los sectores de salud y educativo. En especial, se trata de mirar, en una aproximación somera, la problemática social de nuestros países en el marco de las políticas de reformas estructurales emprendidas en los años noventa.

I. MODELOS DE ESTADOS

1. LOS ESTADOS DE BIENESTAR EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Para comparar los tipos de Estados de Bienestar, Esping-Andersen propone analizar las articulaciones entre Estado, mercados y familias, mediante tres elementos: la desmercantilización, la estratificación y la relación entre sector público y privado (y las familias) en materia de provisión social (1993: p. 20 y 41)¹. En este trabajo pueden apreciarse, en cuanto al primer elemento, las siguientes variables: si la población accede a la seguridad por medios propios o a través de instituciones públicas; en este segundo caso, a su vez, distingue, por un lado, si es de tipo general, sectorizada o con el cumplimiento de requisitos específicos, y por otro lado, si es financiada por cuotas únicas o dependientes del empleo o del ingreso. En cuanto a la estratificación, las variables a tomar en cuenta son la focalización o sectorialización de las políticas, o bien, su universalidad; en este último caso, si se resuelven las necesidades con instituciones privadas o públicas y, a su vez, si son públicas, existe o no segmentación de algún tipo.

Con base en la forma en que se combinan estos elementos y variables Esping-Andersen define los tres regímenes de bienestar, donde régimen se refiere al conjunto de rasgos legales y organizativos (relativos al bienestar) que median entre el Estado y la economía (p. 18), es decir, la caracterización de las relaciones entre las acciones de gobierno y la extensión y funcionamiento de los mercados. El autor indica que no hay regímenes puros pero que los países pueden agruparse conforme a la calidad de los servicios prestados y las interrelaciones descritas.

Esping-Andersen hace una breve revisión crítica de otras caracterizaciones del Estado de Bienestar que, a su juicio, resultan inadecuadas para dar cuenta de su esencia, comportamiento y consecuencias sobre la conformación de las sociedades occidentales. La perspectiva estructuralista/sistémica asume que la función de bienestar del Estado capitalista es una consecuencia inherente al desarrollo de la industrialización y sus efectos

¹ A pesar de que el autor lo menciona, en esta lectura no es claro el papel que juegan las familias, que sí lo será en la siguiente (2000).

destructivos sobre las instituciones sociales tradicionales; por su nivel de abstracción, esta perspectiva enfatiza las similitudes entre los Estados de Bienestar de las diferentes naciones pero no puede explicar las variantes específicas entre ellos. La perspectiva institucionalista asocia el Estado de Bienestar con el desarrollo de las instituciones democráticas, pero el advenimiento desfasado en la historia de uno y otras debilita su argumentación. La teoría de la movilización clasista (ligada en particular a la socialdemocracia sueca) vincula al Estado de Bienestar con el poder de la clase obrera, pero padece, sobre todo, de cierta linealidad que correlaciona la cantidad de poder (expresado en el número de obreros, sindicatos o cargos de representación) con la dimensión del Estado de Bienestar, lo que no explica satisfactoriamente la presencia de otros intereses corporativos o la correlación de fuerzas que puede haber con o frente a otras clases, además de que no hay certeza de que la clase obrera tenga realmente una vocación por el socialismo.

En general, las interpretaciones del Estado de Bienestar que se basan en la estructura socioeconómica, el papel de los partidos o la influencia de intereses corporativos (deterministas y voluntaristas, podría decirse) no lo consideran en todas sus interrelaciones con la economía y el poder y sus circunstancias históricas. A su vez, los análisis del Estado de Bienestar que enfatizan la cantidad de gasto tienen varias limitaciones. En primer lugar, los datos disponibles no permiten ahondar en las diferencias entre países; en segundo lugar, no reflejan el destino efectivo del gasto; y en tercer lugar, pueden dar lugar a interpretaciones erróneas ya que, por ejemplo, dejan de lado que un gasto fuerte en pobres puede ser poco representativo de un verdadero Estado de Bienestar, mientras que un gasto mínimo en ellos puede reflejar un Estado de Bienestar real en determinada sociedad.

En el fondo, la cuestión estriba en definir qué es el Estado de Bienestar. Afirmar simplemente que consiste en la responsabilidad estatal de asegurar mínimos básicos de protección social para los ciudadanos, lleva a preguntar de inmediato por qué sólo mínimos básicos (o ¿cuáles son éstos?) y elude problemas relacionados con el carácter emancipador de las políticas sociales, su efecto sobre la legitimidad política y su relación con el funcionamiento de los mercados.

Al parecer, el punto de partida de Esping-Andersen es diferenciar el Estado de Bienestar que actúa residualmente del que lo hace de manera universalista, ya que es un enfoque “más prometedor”. Esto permite ir de las cantidades del gasto a su contenido, confrontar el alcance de programas específicos con el de los universales; especificar las condiciones de los beneficiarios; determinar la calidad de los subsidios y servicios, y especialmente, comprender la integración del empleo y la vida laboral en los proceso de bienestar.

Ahora bien, para explicar el surgimiento, trayectoria y crisis de los regímenes de bienestar, el autor propone pasar del análisis basado en la movilización de clases (que al parecer él sostenía con anterioridad) al de las coaliciones políticas. Para abordar la problemática, Esping-Andersen apela al marco original de la economía política, en el que el desarrollo del bienestar social se asociaba de algún modo al desarrollo de la democracia. Para la vertiente del liberalismo radical, la operación libre de los mercados conduciría al mayor bienestar y, en consecuencia, había que tener un Estado mínimo; para el liberalismo de corte conservador, el exceso de democracia pondría en riesgo la libertad y, por tanto, se necesitaba un Estado regulador que contuviera el poder de las clases subalternas; para ciertos socialistas, la democracia llevada hasta sus últimas consecuencias acabaría con la explotación capitalista.

Esta matriz sirve a Esping-Andersen para ubicar la cuestión esencial en la comprensión del Estado de Bienestar, que radica en el concepto de ciudadanía social, esto es, en la vigencia y alcance de los derechos sociales, pero no sólo como concesión del Estado (o conquista ciudadana) sino como categoría que permite articular las relaciones del Estado con los mercados y con la estratificación social (a las que debe añadirse la familia). Así, en conjunto, la eficacia de la política social está asociada a la legitimidad del Estado y a los consensos (de la clase media y otras clases y grupos sociales).

El esquema se confirma en el trabajo de 2000, al analizar la forma en que los diferentes regímenes han afrontado la crisis del bienestar en la transición del capitalismo de bienestar a la sociedad postindustrial desde fines del siglo XX. Este estudio refuerza los elementos propuestos con antelación pero hace hincapié en las relaciones entre las políticas, la gestión

del empleo (y el desempleo) y el papel de las familias en este entramado. La cuestión nodal radica en la administración del nuevo tipo de riesgos. Las variables más importantes tienen que ver con la dotación de mecanismos de apoyo a jóvenes, mujeres y madres solteras. Este análisis pone de relieve el papel de las familias y el Estado, alternativamente, como amortiguadores de la pobreza probable que se deriva del mal funcionamiento de los mercados. Así mismo, sugiere cuáles son las respuestas que las clases medias darán a la reestructuración de los regímenes de bienestar.

Una definición de diccionario dice que comparar es examinar dos cosas para establecer semejanzas y diferencias. La comparación puede ser implícita o explícita (Theonig: 223) y puede no quedarse en la descripción sino derivar en la explicación. A mi juicio, la comparación de los regímenes de bienestar del Estado de Bienestar de los países desarrollados que realiza Esping-Andersen responde, en efecto, a la primera pregunta del análisis comparado de políticas públicas, a saber, por qué configuraciones estatales similares desarrollan políticas públicas diferentes (Del Tronco y Ansolabehere, 2006: 1), pero también deja abierta la puerta a la cuestión de que políticas diferentes pueden tener resultados similares por la distinta configuración estatal en que se encuentran. Además, no sólo describe sino explica la génesis, evolución y condiciones de crisis de las diferentes rutas que ha seguido el Estado de Bienestar.

En este sentido, me parece que supera los enfoques parciales y las visiones disciplinarias incompletas (Theonig: 228) tanto de corte socioeconomicista como politicista (Del Tronco y Ansolabehere, 2006: 9). Su remisión a la matriz de la economía política es una especie de toma de distancia de ambos extremos, para reinsertar el problema –como él mismo señala– en la articulación de la economía con la política, poniendo de relieve que la segunda importa tanto como la primera (Hofferbert: 883). Además, su propuesta de utilizar la noción de coalición política permite también hallar una vinculación dialógica entre las posturas de clase y las expresiones de los movimientos políticos o partidarios, pero contextualizándolas en sus circunstancias socioeconómicas y no dejándolas en el puro

plano de la señalización y las preferencias (Hofferbert: 881)². Se adhiere así a la tesis de que la política cuenta en la determinación de las pp, pero no de manera mecánica y directa sino a través de las reglas de transferencia de las demandas (Hofferbert: 871).

Desde el enfoque intermedio que adopta, entre la metodología de las estadísticas agregadas y la de los estudios de caso³, Esping-Andersen tiene especial cuidado en el tratamiento de los elementos y variables que maneja, para no incurrir en interpretaciones erróneas y extraer de la información específica una interpretación que enriquezca el análisis. Así, por ejemplo, aludiendo a las normas operativas para el disfrute de subsidios, dice que “no es la mera presencia de un derecho social, sino las reglas correspondientes y las precondiciones, las que dictan hasta qué punto los programas del bienestar social ofrecen auténticas alternativas a la dependencia del mercado (1993: p. 42). Esta forma de ver a las instituciones rebasa al propio institucionalismo en la medida que no las toma como dato dado sino como un hecho a ser explicado.

Siguiendo a Theonig, puede decirse que el estudio de Esping-Andersen fecunda la investigación con hipótesis y resultados de otros campos y contextos y, con ello, el enriquecimiento teórico; resalta el sentido histórico⁴ de los fenómenos sociopolíticos y económicos, y se adentra en la caja negra de los contextos que explican cierto curso de las acciones públicas. Así mismo, parece allanar⁵ gran parte de las dificultades de información estadística que, según dicho autor, complican a los análisis comparados (pp. 229 a 238). Como el mismo Esping-Andersen indica, su ensayo está basado en montañas de datos y manipulaciones estadísticas, tanto existentes como recopiladas y construidas ex profeso⁶,

² En éste, la causalidad no importa; la racionalidad depende de la confiabilidad en las señales (Hofferbert: 879).

³ En Del Tronco y Ansolabehere (2006: 17), su trazo *meso* alude a la situación intermedia entre el enfoque institucionalista y el de resultados.

⁴ Theonig se refiere a recuperar la historia. Para mí, sentido histórico aquí significa también la capacidad de explicar bajo el mismo marco comprensivo fenómenos que ocurren en el corto plazo tanto como tendencias de largo plazo.

⁵ Como desconozco otros trabajos, ignoro si esto es cierto (ver nota siguiente).

⁶ Al parecer, un trabajo anterior había sido muy criticado por su carencia de información (Hofferbert: 868)

pero sin incurrir en una linealidad determinista⁷. Más bien, la información cuantitativa arroja luz sobre aspectos cualitativos y relacionales, y lo que parece más importante, se basa en variables que permiten encontrar similitudes y diferencias.

2. LOS ESTADOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Para tipificar los *Estados Sociales* en América Latina, Filgueira propone como indicadores básicos la cobertura de las prestaciones sociales, la magnitud del gasto en ellas y su distribución entre sectores y niveles de prestación, donde el primero y los últimos elementos representan otras formas de ver el cómo se gasta. Esta manera de plantear el problema responde a la enorme heterogeneidad (económica, social y política) que hay entre los países de la región, donde las diferencias cuantitativas son tan pronunciadas que sí reflejan diferencias cualitativas. Contrariamente a lo que ocurre entre los países desarrollados, donde la similitud de las proporciones, en general, impide que las distinciones puedan hacerse de esta forma.

A esos indicadores el autor asocia las dimensiones del desarrollo social, que a su vez provienen del tipo específico que asumió el modelo sustitutivo de importaciones en cuanto a magnitud y productos de exportación y configuración política de los sectores involucrados en los procesos de exportación/industrialización/urbanización de cada país. Así, hay también una contextualización histórica y político-económica de la tipología propuesta.

Desde esta perspectiva, resulta más claro el análisis de la viabilidad diferenciada de las reformas de descentralización y focalización (distribución del poder y los recursos) de las políticas sociales para la construcción de la ciudadanía social en los países de América Latina. Consecuentemente, en las guías para evaluar esa viabilidad y su impacto caben

⁷ Es decir, atada a un modelo completamente especificado que comprenda todas las enormes variedades de las jurisdicciones (Hofferbert: 872).

elementos como la economía, las coaliciones de clase y la reinserción en la división internacional del trabajo.

Después de hacer una reivindicación de los estudios empíricos, el autor expresa que las categorías trabajadas en otros continentes y contextos pueden utilizarse en el ámbito latinoamericano, como tales o con las adecuaciones correspondientes, siempre que aprueben el contraste con la realidad. Aunque se desmarca de la pretensión de copiar el modelo socialdemócrata o el liberal-residual ya que, argumenta, en esta parte del mundo no existen las condiciones políticas y económicas (clase obrera, sociedad civil e integración de mercados competitivos, por ejemplo) que los favorecieron en otras latitudes y épocas. Lo que sí reconoce es que el Estado de Bienestar se encuentra amenazado por problemas fiscales y sin clientelas que lo defiendan, salvo en algunos casos.

No creo que Filgueira pretenda tipificar modelos de bienestar (Del Tronco y Ansolabehere, 2006: 25). El autor hace referencia a la vigencia de la propuesta de Esping-Andersen sobre los regímenes de bienestar, pero también usa el término sistemas de bienestar y, como indica el título de su trabajo, da preferencia al de 'Estados sociales'. En efecto, en América Latina no puede utilizarse de modo genérico el concepto de Estado de Bienestar pues hay muchos países en los que el Estado no cumple siquiera con responsabilizarse de los mínimos básicos de protección social a la población. Y a pesar de las similitudes que guardan los países de universalismo estratificado con los corporativistas/conservadores y Costa Rica con los socialdemócratas, resultaría inapropiado hablar de regímenes de bienestar. Por lo mismo, también, Filgueira deja en segundo término la cuestión de la desmercantilización como la aborda Esping-Andersen (p. 82).

Estoy de acuerdo en que hay un gran esfuerzo para identificar algunas variables que permitan tanto el control de la homogeneidad como el análisis de las diferencias en el ejercicio comparativo entre los países. En todo caso, el trabajo muestra que políticas iguales en configuraciones estatales diferentes pueden no sólo producir resultados distintos sino

también ahondar las brechas entre ellas y hasta incumplir los objetivos propuestos⁸. Por eso el autor propone introducir variaciones en las políticas.

II. ANÁLISIS COMPARADO DE CASOS

A. TRES SISTEMAS DE SALUD

El Gobierno Federal del país A, a través de su sistema de salud pública, brinda atención médica gratuita en distintos hospitales, clínicas especializadas y sanatorios distribuidos a lo largo de todo el país. El sistema de atención médica estatal atiende aproximadamente a un 70% de la población, de la cual un 55% llega a dichas instituciones por intermedio del sistema de seguro social y el 15% restante lo hace por no contar con otra alternativa. Del 30% que no se atiende en el sistema público, sólo 10 lo hace en el sistema privado de salud prepaga, no accediendo el 20% restante a ningún tipo de asistencia sanitaria.

A raíz de diversas restricciones fiscales, y gracias a contar con la capacidad institucional que el Régimen Unitario del Estado le confiere, el Gobierno Federal decide “descentralizar” el sistema de salud, siendo la atención médica, a partir de ahora, un problema que debe resolver cada municipio con recursos propios (infraestructura, profesionales de la salud, trabajadores disponibles) y “coparticipados” (aportes financieros distribuidos en función el número de trabajadores formales del municipio). Para equilibrar las asimetrías existentes entre los mismos, el Gobierno Federal se compromete a apoyar financieramente durante 5 años a aquellos municipios que no cuenten con la infraestructura básica para una atención de la salud equiparable a la brindada hasta ese momento por los hospitales nacionales. Luego de cumplido ese plazo, el gobierno permitirá a los hospitales cobrar un abono contributivo para sufragar los gastos necesarios para su funcionamiento.

El municipio M no cuenta con dicha infraestructura y recibirá fondos para su creación. M cuenta con una alta densidad poblacional, pero no recibirá un porcentaje de fondos equiparable a dicho volumen porque gran parte de su población vive en el campo y no forma parte del mercado de trabajo formal. Anteriormente, la población del municipio, al igual que la del municipio S, se atendía en un hospital nacional localizado en el municipio limítrofe C. A partir de la descentralización, ello será más complejo ya que el municipio C no recibirá fondos del gobierno nacional para infraestructura y profesionales, y muy probablemente decida atender sólo a sus residentes. A su vez, para comenzar a recibir los fondos nacionales, el municipio M deberá cumplir con los siguientes objetivos:

- Presentar un proyecto de atención de la salud cuya calidad sea igual o superior a la de los hospitales nacionales (en términos de eficiencia y autofinanciamiento futuro)
- Maximizar la cobertura de la atención médica, de manera de evitar que sus habitantes tengan incentivos para acudir al hospital del municipio C, donde en principio ya no podrán ser atendidos (evitando conflictos sociales entre los habitantes de ambas entidades).

⁸ No deben confundirse las ideas de ciudadanía social y política social. La primera se refiere a los derechos sociales; las políticas públicas se encaminan a su consecución.

1. Con qué tipo de régimen de bienestar se pueden asociar las siguientes opciones:

- (a) Un sistema de salud apoyado primordialmente en la provisión de salud pública
- (b) Un sistema basado en la provisión privada complementada con un seguro popular
- (c) Un sistema de salud basado en el seguro popular

R: A primera vista, (a) podría encajar en el modelo socialdemócrata; (b) en el liberal-residual, y (c) en el corporativo. Pero hacen falta especificaciones (o supuestos).

2. Ventajas y desventajas de cada uno:

Considerando solamente las dimensiones de la cobertura pública y privada, el país A no podría encuadrarse ni en el régimen liberal ni en el socialdemócrata, sino que sólo podría tener similitud con el corporativo/conservador, ya que en éste, aunque se ofrece una seguridad general, existen condiciones que limitan su ejercicio. (Algo parecido ocurriría con el tipo universalista-estratificador-dualista).

Por la proporción de trabajadores del campo o informales, el municipio M no está entre los más favorecidos del país. De hecho, contrasta con C, el de junto, pero se hermana con S.

La opción (b) liberaría una parte del presupuesto municipal pero perpetuaría la desigualdad.

La opción (c) es una oferta general pero que depende de la voluntad y los ingresos de la población. Además, si el pago de seguro popular es inferior a la cuota que podrían entregar los trabajadores formales, se está perdiendo un recurso y también será difícil el mantenimiento del hospital, en perjuicio de la calidad. Por esto, los trabajadores formales tendrán motivos para tratar de ir a C.

La opción (a) pugnaría por la igualdad efectiva en el disfrute de la seguridad, no obstante, se plantea el problema de la igualdad/equidad por el lado del financiamiento: si las cuotas entre trabajadores formales e informales son iguales, hay inequidad; si no, hay equidad pero

desigualdad. De todas maneras, en este caso el problema financiero es menor, incluso para elevar la calidad, pero implica contar con un fuerte sentimiento (y reglas prácticas) de solidaridad.

Se exigen calidad y cobertura en el proyecto, pero ¿la calidad está desligada de la igualdad? Más aún, máxima calidad y máxima cobertura ¿no apuntan hacia el mismo vértice: igualdad?

Ahora bien, ¿es posible sostener un esquema igualitario sin garantizar el pleno empleo? No, dice Esping-Andersen.

B. SUBSIDIOS A LA EDUCACIÓN PRIVADA EN ARGENTINA Y CHILE

1.a). Similitudes y diferencias.

Similitudes:

Contexto previo (a 1993)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a educación privada (subsidijs) - Proporción similar respecto al conjunto de instituciones (20 y 33%)
Redefinición de Políticas en 1993	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización (Argentina) - Límites al financiamiento por alumnos (Chile)
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Buenos (de las escuelas católicas) - Más calidad y efectividad que en las públicas - Más alumnos

Diferencias:

	ARGENTINA	CHILE
Objetivos:	<ul style="list-style-type: none"> - Equidad (¿y eficacia y calidad?) 	<ul style="list-style-type: none"> - Competencia, calidad, rentabilidad
Criterios del subsidio:	<ul style="list-style-type: none"> - Cuotas (alumnos) - Situación socioeconómica y geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> - Alumnos

	- Planta docente	
Instrumento (sistema institucional):	- Asignación (dirección estatal)	- Voucher (mercado)
Resultados:	<ul style="list-style-type: none"> - Inequidad e ineficacia por discrecionalidad - Alta dependencia del Estado y poca del mercado - Mejores resultados de las no subsidiadas (respecto de Chile) 	<ul style="list-style-type: none"> - Baja dependencia del Estado y elevada del mercado - Mayor dispersión y heterogeneidad (que en Argentina)

1.b). Estos casos podrían encuadrarse en el tipo de “más similares” ya que políticas semejantes -subsidios a la educación privada, descentralización y financiamiento por alumno- han producido resultados diferentes, según indican Del Tronco y Ansolabehere (2006, 2ª. Parte).

Sin embargo, ¿se trata en realidad de políticas semejantes si los objetivos, criterios del subsidio, instrumentos y marcos institucionales son diferentes? ¿Acaso los resultados no son similares en cuanto al incumplimiento de los objetivos en ambos modelos? ¿Cuáles son los objetivos y cómo se mide su cumplimiento?

Stallings y Peres, en un horizonte analítico de 10 a 15 años (aproximadamente 1980-1995), equiparan a Argentina y Chile como países que procedieron a las reformas neoliberales de primera generación en “condiciones iniciales especialmente negativas” y se constituyeron por ello como “reformadores radicales” (256)⁹. Sin embargo, un enfoque más detenido de sus respectivas situaciones y procesos en torno al tema que nos ocupa (cambios educativos al inicio de los años noventa) permite establecer algunas diferencias importantes.

La descentralización educativa de 1993 en Argentina puede apreciarse de dos maneras. En primer lugar, como un componente del “relanzamiento” de las políticas neoliberales en una coyuntura de urgencia económica y crisis política. Esta última situación, más el capital

⁹ Con mejores resultados macroeconómicos y distributivos en Chile (258).

político y el pragmatismo, legitiman la conversión ideológica presidencial del populismo al neoliberalismo (Torre: 46). Desde otro ángulo, representa una reforma de “segunda generación”, encaminada a completar y profundizar las medidas de liberalización y privatización (Stallings y Peres: 257; Fleury: 59). Sin embargo, debido a la tradición populista y el carácter democrático de la sociedad y el régimen político que anteceden al período (desde 1983), la reforma no puede llevarse hasta un modelo enteramente mercantil. Es apenas un primer paso en la reforma de la administración pública (Fleury: 73). La educación, al ser considerada como bien público y estar ligada a factores políticos (por lo cual el objetivo de la equidad tiene preferencia), sigue comandada por la jerarquía gubernamental, sea de manera directa a través de escuelas públicas o de forma indirecta mediante los subsidios a las privadas (Burki y Perry: 15).

En cambio, la reforma chilena que ocurre en el mismo período viene en sentido inverso, pues proviene de un sistema completamente mercantilizado (operado a través de vouchers desde 1980) y tiene como antecedente un esquema político no democrático (de 1973 a 1990). Si bien implica, así mismo, una corrección al modelo neoliberal, no se trata de una profundización del mismo sino de una acotación. En este caso, la visión neoutilitarista (Fleury: 73) se había llevado hasta sus últimas consecuencias y, al parecer, había mostrado consecuencias indeseables, sea desde el punto de vista educativo o desde las finanzas públicas (de otra manera no se habría limitado el financiamiento).

Vistos así, estos son dos casos de políticas semejantes aplicadas en contextos diferentes que dan resultados distintos (Del Tronco y Ansolabehere, 2006: 1). En particular, se configura que la misma demanda de reforma administrativa estatal (la descentralización educativa), obtiene respuestas diferentes según realidades político institucionales distintas (Fleury: 59).

2. Factores causales de las diferencias.

¿Cuáles son las diferencias en el ámbito educativo?

a) Mejores resultados en las escuelas no subsidiadas de Argentina.

En el caso argentino las variaciones de la matrícula tienen un impacto menor en el ingreso monetario de las escuelas con algún monto de subsidio debido a la presencia estabilizadora de los factores ‘planta docente’ y ‘situación socioeconómica y geográfica’. De acuerdo con la teoría económica dominante, en este caso la pérdida de alumnos no es un incentivo para mejorar la calidad ya que el financiamiento por los otros factores se encuentra asegurado. En cambio, las escuelas sin subsidio (al igual que las chilenas, sea que sus ingresos provengan de cuotas y subsidios o sólo de cuotas) están obligadas a ofrecer una calidad mayor porque su rentabilidad depende del número de alumnos que inscriban. La evidencia muestra que la hipótesis chilena se verifica en las escuelas argentinas no subsidiadas (Del Tronco y Ansolabehere, 2006: 29), es decir, en aquellas que dependen completamente del mercado.

¿Por qué el segmento de las escuelas no subsidiadas presenta mejores resultados en Argentina que en Chile? La explicación con base en los “elementos distractores” (Del Tronco y Ansolabehere, 2006 PPC 2ª. parte: 29) no se sostiene ya que en ambos países estas escuelas operarían presumiblemente de la misma manera, buscando clientes mediante un producto (diferente) más atractivo. Así mismo, la cantidad de alumnos no sería explicativa si suponemos que las escuelas no subsidiadas en ambos lugares dependen enteramente de las cuotas y que éstas son elevadas. Es decir, una escuela no requiere subsidio si el financiamiento por cuotas la hace rentable. Esto significa, hablando en plata, que cobra cuotas elevadas. Entonces, ambas estarían recibiendo alumnos de los sectores de altos ingresos (en mejores condiciones para estudiar), aunque fuese en cantidades distintas.

¿La diferencia puede tener origen en la estabilidad de la planta docente? Tampoco, porque según los datos del problema, las escuelas argentinas sin subsidio no están obligadas a mantener su planta orgánica funcional.

La diferencia tiene que estar, entonces, en el contexto institucional. ¿Por qué el sistema mixto argentino propicia escuelas sin subsidio de mayor calidad que el sistema mercantil

chileno? ¿Cuál es la relación que hay entre los diferentes tipos de escuela? ¿Hay otros elementos de política o de organización de las instituciones que marcan la diferencia?

Para poder responder estas cuestiones con más confianza es necesario trasladar el análisis al nivel sectorial y micro, para observar desagregadamente el comportamiento de las instituciones y los factores concretos que inciden en sus decisiones (Stallings y Peres: 22), tales como fijar el monto de las cuotas, establecer la matrícula, determinar la planta docente, optar por el subsidio, etc.

b) Mayor dispersión y heterogeneidad de la situación chilena.

Esto podría deberse a la ausencia de los mecanismos estabilizadores que existen en Argentina. En contra de lo que postula la teoría, la dinámica real del sistema de mercado dejada a su libre operación tiende a profundizar las diferencias económicas y sociales. Además, el sistema educativo puede verse como un caso ejemplar de fallas del mercado en cuanto a problemas relacionados con la disponibilidad de información entre demandantes y oferentes y en tareas de supervisión (Burki y Perry: 14 y 15).

3. Recomendaciones.

En principio, de acuerdo con la información vista arriba, el modelo argentino ofrece mejores perspectivas que el chileno (en términos de equidad educativa y de resultados al menos en uno de sus segmentos). Pero Chile, en cambio, muestra mejores registros en cuanto a sus logros macroeconómicos y de distribución del ingreso (Stallings y Peres: 258 y 259). Es preciso señalar que ningún modelo es imitable al cien por ciento sino que depende de las condiciones específicas de cada país en un momento dado. Toda recomendación general debe tomarse con cautela y cotejarse con la situación real existente.

Una primera cuestión a definir es qué modelo de desarrollo se pretende impulsar (Fleury: 60). Si la equidad es uno de los principales desafíos de los países latinoamericanos, tanto

para continuar la estabilidad y el crecimiento económicos como para sostener la democracia política (Del Tronco y Ansolabehere, 2006, 2ª. parte: 23), así como para asegurar su correcta inserción en el sistema mundial, la educación juega un papel estratégico ya que contribuye –en el largo plazo- a mejorar la competitividad [del país] y la igualdad [interna] (Stallings y Peres: 273).

A la vez, la política educativa tiene que visualizarse como una estrategia para fortalecer el desarrollo de las instituciones (como valores) que orientan el comportamiento de los individuos y las organizaciones, ya que, según Burki y Perry, el desarrollo institucional se encuentra estrechamente ligado al desempeño económico y la reducción de la pobreza. En este sentido, ambos países registran, entre 1993 y 1997, índices crecientes y similares de confianza en las instituciones (Burki y Perry: 22) que los proveen de condiciones favorables para llevar a cabo las reformas requeridas.

Bajo los principios genéricos anteriores, puede sugerirse:

- a) Impulsar un sistema educativo mixto que permita conciliar las ventajas de la competencia con los objetivos de calidad y equidad. En realidad, en los países occidentales no existen los sistemas completamente privados o completamente públicos; es cuestión de grado. Esto significa, en términos de políticas y gestión pública, que debe determinarse cuáles son las relaciones específicas de colaboración y competencia entre los diferentes tipos de escuela y las autoridades gubernamentales.
- b) Establecer mecanismos de regulación (evaluación externa, por ejemplo) y de compensación (subsidios directos) para evitar la dispersión y heterogeneidad entre las escuelas. Tales mecanismos deben considerar situación socioeconómica, nivel de cuotas, número de alumnos, planta docente, calidad real de los programas, necesidades de infraestructura y operación y resultados educativos. En un sistema mixto los subsidios directos son preferibles al mecanismo de vouchers ya que éste genera distorsiones en la relación costo/rentabilidad entre las escuelas privadas y las públicas¹⁰.

¹⁰ Los defensores del modelo mercantil utilizan este argumento para insistir en la generalización de los vouchers a todas las escuelas. Por ejemplo, Enrique A. Bour (1998).

Se ha observado que, en general, la demanda tiende a concentrarse en las primeras por lo que en economía se denomina un ‘efecto demostración’: alumnos con mejores condiciones socioeconómicas obtienen mejores resultados. La política pública debe corregir este “espejismo” del mercado.

- c) Fortalecer los procesos de descentralización mediante una mayor supervisión y control social (transparencia y rendición de cuentas) de las asignaciones municipales con base en criterios de equidad y calidad.
- d) Proceder a la reforma institucional de las escuelas públicas para incrementar sus capacidades de innovación (educativa y administrativa).

Más allá de su generalidad, estas sugerencias se inscriben en los temas que conciernen a la llamada Nueva Gestión Pública, es decir, al problema de articular las políticas con la gestión administrativa (Carrillo: 50), la dinámica del mercado con la de la burocracia en un contexto democrático (Lynn: 125), o la gestión autónoma con el control democrático (Garnier: 124). En particular, implica atender: a) las actividades que competen a las entidades del Estado y las que corresponden a otros agentes; b) los criterios y mecanismos de control de procesos y productos; c) la fragmentación del aparato estatal, y d) el aseguramiento de la transparencia y la rendición de cuentas (Fleury: 75).

REFERENCIAS 1ª. PARTE

Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Ediciones Alfons El Magnanim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació. Valencia. Introducción y Capítulo 1.

Esping-Andersen, G. (2000): *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*. Ariel. Barcelona. Introducción y Capítulo 8.

Filgueira, F. (1997): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, en Bryan Roberts, *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*, FLACSO, San José de Costa Rica.

REFERENCIAS 2ª. PARTE

Bour, Enrique A. (1998) “Desregulación y políticas activas en educación superior”, conferencia en la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

Burki, S. y Perry, G. (1997) *Más allá del Consenso de Washington*, Estudios Latinoamericanos y del Caribe del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington D.C.

Carrillo, E. (2004) “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en *De la Administración a la Gobernanza*, Ma. del Carmen Pardo (coord.), México, El Colegio de México, pp. 21-60.

Fleury, S. (1997) “La reforma del estado en América Latina”, en revista Nueva Sociedad 160, Caracas.

Garnier, L. (2004) “El espacio de la política en la gestión pública”, en *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, FCE, pp. 91-138.

Lynn, L. E. Jr. (2004) “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”, en Ma. del Carmen Pardo, *op. cit.*, pp. 105-128.

Stallings, B. y Peres, W. (2000) *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FCE-CEPAL.

Torre, J.C. (1998) *El proceso político de las reformas estructurales en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

Del Tronco, J. y K. Ansolabehere (2006) *Guía de Políticas Públicas Comparadas*, FLACSO-México, 1ª. y 2ª. partes.