NOTAS PARA LA DISCUSIÓN
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO

POLÍTICA SOCIAL:
DESAFÍOS ACTUALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS ACTUALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Compilado por:
Jorge Granda

NOTAS PARA LA DISCUSIÓN ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO

NOTAS PARA LA DISCUSIÓN
ESTRATEGIA NACIONAL
DE DESARROLLO HUMANO

POLÍTICA SOCIAL:
Desafíos actuales para
la inclusión social

La presente publicación ha sido auspiciada por el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL).

El Centro de Investigaciones Sociales del Milenio –CISMIL, está integrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Fander Falconí,
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

José Manuel Hermida,
Representante Residente del PNUD, y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador

Adrián Bonilla,
Director Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador

Compilador de este número:
Jorge Granda

Asesor principal:
Juan Ponce

Equipo del CISMIL
Especialistas:
Montserrat Albán, Jorge Granda,
María del Pilar Troya.

Asistentes de Investigación
Luis Chuquimarca, Diana Hidalgo,
Mercedes Onofa, José Antonio Sánchez

Equipo ODM – Proyecto PNUD:
Natalia García – Oficial de Programa
Irina Moreno – Comunicación
Carolina Bastidas – Asistente Administrativa

Corrección de estilo:
Grace Sigüenza

Concepto editorial: graphus®
Diseño: graphus® 290 2760
Ilustración: María Belén Guerrero
Impresión: Editorial Delta

contenido

Presentación 5
Fander Falconí B.

Introducción 11

Artículo 1
Desafíos estratégicos para la política e inclusión social 13
Jorge Granda

Artículo 2
Evolución de los modelos de política social en América Latina 33
Rolando Franco

Artículo 3
Cohesión social: entre inclusión y sentido de pertenencia 57
Martín Hopenhayn

Artículo 4
El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social 71
José Luis Coraggio

Artículo 5
Retos de la política social en América Latina 93
Ernesto Cohen

presentación

En su versión más escueta, el resumen de la historia del desarrollo ecuatoriano en casi 180 años de vida republicana diría que las apuestas han oscilado entre las estrategias oligárquico-terratenientes de inicios de la república, la construcción del Estado desarrollista del siglo pasado y la visión empresario-capitalista del libre mercado de las últimas décadas.

No existen estudios comparativos sobre el impacto de estas estrategias en el desarrollo del país y en el bienestar de los ciudadanos. Pero se puede afirmar que en ninguna de ellas se permitió la democratización de los beneficios del desarrollo.

En la actualidad, el 10% más rico acumula aproximadamente el 42% de los ingresos totales generados por la economía, en tanto que el 10% más pobre no recibe ni el 2%. Poco más de la mitad de la población no logra satisfacer a plenitud sus necesidades básicas y 4 de cada diez ecuatorianos vive en situación de pobreza (según su capacidad de consumo). Si bien este diagnóstico es producto de una larga historia de exclusión, se ha demostrado que la desigualdad social se agudizó en las últimas décadas, las del neoliberalismo.

En efecto, y en contra de lo que prevé la ortodoxia, el proceso de apertura ecuatoriano no generó mayor demanda del factor más abundante en la economía -la mano de obra poco calificada- sino que, por el contrario, incrementó la demanda de mano de obra de alta calificación, como han constatado Vos, Taylor y Paes de Barros (2002). Este fenómeno provocó el incremento de la brecha salarial entre calificados y no calificados, contribuyendo a concentrar el ingreso y la desigualdad. El deterioro de la calidad y cantidad del empleo y la ampliación de las brechas entre trabajadores que pudieron insertarse en el marcado formal y los que no lo pudieron hacer, es el resultado más evidente de esta apuesta de desarrollo.

El neoliberalismo también tuvo un impacto directo en el modo de Estado instaurado en el país. Con el achicamiento del Estado, producto de la convicción de que la "mano invisible" del mercado era suficiente para diseminar el bien común, se abandonó la capacidad de pensar el desarrollo como producto de un acto deliberado y deliberativo del Estado y de la sociedad civil. También desapareció la planificación pública y se debilitaron las capacidades de regulación y redistribución de la sociedad.

Esta visión simplista ya no comanda las políticas públicas ecuatorianas. El crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo económico, así como la equidad es tan importante como la eficiencia. Factores como la incertidumbre y los costos ambientales del desarrollo no pueden seguir obviándose bajo supuestos irreales de expectativas racionales en un horizonte físico ilimitado. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período de gobierno 2007-2010, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, estableció un punto de inflexión en el direccionamiento del desarrollo ecuatoriano. En éste se conjuntan todos estos factores, bajo la égida de los derechos ciudadanos y de la naturaleza, consagrados en la nueva Constitución de la República del Ecuador, aprobada el 28 de septiembre de 2008.

El PND es una pre-visión de un Ecuador deseable tanto como un instrumento de atenuación de la incertidumbre, más necesario cuando la crisis financiera en el Norte del Planeta hace tambalear el capitalismo globalizado. El entorno mundial puede parecer tormentoso, y puede presentar graves contratiempos para el crecimiento, en especial de aquellas ramas productivas más estrechamente vinculadas a los mercados del Norte, es decir a las actividades primario-exportadoras. Pero de ninguna manera ese entorno puede alterar los objetivos de desarrollo propuestos en el PND.

Toda crisis plantea incertidumbres aparentemente irresolubles para el statu quo. Pero también plantea nuevas oportunidades que pueden y deben ser aprovechadas, como ya lo hizo América Latina cuando re-dirigió su crecimiento y profundizó el desarrollo de sus manufacturas a partir de otra crisis del capitalismo, la del Crack del año 29 del siglo pasado. Esa experiencia sería luego teorizada y elevada a la categoría de paradigma del desarrollo por la escuela de la CEPAL. El PND se anticipó a la crisis financiera contemporánea y propuso para el Ecuador una ruta de desarrollo que permita enfrentar las dificultades generadas por los problemas de financiamiento, pero sin que esto implique desviarse de sus lineamientos generales y objetivos estratégicos.

Ni la importancia de la equidad, ni los compromisos actuales e intergeneracionales con el medio ambiente, propuestos en ese documento de políticas, deben afectarse por una crisis financiera cuyos responsables se pueden encontrar entre políticos que promovieron la desregulación de los mercados financieros y especuladores que infectaron los mercados bursátiles de títulos

basura eufemísticamente denominados *subprime*. Los excesos y la codicia del Norte no tienen por qué ser endosados al Sur: ni a sus poblaciones, ya afectadas por décadas de neoliberalismo, ni a su naturaleza, vista por la crematística dominante nada más que como el sumidero de los procesos productivos o como el repositorio de minerales y otras materias primas que lo condenan a mantener una injusta división internacional del trabajo.

Por el contrario, es necesario profundizar el debate en torno a la construcción de una nueva estrategia de desarrollo, de largo alcance, que responda a preguntas no resueltas por el neoliberalismo, encegueci-do por su visión mercadocéntrica. Se debe reflexionar sobre el papel del Estado en la nueva estrategia de desarrollo; los roles y complementariedades de la sociedad civil, del mercado y de la economía solidaria; la incorporación de valor agregado en industrias nacientes o inexistentes, para superar la dependencia del petróleo y la reprimarización de la economía; la inversión necesaria -y sus prioridades- para consolidar encadenamientos productivos sistémicos sostenibles; las ventajas competitivas y también comparativas de las diferentes cuencas hidrográficas del país; en fin, la forma en que debe construirse esa economía social y solidaria que propone el nuevo texto constitucional.

En este afán, se pone a consideración de la ciudadanía tres tomos de la serie Notas para la Discusión. Estrategia Nacional de Desarrollo Humano, producto del ciclo de conferencias "Pensando en alternativas para el desarrollo", organizado en diciembre de 2007 por la SENPLADES y el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, CISMIL. Frente a la renuncia deliberada del anterior paradigma, de cómo construir nuestra propia historia, con estos textos la SENPLADES extiende una invitación a reflexionar conjuntamente sobre qué desarrollo queremos y cómo debemos construirlo.

Fander Falconí B.
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Bibliografía

Vos, R., Taylor, L., y Paes de Barros, R., (eds.). (2002). Economic Liberalization, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s, Cheltenham: Edward Elgar.

introducción

El contenido de la presente publicación reproduce una parte importante del debate documental presentado a través de las ponencias discutidas en taller sobre Política e Inclusión Social reunido en Quito a comienzos de diciembre de 2007.

La tematización del evento se estructuró a través de tres tópicos relevantes, a saber, un primer bloque para abordar las distinciones tanto de los criterios como de los ejes temáticos que han caracterizado a la política social en estas últimas décadas en la región; uno segundo en el que se profundiza los fundamentos de algunos de los marcos de reflexión que respaldan los enfoques como los de la cohesión social, y los de la economía social y solidaria, y, un bloque final que enfatiza aspectos más instrumentales relacionados con temas de diseño y en particular de gestión y evaluación de la política social.

Como se puede advertir, existen tres materias para el debate conceptual y metodológico: la primera sitúa los contenidos distintivos a la política social según las estrategias de desarrollo imperantes. La asociación que se observa es crucial para la visualización de los distintos hitos y énfasis que caracteriza a la política social y su grado de compatibilidad con las especificidades de las estrategias de crecimiento seguidas en la región.

La segunda, por su parte, ubica algunos de los ejes conceptuales que articulan las diferentes perspectivas para el desarrollo social: "la cohesión social" y "la economía social y solidaria". Mientras la primera profundiza más sobre procesos inclusivos clave, situando el desafío de la equidad como un aspecto fundamental, la segunda construye una perspectiva socio-económica de carácter normativa que se afianza conceptualmente más como una propuesta de ruptura.

Una tercera, se concentra más en los desafíos que implica el diseño y particularmente en los aspectos cruciales de gestión y evaluación de la política social.

La presente publicación aspira contribuir en el debate para apoyar la Estrategia Nacional de Desarrollo Humano en el país.

Artículo 1

DESAFÍOS ESTRATÉGICOS PARA LA POLÍTICA E NCLUSIÓN SOCIAL

Jorge Granda*

El diseño de una *Estrategia Nacional de Desarrollo Social* de mediano y largo plazos constituye un hito en la historia reciente del país, que se inscribe en un desafío doble: la recuperación de la planificación como herramienta de promoción de desarrollo, y la conformación de alianzas estratégicas entre las distintas instancias organizadas de la sociedad. Como parte de esa perspectiva, el seminario "Ecuador al 2020"[1] –organizado por CISMIL, FLACSO, SENPLADES y PNUD– constituye un primer esfuerzo, dentro de un proceso más vasto e integral, destinado a democratizar el bienestar y desarrollo en el país.

La premisa fundante de la que se parte, dada la complejidad multidimensional y multicausal de los fenómenos concomitantes bajo escrutinio –pobreza, exclusión y desigualdad–, incluye abordajes y tematizaciones mucho más especificas que enfatizan un conjunto crítico de tópicos en áreas de una gran diversidad y de una gran complementariedad a la vez, a fin de mejorar la comprensión de los procesos de diseño e implementación de política de largo plazo.

Existen de partida dos grandes enfoques conceptuales y metodológicos: el enfoque utilitarista y el enfoque posutilitarista. Mientras el primero mide el bienestar por las variaciones del consumo o ingreso per cápita, para el segundo el bienestar es de naturaleza multidimensional, lo cual incluye categorías como capacidades y funcionamientos (Sen, 1973).

* Especialista en Desarrollo, Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, CISMIL (SENPLADES-FLACSO-PNUD) e investigador asociado a FLACSO.

1 Seminario "Ecuador al 2020. Pensando en alternativas para el desarrollo", taller sobre inclusión social en América Latina y Ecuador, Quito, del 10 al 13 de diciembre de 2007.

En realidad, bienestar y desarrollo forman una unidad temática que otorga sentido sistémico a problemáticas mucho más acotadas como pobreza, exclusión y desigualdad. Su relevancia no está dada solamente por su importancia gravitante en la economía, sino por la necesidad de incorporar aspectos más integrales para su comprensión como la fusión entre crecimiento y desigualdad, así como las particularidades de la dinámica del empleo y la lógica heterogénea del mercado laboral, junto al rol de lo local y de la familia, incluyendo mecanismos de transmisión intertemporal que documentan la persistencia de ciertos patrones de inequidad existentes en la sociedad –económica y política– que se manifiestan en términos generacionales, de género, territoriales y culturales.

En lo que sigue, en una primera parte se sitúan algunos de los tópicos centrales del debate sobre bienestar y desarrollo; la segunda parte, en cambio, concentra la atención en la caracterización de las principales experiencias de política social, luego se resumen los contenidos de los documentos de trabajo sobre inclusión social presentados en el seminario "Ecuador al 2020", cuyo texto íntegro se incluye en esta publicación. En la parte final, a manera de conclusión, se condensan algunas perspectivas y desafíos más concretos.

En primera instancia está la necesidad de identificar los hitos más sobresalientes del debate alrededor de dos tópicos más vastos, a saber: bienestar y desarrollo. La idea es profundizar en la comprensión de la base epistémica y la definición del marco pertinente para el análisis de la relación entre pobreza, exclusión y desigualdad, y entre estas últimas y desarrollo. Se trata, por tanto, de documentar el debate sobre esta problemática pivotal para la sociedad –el estado del bienestar y desarrollo en el país– a fin de mejorar la comprensión de los procesos de diseño y adopción de políticas en contextos de aplicación más específicos.

Su tratamiento especializado y en contexto obligadamente conduce a la visibilización de la capacidad del modelo de desarrollo para sostener un estado de bienestar subyacente y para entender comprensivamente las múltiples conexiones existentes en términos de las propias especificidades de la sociedad ecuatoriana. Con ese propósito, a continuación se identifican dos momentos clave que, a su vez, remiten a ciertas periodizaciones más o menos observables y que sirven para posicionar los tópicos relevantes de la discusión: a) la discusión conceptual que emerge desde el debate

entre *economía del desarrollo y economía mercado-orientada;* y, b) reposicionamiento conceptual y nuevas perspectivas luego del período caracterizado por las llamadas décadas perdidas para el desarrollo.

Los estudios sobre los problemas del desarrollo y las distintas teorías sobre la condición de subdesarrollo a las que dio lugar son los que concentran, en un primer momento, el debate y la discusión. Los esfuerzos teoréticos que se edifican surgen confrontando las construcciones dominantes, provenientes del aparato analítico neoclásico, junto a las especificaciones sobre la demanda efectiva, el posicionamiento de la categoría deterioro de los términos de intercambio –que marca desde ese prisma la obsolescencia de la racionalidad en torno al criterio de las ventajas comparativas, principio fundante, hasta ese entonces, para la articulación a la economía mundial y la división internacional del trabajo– y la pertinencia de procesos y de estrategias sustitutivas y de industrialización.

Esta visión para el desarrollo empieza a debilitarse, empero, a comienzos de la séptima década del siglo pasado; un conjunto de cambios y transformaciones sistémicos que ocurren en esos años en la economía mundial terminan replanteando las consideraciones sobre las perspectivas de desarrollo. Con el apoyo de una serie de modelos y propuestas que re-enfatizan en el rol asignativo de los mercados, el desafío hacia el crecimiento y desarrollo empieza a mirarse, una vez más, desde la perspectiva de las ventajas comparativas y desde la financiación en los mercados globales de capital.[2]

Los enfoques en debate, pese a los rasgos distintivos que los caracterizan –estrategias de crecimiento hacia adentro y estrategias de crecimiento hacia afuera, respectivamente– privilegian las causas próximas del desarrollo, vinculadas a las distintas formas de acumulación de capital físico, humano y tecnológico, como los determinantes últimos para el crecimiento y desarrollo económicos.

Confrontados con los resultados, empero, el desempeño económico no parece avalar cambios marcados en la trayectoria de largo plazo de las economías de la región en los términos jerarquizados por las visiones teóricas dominantes. Frente a esa situación, y con énfasis diferenciados, la mirada más recientemente empieza a trasladarse hacia otras perspectivas, incluyendo la importancia de variables sociales, políticas e institucionales que caracterizan el contexto.

2 Se reivindica el papel del mercado y los precios en la asignación de recursos; el de la empresa privada como motor del crecimiento; la plena vigencia de las ventajas comparativas en el comercio internacional; la teoría monetaria de la inflación con su correspondiente énfasis en el equilibrio presupuestario, entre otros.

En este último sentido, el planteamiento sobre la satisfacción de las *necesidades básicas* y la tesis del *crecimiento con equidad*, con diversos énfasis evocan ciertamente una era de reposicionamientos teóricos que en principio no rebasan sino un alcance embrionario como para lograr la articulación de una estrategia de crecimiento económico alternativa, situando, por tanto, a los problemas básicos de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida como problemas fundamentales; el reposicionamiento que se ve emula una resistencia silenciosa a la devastadora deconstrucción neoclásica de los distintos elementos de las teorías heterodoxas sobre el subdesarrollo.

Así mismo, y dado que desde la mirada convencional el tópico *desigualdad* no fue documentado por sí mismo, no se lo consideraba como un factor persistente en los términos del acumulado correspondiente –contenido en la curva de Kuznets– según el cual en las primeras fases de crecimiento, la desigualdad constituye un resultado inevitable que debía crecer hasta alcanzarse un nivel de desarrollo suficiente para terminar cambiando inmediatamente de tendencia. El planteamiento sobre la desigualdad como etapa necesaria en el proceso de crecimiento, por el contrario, empieza a ser cuestionado por algunos autores que enfatizan sus aspectos adversos sobre el crecimiento (Alesina y Perotti, 1994) y la pobreza.[3]

De su lado, la inclusión del concepto y perspectiva del *capital social* vislumbra un horizonte renovado para la discusión, que destaca en términos distintivos respecto a la lista de variables sociales y políticas que la teorización predominante, sustentada alrededor de la razón instrumental, desvalorizó en el debate inicial; a cierta altura el alcance del capital social se presenta como una categoría articuladora para comprender la lógica de la acción colectiva que en una buena medida fluye a través de la perspectiva de la cohesión social.[4]

Simplificando, según la secuencia expuesta, el abordaje teórico sobre el desarrollo social, centrado en las estrategias de crecimiento, aparece como escenario más bien de deslegitimación de los cuerpos analíticos más influyentes, y al mismo tiempo, los nuevos ítems formulados para la discusión aún no garantizan un sustento compacto, según parece, para una articulación teórica más sólida –un nuevo paradigma– aunque las premisas de las que parten –asociadas a la exigencia de comprensión de las especificidades y los contextos idiosincráticos– se presentan completamente plausibles en el camino de construcción de estrategias de desarrollo diferentes.

3 Algunas ideas en este sentido eran que la desigualdad afecta negativamente al crecimiento a través de disminuir los incentivos a la producción nacional y el aumento de las importaciones de consumo, los problemas vinculados al capital humano y el emprendimiento empresarial y la consecuencia en la inversión privada debido a sistemas fiscales con un elevado gasto público.

4 El Banco Mundial ha desarrollado un ejercicio ciertamente encomiable para tratar de estimar, teniendo en cuenta el capital social y la riqueza de los distintos países (Sotelsek y Largalef, 2007).

Profundizando en el respaldo teórico de los temas "emergentes" –pobreza, desigualdad, cohesión social– se puede decir que por su propia naturaleza remiten a una categoría epistémica más abarcante: el bienestar. Su relevancia surge sobre la base de la fusión entre desarrollo económico y progreso social. La *juridificación* del bienestar en términos de derechos humanos, sociales y económicos conforma una línea específica de esta nueva tradición. Mas, el sustento se origina en el pensamiento de autores y escuelas, como Rawls, A. Sen y la nueva economía política. El primero establece la idea de un contrato social que no debe verse afectado por la situación inicial a la hora de diseñar normas, reglas y políticas, proponiendo que progresos en el bienestar social solo hacen sentido si se verifica un proceso de movilidad de los más desfavorecidos para lograr sociedades justas y equitativas (Solimano, 2005).

Amartya Sen, rebasando el enfoque utilitarista –que cuantifica el bienestar alrededor de las variaciones del ingreso o consumo per cápita– aborda la pobreza desde una perspectiva de las necesidades y de las capacidades: la pobreza es algo más que la carencia de ingresos para cubrir las necesidades y, en ese sentido, propone que la preocupación inicial del análisis de pobreza es la capacidad para funcionar más que los funcionamientos conseguidos.

Por último, la perspectiva de la nueva economía política, que recupera el enfoque fundacional de la escuela clásica –Smith, Ricardo y Marx postula que las fuerzas sociopolíticas son importantes determinantes del cambio y del desarrollo económico– rebasándose la seria restricción del pensamiento neoclásico que teoriza la economía en un contexto libre de instituciones; sumariamente, se puede afirmar que la teoría económica que excluye la política constituye la escuela de pensamiento dominante al menos hasta la década de 1990 (Alesina, 2007).

Uno de los rasgos más críticos que caracteriza al debate contemporáneo se relaciona fuertemente con la exigencia de la relevancia. Tanto es así que muchas teorías elegantemente formalizadas paradójicamente podrían "perecer" en el vacío de su propia irrelevancia. Una suerte de frustración empírica empaña a muchos de los nuevos enfoques: los análisis aún remiten a la línea tradicional, dado que resulta muy complejo medir las cuestiones planteadas desde las perspectivas más holísticas a ellos subyacentes; en la medida en que el nivel de información necesaria para medir la evolución del bienestar resulta mucho más reducido y sintético que las propuestas de Sen, la teoría económica intenta relacionar

indicadores más específicos con funciones de bienestar social que permitieran entender las preferencias sociales y el bienestar de la sociedad (Deaton, 1997; Atkinson, 1983; Sen, 1973).

Emparentado con la argumentación Sen, y más a tono con la tradición del poder juridificado, la categoría *exclusión social* sugiere una métrica que toma sentido en la imposibilidad existente de participar plenamente en la sociedad y que se visibiliza en la denegación de algunos derechos sociales y culturales, es decir, claros procesos de desventaja en términos de salud, educación, formación de empleo, vivienda, recursos financieros, beneficios del progreso científico, etc., elementos que sí tendrían una repercusión significativa en la manifestación del bienestar. Esto traducido a líneas de política refiere a la exigencia de importantes reducciones, no ya en los niveles de pobreza sino de los llamados nichos de exclusión social.

Simplificando en extremo, si bien la teoría de cuño liberal da prioridad a la creación de riqueza siempre y cuando exista un clima de estabilidad o cohesión social[5] que lo permita, las nuevas teorías tratan de encontrar equilibrios entre el ejercicio de los derechos y la lógica de los mercados, desde cuya tradición, en su oportunidad, emergió el enfoque del Estado de bienestar europeo o su adaptación, el Estado desarrollista que financia los gastos sociales con los impuestos gravados luego de la generación de riqueza.[6]

Esto último, en realidad, permite esquematizar en grandes y gruesas líneas el debate más reciente entre quienes operacionalizan una línea más "convencional" y quienes reflexionan de manera innovadora desde la lógica de la juridificación o desde la hipótesis institucional para la comprensión del bienestar y el desarrollo.

En el primer sentido, una buena parte de la literatura pertinente argumenta –la evidencia empírica parece confirmarlo– que uno de los factores esenciales que afectan el nivel de pobreza es el crecimiento económico.[7] No obstante, resulta que a la hora de medir las fuentes del crecimiento ya no solo se considera el aporte del capital físico y humano sino también otras formas de capital –natural, social e institucional–, por lo cual la discusión no tenderá a reproducir el punto de partida original, dado que mucho de la acumulación involucrada implica no solamente el funcionamiento de los mercados.

A partir del concepto de exclusión o indigencia –para significar que el problema de la pobreza tiene que ver de alguna forma con

5 Se puede entender la cohesión social como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de pertenencia a la sociedad. En definitiva, la cohesión social es una dialéctica de inclusión-exclusión de grupos frente a las percepciones que los ciudadanos tienen de ello. Definida de esta forma, la cohesión social es un medio y un fin en sí mismo (Ottone, 2007).

6 En este sentido, es posible identificar algunas líneas en las que se pueden ampliar las políticas sociales: a) definir un nivel mínimo de bienestar a través de un ingreso per cápita que potencie una combinación de transferencias, programas de empleo de emergencia y salario mínimo; b) incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social amplia; c) hacer hincapié en el potencial de los pobres y de la clase media para acumular activos; d) crear mecanismos de participación social y rendición de cuentas (Ottone, 2007).

7 Considerando la medida más usual de ingreso per cápita, el nivel de pobreza a nivel mundial ha descendido de manera notable, tomando como base 200 dólares de 1970, la incidencia de la pobreza disminuyó de un 50% en 1950 a un 13% en 1995 y una reducción en términos absolutos de cerca del 40%. Si se excluye China, la situación no es tan pronunciada. Ahora bien, si se toma un umbral más elevado de 1.000 dólares y excluimos China, el nivel de pobreza desde 1950 hasta 1995 aumentó de manera pronunciada (Berry, 2003).

la intensidad de la misma– se alberga espacio para un relevante rol de las políticas sociales, haciendo emerger una causalidad múltiple que vincula los efectos de esas políticas no solo sobre la exclusión social sino también sobre el crecimiento económico y, por tanto, el diagrama de efectos resulta más complejo. En la misma línea, enfatizándose la desigualdad se puede volver a reposicionar, así mismo, la distinción entre la distribución primaria del ingreso –que resulta del funcionamiento de la economía– de la distribución secundaria –que resulta luego de aplicar transferencias e impuestos.

Según la evidencia a disposición, en general, el énfasis en el crecimiento recrea la tensión entre pobreza y distribución del ingreso (no son problemas que van de la mano sino, en muchos casos, enfrentados). Y el razonamiento va en el sentido de que los procesos de reestructuración productiva actuales determinan que el empleo crece menos que la población económicamente activa, que los nuevos puestos de trabajo se concentran en el sector informal y que la desigualdad en las remuneraciones constituye un rasgo concomitante.[8]

En suma, si el crecimiento disminuye la pobreza pero al mismo tiempo genera desigualdad, entonces es necesario introducir elementos que permitan catalizar el efecto de la liberalización y mejorar la distribución del ingreso: la era de apertura comercial debe ser acompañada de un mayor gasto público social para atenuar las tensiones distributivas. En el caso de los gastos en educación, se postula que una mayor asignación de recursos hacia la escolaridad permite mejorar la distribución del capital humano y, por tanto, incidir sobre la distribución del ingreso en una cuantía superior a la que normalmente se estima en el corto plazo (Rodrik, 1997).

Se infiere de esto último un relevo de las reformas de primera generación, el mismo que apunta a mejorar la eficiencia de los mercados y a la introducción de criterios de racionalidad instrumental y de información transparente en la provisión de los servicios, como es el caso de los servicios sociales. Además, incluye la participación de agentes privados y cambios en la modalidad de ayuda estatal, pasando desde subsidios de la oferta a subsidios a la demanda.

En el segundo aspecto, aunque la hipótesis institucional no constituye una propuesta de ruptura epistémica, sin duda modifica la jerarquía de causalidad: el factor decisivo de desarrollo residiría predominantemente en la forma de organización y de gobierno de las sociedades.

8 Rodrik (1997) ofrece una explicación a este fenómeno: la globalización permite mayor movilidad a los trabajadores más calificados, lo cual implica relocalizar la producción; por lo tanto, la demanda laboral se hace más elástica, disminuyendo el poder de negociación y aumentando la inestabilidad de los ingresos. Otros autores (Berry, 2003) ensayan una explicación distinta: las economías de escala y el financiamiento internacional hacen que cada vez más las grandes empresas tengan una mayor participación en la producción de los distintos sectores y, por lo tanto, utilicen de forma más intensiva mano de obra calificada; un crecimiento relativo de los países pobres en las actividades asociadas al comercio internacional puede traducirse en una mayor desigualdad.

Sociedades que parten desde situaciones y patrones de inequidad extrema configuran instituciones pro-élite que restringen las oportunidades socioeconómicas y limitan la provisión de bienes públicos, volviendo persistente la desigualdad y, por tanto, un bajo crecimiento. Los estados ineficientes que frenan el crecimiento –sustentados en un pacto subyacente entre élites económicas y políticas– minimizan los ingresos públicos de base progresiva, desalientan la inversión y, sobre todo, modifican la composición del gasto público en una dirección opuesta a la extensión de oportunidades.

En aquellas sociedades caracterizadas por procesos de inequidad extrema, la estructura institucional frecuentemente produce incentivos pro-élite, que junto con la prevalencia de un conocimiento limitado sobre los asuntos públicos[9] terminan acrecentando la eficacia de los grupos de presión, que suelen poblar a ese tipo de colectividades.[10] En general, las preferencias de los grupos más organizados, las élites económicas y políticas, prevalecen en contextos de fuertes inequidades socioeconómicas, privatizando beneficios hacia arriba, junto con una privación de oportunidades hacia abajo. Esa lógica, incrustada en la estructura institucional, sería la responsable de la situación simultánea de bajo crecimiento e inequidades que persisten a lo largo del tiempo.

Simplificando en extremo, en situaciones en que el entorno socioeconómico genera rentas al agente que "se desvía", la eficiencia económica resulta excepción. Generalizando, la condición *Estado ineficiente* resultaría de la coalición entre élites económicas y políticas, mediante la utilización de la "técnica patronazgo", según la cual los grupos elitarios acotan y minimizan políticas redistributivas y de provisión de bienes públicos, induciendo un comportamiento ineficiente a la estructura estatal. Una estructura de ese tipo crea rentas extra disponibles para la élite política –que es la que controla el aparato burocrático– con relación al nivel óptimo que se generaría bajo una situación de eficiencia colectiva. El efecto generado por la coalición se vuelve permanente, ya que no sólo se elige una estructura ineficiente sino que además se crean clientelas-apoyo para mantener la situación de *statu quo* (Acemoglu *et al*., 2007).

9 Si todos los ciudadanos hubiesen obtenido y digerido la información pertinente, no serían influidos por la publicidad o por otros medios de persuasión. Con unos ciudadanos perfectamente informados, los cargos gubernamentales electivos no serían sometidos a los halagos de los integrantes de los grupos de presión, ya que los votantes sabrían cuándo se traicionan sus intereses, y en la elección siguiente el representante infiel resultaría derrotado (Olson Mancur, en Saiegh y Tommasi, 1998).

10 Siguiendo la lógica propia que dimana de ese tipo de organización, construida explotando la inequidad política prevaleciente, se tiene: los grupos de presión proporcionan bienes colectivos a los grupos de intereses especiales relacionados y su eficacia mejora por el conocimiento imperfecto que poseen los ciudadanos. Este último fenómeno se justifica básicamente porque la información y el debate sobre los bienes colectivos son también bienes colectivos (Mancur).

||

Varios intentos se han realizado por clasificar las diferentes formas de la política social. Uno de ellos las caracteriza según las etapas de desarrollo regional. Los sistemas de protección social, por ejemplo asociados a la era de industrialización sustitutiva, se relacionan con regímenes de protección múltiple, a saber: de universalismo estratificado –coberturas casi universales en términos de seguridad social, salud y educación–,[12] *sistemas sectoriales duales* –caracterizados por un desarrollo importante del esquema de protección social en ciertos sectores y regiones, junto a una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población a los servicios sociales–[13] y *sistemas sectoriales excluyentes* –fundados en esquemas elitistas de seguridad social y de salud, junto a sistemas duales en educación–; la mayor parte de la población, representada por el sector informal, los habitantes del campo, las poblaciones indígenas y afro y las mujeres, queda excluida de los beneficios sociales.[14]

La discontinuidad de esos regímenes se vuelve particularmente visible a partir de la crisis de la deuda en los ochenta[15] que, a la vez, devela algunos resultados contradictorios: pese a que se pretendía el acceso universal a los servicios sociales básicos, éste no se dio. En los modelos duales y excluyentes, por el contrario, se incrementó la inequidad y polarización social. Aunque en los modelos universalistas sí hubo acceso generalizado, importantes diferencias se constatan en términos de la calidad de servicios ofertados –nunca, sin embargo, se tuvo coberturas del 100%–. Precisamente, fueron los sectores más pobres, los habitantes del campo –y particularmente los indígenas en algunos países– quienes permanecieron excluidos de los beneficios sociales del modelo social. Los principales beneficiarios, en efecto, se vinculan por su participación en el mundo laboral generado por el proceso industrializador (trabajadoras/es urbanos, capas medias y empresarias /os y mandos técnicos industriales).

La entrega centralizada de los servicios básicos, a su vez, genera problemas de ineficiencia y una separación entre oferente y usuario. Además, los programas y procedimientos eran homogéneos y no consideraban las especificidades regionales o locales, el género, ni las diferencias culturales. En educación, por ejemplo, las estructuras curriculares eran las mismas para todos los grupos poblacionales, sin considerar para nada su cultura y sus cosmovisiones. Esto generó un serio problema de falta de pertinencia del sistema educativo. Algo similar se dio en salud. Las formas de atención en las unidades de salud nunca fueron lo suficientemente flexibles como

11 Solo alterando la composición y estructura política mediante reformas tendentes a mejorar la recaudación, por tanto reduciendo los costos, al minimizarse las rentas que de otro modo estaban disponibles a la élite política, podría reducirse dicha ineficiencia.

12 Ejemplos de este tipo son Argentina, Uruguay y Chile. Sin embargo, existe una fuerte estratificación de beneficios, en cuanto a condiciones de acceso, rangos de protección y calidad de los servicios. Los trabajadores del Estado, los profesionales y trabajadores del sector moderno urbano acceden a servicios de mejor calidad y cuentan con mayor protección.

13 Generalmente se producen fuertes contenidos federalistas. Ejemplos de este tipo son Brasil y México. El control e incorporación de los sectores populares descansa en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social; y un corporativismo vertical en áreas más desarrolladas.

14 Ejemplos de este modelo son: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, etc. A nivel político, existe una nula participación política de los sectores excluidos. La incorporación y captación de estos sectores se da por mecanismos clientelares y patrimonialistas de las élites locales. Por ejemplo, los niveles de cobertura en seguridad social y salud no llegan ni siquiera al 20% de la población. En educación hay un poco más de cobertura en primaria, pero con amplias desigualdades en acceso y calidad. Profesionales, un muy reducido número de trabajadores formales urbanos y los funcionarios públicos son quienes se favorecen de este modelo.

15 La crisis del modelo industrializador, el inicio de la estabilización y la política social neoliberal.

para permitir el acceso igualitario de la población indígena y afro a estos servicios (Ponce, 2008).

Si bien el modelo contó con importantes recursos destinados a lo social, éstos no fueron invertidos de manera progresiva –debido a que se excluyó del modelo a las y los habitantes del campo, la población indígena, afrodescendiente y a los pobres urbanos–, y generalmente tuvieron un comportamiento pro-cíclico: aumentaba durante los auges y disminuía en las contracciones.

Por su parte, el principal elemento que define a la política social en el período de estabilización, que sigue a la crisis de la deuda, es la restricción fiscal. El gasto social se convierte en la principal variable de ajuste en la mayoría de las economías latinoamericanas, reflejando también un reacomodo de las relaciones de poder caracterizadas por la irrupción de una nueva alianza encabezada por el capital transnacional y la tecnocracia internacional por un lado, mientras que, por el otro, se asistía a una pérdida de poder de los grupos sociales de la alianza que fomentó la industrialización sustitutiva. La política social, consiguientemente, toma características muy diferentes: la expresión máxima de esa transición es la crisis de la seguridad social, principal logro de la política social de la etapa inmediatamente anterior.

La emergente política social se concibe como algo compensatorio que debe hacerse cargo de los "efectos no deseados" de la política macroeconómica. Luego, manteniéndose el ambiente de restricción fiscal, el diseño de política intenta llegar a los más pobres vía mecanismos de focalización, junto con la creación de subsidios a la demanda, la recuperación de costos de los servicios sociales y la incorporación de mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público, los cuasi-mercados. Adicionalmente, la privatización busca minimizar la participación estatal en la entrega de servicios, e intenta también acercar a oferentes con usuarios de los servicios vía descentralización (Ponce, 2008).

Específicamente, durante la fase de estabilización macroeconómica surgen cuatro tipos de programas. *Programas de empleo de emergencia*, que consisten en una transferencia monetaria a cambio de trabajo para construcción de obra pública en las regiones de alta pobreza. El ejemplo clásico es el Programa Trabajar de Argentina. *Fondos de inversión social*, que buscan ampliar la infraestructura básica, así como las de la oferta de salud primaria y educación básica en las comunidades más pobres. *Redes de protección social y programas de transferencia monetaria*, los dos destinados a

aliviar pobreza y extrema pobreza a corto plazo (Ponce, 2008). Sumariamente, es la etapa que prioriza la lógica asignativa, según la cual los programas sociales que se suponían iban a ser transitorios se convierten en programas permanentes.

En ese cuadro de desempeño nada exitoso, el diseño de una nueva política social implica rupturas fundamentales. Su sustentación pasa por una articulación sostenida entre política social y económica, junto con la articulación de la política social en su interior. Se requiere de acuerdos institucionales nuevos para viabilizar una mejor coordinación entre sus diferentes componentes. La generación de empleo constituye una prioridad de la política pública –mix entre lo social y económico y entre lo público y privado. El Estado de bienestar basado en la sociedad del trabajo ha sido una promesa inconclusa. Detrás de ello está la existencia de un modelo de protección social basado en el trabajo, en un ambiente de altos niveles de desempleo, subempleo e informalidad, la "insuficiencia dinámica del capitalismo periférico". Si no se crean las condiciones adecuadas para la generación de empleo de calidad para todos/as, nunca se podrá tener una verdadera articulación entre política social y política económica.

La nueva política social implica una ampliación de la ciudadanía –incluye un contenido socioeconómico–, se enmarca en un enfoque de derechos cuya aplicación pasa a ser obligación de los estados nacionales y de la comunidad internacional, cuenta con recursos necesarios para la inversión social originados desde fuentes progresivas, garantiza estrictamente la calidad y eficiencia del gasto, su continuidad y consistencia, y opera bajo un enfoque contracíclico.

Cuatro líneas de intervención son fundamentales: generación de capacidades para reafirmar el enfoque de derechos y garantizar el acceso universal a los servicios sociales básicos: educación, salud, nutrición, desarrollo infantil, seguridad social; *generación de empleo de calidad* para la articulación de lo social y crecimiento económico; *generación de un sistema de seguridad social verdaderamente universal*: la seguridad social debe entenderse como un derecho universal a la que acceden no solo los trabajadores del sector moderno de la economía sino todas y todos los trabajadores –del sector informal por ejemplo– y ciudadanos/as en general.[16]

La generación de capacidades de protección social faculta contar con mecanismos adecuados de protección social ante choques económicos o naturales. La región se caracteriza por tener una

16 No se puede tener un sistema de seguridad social universal si la sociedad no genera empleo suficiente, ni sin considerar como productivo el trabajo doméstico y de cuidado realizado dentro de los hogares (la Constitución de 1998 ya reconoce al trabajo doméstico como productivo). Mientras se crean esas condiciones macro es fundamental desvincular la seguridad social del mundo laboral.

alta vulnerabilidad, tanto frente a choques macroeconómicos como frente a choques naturales. Desde esa perspectiva, es fundamental el desarrollo de mecanismos de protección social.

En su proceso de construcción es importante despotenciar falsos dilemas: universalismo frente a focalización, subsidios a la demanda frente a subsidios a la oferta; y centralismo frente a descentralización.

Un enfoque de derechos implica una política social universal: todo ciudadano/a tiene derecho a los servicios sociales básicos. Tradicionalmente se ha tenido serios problemas para llegar a las poblaciones más vulnerables. Desde esa perspectiva, la focalización podría ser una herramienta que, como parte de una estrategia de universalización del acceso a los servicios sociales, ayude a que las y los más pobres y las poblaciones más aisladas puedan acceder a ellos.

La sola provisión de servicios sociales básicos no basta para que los grupos más vulnerables accedan a ellos. La presencia de una escuela con un/a docente o de un centro de salud con un/a médico no garantiza *per se* que las personas pobres accedan a los servicios. Normalmente, se incurre en costos para acceder a los servicios sociales que difícilmente pueden ser cubiertos. Son costos como el costo indirecto –lo que el hogar deja de percibir en términos monetarios mientras la niña o el niño va a la escuela o al centro de salud en lugar de trabajar–, costos de transacción, de transporte y de información. Por otro lado, transferencias monetarias a los pobres, que buscan cubrir estos costos, condicionadas a que los hogares se comprometan a enviar a sus niños/as a la escuela y a los centros de salud, son efectivas siempre y cuando se cuente con la oferta necesaria de los respectivos servicios, y con una adecuada calidad de los mismos. Desde esta perspectiva, una adecuada combinación de intervenciones a la demanda con intervenciones a la oferta ha resultado exitosa en la región (Ponce, 2008).

En lo atinente a estrategias de descentralización existen de dos tipos: estrategias basadas en la transferencia de competencias a los gobiernos seccionales y estrategias basadas en la transferencia de competencias a las asociaciones de usuarios. En el primer caso, la estrategia funcionará adecuadamente en aquellos lugares en que exista la capacidad política, técnica, administrativa y financiera. Este tipo de estrategia requiere de un proceso previo de generación de capacidades locales.

En el segundo caso, el funcionamiento adecuado se produce ahí donde existe mayor cercanía entre proveedores y usuarios, que se expresa en servicios de mayor calidad junto con mejores mecanismos de rendición de cuentas. Cabe resaltar que en estos casos el gobierno central se encarga del financiamiento de los servicios, así como de la fijación de los estándares de calidad, de las normas y de los mecanismos de evaluación. Nuevamente se trata de una adecuada combinación de descentralización con actividades desde el gobierno central (Ponce, 2008).

III

El contenido de la presente publicación reproduce una parte importante del debate que tuvo lugar a través de las ponencias discutidas en el taller sobre Inclusión Social, siguiendo la tematización que se indica a continuación: un primer bloque aborda las distinciones tanto de los *criterios* como de los *ejes temáticos* que caracterizan a la política social en estas últimas décadas en la región, luego se profundiza en los fundamentos de algunos de los marcos de reflexión que respaldan enfoques tales como los de la *cohesión social,* y los de la *economía social y solidaria*, y el bloque final enfatiza aspectos más instrumentales relacionados con temas de *diseño* y en particular de *gestión* de la política social.

Como se puede advertir, existen tres materias para el debate conceptual y metodológico: la primera sitúa los contenidos distintivos de la política social según las estrategias de desarrollo imperantes. La asociación que se observa es crucial para la visualización de los distintos hitos y énfasis que caracterizan a la política social y su grado de compatibilidad con las especificidades de las estrategias de crecimiento seguidas en la región.

La segunda, por su parte, ubica algunos de los ejes conceptuales que articulan las diferentes perspectivas para el desarrollo social: "la cohesión social" y "la economía social y solidaria". Mientras la primera profundiza más sobre procesos inclusivos clave, situando el desafío de la equidad como un aspecto fundamental, la segunda construye una perspectiva socioeconómica de carácter normativo que se afianza conceptualmente más como una propuesta de ruptura.

Una tercera se concentra más en los desafíos que implica el diseño, particularmente en los aspectos cruciales de gestión y evaluación así como en las implicaciones de política.

• "Evolución de los modelos de política social en América Latina"

Bajo ese título, Rolando Franco (Flacso-Chile) sugiere que, en general, la crisis de comienzos de los años ochenta constituye un hito divisorio en la historia social de la región –un ordenamiento íntegro para advertir cambios de enfoque en política social se torna difícil, porque hay países y áreas donde se dieron con mayor intensidad y cronológicamente más temprano, mientras que en otras áreas la introducción de cambios fue menor y en algunos países hubo escasas modificaciones.

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años setenta predominó en la región el modelo de sustitución de importaciones. En lo social, de acuerdo con el paradigma dominante, era el Estado el que decidía las características de la oferta. Se financiaban con recursos públicos destinados a cubrir los costos del proveedor (una agencia pública), la que proporcionaba una oferta homogénea de bienes y servicios. Se aceptaba que el gobierno disponía del conocimiento necesario para identificar los problemas y para diseñar y llevar a cabo las acciones para enfrentarlos. No se reconocían las peculiaridades (en cuanto a necesidades insatisfechas de los diferentes subgrupos de su "clientela" y, por supuesto, no consideraba la diversidad de necesidades y preferencias de los usuarios, quienes, en caso de no interesarse por la única oferta estatal, carecían de opciones, por lo menos con financiamiento público).[17]

Durante los años ochenta, como consecuencia de la crisis de la deuda, tuvo lugar un *viraje estratégico* con el cual se buscó adaptar la economía a los cambios globales y recuperar el crecimiento, mediante políticas de estabilización y ajuste estructural orientadas a alcanzar los equilibrios macroeconómicos, promover la apertura externa y retirar al Estado de ciertas áreas mediante la privatización de empresas públicas. En cambio, las políticas sociales continuaron en general siendo manejadas centralizadamente, aun cuando comenzó a surgir un enfoque alternativo que penetró en algunas áreas sectoriales sociales, y que tuvo especial importancia en los programas contra la pobreza, tema que pasó a tener un lugar importante en la agenda pública. Se generó así un "choque de paradigmas".

17 Como se ha dicho correctamente, este Estado opera de forma estandarizada con poca sintonía para tratar los problemas sociales más específicos o complejos y para distinguir a poblaciones vulnerables.

• "Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia"

El artículo de Martín Hopenhayn (División de Desarrollo Social, CEPAL) define la cohesión social en una doble acepción: como inclusión y como sentido de pertenencia. De este modo, implica tanto mecanismos que reducen las brechas de activos y promueven el acceso a distintos circuitos de integración social, como también las disposiciones subjetivas de sujetos y actores a solidarizarse con otros y respaldar la institucionalidad democrática.

En este contexto, el artículo plantea los principales problemas de cohesión social en América Latina, entre los que destacan, entre otros, la brecha social y de ingresos, el crecimiento volátil e insuficiente, la crisis del mundo del trabajo, y la disociación entre mayor acceso a bienes simbólicos y menor acceso a bienes materiales. El panorama es contradictorio. Mientras se observa, respecto a países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, mayor confluencia en matrícula educativa primaria, acceso a servicios básicos y disminución de la mortalidad y desnutrición infantil (con diferencias por países y subregiones), la pobreza y extrema pobreza, así como la desigualdad, mantienen niveles muy altos en América Latina. Todo ello merma la confianza en las instituciones democráticas. Por lo mismo, urge un contrato por la cohesión social que de manera progresiva permita conciliar la dimensión objetiva con la dimensión subjetiva de dicha cohesión.

• "El papel de la economía social y solidaria en la Estrategia de Inclusión Social"

José Luis Coraggio (UNGS, Argentina) propone que hablar de desarrollo equivale a hablar de transformación económica, social y política profunda.

La economía social y solidaria es, entonces, un modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios, no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para

todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno.[18]

La promoción socioeconómica así encarada atiende tanto a las necesidades materiales como a los valores y relaciones sociales, y su coherencia ética exige que los programas concretos sean acordados conjuntamente entre las instancias públicas y las diversas organizaciones de la sociedad en cada nivel de decisión relevante, con especial atención al nivel local. Siendo necesario que el Estado proponga líneas de acción y asignación de recursos, su diseño y aplicación contará con las capacidades, recursos e iniciativas populares y atenderá a las prioridades y formas de acción conjunta acordadas democráticamente por los actores de base expresadas en sus valores culturales. Diversas formas de presupuestación, programación y gestación participativa serán diseñadas, sin modelo previo, con los actores, asumiendo públicamente compromisos de lado y lado que podrán ser monitoreados por la población.

Mientras en la política neoliberal se hablaba, sin lograrlo, de la inclusión en el sistema excluyente de mercado, en esta concepción se trata de la inclusión en una sociedad multicultural pero igualitaria, a través del reconocimiento y articulación de sistemas de producción alternativos, con la mira puesta en los derechos sociales y políticos, individuales y colectivos, que deberán desarrollarse simultáneamente. No hay contradicción entre individuos y comunidades a las que pertenecen si predominan valores y relaciones de solidaridad. El Estado cumplirá así con su obligación de garantizar la efectivización de los derechos de la ciudadanía y de las comunidades que establecen los compromisos constitucionales y legales, fuera ya de un sistema estigmatizador, fortaleciendo la autodeterminación de las comunidades de producción y reproducción.

18 Lejanos parecían los tiempos de los planes quinquenales y los atisbos de pensamiento prospectivo de los sistemas de planificación de los sesenta. Habían sido barridos por el cortoplacismo de los presupuestos anuales y la casi imposibilidad jurídico-administrativa de establecer compromisos plurianuales de recursos para acciones estatales proactivas que, así fragmentadas, impiden incluso la más mínima racionalidad instrumental.
SENPLADES y, por tanto, el Gobierno ecuatoriano se plantean ahora la cuestión de las posibles estrategias para lograr la inclusión social, y nos invitan a pensar con un inusual horizonte temporal (2008-2020), que cabalga sobre aquel período de 15 años (2000-2015) que todo parece indicar resultó no demasiado largo sino demasiado corto para los estados que se comprometieron a cumplir las llamadas Metas del Milenio.

• "Retos de la política social en América Latina"

El trabajo de Ernesto Cohen (Flacso-Chile) analiza, en la primera parte, algunas características de las sociedades latinoamericanas: la situación del empleo, de la pobreza, de la desigualdad y del gasto público social. La segunda parte se centra en las restricciones que existen en el combate a la pobreza, distinguiendo las que son de naturaleza estructural, de aquellas otras que afectan al diseño y gestión de las políticas sociales. Lo anterior permite que en la tercera parte se plantee la necesidad de llevar a cabo un giro copernicano en materia de gestión de las políticas sociales. Se postula, asimismo, la evaluación centrada en el análisis comparativo de los proyectos, lo que se relaciona básicamente con el seguimiento y la evaluación de impacto.

La recomendación es que, si bien debe reconocerse que las políticas sociales no pueden asumir por sí solas, al margen del crecimiento económico y de las características del modelo de desarrollo que se esté aplicando, la responsabilidad de la superación de la pobreza y de la exclusión, debe reconocerse: a) que ellas cumplen un papel fundamental, incluso como prerrequisito del crecimiento económico en una época en que el conocimiento es un factor fundamental para poder mejorar la productividad e insertarse en el modelo globalizado; b) que la forma en que se las lleva a cabo en la actualidad adolece de limitaciones importantes, tanto en cuanto a la eficiencia en la utilización de los recursos, como en el impacto de los programas. Este trabajo busca enfatizar, justamente, aquellos aspectos que no pueden dejar de considerarse para permitir que las políticas sociales alcancen realmente los objetivos para los cuales están diseñados.

IV La mayor parte de la discusión centra el debate, con un mayor o menor énfasis, en la contestación de la teoría que prioriza el crecimiento, siempre y cuando exista un clima de estabilidad o cohesión social que lo permita, afincando la reflexión en una perspectiva vinculada a las teorías que tratan de encontrar equilibrios sostenibles entre el ejercicio de los derechos y la lógica descentrada de las economías modernas. Esta orientación en el debate, según parece, afianza un contenido metodológico para la producción de conocimiento que va hacia lo multi y transdisciplinario y refuerza la pertinencia de los contextos específicos de aplicación como exigencias fundamentales para los procesos de diseño e implementación de política a largo plazo.

Simplificando en extremo, la nueva política social implica una ampliación de la frontera de ciudadanía –incluye un contenido socioeconómico– y se enmarca en un enfoque de derechos –cuya aplicación pasa a ser obligación de los estados nacionales y de la comunidad internacional– con los recursos necesarios para la inversión social –originados desde fuentes progresivas–, que se aplican estrictamente observando la calidad y eficiencia del gasto, y su continuidad y consistencia opera bajo un enfoque contra-cíclico.

REFERENCIAS

- Acemoglu D., Ticchi D. y Vindigini A. (2007), Emergence and Persistence of Inefficient States.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1994), "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of", Recent Literature, World Bank, en Economic Review, 8 (3), pp. 351-372.
- Alesina Alberto (2007), The choice of institutions, Munich Lectures 2007.
- Atkinson, A. B. (1983), The Economics of Inequality, Oxford University Press.
- Azqueta, D., y Sotelsek, D. (2007), América Latina: un modelo de desarrollo agotado, Ekonomiaz (en prensa).
- Berry, A. (2003), "Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo", en Revista de la CEPAL, No. 79, abril, pp. 101-115.
- Deaton Angus (1997), The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy, The Johns Hopkins University Press.
- Iglesias, E. (2006), "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 90, pp. 7-15.
- Mancur, Olson, "La Lógica de la Acción Colectiva", en Saiegh y Tommasi (1998), La Nueva Economia Política: Racionalidad e Instituciones.
- Ottone, E. (2007), Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas / CEPAL / AECI / SEGYP.
- Ponce, Juan (2008), "Es posible pensar una nueva política social para América Latina", estudio introductorio, FLACSO-.
- Rodrik, D. (1997), Has Globalization Gone Too Far?, Washington D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Sen, A. (1973), On Economic Inequality, Oxford University Press.
- Solimano, A. (2005), "Hacia nuevas política sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales", en Revista de la CEPAL, No. 87, diciembre, pp. 45-60.
- Sotelsek D., y Margalef L. (2007), Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina. ¿Qué se necesita para la cohesión social?

Artículo 2

EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Rolando Franco*

INTRODUCCIÓN

No es fácil ordenar los cambios de enfoque en política social de la región, porque hay países y áreas donde se dieron con mayor intensidad y cronológicamente más temprano, mientras que en otras áreas la introducción de cambios fue menor y en algunos países hubo escasas modificaciones. Pese a ello, es posible plantear que la crisis de comienzos de los años ochenta constituye un hito divisorio en la historia social de la región.

Desde la *Segunda Guerra Mundial* hasta fines de los *años setenta* predominó en la región el modelo de sustitución de importaciones. En lo social, de acuerdo con el paradigma dominante, el Estado era el que decidía las características de la oferta. Se financiaba con recursos públicos destinados a cubrir los costos del proveedor (una agencia pública), la que proporcionaba una oferta homogénea de bienes y servicios. Se aceptaba que el gobierno disponía del conocimiento necesario para identificar los problemas y para diseñar y llevar a cabo las acciones para enfrentarlos. No se reconocían las peculiaridades (en cuanto a necesidades insatisfechas de los diferentes subgrupos de su "clientela" y, por supuesto, no consideraba la diversidad de necesidades y preferencias de los usuarios, los que, en caso de no interesarse por la única oferta estatal, carecían de opciones, por lo menos con financiamiento público).[1]

Durante los *años ochenta,* como consecuencia de la crisis de la deuda, tuvo lugar un *viraje estratégico* con el cual se buscó adaptar

* Profesor investigador FLACSO - Chile.

1 Como se ha dicho correctamente, este Estado opera de forma estandarizada, con poca sintonía para tratar los problemas sociales más específicos o complejos y para distinguir a poblaciones vulnerables (Serrano, 2005).

la economía a los cambios globales y recuperar el crecimiento, mediante políticas de estabilización y ajuste estructural orientadas a alcanzar los equilibrios macroeconómicos, promover la apertura externa y retirar al Estado de ciertas áreas mediante la privatización de empresas públicas. En cambio, las políticas sociales continuaron en general siendo manejadas centralizadamente, aun cuando comenzó a surgir un enfoque alternativo que penetró en algunas áreas sectoriales sociales, y que tuvo especial importancia en los programas contra la pobreza, tema que pasó a tener un lugar importante en la agenda pública. Se generó así un "choque de paradigmas" (Franco, 1996).

LA PRIMERA MITAD DE LOS AÑOS OCHENTA

• Cambios en las políticas sociales sectoriales

Si bien hubo países que permanecieron, y aún permanecen, vinculados al paradigma tradicional, en otros existió una mayor innovación.

Chile fue pionero en la introducción de nuevas perspectivas que luego se hicieron más comunes, nunca dominantes, en la región.

En 1980 realizó una reforma del sistema de salud provisional, estableciendo contribuciones compulsorias de los asalariados, que se acompañaban de la libertad de elección entre instituciones públicas o privadas, tanto para la administración de esos recursos como para la prestación de los servicios de salud.

También sustituyó el sistema de seguridad social de reparto por uno de capitalización individual, según el cual la fracción del salario destinada a cotizaciones se acumula en una cuenta de ahorro individual administrada por empresas privadas, aunque el sistema es regulado por el Estado.

Debe recordarse que la seguridad social se caracterizó históricamente por el *acceso segmentado*, vale decir, la protección la fueron logrando grupos corporativos con capacidad de influir sobre la toma de decisiones (Mesa Lago, 1985). Por lo mismo, la paulatina ampliación de la cobertura no llegó a todos y excluyó a quienes tenían mayores necesidades insatisfechas, como los campesinos sin tierra y los autoempleados de la ciudad. La inequidad fue mayor porque el financiamiento era tripartito, con aportes patronales y de los trabajadores y un subsidio estatal que se distribuía en proporción directa al monto aportado por los asegurados, y no según

las necesidades. Por lo mismo, la mayoría de la población, a través de impuestos indirectos, contribuía a financiar en mayor proporción las prestaciones otorgadas a los grupos corporativos del sector moderno.

Los sistemas que se habían establecido más tempranamente y habían avanzado más en la cobertura[2] enfrentaban serios problemas. Durante los años sesenta y setenta crecieron los déficits actuariales y financieros, los que debieron cubrirse mediante transferencias fiscales. Con la crisis de comienzos de los ochenta aumentó el desempleo. Los nuevos desocupados no solo dejaban de aportar sino que pasaban a percibir prestaciones, por lo menos en los pocos países que tenían seguros de desempleo. Así, disminuían los ingresos de la seguridad social y aumentaban los egresos. También contribuyeron a desfinanciar estas instituciones los atrasos en la entrega de los aportes gubernamentales. A fines del decenio, el déficit de los sistemas pioneros fluctuaba entre 5 y 17% del PIB.[3]

También en Chile, en 1981, se realizó una reforma al sistema de educación tradicional que, bajo un discurso supuestamente universal, en la práctica cubría solo a una parte de los potenciales beneficiarios. Se estableció la descentralización competitiva, que adaptó la idea del subsidio a la demanda. El Ministerio de Educación se desprendió de sus establecimientos escolares en beneficio de los municipios, y dispuso que tanto estas escuelas como las que crearа, a partir de entonces, la iniciativa privada, serían financiadas mediante un subsidio calculado a partir del número de alumnos matriculados y que efectivamente asistían a clase (capacitación). De ese modo se permitiría la libre elección de la escuela por parte de los padres de familia. Municipios y "sostenedores" privados contrataban directamente a los maestros que trabajarían en sus escuelas y negociaban con ellos los salarios.[4] Se estableció además una evaluación sistemática de la calidad de la enseñanza impartida en las escuelas (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, denominado SIMCE), que generaba la posibilidad de elegir entre ellas de manera informada.

• El tema de la pobreza en la agenda gubernamental

En lo social, la crisis de los años ochenta se tradujo en mayor desempleo y pobreza. Se entendía que esos problemas eran solo

2 Como se ha dicho correctamente, este Estado opera de forma estandarizada, con poca sintonía para tratar los problemas sociales más específicos o complejos y para distinguir a poblaciones vulnerables (Serrano, 2005).

3 Suele distinguirse tres grupos de países según la antigüedad y la maduración de su sistema de seguridad social: pioneros o antiguos, intermedios y recientes (Mesa Lago, 1985). Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay caracterizan al primer grupo; Colombia y México al intermedio; Bolivia, El Salvador y Perú a los sistemas más recientes.

4 Esto fue anulado una década después, con el establecimiento del Estatuto Docente (1991).

coyunturales y se pensaba que la maduración de las reformas económicas permitiría retomar el crecimiento, el cual generaría oportunidades de empleo para los cesantes, que así podrían salir de la pobreza. En el intertanto, se aplicaron programas específicos para aliviar la pobreza, como el subsidio al consumo, en especial de alimentos, y los programas de empleo mínimo.

Subsidio al consumo

La protección a los afectados por la crisis buscaba el mantenimiento del capital humano de los afectados, por lo que había que asegurarles, ante todo, el consumo básico. Para ello se recurrió a diversos instrumentos:

- **Subvención de precios de los alimentos**
  Se modifica el precio de mercado de todos o algunos bienes. Ello favorece indiscriminadamente a todos aquellos que pueden comprar a los nuevos precios. Los pobres solo aprovecharán estos beneficios si disponen de los recursos suficientes para adquirir los alimentos ahora subsidiados. En cualquier caso, una parte importante de los recursos del programa favorecerá a los no pobres. Estos además –dado su mayor poder de compra– los adquieren en mayor cantidad y, por tanto, captan una mayor proporción de los recursos destinados al subsidio (Banco Mundial, 1990: 105-106). Esta entrega generalizada tiene un costo elevado, por lo cual suelen buscarse alternativas menos onerosas. Una ha sido concentrar el subsidio solo en alimentos que tienen mayor presencia en la dieta popular, como la mandioca o el maíz, en lugar de la harina de trigo, la leche o la carne de vaca. También se tiene en cuenta la forma de expender el bien subsidiado. Así, si se subvenciona la tortilla de maíz se beneficia a los sectores urbanos no necesariamente pobres. Por esa vía no se llega a los sectores rurales pobres que suelen comprar maíz y preparar la tortilla en el hogar. Asimismo, para asegurar que la subvención llegue a los sectores de menores ingresos y que no haya filtración, la venta de los alimentos subsidiados se lleva a cabo solo en las zonas donde habitan dichos sectores. Los no pobres que quieren aprovechar el subsidio deben comprarlos fuera de sus zonas de residencia.

- **Entrega de raciones**
  Para mejorar la progresividad del subsidio, se focaliza en el grupo al que se quiere beneficiar. El resto de la población debe adquirir esos bienes a precios de mercado. Estos programas

pueden mostrar limitaciones derivadas tanto de deficiencias de infraestructura para llegar a los sectores más apartados, como de la eventual debilidad de las redes minoristas rurales, a través de las cuales suele aplicarse el programa. Otro riesgo deriva de que la distribución masiva de alimentos puede afectar la producción local.

- **Cupones de alimentos**
  Se sustituye la entrega en especie por vales o cupones canjeables por alimentos[5] Dichos instrumentos pueden indicar tanto el valor monetario de los bienes que se entregarán, como las unidades de peso o volumen de los productos alimentarios que se recibirán a cambio. En épocas de inflación, las unidades monetarias pierden valor y, por tanto, se recibe una cantidad de alimentos inferior a la que se estableció originalmente en el programa. Hubo múltiples experiencias de este tipo, las que reemplazaron a los subsidios universales a los alimentos. Por ejemplo, Tortibono en México entregaba un cupón con el cual las familias beneficiarias accedían de manera gratuita a un kilo diario de tortilla. En Costa Rica, el programa Superémonos transfería a los hogares pobres un cupón mensual equivalente a 30 dólares que podía cambiarse por alimentos en cualquier supermercado del país (Duryea y Morrison, 2004).

- **Alimentación suplementaria**
  Este tipo de programa realiza transferencias en especie, a través de canales no comerciales (centros de salud o escuelas), a menores de cinco años, escolares y mujeres embarazadas o lactantes. Algunos de estos programas tienen una larga historia y han alcanzado gran envergadura. Los Programas de Alimentación Escolar (PAE) más antiguos, como el de Uruguay, datan de comienzos del siglo XX. Otros fueron creados entre 1950 y 1970, como Merienda Escolar de Brasil, Comedores Escolares de Argentina y el PAE en Chile. Sus coberturas suelen ser altas: Merienda Escolar atendió a 37 millones de niños en el 2001, casi un quinto de la población brasileña (FNDE, 2004), y el Programa de Alimentación Escolar de Honduras en 1993-1994 cubrió a cerca de 50% de las escuelas públicas del país (Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, 1998). También existen iniciativas focalizadas en escuelas emplazadas en zonas vulnerables tanto en Centroamérica como en la región andina (PMA, 2005). La entrega de alimentos en la escuela es un incentivo para la escolarización, el

5 Se entregan cupones, por ejemplo, "a las mujeres embarazadas y en período de lactancia y a los niños menores de cinco años, previa inscripción en dispensarios de servicios médicos preventivos. Con este sistema se promueve la atención preventiva de la salud y se logra excluir a las unidades familiares más ricas, que tienden a utilizar servicios privados" (Banco Mundial, 1990: 108). Este ejemplo muestra que tempranamente se buscó utilizar una transferencia (aunque no en efectivo) para promover inversiones de largo plazo en capital humano.

aumento de la matrícula y la asistencia escolar. Contribuye, además, a mejorar la asimilación de conocimientos de los niños desnutridos, mejorando su potencial para el aprendizaje (Miller, 1999). Los PAE también pueden fomentar la participación de la comunidad en la preparación directa de los alimentos o en otras actividades conexas.

Suele existir otro tipo de subsidios, al consumo de electricidad o agua potable, por ejemplo, que normalmente se entregan a grupos objetivo que se seleccionan mediante diversos procedimientos de focalización.

Programas de empleo mínimo[6]

Se orientan a aliviar, por períodos cortos, la desocupación de los trabajadores menos calificados, cumpliendo simultáneamente dos funciones: transferir ingresos y a veces también alimentos, y crear o reparar infraestructura o servicios básicos. De ese modo benefician no solo a los participantes directos en el programa, sino también a sectores, pobres o no pobres, que utilizan esa infraestructura o servicios.

Para identificar a los destinatarios, se suele recurrir a la autofocalización fijando remuneraciones inferiores al salario de mercado, que solo resultan atractivas para quienes no pueden emplearse de otra manera. Cuando los cupos son limitados, pueden fijarse períodos máximos de vinculación al programa, mediante la rotación, para que puedan acceder también otros desocupados.

Estos programas requieren recursos para cubrir tanto el pago de remuneraciones como la adquisición de los insumos necesarios para llevar a cabo las obras. Algunos estudios han demostrado que suelen usarse con criterios clientelistas, movilizando a los pobres como fuerza política o incluso exigiéndoles "pagos bajo cuerda" (Banco Mundial, 1990: 113).

6 Ejemplos clásicos son el Programa de Empleo Mínimo y el Programa de Empleo para Jefes de Hogar Desocupados, ambos de Chile; y el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), de Perú.

DE LA MITAD DE LOS OCHENTA A LA MITAD DE LOS NOVENTA

A lo largo de esta década continuaron llevándose a cabo reformas sectoriales e innovándose en los programas contra la pobreza.

• Cambios sectoriales: seguridad social, salud, educación

Hubo reformas sectoriales importantes en varios países. Continuaron los cambios en seguridad social, optándose en gene-

ral por modelos mixtos de capitalización y un pilar solidario (Argentina, 1994; Uruguay, 1996; México, 1997; El Salvador, 1998), aunque también se crearon nuevos sistemas de capitalización individual en paralelo y en competencia con el preexistente (Perú, 1993; Colombia, 1994).

Hubo alteraciones importantes en la afiliación a la seguridad social. El Salvador y Colombia comienzan, respectivamente, con 15 y 16% de cobertura, y terminan en poco más de 25%; Perú pasa de menos de un cuarto de la población afiliada a un tercio. Otros países ven reducida la proporción de población cubierta: Uruguay de 88 a 80%, Chile de 93 a 80%; Costa Rica de 86 a 60% (cuando no se incluyen las pensiones asistenciales); México de 58 a 44%, Bolivia de 21 a 13% (CEPAL, 2000: 176). En Argentina se mantiene una cobertura elevada (80 y 82%).

También continuaron las reformas en los sistemas de salud, introduciendo competencia entre los oferentes y dotando a los consumidores de capacidad de elección. Para ello se avanzó en la especialización de los actores del sistema según funciones. En síntesis, cambiaron las reglas de juego y se configuraron agentes, al mismo tiempo que se buscaron nuevas formas de movilizar recursos y de aplicarlos para satisfacer las necesidades de las personas (Londoño, 2001).

En educación, las reformas dotaron de autonomía a las escuelas y usaron el sistema de vouchers para permitir la libre elección de la institución educacional. Asimismo, se generalizó la medición periódica de la calidad de la educación.

• Programas de lucha contra la pobreza

Los programas de lucha contra la pobreza característicos del período fueron los Fondos de Inversión Social y las Redes de Protección Social.

Fondos de Inversión Social[7,8]

El primero de estos programas fue el Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia (1986), creado para hacer frente al desempleo provocado por el cierre de las minas de estaño. Este modelo sería replicado posteriormente en muchos países de la región y fuera de ella. En general, los Fondos fueron establecidos por un período de tiempo determinado, ya que buscaban enfrentar problemas

7 Como se mencionó, en 1987 se estableció el primer Fondo, pero la difusión de esta modalidad de programa se dio en los años noventa, por lo cual se ha decidido tratarlos en este parágrafo.

8 Un desarrollo más acabado sobre el rol y la evolución de los fondos de inversión social como instrumento de política social, se puede encontrar en BID (1998) y CEPAL (1997). Véase, asimismo, CEPAL (2001).

considerados coyunturales. Se les dotó de amplias potestades y reglamentaciones muy flexibles, diferentes a la que regían en el sector público. Disponían también de metodologías de focalización y supervisión de proyectos (Glaessner *et al.,* 1995). En muchos casos, llegado el fin del período para el cual habían sido establecidos fueron prorrogados o se convirtieron en permanentes. Paralelamente, fueron disminuyendo las normas de excepcionalidad y se les vinculó a la institucionalidad tradicional incluso insertándolos en los ministerios de Desarrollo Social o de Planificación.

Sus funciones eran obtener recursos de la cooperación internacional[9] y asignarlos a proyectos que serían ejecutados por organizaciones de nivel local y de base comunitaria, municipios, universidades, organizaciones sin fines de lucro, iglesias y asociaciones de caridad. Se suponía que las propuestas respondían a demandas de la propia comunidad, pero estaban fuertemente predeterminadas por las condiciones impuestas por el Fondo en el llamado a licitación.

Uno de los criterios fundamentales de operación de los Fondos fue el uso de la focalización para identificar a los verdaderamente afectados por la crisis. Sin embargo, primó en muchos casos el carácter "de emergencia" que tenía la institución, lo que llevó a que en ocasiones se privilegiara la entrega rápida de los recursos. Así aconteció con el primer Fondo de Bolivia, que no llegó a la población indigente.[10] No es fácil comparar los resultados en materia de focalización de los diferentes Fondos, debido a la heterogeneidad de métodos e indicadores utilizados y a las duplicaciones existentes en el conteo de los beneficiarios.

Los Fondos también recurrieron a fijar condiciones a su clientela tanto en la operación del proyecto (trabajo, materiales, financiamiento u otros recursos), como en el mantenimiento y sostenibilidad de la obra realizada.

Es necesario destacar que los Fondos de Inversión Social, aun variando mucho de un país a otro, han manejado recursos financieros modestos (Siri, 1996), sobre todo cuando se los compara con el monto del gasto público social (CEPAL, 1997).

Un balance de estas instituciones permite listar sus contribuciones: a) experimentar soluciones, normas y procedimientos (aplicar la lógica de proyectos, focalizar, dar participación a otros actores, etc.) más ágiles que las prácticas usuales de administrar programas sociales; b) promover nuevas fuentes de recursos, como la coope-

9 Algunos Fondos ejecutaban recursos presupuestales nacionales.

10 Un estudio del Banco Mundial precisa que solo el 10% de los obreros empleados por el FSE en proyectos de construcción estaban desempleado antes de contratarse; el 90% restante estaban contratados en ese mismo sector. Por ello, el FSE no tuvo un impacto significativo en el desempleo, sino en el aumento de ingresos ya que ese 90%, de no haber sido contratado en un proyecto financiado por el FSE, habría visto disminuidos sus ingresos hasta en 65% (Godínez, 1995).

ración externa y la cofinanciación, e insistir en la corresponsabilidad de los beneficiarios, aun cuando el riesgo de enfatizar en este punto, en ciertas condiciones, puede llevar a excluir a los extremadamente pobres; c) motivar la presencia de otros actores (organizaciones no gubernamentales, comunidades, municipios, etc.) en la política social, al operar como un nuevo agente de compra de servicios, distinto a los ministerios; d) demostrar que es posible rendir cuentas (*accountability*); e) superar la inicial fragmentación institucional, al incorporarse más tarde al organigrama estatal; f) mostrar la importancia del contacto directo con las necesidades de la población beneficiaria, para conocer cómo perciben y priorizan sus propias necesidades; g) reforzar la formación de su personal técnico mediante actividades de capacitación; intercambiar experiencias intergubernamentales y contribuir a desarrollar organizaciones similares en otras regiones del mundo.

Entre sus limitaciones cabe enfatizar que tuvieron dificultades para llegar a los más carentes, al priorizar en ocasiones la rapidez de la entrega de recursos y la ejecución de las obras, o al exigir proyectos que superaban la capacidad de las comunidades interesadas en participar. Asimismo, en ciertos casos, hay dudas sobre la sustentabilidad de la infraestructura que crearon.

• Redes de Protección Social

Las Redes de Protección Social son "conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables" ante desastres naturales o problemas creados por la acción humana, como por ejemplo las transiciones económicas (Graham, 1994).

Buena parte del sustento teórico de estas Redes deriva del *manejo social del riesgo*. Se entiende por riesgo la incertidumbre o incapacidad de predecir la ocurrencia de eventos que generan pérdidas de bienestar social (Holzman y Jorgensen, 2000). Cuando éste se convierte en un hecho cierto, los afectados ven en peligro su seguridad e incluso se ven obligados por las circunstancias a comprometer futuras capacidades de sus familias, por ejemplo, retirando a sus hijos de la escuela. Por ello, es necesario prever estas eventualidades creando mecanismos que contribuyan a disminuir la vulnerabilidad que afecta a ciertos grupos sociales, y contribuir a conservar el capital humano y social.

Las Redes recurren a la creación de empleos de emergencia, programas contra la pobreza y fondos sociales, reutilizados ahora en un marco más amplio. De alguna forma son, también, una vuelta de tuerca a la asistencia social tradicional.

La asistencia social procura atender las necesidades de quienes no están cubiertos por la seguridad social (dos tercios de la población latinoamericana). Sin embargo, en la realidad, menos de la mitad de los países de la región disponen de programas de este tipo. Algunos otros cubren gratuitamente las necesidades de salud u otorgan pensiones asistenciales. Todos conceden pensiones por vejez e invalidez a una edad mucho más elevada que la exigida a quienes han cotizado al seguro social, pese a que la esperanza de vida de los eventuales beneficiarios es mucho menor que entre los asegurados. Exigen, además, la comprobación de la pobreza, pero hay evidencia de que una parte de ellas terminan en poder de quienes no son pobres (Mesa-Lago, 2000).

El monto de las pensiones es muy desigual, fluctuando entre 150 y 31 dólares, según los países. El porcentaje de pensionados no contributivos sobre el total de pensionados también fluctúa entre 50 y 10%, según el país. El financiamiento destinado a pensiones asistenciales en relación al gasto total en pensiones es de 16% en el país con mayor proporción de pensionistas no contributivos (Mesa-Lago, 2000).

Las Redes de Protección Social deben considerarse un complemento (no un sustituto) de la política social. No es razonable pretender, como a veces se postula, que las redes cumplan funciones como "fomentar la ciudadanía" o asegurar el bienestar o los derechos de manera continuada. Deben formar parte de sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas, dispongan de mecanismos de elegibilidad de los beneficiarios, y tengan una cartera de proyectos. De no ser así, resultará imposible responder a tiempo a las crisis (Cornia, 1999). Requieren de financiamiento adecuado y estable, que no afecte o reduzca el utilizado para realizar inversiones a largo plazo en capital humano.

DESDE MEDIADOS DE LOS NOVENTA A LA ACTUALIDAD

Desde mediados de la década pasada han existido cambios en la forma de diseñar y poner en práctica los programas orientados a la superación de la pobreza extrema. Hay una clara tendencia al abandono de algunos de ellos –como los subsidios generalizados a la oferta, sea de alimentos, electricidad, transporte, etc.–, y a preferir los que se basan en transferencias monetarias directas a las familias, que buscan establecer un acuerdo con ellas para que asuman una corresponsabilidad que se traduce en el cumplimiento de ciertas condiciones que tienden a promover el aumento del capital humano de sus miembros, en el mediano y largo plazos.

• Componentes esenciales de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)

Promoción del desarrollo humano

Los PTC buscan compatibilizar objetivos de corto plazo con otros de largo plazo. El primero se logra mediante la transferencia que permite aumentar el consumo presente de la familia beneficiaria. El de largo plazo es contribuir al incremento del capital humano –mediante la corresponsabilidad– de las nuevas generaciones, manteniendo a niños y adolescentes en el sistema escolar y asegurando que se lleven a cabo los controles preventivos de salud y se entregue apoyo nutricional. De esta manera incrementarán su capital humano, lo que, se supone, les permitirá, al ingresar al mercado de trabajo, obtener un ingreso que satisfaga sus necesidades.

La frecuentación del sistema escolar, además, permitirá que adquieran valores y virtudes ciudadanas. Es de hacer notar que lo esencial de los PTC es la preocupación por la nueva generación y la dotación de capital humano, como vía de la salida permanente de la pobreza. Si lo importante fuera la mera transferencia monetaria para asegurar la subsistencia se trataría de cualquiera de los muchos otros tipos de programas que se idearon para enfrentar las crisis coyunturales que afectan a la población en condiciones de pobreza. Estos programas podrían poner condicionalidades para evitar la dependencia, pero carecerían del énfasis que ponen los PTC en las nuevas generaciones.

Transferencias monetarias

Las políticas sociales siempre han implicado la entrega de bienes y servicios a los beneficiarios. Tradicionalmente se dirigían a la pobla-

ción en general, aunque en la práctica solo llegaban a una porción relativamente pequeña de la misma, porque los recursos eran insuficientes para hacerlas verdaderamente "universales", o porque si bien estaban "abiertas a todos", no interesaban a ciertos potenciales clientes, o éstos debían enfrentar costos de transacción (transporte, para llegar al lugar de la prestación del servicio o de la entrega del bien, u otros), o debían incurrir en gastos "colaterales" al disfrute del bien subsidiado (por ejemplo, adquisición de ropa escolar, libros, cuadernos, etc., en el caso de la escuela "gratuita").

Por ello, la perspectiva política se extendía lentamente, tanto horizontal (desde el centro a la periferia), como verticalmente (de arriba hacia abajo, esto es, desde los menos necesitados, informados, organizados, a quienes carecían de tales características). La experiencia demostró que los "servicios sociales básicos no necesariamente llegan a los más necesitados, aun cuando se encuentren disponibles" (Rawlings, 2002).

Hoy tiende a preferirse la modalidad de las transferencias en "efectivo". Ellas permiten que los beneficiarios ejerzan su libertad de elegir al adquirir los bienes y servicios que consideren más adecuados para mejorar su bienestar presente o alcanzar otros fines. Si las transferencias fueran en especie no necesariamente llenarían las expectativas o necesidades sentidas por sus destinatarios. Suele afirmarse que las transferencias confieren autonomía a las familias y las dotan de libertad de elegir entre diferentes alternativas de consumo. Pero no todos están de acuerdo en este punto. Algunos siguen sosteniendo que corresponde al gobierno decidir el tipo de bienes y servicios que deben consumir los beneficiarios. Se aduce que estos nuevos "demandantes" no dispondrían de la información suficiente para realizar elecciones racionales, tanto en materia educativa como respecto a la mejor manera de cubrir sus necesidades calórico-proteicas o sanitarias. Muchas evaluaciones de los PTC, empero, muestran que el destino que los beneficiarios dan a los recursos que les son transferidos es muy "racional".

Este tipo de transferencias resultan, asimismo, menos onerosas que la distribución de bienes, porque evitan los costos de almacenamiento y distribución, y los montos entregados pueden ajustarse fácilmente a la composición. Son, además, más acordes con la lógica del mercado y evitan las distorsiones de los precios relativos. Se dice, asimismo, que disminuyen las oportunidades de corrupción que son comunes en programas orientados a la distri-

bución de bienes y servicios (Levy y Rodríguez, 2005: 10). Pero otras evidencias permiten sostener que no es tan claro que eviten la intermediación de gestores y de organizaciones corporativas, ni que reduzcan el clientelismo (Francke, 2006; Rivarola, 2006).

Corresponsabilidad

Mientras el Estado asume el compromiso de entregar la transferencia y de proporcionar las prestaciones que demandarán las familias beneficiarias, éstas se comprometen a hacer uso de estas últimas. Esto implica que las prestaciones están condicionadas, vale decir, que se entregan solo si el beneficiario cumple con los compromisos asumidos en el programa. Se supone que esta exigencia evita que se creen lazos de dependencia y paternalismo, al mismo tiempo que fomenta actitudes y comportamientos responsables y proactivos a la inversión en capital humano y a la salida de la pobreza de los beneficiarios, fomenta la seguridad en sí mismos de los miembros de la familia y permite que se adquieran habilidades para acceder a instancias administrativas y de mercado que les permitan avanzar en la solución autónoma de sus problemas.

Población destinataria

Son familias –no individuos– pobres o extremadamente pobres que cumplen ciertos requisitos adicionales, que son variables según el programa: la existencia de niños y adolescentes en edad escolar, lactantes, niños con desnutrición, mujeres embarazadas o dando lactancia. La familia se compromete a cumplir ciertas contraprestaciones que se relacionan con la educación y cuidado de la salud de los niños, la asistencia a capacitaciones, etc. El término "familia" es ambiguo, en realidad se trata del "hogar", entendido como "el conjunto de individuos que hace vida en común dentro de la vivienda, que comparte gastos y prepara los alimentos en una misma cocina, independientemente de la existencia o no de lazos consanguíneos" (Programa Oportunidades, 2006).

Focalización

La selección de las familias beneficiarias se efectúa mediante procedimientos que en ocasiones se utilizan de manera combinada (multietápico). Ellos son:

- **Focalización geográfica**
  Consiste en ordenar áreas espaciales (regiones, provincias, microregiones, municipios o comunidades), mediante algún indicador o combinación de ellos, a partir de lo cual se pueden seleccionar

como potenciales áreas de aplicación del programa a aquellas que muestren una más alta vulnerabilidad. Posteriormente, debe comprobarse que en dichas áreas existan servicios locales de educación y salud y se disponga de la capacidad de atención para hacer frente a la nueva demanda movilizada por el programa. La ausencia de estos requisitos llevará a que se excluya a esas localidades por lo menos hasta que dispongan de la oferta correspondiente. En algunos casos se establecen cuotas (cantidad de familias que podrán atenderse en cada unidad geográfica), lo que exige seleccionar entre aquellas que cumplen con los requisitos.

- *Comprobación de medios*

  Se procede a identificar a las familias que cumplen con las condiciones para participar en el PTC solamente en las localidades previamente seleccionadas. Algunos programas establecen que, para poder postular, la familia debe tener un cierto período de residencia en el área. En general, se recolecta información sociodemográfica de las familias y de las características de las viviendas. El ingreso es normalmente autodeclarado. Pueden utilizarse formularios especialmente diseñados o dejar la recolección de información al criterio de instancias locales. A partir de ello se obtiene un puntaje de cada familia que permite establecer el padrón de beneficiarios.

  Es controvertido determinar a qué instancia gubernamental corresponde la elección de los participantes: si al gobierno central o a las autoridades locales. Puede considerarse que hay un continuum de soluciones que va entre un polo representado por Oportunidades de México, que optó por la centralización, y los programas brasileños que entregan esa responsabilidad al nivel local.

- *Asamblea comunitaria*

  Se ha criticado que no incluir a todas las familias de comunidades caracterizadas como de "alta marginación" genera diferencias entre incluidos y excluidos que puede provocar fisuras en la cohesión comunitaria, pérdida del capital social y peligros de que surjan conflictos internos. Por ello, algunos PTC realizan una reunión comunitaria que tiene por finalidad tanto convalidar el padrón de beneficiarios preparado en la etapa anterior, como introducirle modificaciones a partir de las sugerencias de los participantes.

Registro de beneficiarios

En la década de los setenta, Chile estableció un mecanismo denominado ficha CAS (Comité de Asistencia Social), que se aplicaba a quienes se presentaban a los municipios para solicitar ciertos subsidios orientados a los pobres, y permitía –mediante la recogida de información in situ por asistentes sociales– establecer quiénes cumplían los requisitos establecidos y podían por tanto ser beneficiarios.[11] La ficha fue "exportada" a varios países de la región y sirvió de base para la selección de beneficiarios en muchos programas de superación de la pobreza. Los PTC ponen énfasis en los mecanismos de registro, por cuanto es un paso importante para la articulación de programas. Como se ha dicho, "Cada ministro [quiere] tener su programa, tener su público (sus pobres)… no les es fácil abrir mano de un programa de transferencia de ingreso", pero los nuevos programas pretenden no propiciar el clientelismo, la identificación con una persona, un partido político, un beneficio" (Ramos y Lobato, 2004). La unificación de registros también implica un ahorro, ya que evita la duplicación de tareas; mejora asimismo la imagen que se transmite a los beneficiarios, al evitarles el trastorno de ser encuestados más de una vez para diferentes prestaciones y utilizar un cuestionario común hace posible cruzar informaciones, realizar evaluaciones, y abrir feudos [en] que muchas veces [se convierten] los programas. Pese a ello, no siempre se logra eliminar la corrupción, el desvío de recursos, el clientelismo y la utilización político-partidaria de los programas (Ramos y Lobato 2004).

Control de las condiciones

Debe anotarse que no todos los PTC controlan realmente el cumplimiento de las contraprestaciones, pese a que ellas constituyen un elemento crucial de la filosofía de estos programas. Hay también críticas a la efectividad del condicionamiento, tanto porque se aduce que falta evidencia que lo fundamente como por las dificultades prácticas para la verificación de las contraprestaciones (Ayala, 2003). Britto (2005) sostiene que el acceso a la escuela podría alcanzarse sin condicionalidades, combinando las transferencias con mejoras en la calidad de los servicios educacionales. Reiners, Da Silva y Trevino (2005) señalan que si el condicionamiento no es efectivo en la promoción del capital humano en el largo plazo, no tiene sentido imponer restricciones conductuales a los beneficiarios.

11 Con posterioridad se introdujeron modificaciones en el instrumento (ficha CAS II) y actualmente se ha elaborado una nueva versión (ficha Familia), que pone menos énfasis en la dotación material de la vivienda y en el menaje de casa.

Estrategia de egreso

Uno de los razonamientos básicos de los PTC es evitar que se genere dependencia de la asistencia pública, por cuanto las transferencias no pueden mantenerse indefinidamente (Levy y Rodríguez, 2002). Ello exige que mientras duren, se creen condiciones para que se logre la salida de la pobreza de las familias participantes en los programas. Este planteo torna crucial entonces la pregunta respecto al período durante el cual se puede estar vinculado al programa y recibir transferencias. En general, los programas no disponen de estrategias y procedimientos claros de egreso de las familias. Enfrentan el dilema de que el cese de la participación en el programa implique el retorno a la pobreza, o que la permanencia indefinida genere dependencia. Si el énfasis se pone en la generación de los padres, el tema crucial es la creación de empleo; si se coloca en los hijos, es evidente que el programa debería ser duradero para permitir que logren alcanzar el umbral educativo (12 años de educación formal) que asegure una alta probabilidad de conseguir empleo y desempeñarse exitosamente. Esto choca contra los períodos de vinculación al programa que prevén muchos PTC.

CONCLUSIONES

En este documento se ha tratado de revisar la evolución que, desde mediados de los ochenta, han tenido las políticas sociales en la región. En aquel momento histórico comenzó un enfrentamiento de paradigmas, que ha tenido una larga vigencia. Hoy parece avizorarse la posibilidad de una síntesis. Por otro lado, la misma revisión de las experiencias llevadas a cabo en ese cuarto de siglo de aplicación de políticas sociales, en especial de programas orientados al alivio de la pobreza, exigen realizar alguna puntualización sobre la forma de enfrentarla realmente.

• Hacia una síntesis paradigmática

El enfoque de los paradigmas permite ordenar el debate sobre la mejor manera de encarar los problemas sociales que se han seleccionado como objeto de atención de la política social. Destaca el conjunto de puntos clave que deben resolverse en el diseño e implementación de una política, programa o proyecto social. El enfrentamiento de las dos perspectivas contrapuestas despliega las alternativas existentes y facilita la elección.

El paradigma tradicional –que surgió y se desarrolló ligado al modelo de sustitución de importaciones cuyo quiebre definitivo se produjo con la crisis de la deuda en los años ochenta– postula el monopolio de la política social por el Estado en todos sus aspectos (financiamiento, diseño, implementación y control). Implícitamente, considera que quienes toman las decisiones públicas conocen los problemas que afectan al ámbito social y saben asimismo cómo enfrentarlos. Por ello, en la práctica, este paradigma se expresa en una oferta de servicios supuestamente igual para toda la población, independientemente de las peculiaridades que caractericen a subgrupos de la misma. Ello deja a los beneficiarios en la alternativa de aceptar o rechazar la oferta estatal única. Los recursos para dicha política, obviamente, deben provenir del presupuesto nacional.

El paradigma emergente, en cambio, postula que la capacidad de innovación y de resolución de problemas se encuentra dispersa en toda la sociedad, y no es patrimonio de los tomadores de decisiones estatales. Por lo mismo, recomienda aplicar mecanismos que permitan que dicha capacidad aflore. Así prioriza, por un lado, la lógica de proyectos frente a la lógica burocrática y, por otro, insiste en la existencia, además del Estado, de otros actores de la política social (municipios, empresas comerciales, obras filantrópicas, organizaciones no gubernamentales, las propias familias, etc.) que, en muchos casos, estarían más capacitados para llevar a cabo de manera eficiente y eficaz ciertas tareas de política social.

Asimismo, esta orientación insiste en que se reconozca a las personas su capacidad para tomar decisiones en asuntos que les conciernen. De allí la relevancia puesta, por ejemplo, en el subsidio a la demanda, según el cual los recursos públicos deben entregarse a los beneficiarios para que ellos puedan satisfacer autónomamente sus necesidades (de educación o salud, por ejemplo) a través del mercado (o, más precisamente, del respectivo cuasimercado).

La contracara de lo anterior es la idea de la *corresponsabilización*, una de cuyas facetas se liga a crear condiciones para que quienes pueden pagar por los servicios recibidos, así lo hagan. La justificación no es solo la recuperación de recursos, que importa porque ellos siempre son escasos para satisfacer las necesidades existentes. Además, los copagos incrementan el compromiso de los beneficiarios con el programa y los lleva a que traten de obtener el mayor rendimiento de los bienes y servicios por los cuales están pagando.

El paradigma emergente también se planteó la descentralización, promoviendo el traspaso de responsabilidades y recursos desde el nivel central –que tradicionalmente las tomaba– hacia entidades subnacionales.

En cuanto a la elección sobre en quiénes centrar la atención de la política social, el paradigma dominante defiende una oferta homogénea igual para todos, porque ello fomentaría la integración social y la igualdad, y evitaría el estigma que implicaría tratar diferencialmente a distintos grupos. El emergente, por su parte, propone centrarse en la satisfacción de las necesidades de los usuarios, algunos de los cuales podrán recurrir al mercado, utilizando recursos propios, mientras que otros requerirán un apoyo, total o parcial, del Estado. No habría razón, argumenta, para preferir una oferta igual para todos, ya que las situaciones de vida de diferentes grupos sociales son heterogéneas, por lo cual tratarlos del mismo modo implica reproducir las diferencias originarias.

En cuanto a la manera de llegar a los excluidos, el paradigma dominante opta por la ampliación progresiva, incorporándolos paulatinamente a medida que se disponga de mayores recursos. Así, la cobertura se expande de arriba hacia abajo, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses. El ejemplo típico de un sector que crece de esa manera, mediante un "acceso segmentado" (Mesa Lago) ha sido la seguridad social. El paradigma emergente, en cambio, puesto a elegir entre los tres criterios posibles para asignar recursos en lo social (destinarlos al que llega primero, a los que tienen menos necesidades o a los más necesitados), opta por el último y por ello enfatiza a la focalización como el instrumento adecuado para hacerse cargo de las diferencias existentes. Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales de un programa o proyecto, que se diseña con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

En cuanto a en qué aspecto centrar la atención, el paradigma dominante pone el acento en los medios (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales; personal, equipamiento, instrumentos o materiales desechables), por cuanto acepta que llevando a cabo las acciones planeadas se obtendrán los objetivos perseguidos. El paradigma emergente, en cambio, destaca la importancia del impacto como la única razón que justifica cada programa o proyecto. Impacto es la magnitud del beneficio que reciben

los destinatarios de los programas, de acuerdo con los objetivos del mismo. Por ello, insiste que debe irse más allá de la utilización de los medios, y se requiere evaluar los programas para saber si se está alcanzando el objetivo buscado o, por razones que habrá que analizar, se ha perdido el rumbo, ya sea por la acción de factores externos no considerados, por errores de diseño o por mala implementación. El éxito del programa solo puede asegurarse analizando la relación entre la eficiencia con que se utilizaron los recursos y el impacto logrado sobre la población objetivo.

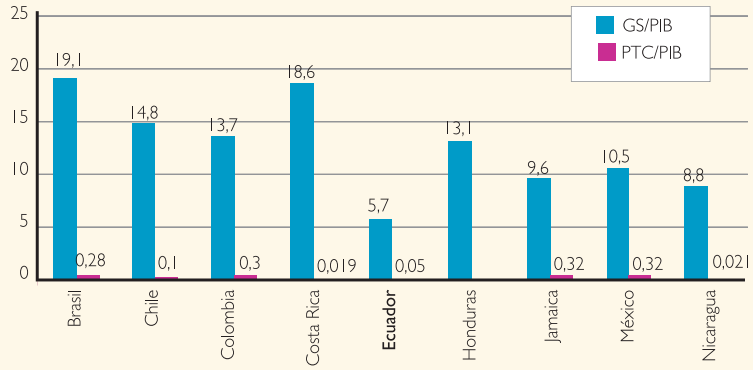
La descripción formulada en la primera parte de este trabajo muestra que los criterios orientadores provenientes de los dos paradigmas se han ido mezclando de tal modo que permiten postular la posibilidad de que finalmente se termine en la aparición de un nuevo paradigma de síntesis de esos precedentes (Franco, 1996).

• La superación de la pobreza

La lucha contra la pobreza es uno de los temas centrales de la agenda social latinoamericana. En muchas ocasiones tiende a pensarse que la superación de dicho flagelo puede lograrse por ciertos programas acotados –subsidios de diferente tipo, fondo de inversión social, redes de protección social o programas de transferencias condicionadas– que suelen incluirse bajo el título de "políticas" contra la pobreza. Asimismo, en el documento de dichos programas suelen postularse ambiciosos objetivos que resultan inalcanzables si se tiene en cuenta la magnitud del desafío y los recursos que se le asignan al programa en cuestión.

El gráfico adjunto muestra el monto del gasto social total en relación al Producto Interno Bruto nacional de algunos países de la región y lo compara con la proporción del PIB que se entrega –en un grupo de países seleccionados– al principal programa de transferencias monetarias condicionadas. Puede apreciarse la insignificancia que representa el programa en relación al total de los recursos manejados en las áreas sociales.

GRÁFICO 1.
GASTO SOCIAL Y PTC EN RELACIÓN AL PIB



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL (2005 y 2006). En el caso de México solo incluye el Programa Oportunidades.

Si bien hay que aceptar el viejo adagio de que "la política social no es solo para los pobres", conviene insistir en que la política social que se relaciona con los pobres no se limita a los programas que mencionan a dicha población objetivo en su título. El conjunto de la política social tiene, entre otros destinatarios, también a los pobres. En definitiva, es claro que los programas contra la pobreza no constituyen la totalidad de la "política" contra la pobreza.

La superación de la pobreza solo puede ser el resultado de una combinación de políticas públicas institucionales, económicas y sociales que aseguren la vigencia de un Estado de derecho que, además de asegurar la vida y la libertad de los habitantes del país, cree condiciones para que ellos puedan desempeñar sus actividades productivas con la confianza de que su patrimonio no será afectado por decisiones arbitrarias. Esto que puede parecer solo una defensa del derecho de propiedad y de los intereses empresariales, tiene que ver muy directamente con la posibilidad de que los pobres puedan salir de la pobreza. La inexistencia de las condiciones mencionadas, la falta de estabilidad en las "reglas de juego", lleva a que no haya inversión –no solo extranjera sino tam-

bién nacional– y que, por tanto, disminuyan las posibilidades de crecimiento y, consecuentemente, de generación de empleo, que es la manera auténtica en que se puede salir de la pobreza. Asimismo, entre las decisiones arbitrarias mencionadas conviene incluir las "mordidas" y otros pagos que deben efectuar los pobres, que se llevan una parte enormemente grande de los ingresos de ese grupo, como muestran algunos estudios latinoamericanos. Esto afecta sus condiciones de vida y aleja la posibilidad de que puedan destinar esos mismos recursos a inversiones productivas o al mejoramiento de su consumo presente.

Las políticas económicas tienen un papel clave en la creación de las condiciones mencionadas y en la generación de oportunidades de empleo productivo. Las políticas sociales sectoriales –educación, salud, vivienda, seguridad y asistencia social– también resultan cruciales no solo en el mantenimiento de ciertos estándares mínimos de satisfacción de las necesidades básicas sino, y sobre todo, en la creación de capital humano, que habilitará que las personas puedan acceder, al incorporarse al mercado de trabajo, a las oportunidades laborales, de mejor calidad y productividad, que deben crearse a partir de la política económica. Asimismo, una población más educada debería estar en condiciones de ejercer la ciudadanía de una manera más informada y responsable.

Lo anterior permite situar en el debido contexto el papel que tienen los programas de lucha contra la pobreza. Ello resulta más transparente en el caso de los programas de transferencias condicionadas. Ellos constituyen un instrumento que permite acercar a los más pobres al conjunto de programas sociales que el Estado –sea directamente, sea entregando la implementación a otros agentes sociales– pone a su disposición. Los PTC buscan constituirse en una "puerta de entrada" atractiva –por la transferencia monetaria que entregan– al que podría denominarse sistema nacional de protección social, integrado por diversos ministerios sectoriales (Educación, Salud, Vivienda, Desarrollo Social, etc., y otras agencias públicas). La transferencia es el elemento de atracción, pero el verdadero objetivo es relacionar de manera estable a la nueva generación en materia de atención de salud y de educación al conglomerado de los programas públicos que pueden contribuir a incrementar su dotación de capital humano y su formación para convertirse en un ciudadano responsable.

REFERENCIAS

- Ayala Consulting Co. (2003), "Informe final del Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas: experiencias operativas", Puebla, Banco Mundial / Universidad de las Américas.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1998), La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza, Washington D.C.
- Banco Mundial (1990), La pobreza. Informe de desarrollo mundial, Washington D.C.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (1997), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe.
- _____ (2000) "Equidad, desarrollo y ciudadanía", documento presentado al Período de Sesiones realizado en Ciudad de México, Santiago.
- _____ (2001) "La brecha de la equidad. Una segunda evaluación", documento preparado para la II Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social, Santiago.
- Cohen, Ernesto, y Rolando Franco (2006), Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, México D.F., FLACSO.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), Liberalization, Globalization and Income Distribution, Working Paper No. 157, Helsinski, World Institute for Development Economics Research (WIDER), The United Nations University.
- Duryea, Suzanne, y Andrew Morrison (2004), "The Effect of Conditional Transfers on School Performance and Chile Labour: Evidence from an Ex-Post Impact Evaluation in Costa Rica", Washington D.C., BID. En: http://www.iadb.org/res/publications/pubgiles/pubWP-505.pdf
- Francke, Pedro, y Armando Mendoza (2006), "Perú: Programa Juntos", en Ernesto Cohen y Rolando Franco, Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, México D.F., FLACSO, pp. 391-432.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 58, Santiago de Chile, pp. 9-22.
- Glaessner, Phillip y otros (1995), "Alivio de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia latinoamericana", documento para discusión del Banco Mundial, No. 261S, Washington D.C., febrero.
- Godínez, Armando (1995), "Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República (FSE) y Fondo de Inversión Social (FIS): dos experiencias de focalización en Bolivia", en Focalización y pobreza, serie Cuadernos de la CEPAL, No. 71 (LC/G.1829-P), Santiago.
- Graham, Carol (1994), Safety Nets, Politics and the Poor, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Holzmann, R., y S. Jorgensen (2000), "Manejo social del riesgo", documento de trabajo No. 6, Washington D.C., Banco Mundial.
- Levy, Santiago, y Evelyne Rodríguez, (2005) Sin herencia de pobreza. El Programa Progresa-Oportunidades de México, México D. F. y Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo / Editorial Planeta Mexicana.
- Londoño, Juan Luis (2001), "Eras en la protección social latinoamericana", documento presentado al seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", Santiago, CEPAL.
- Mesa Lago, Carmelo (1985), Desarrollo de la seguridad social en América Latina, Santiago, CEPAL [LC/G.1334].
- _____ 2000) Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI, serie Políticas Sociales, No. 36 (LC/L.1249-P), Santiago, CEPAL (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.00.II.G.5.).
- Miller, Joy (1999), School Feeding Program: Improving Effectiveness and Increasing Benedit to Education. A Guide for Program Managers, Oxford, PCD.

- Programa Mundial de Alimentos, PMA (2005), Informe 2005, Roma.
- Programa Oportunidades (2006), Reglas de operación 2006, México D.F., Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Ramos, Carlos Alberto, y Ana Lucía Lobato (2004), La transición en las políticas en Brasil del antiguo paradigma al Registro Único, Washington D.C., Red de Pobreza y Protección Social, BID.
- Rawlings, Laura (2002), Colombia Social Safety Net Assessment, Washington D.C., Banco Mundial.
- Reimers, Fernando, Carol Da Silva y Ernesto Trevino (2005), "Where is the 'Education' in the Conditional Cash Transfers in Education?", documento electrónico, UNESCO.
- Rivarola, Domingo (2006), "Paraguay: la Red de Protección y Promoción Social", en Ernesto Cohen y Rolando Franco, Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, México D.F., FLACSO, pp. 365-390.
- Serrano, Claudia (2005), "La política social en la globalización. Programas de Protección en América Latina", Serie Mujer y Desarrollo, No. 70 (ISSN 1564-4170), Santiago, CEPAL.
- Siri, Gabriel (1996), "Los fondos de inversión social en América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 59 (LC/G.1931-P), Santiago, agosto.
- FNDE, 2004
  Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, 1998
  Britto (2005)
  Levy y Rodríguez, 2002. Ojo, existe Levy y Rodríguez, 2005.

Artículo 3

COHESIÓN SOCIAL: ENTRE INCLUSIÓN SOCIAL Y SENTIDO DE PERTENENCIA*

Martín Hopenhayn**

RESUMEN

El presente artículo define la cohesión social en una doble acepción: como inclusión y como sentido de pertenencia. De este modo, implica tanto mecanismos que reducen las brechas de activos y promueven el acceso a distintos circuitos de integración social, como también las disposiciones subjetivas de sujetos y actores a solidarizar con otros y respaldar la institucionalidad democrática. En este contexto, el artículo plantea los principales problemas de cohesión social en América Latina, entre los que destacan, entre otros, la brecha social y de ingresos, el crecimiento volátil e insuficiente, la crisis del mundo del trabajo y la disociación entre mayor acceso a bienes simbólicos y menor acceso a bienes materiales.

El panorama es contradictorio. Mientras se observa, respecto a países de la OCDE, mayor confluencia en matrícula educativa primaria, acceso a servicios básicos y disminución de la mortalidad y desnutrición infantil (con diferencias por países y subregiones), la pobreza y extrema pobreza, así como la desigualdad, mantienen niveles muy altos en América Latina. Todo ello merma la confianza en instituciones democráticas. Por lo mismo, urge un contrato por la cohesión social que de manera progresiva permita conciliar la dimensión objetiva con la dimensión subjetiva de la cohesión social.

Palabras clave: cohesión social, pertenencia, derechos sociales, pacto social, confianza institucional, solidaridad.

* Este texto en sus dos primeras partes se basa principalmente en Hopenhayn (2007) y CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007).

** Experto División de Desarrollo Social, CEPAL,

QUÉ ENTENDER HOY POR COHESIÓN SOCIAL

En la sociología clásica la cohesión social se refiere más a las percepciones de pertenencia que a los mecanismos de integración social. El eje es subjetivo-universal, vale decir, recae en la subjetividad pero supone, precisamente, que hay algo en dicha subjetividad en que todos coinciden –un imaginario colectivo eficaz para la vida en común–. En este sentido, también, la cohesión tiene una relación directa con la intensidad de la interacción social dentro de un grupo determinado, y con una orientación común respecto del futuro de la sociedad a la que se pertenece: "sin una imagen colectiva que represente qué somos y hacia dónde vamos, la cohesión social tiene pocas posibilidades de sobrevivir". (Tironi, 2005).

La noción de *cohesión social* retorna hoy a la agenda política preñada de diversas connotaciones. Por un lado, el Consejo de Europa remite la cohesión social a "la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos".[1] De este modo, el Estado de bienestar aparece como el referente que los miembros de la sociedad valoran lo suficientemente como para aceptar un pacto social, y un pacto fiscal, en virtud del cual se realizan significativas transferencias de los activos a los pasivos, de los que tienen más a los que tienen menos, de los adultos a los menores y a los ancianos.

En la actual inflexión latinoamericana la cohesión adquiere otros sentidos asociados con urgencias propias de un desarrollo excluyente: urgencia de gobernabilidad democrática ante la persistencia de brechas sociales, la dispersión de intereses y demandas, la volatilidad del crecimiento económico, la crisis del mundo laboral, y las consecuencias de la mayor individuación cultural de la nueva fase de modernización. En este escenario, la invocación puede ser tanto nostálgica (la "comunidad perdida") como propositiva ("¿qué hacer?").

En la medida en que la cohesión social tiene una carga semántica acumulada en que se cruzan el sentido de pertenencia con la integración social, es posible aprovechar dicha carga para plantear la cohesión en la dialéctica entre la lógica sistémica y la lógica de los actores. Dicho de otro modo, la cohesión alude tanto a las disposiciones individuales y grupales como a la oferta de la sociedad para incluir a los individuos y grupos en la dinámica del progreso y el bienestar. En la cohesión se afinca el sentido republicano de la

1 Ver "European Strategy for Social Cohesion", en sitio web: www.coe.int

ciudadanía, como disposición a participar en los asuntos públicos y como acceso a niveles de bienestar propios de un orden justo (dimensión social de la ciudadanía); y como compromiso con la democracia y el Estado de derecho.

Dada esta carga semántica, refloto aquí la desprestigiada dialéctica para definir la cohesión social como la *dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan*. Los mecanismos de integración e inclusión sociales incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social. Suponen el impacto redistributivo de la política social y un sistema de transferencias que reduce las disparidades en oportunidades, capacidades y vulnerabilidad. En el otro lado, los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. Tratándose de una dialéctica, no se restringe a una relación causal-lineal en la que mayor bienestar genera mejores disposiciones, sino a la relación en que las dinámicas de integración/inclusión sociales y las de capital/ética sociales se cruzan entre sí, sea bajo la forma de círculos viciosos o círculos virtuosos.

Tal concepto permite vincular dimensiones heterogéneas en las dinámicas del desarrollo: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el "empoderamiento" de la ciudadanía; la relación entre confianza de la gente y gobernabilidad; el impacto de las transformaciones socioeconómicas en los cambios en la interacción social (y viceversa); la armonización entre mayor igualdad económica y mayor reconocimiento de la diversidad cultural; y cómo se afectan mutuamente las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia.

Así definida la cohesión social, puede ser fin y medio. Como fin, provee contenido y sustancia a las políticas sociales, por cuanto éstas apuntan, en sus resultados como en su proceso de gestión y aplicación, a reforzar tanto la mayor inclusión de los excluidos como mayor presencia de éstos en la política pública. Bienestar, visibilidad y protagonismo constituyen tres sentidos de la política social "incluyente" en relación a los sectores de la sociedad que se

sienten menos representados y menos beneficiados por el "mainstream" del desarrollo. Y en una inflexión histórica de cambios profundos y veloces, precipitados por la globalización y el nuevo paradigma de la sociedad de la información (Castells, 1999), recrear y garantizar el sentido de pertenencia y de inclusión es, en sí mismo, un fin. Políticas sociales incluyentes, como se ha planteado más arriba, tienen la cohesión como un objetivo tanto de procedimiento como de finalidad.

Pero la cohesión social también es, en varios sentidos, un medio. Por un lado, sociedades más cohesionadas proveen un mejor marco institucional para el crecimiento económico, fortalecen la gobernabilidad democrática y operan como factor de atracción de inversiones al presentar un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2005). Por otro lado, la cohesión social permite avanzar en pactos entre agentes diversos, que se sienten parte de una comunidad política, para sustentar políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades y darle mayor proyección estratégica al desarrollo. Para eso, los actores deben sentirse parte del todo, y con la disposición a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto.

LOS PROBLEMAS CANDENTES DE LA COHESIÓN SOCIAL

La creciente preocupación de la comunidad internacional por la cohesión social se explica por las aprehensiones respecto de cómo dicha cohesión puede verse amenazada por procesos globales que impactan las realidades nacionales. Tales procesos se refieren al reordenamiento económico y productivo a escala mundial y su impacto sobre condiciones de bienestar y de igualdad (o desigualdad), a las mutaciones culturales que emanan de la difusión de la sociedad de la información y de las comunicaciones, y a la recomposición socio-demográfica por efecto de migraciones internacionales. Al respecto, cabe destacar algunos elementos de particular relevancia para la cohesión social.

L*a dificultad de lograr las necesarias tasas de crecimiento para contar con los recursos requeridos para promover mayor bienestar, y el impacto negativo sobre la cohesión social que ejerce la volatilidad de dicho crecimiento*. En la perspectiva de las dos últimas décadas, no solo el ritmo de crecimiento económico promedio en la región es insuficiente para ampliar al ritmo deseado las oportunidades de bienestar de toda la población. Además, la volatilidad macroeconómica de las últimas dos décadas es factor de desigualdad, pues "los ciclos económicos de expansión y contracción de la actividad y la

inversión, cada vez más breves, provocan a su paso un efecto más destructivo sobre los activos de los pobres, sobre todo aquellos relacionados con el acceso a empleos de calidad, pero también con el acceso a financiamiento" (Machinea y Hopenhayn, 2005).

Así, la volatilidad es regresiva en términos distributivos, genera una profunda desconfianza respecto a las prospectivas de acumulación, difunde una sensación de vulnerabilidad económica pero también de atropello humano, y siembra la desconfianza entre distintos grupos sociales, dado que éstos son impactados de maneras muy distintas por las crisis económicas. La idea de que "a río revuelto, ganancia de pescadores", merma la adhesión de la gente a los mecanismos más consagrados de meritocracia y sistema de aportes y beneficios al todo social.

Las restricciones en el mundo del trabajo como eje de integración e inclusión social. En América Latina la historia de la modernización va marcada por la heterogeneidad estructural, vale decir, por una dualización o segmentación del aparato productivo que hace que la población trabajadora tenga acceso muy estratificado a tecnología, educación, crédito y mercados. A esto se añaden nuevos cambios en el mundo del trabajo que incluyen el creciente desempleo, el aumento de la brecha salarial, la expansión de la informalidad y distintas formas de precarización que surgen de las formas predominantes de flexibilización laboral.

Estas tendencias contrastan con la centralidad que se le asigna al trabajo en la vida moderna: eje de integración social, sentido para la vida personal, espacio privilegiado de la participación ciudadana y motor del progreso material. Como señala Zigmunt Bauman, "el 'trabajo' ya no puede ofrecer un huso seguro en el cual enrollar y fijar definiciones del yo, identidades y proyectos de vida". (Bauman, 2003: 149). En sentido parecido, Dominique Méda habla de "desencantar el trabajo", dado que éste ha perdido el peso que la modernidad le atribuyó en la vida social durante más de dos siglos (Méda, 1995). Hoy se habla, en todo el planeta, del crecimiento sin empleo (o la menor generación de empleo en relación al crecimiento económico), del aumento en la brecha salarial que coloca en un extremo a los "analistas simbólicos" (Reich, 1992) y en el otro a grandes masas de potenciales excluidos del mundo laboral.

Pero si el trabajo atraviesa una fase de restricción en el acceso, inestabilidad en la permanencia y debilitamiento en su función de constitución de actores colectivos: ¿qué relevo existe para recrear los enclaves de cohesión social?

Disociación entre activos materiales y simbólicos. Si la sociología clásica colocaba la brecha de expectativas como problema central de la pérdida de cohesión social, dicha brecha se ve hoy exacerbada. Esto, porque se ha disociado la expansión de bienes simbólicos en relación a los bienes materiales. Dicho de otro modo, una parte muy grande de las sociedades nacionales incrementa exponencialmente su consumo de imágenes, información, mensajes, símbolos e íconos; y, en contraste con ello, su acceso a bienes y servicios, que demanda disponibilidad de ingresos crecientes, tiene una expansión mucho más restringida (con caídas en tiempos de crisis). Más educación y más consumo de medios de comunicación genera mayores expectativas de consumo material, sobre todo porque la educación transmite la idea misma de que el capital humano tiene altos retornos, y porque la televisión se financia con publicidad que busca capturar mercados de consumidores. Esta asimetría es problemática, por cuanto el consumo simbólico creciente induce a tener aspiraciones crecientes, que sobrepasan claramente la expansión en ingresos monetarios.

La brecha entre el acceso a bienes materiales y a bienes simbólicos se traduce en otras disimetrías: más educación pero menos empleo (como ya se señaló); más expectativas de autonomía pero menos opciones productivas para materializarlas; más acceso a información pero menos acceso al poder (o a instancias decisorias); mayor difusión de derechos civiles y políticos (y de la democracia como régimen de gobierno) que no se traduce en mayor titularidad efectiva de derechos económicos y sociales. Estas brechas afectan con mayor fuerza a quienes se encuentran en situación socioeconómica menos privilegiada, y afectan negativamente la confianza en el futuro, la cultura meritocrática y la "democracia deliberativa". Por lo mismo, colocan un signo de pregunta sobre la cohesión social.

Los cambios culturales promueven mayor individuación, pero no es claro cómo recrean vínculos sociales. Muchos autores hacen referencia al creciente individualismo asociado a la fase tardía de la modernidad, a la globalización o a la posmodernidad. Al respecto se alude a la menor seducción que ejercen las ideologías que imprimen sentido a la vida personal a partir del compromiso colectivo, a la segmentación de la masa en una amplia diversidad de públicos consumidores, y al endiosamiento de la autonomía personal frente a la autoridad heredada o exógena.

Por cierto, el individualismo tiene su lado positivo en cuanto cuestiona la tradición y amplía los márgenes de libertad de las perso-

nas para tomar sus decisiones con respecto a cómo orientar sus vidas. Pero la contraparte es el debilitamiento de los vínculos sociales duraderos o ampliados, frente a "la tiranía de lo efímero" o de lo inmediato. El mayor peso de lo privado frente a lo público, y de la autonomía personal frente a la solidaridad colectiva, se ven precipitados tanto por la economía como por la cultura mediática y por el papel más relevante del consumo en la vida social. Tales tendencias despiertan interrogantes sobre cómo se recrea el vínculo social, desde el micro-ámbito familiar hasta el de la sociedad en su conjunto. Trabajar por la cohesión social significa, en este marco, trabajar por recrear el vínculo social, el "pegamento" que, en palabras de Bauman, mantiene vigente la esperanza en el "volveremos a vernos mañana".

La mayor complejidad y fragmentación en el mapa de los actores sociales torna más difusa la confluencia en aspiraciones comunes. La diferenciación de actores e intereses, en el campo cultural, hacen difícil la "agregación" de demandas o aspiraciones en proyectos de mayor escala. La convergencia en agendas de interés común y estrategias de acción conjunta se hace cada vez más problemática a medida que se diversifican los actores y se hace más fuerte la voluntad de individuación. Al decir de Bauman, los problemas más comunes de los individuos "no se dejan sumar en una causa común: se pueden juntar, pero no cuajarán… (carecen) …de la interfaz necesaria para engancharse con los problemas de las otras personas". (Bauman, 2003: 40).

Menor claridad respecto al orden simbólico. Existe menos certidumbre con relación a las normas mínimas de sociabilidad. Esto responde a la mayor conciencia de la ciudadanía en cuanto a la incidencia de poderes fácticos (no representativos ni públicos) sobre las oportunidades de la gente, la información a la mano sobre la corrupción pública y privada, sobre la falta de transparencia en decisiones y acciones que afectan a todos, sobre el acceso discriminatorio a la justicia, y la poca claridad respecto a la relación entre méritos y recompensas. Estos factores corroen el orden simbólico, vale decir, la adhesión clara de la ciudadanía a un marco normativo de reciprocidad y de respeto a la legalidad, lo que afecta la cohesión social, pues ésta se define por oposición a la crisis de normatividad y por proximidad con la ética social. Además, las encuestas de opinión muestran una tendencia a la pérdida de confianza en el sistema de justicia, como también frente a otras instituciones públicas como las policías y el parlamento. De una parte,

esta desconfianza emerge de la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social, entre el de *jure y el de facto,* o entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar la titularidad efectiva.

Las consideraciones recién planteadas muestran que los problemas de cohesión social son multifacéticos y, en consecuencia, requieren de un enfoque sistémico, que debe considerar las dimensiones de inclusión socioeconómica, de reconocimiento de la diversidad, de perfeccionamiento de instituciones de sanción y fiscalización, de reforzamiento de la cultura cívica y de la solidaridad.

LAS MARCHAS ASINCRÓNICAS EN LOS INDICADORES DE COHESIÓN

Una asincronía clara de la cohesión social en la región es que mientras los grandes indicadores de salud, matrícula educativa y acceso a servicios básicos mejoran y tienden a acercarse a los de países desarrollados (medidas en indicadores muy gruesos como aumento de expectativa de vida, mayor tasa de escolaridad primaria y secundaria, mayor conexión a agua, alcantarillado y energía eléctrica, mayor acceso a medios audiovisuales), la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza se mantienen constantes y en niveles desproporcionadamente altos en relación al producto per cápita. Así, la pobreza difícilmente baja del 40% del total de la población, mientras la extrema pobreza no desciende por debajo del 15% del total.

Todo ello ocurre en el marco de una modernización centrada en la fuerza integradora del consumo, en la apertura global, en un "ethos aspiracional" y muchas expectativas de ascenso social. Esto implica, en suma, un peligro para la cohesión social: grandes expectativas surgidas del consumo simbólico (acceso masivo a la educación y a la industria cultural) y un acceso restringido al consumo material todavía para una gran parte de la población. ¿Qué ocurre con la confianza, la solidaridad, la pertenencia y el respeto a las normas básicas de convivencia ampliada, cuando esta brecha de expectativas se prolonga en el tiempo?

Lo más corrosivo es que buena parte de esa amplia incidencia de pobreza se relacione con una muy mala distribución del ingreso, la peor entre todas las regiones del mundo. Probablemente esto exacerba la percepción de injusticia, y hace que un elevado porcentaje de la población considere que la desigualdad sea el principal obstáculo para satisfacer sus necesidades básicas y salir de la pobreza.

Lo anterior se refleja en la dimensión subjetiva. La información que provee *Latinobarómetro* (LB), si bien limitada metodológicamente, resulta al menos ilustrativa y permite algunas conjeturas sobre la dimensión subjetiva de la cohesión social.

Un primer elemento es la percepción respecto a la justicia. Tal percepción se refiere tanto al carácter distributivo de la justicia (igual para todos) como a su eficiencia (funcionamiento efectivo). Al respecto, las encuestas de LB muestran una percepción negativa muy generalizada[2] respecto al sistema judicial, tanto porque discrimina como porque carece de eficiencia. En efecto, solo poco más de un tercio de los entrevistados en 17 países (36% en 2001 y 35% en 2003) señala estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación: *el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quienes son*, aunque con grandes diferencias entre los países.

Un segundo tópico que marca sentido de pertenencia es la confianza o desconfianza en el empleo, y lo cierto es que los latinoamericanos tienen temores muy fuertes respecto a la posibilidad de quedar cesantes. La preocupación por la eventual pérdida del trabajo alcanzó en la región un máximo de 80% en 2002. El problema de pertenencia resulta especialmente grave porque ante la ausencia de mecanismos de protección social, la pérdida del empleo es sentida como una amenaza de quedar al margen de todos los mecanismos de inclusión.

Un tercer tópico en la dimensión subjetiva es la confianza en las instituciones, vale decir, la creencia en que distintos estamentos del Estado y la sociedad actuarán de manera previsible y apropiada. La confianza es especialmente baja con respecto a las instituciones más directamente ligadas al poder político: el poder judicial (33%, oscilando entre 52 y 15% entre países), el congreso (28%, con oscilaciones similares) y los partidos políticos (19%, en este caso con una evaluación más homogénea entre países). Llama la atención que un 13% de los sujetos encuestados expresó desconfianza en todas las personas e instituciones, patrón que se acentúa entre las personas de origen indígena –aún más en las mujeres que en los hombres– y las más pobres.

Un cuarto tópico es el de la solidaridad social. Si bien en promedio más de la mitad de la población de los países considera que sus compatriotas tienden a ser solidarios, es notorio el mayor porcentaje de personas con percepción negativa en sociedades más afectadas por la pobreza y con presencia de pueblos originarios. Por otro lado, también los países donde la población perci-

2 LB entrevista a la población de 16 y más años de edad. Las muestras correspondientes a 18 países de la región buscan ser representativas. Comprenden a alrededor de 1.200 entrevistados y se basan en diseños de muestras que permiten la comparación internacional.

be mayor solidaridad social de los demás son aquellos más fortalecidos en la institucionalidad de la política social, con una lucha más activa contra la pobreza y donde se expresa, en general, más confianza.[3]

Un quinto ejemplo de dimensión subjetiva de la cohesión se refiere a la valoración de la democracia. En base a una batería de indicadores incorporados en la ronda 2002 y datos para 1996 de la encuesta de LB, se observa una disminución de 61 a 57% en el total de entrevistados que manifestaron preferir la democracia respecto a cualquier otro régimen.

COHESIÓN SOCIAL, CIUDADANÍA Y PACTO SOCIAL

La respuesta desde el Estado de bienestar a estos elementos es que la plena titularidad de derechos sociales constituye la manera más universal y democrática de promover la cohesión social. No es, pues, solo cuestión de prestaciones que las personas reciben del Estado en su calidad de vulnerables o pobres, sino de derechos que se ejercen en calidad de ciudadanos. Esta diferencia marca toda una diferencia. Porque el sentido de pertenencia a la sociedad se juega sobre todo en esta condición de ser "un igual" en cuanto a derechos, por el hecho de hacer parte de la misma sociedad.

Según Norberto Bobbio, "la razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria", puesto que "tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no "tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social". (Bobbio, 1995: 151). Un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, pues, la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que asegura a todos las oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman sobre cómo orientar esa vida colectiva.

Una sociedad de iguales implica una sociedad justa. Para John Rawls, esto último implica considerar a cada persona como digna y moral, lo que significa también que una sociedad puede garantizar el acceso para todos a ciertos bienes sociales tales como derechos, libertades, ingresos para una vida decente, poder para participar en las relaciones colectivas y, en consecuencia, los funda-

3 Cabe consignar que en 1997 el PNUD-Chile (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el CEP (Centro de Estudios Públicos) realizaron la Encuesta Nacional sobre Seguridad Humana sobre la base de una muestra representativa de 1504 personas. De éstas, el 63,8% estuvo de acuerdo con la afirmación "Es difícil que hagan algo por los demás sin esperar algo en cambio", y 76,1% estuvo de acuerdo con que "Las personas pasan a llevar con tal de conseguir sus objetivos" (PNUD-Chile, 1998). Tras esto subyace una percepción del alto grado de orientación instrumental de la conducta de los demás, contraria a la gratuidad, la solidaridad.

mentos básicos para promover la autoestima en cada cual. Más aún, según Rawls, la eficacia económica debe subordinarse a esta justicia política de iguales libertades y de igualdad de oportunidades (Rawls, 1971). No significa esto, tampoco, la supresión de toda desigualdad, sino un ideal de sociedad en la que "sus instituciones centrales son capaces de encarnar estos principios de justicia (…) y en la cual sus miembros son capaces de adherir a estos principios que sostienen las instituciones y de actuar en consecuencia con ellos". (Salvat, 2004).

Es desde esta noción fundamental de pertenencia que se entiende como derecho ciudadano el poder disfrutar de mínimos acordes con niveles de progreso y bienestar medios de una sociedad. La ciudadanía social, entendida como pertenencia a una comunidad implica, por lo tanto, un freno a las desigualdades económicas a través de la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad de una real pertenencia a la misma.

De este modo, el cruce entre ciudadanía y pertenencia también implica la intersección entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada. La cohesión social llama, pues, a fortalecer la disposición de los actores a ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de grupos en peores condiciones. No solo se trata de un valor ético, sino también de un valor práctico, en la medida en que los individuos consideran que se benefician más cuanto más adhieren a un "nosotros", y que lo que beneficia a la comunidad beneficia a los individuos porque les garantiza mayor seguridad y protección a futuro.

Pero la ciudadanía no solo implica titularidad de derechos, sino también, y en contrapartida, respeto a las reglas procesales de la institucionalidad democrática y del Estado de derecho, y mayor disposición a participar en los asuntos de interés público. El sentido de pertenencia tiene doble dirección: como acceso y como compromiso. Un ciudadano es pasivo en cuanto se le confieren derechos, pero es activo en cuanto aporta a la cohesión social. De este modo, la ciudadanía como sentido de pertenencia se traduce también en mecanismos propios de la sociedad civil que puedan fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto dentro de los grupos como entre grupos; en la difusión extendida de una cultura pluralista que permite mejorar los niveles de convivencia y comunicación entre actores que se definen

por su diferencia; y en la filiación progresiva de grupos sociales a redes de interacción para participar en instancias deliberativas.

Finalmente, una mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones, y un mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilita el logro de pactos o contratos sociales necesarios para respaldar políticas pro-equidad y pro-inclusión.

La afirmación es paradójica, o de círculos virtuosos: se requiere mayor cohesión social para avanzar en pactos que a su vez promuevan mayor cohesión social. O, dicho de otro modo, es necesario que un amplio espectro de actores concurra para respaldar un proyecto de sociedad centrado en el compromiso de la ciudadanía y del Estado con la cohesión social. El contrato social es aquel en que la sociedad en su conjunto está representada para suscribir un marco normativo traducido a políticas, y que encarna un compromiso entre la sociedad civil y el Estado. Así, el pacto a la vez se nutre de la cohesión social y la refuerza.

Un nuevo contrato social le permite a la sociedad darse un horizonte de sentido y de orientación. Ese mismo contrato debe ayudar también a definir con mayor precisión en qué se traducen los derechos sociales, vale decir, cuál es el abanico de acceso a prestaciones, activos y beneficios al que todo ciudadano puede aspirar por su condición de tal, y cuáles son los tiempos que la sociedad fija como agenda para el logro de esta plena titularidad.

El contrato social sienta las bases para procesar intereses colectivos en torno al valor central del bien común, y a la vez requiere, como contraparte, un pacto fiscal que sirva de instrumento financiero para avanzar en la plena realización de los derechos económicos y sociales. El contrato mismo constituye un proceso en que se pone en ejercicio la pertenencia de todos a un acuerdo compartido. En cuanto tal, fija mínimos aceptables en términos de acceso y en términos de solidaridad que involucra a todos. Opera, por otra parte, como un ritual que renueva la confianza mutua y la idea del "nosotros".

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2005), World Development Indicators Database.
- Bauman, Zygmunt (2003), Modernidad líquida (trad. de Mirta Rosenberg y Jaime Arrambide Squirru), Buenos Aires y México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1995), Derecha e izquierda, Madrid, Santillana / Taurus, 4a. ed.
- Castells, Manuel (1999), La era de la información: economía, sociedad y cultural, vol. 1: La sociedad red (trad. de Carmen Martínez Gimeno), Madrid, Alianza Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otras agencias (2005), Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América latina y el Caribe, Santiago, CEPAL, OIT, FAO, UNESCO, OPS, PNUD, PNUMA, UNICEF, UNFPA, PMA, UN-HABITAT, UNIFEM.
- ——— (2005), Panorama social de América Latina 2005, Santiago.
- ——— (2007), Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL / AECI / SEGIB.
- "European Strategy for Social Cohesion", en sitio web: www.coe.int
- Hopenhayn, Martín (2007), "Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración", en Ana Sojo y Andras Uthoff, edits., Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, Santiago, CEPAL.
- Latinobarómetro, datos de 1996 a 2005. En: www.latinobarometro.org
- Méda, Dominique (1995), El trabajo: un valor en peligro de extinción (trad. de Francisco Ochoa de Michelena), Barcelona, Gedisa Editorial.
- Ocampo, José Antonio (2005), Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina, Santiago y Bogotá, CEPAL / Grupo Editorial Norma.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1998), Desarrollo humano en Chile 1998, Las paradojas de la modernización, Santiago, Naciones Unidas.
- Rawls, John (1971), A Theory of Justice, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Reich, Robert (1992), The Work of Nations, Nueva York, Vintage Books.
- Salvat, Pablo (2004), "Ética, pobreza y justicia: la necesidad de un giro ético para recomponer el lazo social. Notas de trabajo", inédito, Santiago.
- Tironi, E. (2005), El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario, Santiago, Taurus.

Artículo 4

EL PAPEL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN SOCIAL

José Luis Coraggio*

INTRODUCCIÓN

Los tiempos y los compromisos de la transformación de la sociedad

Lejanos parecían los tiempos de los planes quinquenales y los atisbos de pensamiento prospectivo de los sistemas de planificación de los sesenta. Habían sido barridos por el cortoplacismo de los presupuestos anuales y la casi imposibilidad jurídico-administrativa de establecer compromisos plurianuales de recursos para acciones estatales proactivas que, así fragmentadas, impiden incluso la más mínima racionalidad instrumental.

La SENPLADES y, por tanto, el Gobierno ecuatoriano se plantean ahora la cuestión de las posibles estrategias para lograr la inclusión social, y nos invitan a pensar con un inusual horizonte temporal (2008-2020), que cabalga sobre aquel período de 15 años (2000-2015) que todo parece indicar resultó no demasiado largo sino demasiado corto para los estados que se comprometieron a cumplir las llamadas "Metas del Milenio". [1]

Hablar de desarrollo es hablar de transformación económica, social y política profunda. Ello requiere tiempo, medido en décadas y no en años, pero el problema no será solo de tiempo, sino de voluntad política y, para no caer en el voluntarismo, de los esquemas mentales que orientan la concepción de los procesos

* Director académico de la maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

1 "En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los dirigentes mundiales acordaron una serie de metas y objetivos medibles para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación en contra de la mujer para el año 2015. Estas metas, que constituyen el centro de la agenda mundial, se conocen actualmente con el nombre de Objetivos de Desarrollo del Milenio". (http://www.undp.un.hn/odms.htm). Cabe destacar que no solo es un compromiso de cada Estado de la periferia, sino un compromiso del sistema interestatal. Ya en la Cumbre Mundial de 2005 se hizo también evidente la falta de voluntad de los países del centro, en especial los del G-8, de acordar el alivio de la deuda externa para los países más pobres y otros apoyos (aumento de la Ayuda para el Desarrollo) considerados necesarios según los mismos modelos predominantes de vinculación entre variables "económicas" y "sociales" (sobre esta diferenciación volveremos) para poder cumplir las metas cuantificables.

de cambio. Tenemos una experiencia reciente (las Metas del Milenio) que parece registrar la incapacidad estatal y paraestatal para concebir y establecer incluso pocas y modestas metas y avanzar en su cumplimiento. Esto aun cuando se dieron 15 años y se expresó la voluntad manifiesta de los estados representados por sus gobiernos de turno de cumplirlas con el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas. Se aprecia ya en los actores públicos nacionales e internacionales la convicción de que el año 2015 está "demasiado cerca" y las evaluaciones de progreso indican que, en general, varias de las metas no podrán ser cumplidas en muchos países.

Con esa experiencia en mente, pensar al año 2020 puede ser visto como una oportunidad para retomar y reafirmar las Metas del Milenio con más tiempo, o bien como una oportunidad para pensar la puesta en marcha de otros procesos con un compromiso de transformación no solo de las variables de resultado sino de las estructuras que producen esos resultados.[2]

En esta ponencia vamos a sostener que la significación de esa convocatoria al país para pensarse a futuro dependerá no solo del valor de las metas ni del compromiso de gasto público, sino de los procedimientos de construcción de compromisos nacionales para la definición de lo deseable y posible al año 2020, tanto como para acordar su seguimiento, rectificación consensuada y control, con el protagonismo de la sociedad organizada para lograr tales transformaciones. Si hay continuidad, 12 años es un tiempo suficiente para institucionalizar otra relación entre sociedad y política. En particular, si la sociedad fortalece y articula sus organizaciones para avanzar simultáneamente en la democratización de la gestión pública y en la resolución inmediata de sus acuciantes problemas cotidianos, lo que implica poner en marcha un proceso de transformación de las estructuras económicas. A ello apunta la propuesta de la economía social y solidaria.

La centralidad del papel de la sociedad organizada no implica que el Estado no sea un actor protagónico indispensable para poner en marcha procesos de transformación mayor que permitan garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. Todo lo contrario, nos parece una significativa renovación que el Estado plantee que hay que pensar en otro desarrollo y no en el mero alivio de la pobreza al que nos ha pretendido reducir la banca internacional metida a mega asistente social. Pero el análisis de otras partes del sistema internacional de Naciones Unidas y la experiencia

2 Para dar un ejemplo: no solo la tasa de escolarización sino el sistema que pretende educar. El problema con los modelos no es siempre su estructura de causalidades supuesta sino la misma definición acrítica y tecnocrática (no se consulta a las sociedades) de las variables. Cómo definir y medir indigencia, pobreza, riqueza, etc., son parte fundamental del análisis (no del analiticismo) económico.

muestra que los estados de la región no solo no venían garantizando los derechos básicos, expresados o no en metas, sino que bien podían imponer regresiones brutales en la calidad de vida de las mayorías de nuestra región. Es más, aunque las Metas del Milenio debieron ser un compromiso de Estado, al haber sido firmadas por los gobiernos de turno, tanto los partidos que asumieron el gobierno posteriormente como los que estarán durante el 2015 pueden no considerarse responsables respecto al incumplimiento de ese compromiso. Y el sistema de las Naciones Unidas no cuenta con mecanismos efectivos para hacerlos obligatorios.[3]

Resulta importante la lección que esto arroja. Debe al menos haber un acuerdo nacional pluripartidista y con amplio compromiso de actores sociales colectivos para que incluso metas limitadas como las del Milenio puedan tomarse como compromiso firme de Estado. De hecho, además de otras incertidumbres con las que hay que lidiar en las proyecciones a mediano plazo, no es adecuado pensar como reaseguro que los actuales gobernantes, o su proyecto político, van a estar a cargo del gobierno durante todo el período considerado en las estrategias, lo que reafirma que la sociedad organizada misma debe ser co-garante de su cumplimiento. Sin embargo, poner tal condición abriría un espacio de debate público no solo sobre las condiciones de viabilidad sino sobre *la suficiencia* de metas de ese tipo, algo que muchos gobiernos prefieren evitar.

La inviabilidad por falta de recursos será una excusa que darán muchos gobiernos. Pero entonces cabe preguntarse cómo se institucionalizó lo económico para que produjera escasez de recursos para encarar condiciones mínimas de sobrevivencia de sectores mayoritarios de la población.

Esto no debe llevar a la inacción y al pesimismo, sino a vincular futuros compromisos por el logro de metas y transformaciones de mediana y larga duración con una institucionalización de lo económico que asegure su continuidad como compromiso de toda la sociedad (sobre esto volveremos).[4]

3 Si bien la justificación predominante será la escasez de recursos, existen documentos internacionales que indican explícitamente que los estados no podrán aducir la falta de recursos como causal para no garantizar los derechos humanos (individuales, cívicos y sociales). Como lo pone Dussel: "Cuando la factibilidad técnica se sitúa en el nivel de la escasez económica del mercado, bajo el criterio de competitividad, eficacia de la racionalidad instrumental, puede negar la posibilidad de la reproducción y desarrollo de la vida del sujeto humano". (Dussel, 1998).

4 Así, la institucionalización de la participación activa de la población –organizada o movilizada coyunturalmente– es necesaria tanto para movilizar los recursos, capacidades y fuerzas sociopolíticas que requiere una transformación significativa de la sociedad y su economía, como para reasegurar el compromiso del Estado y los sucesivos gobiernos en impulsarlas.

UTOPÍA, UTOPÍSTICA Y POLÍTICA

El ver, el percibir, el saber, el saber hacer, no son atribuciones exclusivas de la ciencia, pero la ciencia es un modo de conocimiento que ha venido predominando por sobre otros saberes y sin duda debe ser tenida en cuenta con una perspectiva crítica. Para Frank Hinkelammert, las utopías sociales juegan un papel fundante de las ciencias sociales. Es necesario concebir lo mejor como idea lógicamente articulada, una realidad imposible, para descubrir lo mejor realmente posible, la idea sometida al criterio de factibilidad (Hinkelammert, 1984). Las utopías orientan las decisiones sobre la buena sociedad, y en particular las prácticas políticas cuyo sentido es la transformación progresiva de las sociedades existentes, pero evitando la ilusión de que las utopías se pueden realizar. Que las utopías generen ilusiones es inevitable, pero no puede por eso negarse su función en la construcción de marcos categoriales para el pensamiento social. Sin embargo, las propuestas de acción para un mundo mejor no pueden basarse en ilusiones, no solo porque serían instrumentalmente ineficaces, sino por razones éticas.[5]

Immanuel Wallerstein nos propone el ejercicio de lo que denomina "utopística". Por tal entiende "la evaluación seria de las alternativas históricas, el ejercicio de nuestro juicio en cuanto a la racionalidad material de los posibles sistemas históricos alternativos. Es la evaluación sobria, racional y realista de los sistemas sociales humanos y sus limitaciones, así como de los ámbitos abiertos a la creatividad humana. No es el rostro de un futuro perfecto (e inevitable), sino el de un futuro alternativo, realmente mejor y plausible (pero incierto) desde el punto de vista histórico. Es, por lo tanto, un ejercicio simultáneo en los ámbitos de la ciencia, la política y la moralidad" (Wallerstein, 1998: 3-4).

Aunque se diferencian respecto a la utilidad de las utopías, ambos pensadores entienden que la *política* es la práctica que intenta concretar visiones de futuro en transformaciones reales y posibles, donde "el problema político no puede consistir en la realización de tales sociedades perfectas, sino tan solo en la solución de los muchos problemas concretos del momento". (Hinkelammert, 1984: 28). Si bien las visiones de un sistema social mejor operan efectos en la valoración de la realidad actual, es aterrizando en la identificación de problemas concretos y, por tanto, complejos, diagnosticando rigurosamente sus causas y tendencias y experimentando vías de acción eficaces para resolverlos como la ciencia contribuye a la política.[6] La racionalidad instrumental tiene allí su lugar, pero subordinada a la racionalidad material que, en última instancia, es la conservación y reproducción en condiciones siem-

5 Enrique Dussel lo plantea así: "El principio de factibilidad ética determina el ámbito de lo que puede-hacerse (factibilia: lo que es técnico-económicamente posible de ser efectuado) dentro del horizonte: a) de lo que está éticamente permitido-hacerse; b) hasta lo que necesariamente debe-operarse. Ese horizonte encierra todas las acciones, con factibilidad-ética (operabilia). No es simplemente lo que puede-hacerse (aunque no responda a las exigencias éticas) ni meramente lo que confusamente se enuncia como lo deseable-de-ser-operado. La exigencia propiamente ética… obliga a operar aquello que no-puede-dejar-de-obrarse desde las exigencias de la vida y la validez intersubjetiva moral". (Dussel, 1984: 268).
Ahora bien, tener una utopía no garantiza ningún principio ético. Los neoliberales se movilizan por la utopía del mercado perfecto, y la pretensión de acercarse a él ha probado ser destructiva de la sociedad, a comienzos del siglo XX y en la actualidad.

6 Aquí nos centramos en el conocimiento científico, pero las epistemologías poscoloniales en proceso de elaboración indican que habrá que incorporar otras formas de saber. Por ejemplo, es evidente que las ciencias y la filosofía occidental han avanzado en el conocimiento de los procesos ecológicos y la reflexión sobre las relaciones sociedad-naturaleza como para derivar nuevas reglas de acción y para hacer predicciones que, sin embargo, ya estaban planteadas hace siglos por los modos de conocer de los pueblos originarios de América.

pre mejores de la vida de todos. Muchas morales son posibles y no son decidibles objetivamente, pero hay un principio ético basado en juicios de hecho (ver Hinkelammert, 2003): sin la reproducción de la vida no es posible gozar de ninguna libertad, y la vida de toda persona es vida en sociedad, no hay yo sin otros. Es desde esta racionalidad fundante que se debe reconstruir el sistema económico y pensarse la relación entre economía y sociedad (sobre esto volveremos).

SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE VISIONES DE FUTURO Y LA FIJACIÓN DE METAS

Volviendo a las Metas del Milenio, en aquellos países donde no se lograrán, o bien no fueron un buen ejercicio de conocimiento de lo posible, o la moralidad vigente no estuvo fundada en la ética de la vida, o falló la política… consideramos que en ningún caso puede aceptarse que no hubo (en cada país y en el mundo) suficientes recursos, porque la escasez es una construcción política y no un dato de la naturaleza. Sobre esta base, vamos a proponer algunos puntos para el debate.

En primer lugar, es posible que el problema no sea que las metas fueron complejas y muy ambiciosas, sino que fueron simplistas y poco ambiciosas. Contrariamente al sentido común, adicto a lo concreto definido como lo empírico y visible, es problemático que antes que cambios estructurales, en aquel evento del año 2000 solo se propusieran y acordaran resultados cuantitativos aislados sobre variables observables que, en su conjunto, darían como resultado una mejor calidad de vida tal como la definen los mismos técnicos. Esas metas eran supuestamente acotadas, *separables y asignables a responsables sectoriales*, a ser obtenidas entonces por las mismas estructuras socioeconómicas y políticas, y dentro de la misma lógica de gestión pública instalada por 30 años de neoliberalismo. Esto es típico de la metodología de programación por resultados que imperó hegemónica entre las élites de técnicos de organismos internacionales, nacionales e incluso muchas ONG.[7]

En segundo lugar, para comprender lo anterior y pensar lo posible es preciso evaluar la combinación de saberes y matrices cognitivas que fueron utilizados para diagnosticar y proponer las metas. A nuestro juicio, es falsa la idea de que "ya tenemos suficientes diagnósticos", usualmente oída en nombre del pragmatismo y la racionalidad instrumental superficial, para la cual no importan los pro-

7 Para un análisis de la factibilidad económica (posibilidad del gasto social requerido) pero también de la necesidad de reconocer estructuras de interacción entre variables que suelen ser tratadas como independientes o como exógenas, ver León, Rosero y Vos, 2007. Desde la perspectiva de este trabajo, ese valioso estudio sigue limitando el análisis a relaciones insumo-producto de variables de la economía monetaria (incluida la producción de bienes públicos gratuitos que pueden ser costeados por el gasto social) y predominantemente mercantil, con lo cual el importantísimo sector de la economía subterránea popular donde se juega buena parte de la reproducción y desarrollo de la vida sigue fuera de consideración.

cesos profundos sino los resultados evidentes. Se necesitan diagnósticos, pero otros diagnósticos, participantes, con un soporte teórico crítico donde técnicos, profesionales, agentes políticos y la sociedad (organizada o no) definan los problemas, la dirección deseada de los cambios, las vías y medios para lograrlos y el papel de cada parte en lograrlas dentro de plazos vitales.[8,9]

En tercer lugar, es preciso cambiar la matriz de pensamiento sobre la buena práctica política y su relación con la moral acerca del cambio social. En cuestiones de cambio social es inaceptable la idea de la neutralidad valorativa sobre fines y medios. Y las cuestiones de moral son difícilmente decidibles en base a criterios objetivos (qué meta priorizar, cómo definir calidad de vida, cuánta equidad y cómo lograrla, cuánta y qué tipos de desigualdad son insoportables, qué derechos son inalienables en términos absolutos y cuáles pueden graduarse en su cumplimiento, etc.). Y, sobre todo, ¿quién decide estas cuestiones? Aquí, antes que a la verdad, es inevitable apelar a la democracia, a la construcción de una comunidad política donde quepan todos y se reconozcan mutuamente como miembros de una sociedad sin excluidos.

En cuarto lugar está la cuestión de la eficacia política en la construcción de lo posible. Una administración tecnocrática de modelos ligando variables instrumentales y metas está lejos de movilizar las fuerzas sociales y crear las condiciones de balance de poder necesarias para producir cambios sociales contrarios a las tendencias del sistema de acumulación capitalista periférica vigente en nuestros países. Una estrategia de transformación a mediano plazo (¿dos generaciones?) orientada por el principio e inclusión de todos (no de algún porcentaje mayor)[10] requiere, para ser sostenible, la convocatoria efectiva y creíble de las mayorías de trabajadores del campo y la ciudad, generando "…aspiraciones, expectativas y esperanzas populares…" (Wallerstein, 1998),[11] así como su posicionamiento creciente como sujeto y no objeto de la acción pública y social. En tal sentido, no pueden ser creíbles metas –más o menos ambiciosas- producidas por el mismo sistema analítico que enajenó a las mayorías del sistema de decisiones públicas y lo dejó en manos de expertos. No importa cuántas veces se use la palabra "participación" en los documentos oficiales si no hay efectiva participación, y las metas y calidad de los procesos no son definidos en base al aprendizaje de la sociedad hecha cargo de su propio futuro, con derechos y responsabilidades concientemente asumidos, planteando y asumiendo sus desafíos por voluntad pro-

8 El concepto de corto, mediano y largo plazos fue precisado en la teoría económica neoclásica, referidos a la temporalidad de procesos materiales de inversión productiva. Así, el corto plazo no es un número determinado de meses o años sino que se refiere a un proceso limitado estructuralmente para incrementar la producción mediante la ampliación de la capacidad instalada, pudiendo solo aumentar los factores variables de la producción. Dada la importancia de la temporalidad en esta convocatoria, sería útil debatir acerca de los criterios de clasificación de los tiempos materiales de transformación dentro y entre estructuras y su difícil expresión en tiempos de calendario. En todo caso, habría tiempos distintos para diversos contenidos de las transformaciones políticas, económicas, sociales, culturales, ecológicas, etc. Una referencia significativa en términos de la vida humana son los tiempos de los ciclos de vida: una, dos o tres generaciones.

9 Más allá de las intenciones de muchos de quienes participaron en ese proceso, de hecho las Metas del Milenio fueron resultado de otro ejercicio de sustitución de los pueblos por sus representantes gubernamentales y de diagnósticos y prognosis de expertos siguiendo metodologías economicistas, sin el aporte de los saberes de los sujetos-objeto sociales a los que se pretendía beneficiar. Por lo demás, no hubo diagnósticos estructurales (salvo los pseudodiágnósticos basados en "aprioris" neoliberales), que evaluaran los sistemas y las instituciones, y las causalidades que generaron los problemas (como el libre funcionamiento del mercado, las reformas del Estado, los programas de ajuste estructural, la tendencia a sustituir la política por la gestión pública, etc.).

pia. Las decisiones abarcan desde definir las reglas de las decisiones colectivas hasta elegir las opciones en cada ámbito y para cada problema. Procesos de decisión abiertos, donde la experimentación responsable y el aprendizaje alimentan la creatividad y la capacidad de rectificar y mejorar lo logrado.

En quinto lugar, un desafío que se presenta con el cambio radicalmente democrático en sociedades periféricas es que los sistemas que se deben modificar son complejos, y las interdependencias y consecuencias mutuas entre cambios son difíciles de anticipar y de comprender. Un proceso democrático implica transparencia, participación conciente y, por tanto, comprensión de las mayorías sobre las acciones de transformación, qué se espera de ellas, qué papel debe jugar cada sector en su procesamiento. El maquiavelismo puede rendir frutos, pero sería conveniente suponer que tales frutos van a ser fácilmente reversibles si cambia la relación de fuerzas políticas. La visibilidad de los actores colectivos y los grandes conglomerados de poder económico es tan fundamental como que se creen espacios públicos plurales donde los diversos intereses y valores puedan expresarse. En eso hay un mecanismo ya probado en Brasil en relación a los planes directores que sería una innovación institucional mayor: cuando por ley se establece que un proceso de planificación y/o gestión debe ser participativo, con una adecuada representación de la sociedad involucrada, es posible interponer un recurso legal que anula decisiones que no cumplan con esa condición de construcción y acuerdo participativo según las reglas establecidas.[12]

En sexto lugar, respecto a los tiempos: luego del huracán de la globalización, la escasez de certidumbres y el predominio del pragmatismo que ve la realidad impuesta por los poderes globales y nacionales como la única alternativa ante la cual solo cabe aprender a adaptarse, parece de ciencia ficción que un gobierno proyecte a dos décadas y más. Sin embargo, toda madre piensa en su cotidianeidad por el futuro de sus hijos y nietos. La economía popular es una mezcla de acciones inmediatistas para la sobrevivencia y sueños y acciones (el "irse a volver", la conservación de la tierra o la construcción de la casa propia para heredarla a los hijos, el estudio como inversión para mejorar la calidad de vida de las familias). De la misma manera, amplios sectores de nuestros pueblos participan de imaginarios milenarios en su perspectiva retrospectiva y a futuro. Por último, el conservadurismo y su programa neoliberal tuvieron una clara visión histórica de los avances de las clases trabajadoras durante la posguerra (los "30 dorados")

10 Un ejemplo de meta con pretensión de inclusión total es la de "Hambre cero", planteada en Brasil.

11 Como las que inspiró la Revolución francesa.

12 Esto es muy diferente que "abrir espacios de participación" cuya efectivización depende de la voluntad política de los responsables locales, sectoriales, etc., o de la disposición para participar de una sociedad incrédula. En el caso de Argentina, se dispuso por ley que el principal programa de la política de Economía Social y Desarrollo Local debía ser consolidado y supervisado por consejos locales, pero de varios miles de municipios apenas unos cincuenta implementaron realmente ese espacio, convirtiendo esa propuesta de institucionalización en una formalidad vacía de contenido. Otras formas de "consulta", como las audiencias públicas no vinculantes, son también formas de participación pero de poca efectividad. El Presupuesto Participativo es una forma de institucionalizar una parte del proceso de decisión pública que ha mostrado ser eficaz, aplicabilidad a sociedades y niveles muy diversos de la región, y que es posible superar la contradicción entre las formas de representación electoral (consejos deliberantes locales) y otras formas (como la combinación de asambleas de escala creciente con formas alveolares de representación de abajo arriba y el retorno de las decisiones para su revisión o convalidación).

y actuaron con la perspectiva de avanzar sin otros límites espacio temporales que los que plantean los desbalances insoportables de concentración del poder político, la fuerza militar, la riqueza, y los procesos ecológicos. Son la ciencia y la tecnología las que han retrocedido en el campo de la transformación social progresiva. Por eso es tan significativo que Ecuador se plantee otro horizonte temporal para la política.

Finalmente, es preciso matizar lo dicho hasta aquí: siendo importantes como logros en sí y como condiciones de otro desarrollo, ni la democratización ni el reconocimiento del otro ignorado (las identidades étnicas, de género, de edad, de orientación sexual, etc.) sustituyen la necesaria transformación del régimen de acumulación, y se vacían si no van acompañadas del proceso de reinstitucionalización de lo económico con la protagónica acción de los trabajadores.[13] Para ponerlo en términos de Polanyi, se trata de reabsorber la economía (que se ha venido convertido en un *automaton* autoregulado, particularmente en lo que hace al mercado financiero) en la sociedad (Polanyi, 2003). Pero esa tarea requiere redefinir la buena sociedad, pues la reabsorción progresista de la economía en esta sociedad que produjo la economía de mercado no es suficiente ni posible.

POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

Efectivamente, liberado el mercado capitalista, la economía se ha venido autonomizando de controles políticos y sociales que velen por la cohesión social, y es usual pensar que la economía se autorregula con la ayuda de expertos navegantes que velan por la estabilidad de la moneda y el irrestricto derecho de propiedad privada. En la utopía liberal, la sociedad debería ser una sociedad de mercado, es decir una donde cada persona se ubica según los resultados que haya logrado obtener tomando iniciativas y compitiendo en el mercado. Ante la exclusión masiva y la pérdida de expectativas positivas que han producido 30 años de neoliberalismo, el imperativo de gobernabilidad exige un trabajo de legitimación de ese sistema cercano ya al límite de lo insoportable. Por esa razón, o por razones morales, se admite que el Estado (y crecientemente el mismo capital de manera directa, con la consigna de la "responsabilidad social de las empresas") debe redistribuir algo del excedente acumulado de modo que la injusticia social pueda ser aliviada por una política social compensadora, pero de manera que minimice su costo para el capital.

40 El término "trabajadores" no es aquí usado para referirse exclusivamente a la clase obrera industrial ni a los sectores asalariados, ni a los que tienen menores ingresos. Abarca un amplio espectro de miembros de la sociedad que no pueden lograr la reproducción ampliada de sus vidas sin realizar de manera continuada su fuerza de trabajo, de manera dependiente o autónoma. Abarca a trabajadores dependientes del capital y del Estado, a trabajadores en actividades de producción material o de servicios, así como a trabajadores, predominantemente mujeres, a cargo del trabajo de reproducción doméstica o comunitaria, que produce riqueza y satisfactores de un amplio espectro de necesidades, aunque no bajo forma mercantil (ver Coraggio, 2004).

Dado su proyecto estratégico de ganar la libertad del capital a costa de los trabajadores, la política social neoliberal se ha definido a partir de la pretensión de anular la cultura de derechos humanos universales y de centrarse directamente en carencias extremas de sectores de la población consideradas riesgosas para la gobernabilidad. Esas carencias han sido definidas principalmente en términos de acceso (lo que lógicamente parece un paso previo para la calidad) a condiciones de vida (alimentos, refugio, salud, educación, ingreso de un dólar diario) definidas como *mínimas* (¿básicas?) por técnicos del sistema interestatal y adoptadas por los gobiernos. Se pasó así del Estado garante de derechos universales –reforzados por mandatos de discriminación positiva para algunos grupos específicos de la población que se concretaron en sucesivas declaraciones de derechos sociales– a la adopción de un mandato de asistencia para la sobrevivencia física a los más vulnerables mediante la focalización. Es en la última etapa de ese proceso de redefinición de la política social que aparecen las Metas del Milenio.

El proceso social por el cual sociedades periféricas heterogéneas, con intereses agónicos y antagónicos, iban concretando los derechos que el Estado debía garantizar fue interrumpido violentamente (incluso por dictaduras, comenzando con la de Pinochet en 1973), pero a la vez se empoderó a las élites de especialistas en política social para definir metas cuantificables, como decimos, más en términos de acceso (el caso de la educación es paradigmático y dramático) que de calidad, relevancia, pertinencia y, por tanto, eficacia para mejorar las condiciones de la calidad de vida de los ciudadanos "beneficiarios". La focalización fue el caballo de Troya de los valores del mercado en el ámbito público, con su manto moral de priorizar a los más pobres entre los pobres en un contexto naturalizado de escasez de recursos públicos que fue en realidad una construcción política que respondía a claros intereses económicos y políticos.

Cuando Polanyi planteó la necesidad de un "doble movimiento", por el cual, luego de varias décadas de *laissez faire* la sociedad debía reaccionar protegiéndose del mecanismo autorregulado de mercado, no anticipaba que luego de 30 años de socialdemocracia y socialismo estatista volvería el mercado con fuerza redoblada por la nueva onda de globalización y con toda la potencia de una revolución tecnológica dominada por las grandes corporaciones globales. La catástrofe social, los cataclismos ecológicos y la vulnerabilidad de una economía global dominada por la economía

de casino responden uno a uno a sus anticipos de lo que significaría la mercantilización libre de las capacidades humanas, de la naturaleza y del dinero. Pero lo que no adelantó es que en el segundo doble movimiento, el que parece estar comenzando en esta década en América Latina, ya no tendría sentido la reabsorción de la economía en la sociedad sin transformar la sociedad misma y su imaginario.

Hoy podemos constatar intentos expresos de amplificar la absorción de la sociedad por la economía. Esto se hace evidente cuando la persona se vuelve "capital humano", y se advierte que si no se invierte algo en salud y educación los excluidos no tendrán posibilidad siquiera de competir por los puestos que necesite el capital global. "Invertir en la gente" no se diferencia mucho de invertir en la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo que requiere el capital de modo que haya un mercado realmente competitivo. Y eso se complementa con las nuevas políticas sociales de "formación de patrimonio" individual, que aspiran a que los que construyeron su propia vivienda puedan regularizarla para darla en garantía y acceder al crédito, camino para multiplicar también los aspirantes a ser capitalistas, incrementando la competencia para que emerjan por selección natural una camada de "verdaderos" capitalistas.[14]

Si existe una relación dialéctica entre utopías, teorías, motivaciones y organización para la acción colectiva e individual, si admitimos que un problema que ha caracterizado los 30 horrorosos años 1976-2006 es la hegemonía del pensamiento individualista y mercadocentrista, estos talleres deben partir de una crítica a la economía, la sociedad y la política social neoliberales y reforzar una transición de esquemas conceptuales para pensar en estrategias de transformación estructural y no solo en un mayor progresismo en el gasto social (políticas que favorezcan la sobrevivencia inmediata de los sectores más pobres, los desocupados, las mujeres, los indígenas, los niños, etc.).

Como resultado de 30 años de reingeniería conservadora del Estado, del mercado y sus relaciones con la sociedad, se han generado situaciones de injusticia y de ineficiencia social que trascienden la idea de emergencia coyuntural: concentración de la riqueza, destrucción de las fuerzas productivas logradas mediante la industrialización, mercantilización del sistema político, desequilibrio de ecosistemas, pérdida del desarrollo de capacidades de generaciones de niños desnutridos, individualismo, etc., que llevará varias décadas de acción consistente revertir.

14 Hernando de Soto es un claro exponente de esta propuesta.

Pero en el contexto de este taller consideramos que no es posible separar y tratar con lógicas distintas las respuestas a las graves emergencias sociales que deben ser compensadas inmediatamente de las dirigidas a iniciar los procesos de reversión o de construcción de nuevas estructuras de acción y procesamiento social de lo económico.[15]

Una clave de esta vinculación entre economía y sociedad y entre lo inmediato y lo estructural está, a nuestro juicio, en la revisión del concepto y, por tanto, del esquema que permite pensar lo posible para la reproducción material de estas sociedades: lo económico y su institucionalización en la sociedad.

UNA DEFINICIÓN SUSTANTIVISTA DE LA ECONOMÍA

Entendemos por *economía* el sistema de *instituciones, valores y prácticas que se da en una sociedad* para que sus miembros y la sociedad toda se ubiquen en la división social del trabajo global, organizando la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios a fin de realizar el metabolismo socio-natural (intercambio de energía entre los hombres en sociedad y el resto de la naturaleza), de modo que satisfaga de la mejor manera posible (reproducción ampliada de la vida en cada momento histórico) las necesidades y deseos legítimos de *todos* los miembros de esa sociedad (incluyendo las generaciones futuras).

Un aspecto crucial de ese sistema de instituciones es la manera como pauta las formas de definir, movilizar, distribuir/apropiar y organizar los recursos y capacidades humanas como medios para lograr el fin de la economía.

Siguiendo a Polanyi, la sociedad institucionaliza lo económico de acuerdo a cinco principios (Polanyi solo consideró los cuatro primeros): administración de la unidad doméstica, reciprocidad, redistribución, intercambio y plan (Polanyi, 1992).[16] A continuación sugerimos lineamientos con los que la economía social y solidaria contribuiría a la reinstitucionalización de la economía, construyendo, a la vez, un sector orgánico de economía social y solidaria capaz de disputar recursos y orientaciones públicas con la economía del capital.

- **Administración de la economía doméstica (oikos).**
  Propender a la mayor autarquía de subsistencia posible de las economías domésticas, definidas como la articulación de familias en comunidades o cooperativas, donde cada unidad doméstica

15 Lo que se hace para la emergencia (cómo se alivia el hambre "de corto plazo" según el BM) puede ser contradictorio con la puesta en marcha de procesos de desarrollo de autonomía material y política de los sectores populares; la concentración en la problemática del acceso al sistema educativo de los excluidos puede posponer programas de reforma estructural de todo el sistema educativo, que no puede ser dividido en segmentos y secuencias (los profesores del futuro se están formando en los primeros años de la escuela primaria, en la secundaria y en la universidad).

16 Ver también Laville, comp. (2004). Los lineamientos sobre cómo avanzar en cada principio de institucionalización fueron tomados de Coraggio (2007).

o comunidad procura atender a sus necesidades con sus propios recursos, particularmente su trabajo. En lo que se refiere a alimentación, esto implica recuperar la producción con biodiversidad y evitar caer en la especialización extrema para el mercado. Esto se facilita en las unidades rurales, pero puede aplicarse incluso a unidades domésticas urbanas, como muestran los programas de huertos familiares o comunitarios que producen frutas, verduras, hortalizas y ganadería menor (para el autoconsumo de sus trabajadores o asociados a comedores escolares y hospitalarios, abasteciendo redes de intercambio dentro de asociaciones barriales, etc.). En lo que hace a la vivienda y el hábitat, implica transferir recursos de materiales, financieros y técnicos, que permitan mejorar sustancialmente las condiciones de habitabilidad de los sectores populares rurales y urbanos a través de la autoconstrucción preferentemente comunitaria en base a los materiales que provee el propio medio local.

- **Reciprocidad**
  Propiciar las relaciones de reciprocidad, basadas en la simetría de las donaciones y ayudas mutuas. En esas relaciones, de fuerte presencia en el mundo popular, se da y recibe y se atiende al otro como a uno mismo, sin que haya reglas de intercambio como las de mercado, combinando el acceso a seguridad y a bienes necesarios o deseados con el tejido de lazos sociales que permiten la convivencia entre las comunidades, la seguridad ante emergencias personales, etc. El regalo o el servicio voluntario al otro vincula y obliga, de lo cual la minga es testimonio vivo en el mundo andino. La donación debe evitar la unilateralidad (las transferencias de recursos para cumplimentar derechos ciudadanos o comunitarios no son donaciones sino efectivización de derechos) para no realimentar el clientelismo político.

- **Redistribución**
  Profundizar la redistribución progresiva, con el Estado desempeñando el papel de centralizador y recaudador de recursos financieros de los que más tienen para redistribuirlos de manera que las comunidades se reproduzcan mejor. Se combinará la distribución a individuos (como el reconocimiento pleno del trabajo de reproducción que hacen las mujeres en los hogares) con la constitución de fondos de desarrollo –a fondo perdido y revolventes– a nivel de comunidades o asociaciones,

permitiendo que éstas se fortalezcan al poder decidir de manera autónoma el mejor uso de esos recursos. Otra vía será la inversión pública de bienes públicos (educación, salud, transporte, energía, agua, servicios sanitarios, acceso de la tierra a quien trabaja con ella, justicia, seguridad social, etc.) acordada y dirigida al fortalecimiento de las capacidades y el acceso a recursos.

- **Intercambio**
  Regulación del intercambio en los mercados, interviniendo desde Estado y sociedad para evitar tanto abusos de monopolios, intermediarios e importaciones que son competitivas en base a la sobreexplotación de trabajadores o la expoliación de recursos naturales en otros países, como la competencia ruinosa entre la pequeña producción, organizando y vinculando directamente la producción con la demanda local, regional e incluso internacional en una relación virtuosa de responsabilidad por el otro, donde los precios de intercambio entre oferentes y demandantes se fija no por el juego mecánico de la oferta y la demanda en un campo competitivo en que cada uno busca obtener ventaja, sino siguiendo criterios de precios justos, vinculados principalmente al trabajo directo e indirecto que insume la producción y circulación de bienes y servicios. Las imperfecciones del mercado por la desigual distribución del poder y los recursos hacen necesario regular los mercados y favorecer la consolidación de poder de compra o venta colectiva de parte de la economía popular. La vigilancia sobre las actividades agiotistas deberá unir la presencia de la sociedad organizada con el poder legítimo del Estado. La reingeniería del sistema financiero, canalizando el ahorro popular hacia la economía social, es otra línea de prioridad. Especial atención tiene aquí la organización de formas comunitarias de autogestión de necesidades básicas de los ciudadanos (cooperativas locales de servicios públicos, grupos de compra conjunta, redes de trueque y moneda social, etc.).

- **Plan**
  Planificación participativa y normatividad, basada en el reconocimiento de las organizaciones y redes de la economía social y solidaria, su organicidad y representación en el espacio de definición de políticas públicas, y la coordinación conciente de las acciones económicas de los múltiples agentes independientes para aunar fuerzas y recursos, organizando la división social del

trabajo dentro de las microregiones y entre ellas, produciendo bienes colectivos, evitando la competencia destructiva, anticipando, regulando o evitando efectos socialmente no deseables del juego de mercado.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN CONTRAPOSICIÓN CON LA POLÍTICA SOCIAL NEOLIBERAL

Si, de manera consecuente con lo dicho anteriormente, se nos pidiera definir una utopía para la economía social y solidaria podríamos adelantar como rasgo fundamental que es una economía donde la combinación de principios de institucionalización y en particular el mercado está subordinada a la lógica de reproducción de la vida de todos, donde las diversas motivaciones humanas coexisten y se integran en diversas culturas (no se aspira a la homogeneización global), donde el afán de lucro es una entre otras, pero ubicada entre otras motivaciones y claramente limitada por la racionalidad reproductiva intergeneracional, donde los trabajadores se organizan y autogestionan sin el dominio de patrones, en una multiplicidad de formas de producción y reproducción. Por contraposición a la economía del capital, ésta sería una economía de la vida y el trabajo. Dicho lo cual, la coherencia indica que esta u otras propuestas son solo eso, propuestas para el debate, y que una utopía tendrá efectos organizadores del pensamiento y la acción cuando logre hegemonía en un sistema democrático, siendo posible que coexistan varias que comparten algunos principios, valores y objetivos estratégicos. Los rasgos indicados no incluyen ni la abolición del mercado ni del dinero, aunque propugnan su regulación y la derrota de la propuesta neoliberal del mercado total, para la cual todas las actividades humanas deben organizarse como un mercado y todos los productos ser producidos como mercancías.

Otras diferencias básicas con el pensamiento único son: el concepto de riqueza no se limita a la riqueza mercantil y al valor de cambio, sino que incluye todos los bienes y servicios útiles para satisfacer –directa o indirectamente– necesidades y deseos legítimos de los miembros de la sociedad; la calidad de vida no se vincula exclusivamente al momento de consumo, sino que incluye las formas de realización de las capacidades humanas y su desarrollo (condiciones de trabajo), los modos de consumo y los sistemas culturales de socialización y de estructuración de la personalidad.[17]

Desde esta perspectiva, la usual combinación de una tasa de crecimiento del PIB (riqueza mercantil que excluye una parte funda-

17 Algunas de estas condiciones son de imposible separación en la realidad, aunque analíticamente permiten aproximaciones disciplinarias que, sin embargo, deben ser articuladas en un trabajo interdisciplinario, no economicista. Los importantes avances desde la perspectiva del desarrollo humano incorporan variables "no económicas" para el pensamiento único, pero que la economía social y solidaria sí considera económicas.

mental de la economía real) con políticas sociales asistencialistas, compensatorias y focalizadas (que confirman la dualidad social y el carácter estigmatizante de las intervenciones públicas) habría demostrado ya su ineficacia social: esa economía no cumple con el sentido primordial de resolver las necesidades y deseos legítimos de todos los ciudadanos ni resguarda el sustrato natural que requiere la conservación de la vida intergeneracionalmente.

En cuanto a los enfoques redistribucionistas, que antes que focalizar en sectores indigentes para que superen algunas carencias elementales, proponen asegurar una distribución más igualitaria de los ingresos generados por la economía (como las propuestas de salario ciudadano), siguen sin salir de la esfera del valor de cambio, no reconocen la riqueza material producida fuera de esa esfera ni diferencian entre estructuras de producción y trabajo alternativas como componente de la calidad de vida, incluyendo valores comunes como la soberanía o la autodeterminación.

La economía social y solidaria incluye mecanismos redistributivos, no solo desde la perspectiva de la solución de problemas individuales, sino como reaseguro de la reproducción de una sociedad más igualitaria, cohesionada por la solidaridad y la justificación de las diferencias resultantes, y pone el acento en las relaciones sociales de producción, circulación y consumo.

La economía social y solidaria es, entonces, un modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios, no en base al motivo de lucro privado, sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades, para resolver las necesidades materiales y a la vez estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno.

La promoción socioeconómica así encarada atiende tanto las necesidades materiales como los valores y relaciones sociales, y su coherencia ética exige que los programas concretos sean acordados conjuntamente entre las instancias públicas y las diversas organizaciones de la sociedad en cada nivel de decisión relevante, con especial atención al nivel local. Siendo necesario que el Estado proponga líneas de acción y asignación de recursos, su diseño y

aplicación contará con las capacidades, recursos e iniciativas populares y atenderá a las prioridades y formas de acción conjunta acordadas democráticamente por los actores de base expresando sus valores culturales. Diversas formas de presupuestación, programación y gestación participativa serán diseñadas, sin modelo previo, con los actores, asumiendo públicamente compromisos de lado y lado que podrán ser monitoreados por la población.

Mientras en la política neoliberal se hablaba, sin lograrlo, de la inclusión en el sistema excluyente de mercado, en esta concepción se trata de la inclusión en una sociedad multicultural pero igualitaria, a través del reconocimiento y articulación de sistemas de producción alternativos, con la mira puesta en los derechos sociales y políticos, individuales y colectivos, que deberán desarrollarse simultáneamente. No hay contradicción entre individuos y comunidades a las que pertenecen si predominan valores y relaciones de solidaridad. El Estado cumplirá así con su obligación de garantizar la efectivización de los derechos de la ciudadanía y de las comunidades que establecen los compromisos constitucionales y legales, fuera ya de un sistema estigmatizador, fortaleciendo la autodeterminación de las comunidades de producción y reproducción.

ALGUNAS PROPUESTAS

Se trata de proponer y asumir políticas socioeconómicas, dirigidas a construir un sector de organizaciones económicas basadas en el trabajo asociado, autónomo de patrones capitalistas, orientadas no por el lucro sin fin sino por la resolución siempre mejor de las necesidades de sus miembros, y a la vez articuladas en redes y acciones colectivas dirigidas a la resolución solidaria de las necesidades de todos.

Este sector en construcción cuenta con el trabajo reproductivo (trabajo de producción de valores de uso para el propio consumo), el mismo que ha venido reproduciendo la fuerza de trabajo para asalariar.[18] Cuenta también con una base ampliamente extendida de emprendimientos individuales y familiares con los que en buena medida se conforma el llamado sector informal. Cuenta con una masa de trabajadores desocupados con experiencia de trabajo, así como de jóvenes sin experiencia ni formación laboral. Cuenta con la motivación de la reproducción ampliada de la vida propia y de los descendientes.

18 La importancia del trabajo reproductivo, ignorado por la contabilidad social centrada en la riqueza mercantil, ha sido estimada en un 20% en Argentina o un 40% del PIB en Francia. Si hace falta un dato: es esta economía popular, con estrategias de sobrevivencia internacionales, la que genera las remesas que aumentan la entrada de divisas de muchos de nuestros países.

Cuenta con las redes que se han ido tejiendo para mejorar las probabilidades de supervivencia: cooperativas, mutuales y asociaciones tradicionales de diverso tipo, y una gran proliferación de otras informales: compra y/o comercialización conjunta, ayuda mutua, grupos de crédito solidario, mercados de trueque o con moneda social local, redes de madres cuidadoras, de ayuda escolar, de construcción de infraestructura para el consumo o la producción local, redes de educación popular, red global de software libre (que incorpora a más de 30.000 programadores y se basa en la reciprocidad de sus integrantes que comparten sus productos), construcción del propio hábitat (en casos como Villa El Salvador, que abarca hasta 700.000 habitantes), redes de comercio justo, instituciones de presupuestación y gestión participativa de recursos públicos, etc., etc.

Las unidades domésticas cuentan además con viviendas, tierras, conocimientos prácticos, y sus estrategias de sobrevivencia han multiplicado los microemprendimientos que atienden a una lógica internamente solidaria pero dispuesta y expuesta a una feroz competencia externa en el mundo informal que caracteriza a la economía popular dentro de la economía capitalista. El imaginario que acompañó la instauración del neoliberalismo acentuó el individualismo en general, aunque también dio lugar a respuestas solidarias.

La subjetividad de la solidaridad –individual y colectiva– debe construirse junto con las nuevas formas económicas, no está disponible y lista para actuar ni es fácil de lograr, pero es posible (ver Veríssimo Veronesse, 2007). El movimiento de reforma urbana en Brasil, que viene logrando afirmar el derecho a la ciudad en base a la Constitución del 89, o las centrales de trabajadores que incorporan a los movimientos de desocupados en Argentina (CTA), los movimientos por los derechos humanos, o los movimientos que luchan por la tierra para el que la trabaja (MST en Brasil), los movimientos de usuarios de servicios públicos, de consumo responsable, de comercio justo, los movimientos ecologistas, étnicos, feministas, de cuestionamiento de la deuda externa, etc., vienen desarrollándose y haciendo contribuciones valiosas a las luchas por otra economía, realizando asimismo aportes significativos en el campo teórico. El trabajo de técnicos y profesionales de programas sociales en el territorio comienzan a generar una nueva cultura de la responsabilidad profesional y del intercambio de saberes (como es el caso de programas sociales para la pequeña agricultura familiar en Argentina).

La política social neoliberal ha incorporado recientemente variantes de la economía social, pero entendida como microempresarialismo de los pobres. La monetarización de una parte del gasto social bajo la forma de subsidios o bonos (principalmente focalizados en madres indigentes) ha ido acompañada de la proliferación del microcrédito, en muchos casos perdiendo su vocación redistribucionista inicial y tomando formas abiertamente comerciales. Es imprescindible resignificar esos recursos desde una perspectiva no asistencialista.

Existen diversas corrientes de la economía social en la región, y un tema que las diferencia es el papel del Estado. En nuestra perspectiva, sin una política pública que redistribuya recursos del sector de economía empresarial capitalista y del mismo sector público (rentas captadas de los sectores primarios concentrados) al sector de economía social, los tiempos de maduración de esa organicidad y de nuevas subjetividades serán insoportablemente lentos y los procesos de deterioro seguirán operando efectos regresivos sobre la economía popular. Buenas tierras, crédito en cantidades suficientes para emprendimientos colectivos y a tasas subsidiadas, fondos para el financiamiento de programas participativos de desarrollo local, con un componente de soberanía alimentaria imprescindible para ganar autonomía, educación pertinente y de alta calidad, adecuada a los ciclos productivos y reproductivos, plataformas locales o regionales de investigación, asesoría técnica y servicios productivos disponibles de manera permanente, un sistema de seguridad social universal que cubra a todos los ciudadanos por igual, regulación del mercado de trabajo, formas de ingreso mínimo vinculadas a actividades de producción o reproducción, una política fiscal efectivamente redistributiva, amplitud en las formas de apropiación y propiedad, reconociendo formas de "propiedad" comunitaria, patrimonio cultural y ecológico, recuperación del conocimiento como bien libre, normativa que reconozca fácilmente los emprendimientos de la economía social y solidaria, control de las tasas de servicios públicos de primera necesidad (agua, energía, transporte, etc.).

Siempre será necesario contar con redes de asistencia para catástrofes, para grupos en riesgo por situaciones particularmente difíciles (como los refugiados), pero lo que la economía social y solidaria propone no es que desaparezca sino que se transforme el grueso de la política social asistencialista y focalizada en una política pública, no centralista sino con un centro estratégico abierto

a la participación y la creatividad de grupo, localidades y regiones, dirigida a la construcción socialmente conciente de otra economía, cuyo inicio es el desarrollo de sectores cada vez más potentes y solidariamente orgánicos de trabajadores autónomos asociados, de comunidades étnicas, territoriales, capaces de gestionar sus propios recursos y de incidir en los recursos públicos, a la vez que de poner límites al capital depredador de las capacidades humanas y naturales.

Construir esa economía requiere poder social, ideológico y político. A ello puede contribuir la formación de una *alianza progresiva,* integrada por múltiples actores colectivos, sociales, culturales, económicos y políticos, que a pesar de sus diferencias y conflictos de intereses, o de otro tipo, se sostenga en base a ciertos acuerdos básicos compartidos que los constituyen en una comunidad política democrática capaz de definir senderos de acción política orientados éticamente por lograr una sociedad más justa, más igualitaria, más democrática, donde todos estén social y económicamente incluidos y se den modos de acción conjunta, sea mediante convergencias programadas o circunstanciales en el marco de ese objetivo compartido.

Un gran acuerdo básico requerido es el relativo a los criterios de legitimidad de las acciones de personas y grupos en los diversos campos de acción –económico, político, social– (ganancias razonables del capital privado, transparencia y equidad en las acciones públicas, formas de protesta, manifestación y acción social, participación en lo público, etc). Institucionalizar de otra manera lo económico implica otros valores, otras prácticas innovadoras y que desafíen el sentido común neoliberal.

La calidad de la comunicación, el reconocimiento del otro no como antagónico sino como un otro agónico y el carácter reflexivo de esta alianza son también fundamentales. Igualmente, las capacidades de diálogo, de aprendizaje compartido, de negociación entre sí y con otros, la posibilidad de combinar organización permanente con flexibilidad, dado que más que una mega organización la alianza es una red de organizaciones, personas y grupos que en determinadas coyunturas pueden converger y producir efectos de transformación que establezcan nuevos límites estructurales.

REFERENCIAS

- Coraggio, José Luis (2004), De la emergencia a la estrategia, Buenos Aires, Espacio Editorial.-
- ——— (2007) "Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias", artículo presentado en el Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, organizado por FLACSO-Ecuador (50 aniversario de la FLACSO), Quito, 29-31 de octubre.
- Dussel, Enrique (1998), Ética de la liberación. En la edad de la globalización y de la exclusión, Madrid, Editorial Trotta.
- Hinkelammert, Franz J. (1984), Crítica a la razón utópica, San José, DEI.
- Laville, Jean-Louis, comp. (2004), Economía Social y Solidaria. Una visión europea, colección Lecturas sobre economía social, Buenos Aires, UNGS / ALTAMIRA / OSDE.
- León, Mauricio, José Rosero y Rob Vos (2007), "El reto de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en Ecuador. Un análisis de equilibrio general de los requerimientos de financiamiento", Quito y Nueva York, mayo.
- Polanyi, Kart (1992), La Gran Transformación, Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo, México, Fondo de Cultura Económica.
- ——— (2003), La Gran transformación, México, Fondo de Cultura Económica.
- Veríssimo Veronesse, Marilia, org. (2007), Economía Solidaria y Subjetividad, Buenos Aires, UNGS / Altamira.
- Wallerstein, Immanuel (1998), Utopística o las opciones históricas del siglo XXI, México, Siglo XXI editores.
- ——— (2003), El sujeto y la ley. El retorno del sujeto reprimido, EUNA, Heredia.

Artículo 5

RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Ernesto Cohen*

INTRODUCCIÓN

En la primera parte, el trabajo analiza algunas características de las sociedades latinoamericanas: la situación del empleo, de la pobreza, de la desigualdad y del gasto público social.

La segunda parte se centra en las restricciones que existen en el combate a la pobreza, distinguiendo las que son de naturaleza estructural de aquellas otras que afectan al diseño y gestión de las políticas sociales.

Lo anterior permite que en la tercera parte se plantee la necesidad de llevar a cabo un giro copernicano en materia de gestión de las políticas sociales. Se postula, asimismo, la evaluación centrada en el análisis comparativo de los proyectos, lo que se relaciona básicamente con el seguimiento y la evaluación de impacto.

La recomendación es que, si bien debe reconocerse que las políticas sociales no pueden asumir por sí solas, al margen del crecimiento económico y de las características del modelo de desarrollo que se esté aplicando, la responsabilidad de la superación de la pobreza y de la exclusión, debe reconocerse: a) que ellas cumplen un papel fundamental, incluso como prerrequisito del crecimiento económico en una época en que el conocimiento es un factor fundamental para poder mejorar la productividad e insertarse en el modelo globalizado; b) que la forma en que se las lleva a cabo en la actualidad adolece de limitaciones importantes, tanto en cuanto a la eficiencia en la utilización de los recursos, como en el

* Profesor investigador de FLACSO, Sede Chile.

impacto de los programas. Este trabajo busca enfatizar, justamente, aquellos aspectos que no pueden dejar de considerarse para permitir que las políticas sociales alcancen realmente los objetivos para los cuales están diseñadas.

LA POBREZA Y SU CONTEXTO EN AMÉRICA LATINA

• Situación del empleo

El mercado laboral latinoamericano muestra varias peculiaridades. Por un lado, sigue siendo notable su heterogeneidad. Hay un aumento de la ocupación informal, que pasa del 30% en 1980 al 47% en 2003 (OIT, 2004). También se ha incrementado el desempleo, que creció de 6,9% a principios de los años noventa a 10,5% en 2004 (OIT, 2004).

En segundo lugar, conviene destacar el sorprendente aumento de la ocupación en los países latinoamericanos, que ha sido de alrededor de 3% anual durante la década de los años noventa. Sin embargo, el producto por persona empleada prácticamente no ha crecido, como resultado de la dicotomía que muestra, por un lado, un sector moderno donde se crean pocos empleos con un elevado producto por persona empleada y que paga salarios elevados y otorga protección adecuada y, por otro, un sector informal, con bajo producto por persona y bajo salario, la única alternativa disponible para una importante proporción de quienes intentan ingresar al mercado laboral.

Vale la pena relievar que la antigua interpretación de que existe una relación positiva entre crecimiento económico y crecimiento del empleo formal, que llevaría a la desaparición en el largo plazo del sector informal, no encuentra sustento empírico. Aunque existe crecimiento económico, éste no parece bastar para disminuir la informalidad.

El producto por persona empleada crece mucho en el sector moderno de la economía, pero se mantiene estable para el conjunto, al mismo tiempo que crece poco el desempleo abierto. Por lo mismo, cabría concluir que el producto por persona empleada disminuyó en el sector informal.

Ha habido, asimismo, un fuerte incremento del empleo femenino en las últimas dos décadas. Independientemente de la fase del ciclo económico, ha crecido, en general, a un ritmo de alrededor de 4% anual. Esto constituye un cambio cultural importante, todavía matizado por problemas, como por ejemplo las menores remuneraciones que se pagan a las mujeres. Éstas, por otro lado, contribuyen con alrededor de 30% de los ingresos que obtienen aquellos hogares donde ambos cónyuges trabajan, lo que en muchos casos resulta clave para salir de la pobreza. Respecto a la ocupación conviene hacer varias precisiones. Este tema de la densidad ocupacional, esto es, la cantidad de ocupados en relación al total de miembros del hogar, es un factor clave para entender las características que presenta la distribución del ingreso, sobre lo que se vuelve más adelante.

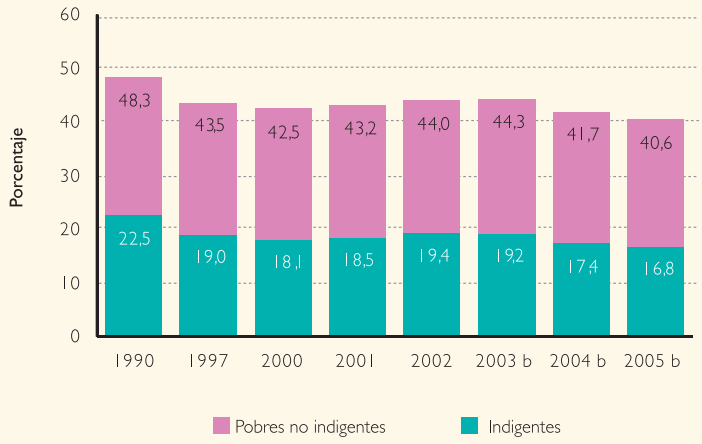
También aumentan crecientemente los hogares con jefatura femenina. Otro elemento que se debe destacar es la carencia de protección social que afecta a un sector importante de la fuerza laboral latinoamericana.

• Evolución de la pobreza

En América Latina, la pobreza se incrementó rápidamente durante la década de los ochenta, luego experimentó una reducción gradual con la recuperación del crecimiento económico entre 1990 y 1997, pero este avance se interrumpió nuevamente en el quinquenio que siguió a la crisis asiática, durante el cual los niveles relativos de pobreza seguían estando por encima de los de 1980.

Sin embargo, en el último trienio hubo un cambio de tendencia. En 2002 eran pobres e indigentes el 44,0 y el 19,4% de la población, respectivamente. Pero el crecimiento de 2004 ha hecho que, a fines de 2005, los afectados por la pobreza representen el 40,6% de la población latinoamericana y los indigentes sean el 16,8% (gráfico 1). Estas cifras son las más bajas desde inicios de la década de los ochenta. El número de pobres e indigentes llegaría a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente (gráfico 2), esto es, más o menos los existentes en 2001 (CEPAL, 2005).

GRÁFICO 1.
AMÉRICA LATINA[a]: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA[b] Y LA INDIGENCIA, 1990-2005[c] (porcentaje de personas)

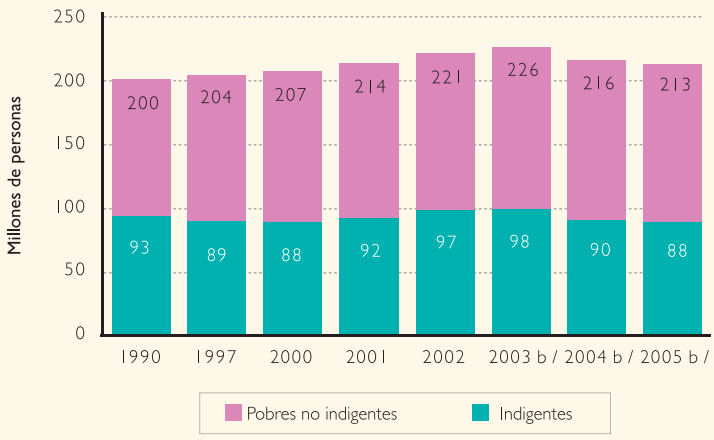


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a) Estimación correspondiente a 19 países de la región.
b) Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.
c) Las cifras de 2005 son una proyección para todos los países y las de 2003 y 2004 son estimaciones preliminares para algunos y proyecciones para otros.

Otro indicador de la mejora de la situación de pobreza se tiene con la reducción generalizada de las necesidades básicas insatisfechas. La comparación de las cifras registradas en torno al año 2002 y las de comienzos de la década de 1990 muestra una disminución del porcentaje de personas con carencias críticas en todas las dimensiones analizadas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

GRÁFICO 2.
AMÉRICA LATINA[a]: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA,[c] 1990-2005[c] (porcentaje de personas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a) Estimación correspondiente a 19 países de la región.
b) Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.
c) Las cifras de 2005 son una proyección para todos los países y las de 2003 y 2004 son estimaciones preliminares para algunos y proyecciones para otros.

• El papel de la desigualdad

Suele repetirse que América Latina es la región más desigual del mundo: el 10% más rico capta, en la mayoría de los países, más del 35% del ingreso total y, en general, lo que percibe ese estrato es 20 veces superior a lo que recibe el 40% más pobre. Sin duda, existe gran heterogeneidad entre países de la región y es probable que esas diferencias expliquen, por lo menos en parte, la dispar elasticidad que se vio anteriormente entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

"Actualmente, ningún país latinoamericano tiene niveles de desigualdad inferiores a los de hace tres décadas y, en muchos, estos niveles son superiores" (Ocampo, 2004: 39).

Hoy el tema de la distribución del ingreso ha vuelto a ganar espacio como objetivo de la política pública, y se lo relaciona tanto con el crecimiento como con la pobreza. Se afirma que una distribu-

ción del ingreso más igualitaria promueve el crecimiento económico: "cuanto más desigual sea un país, menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza" (Lustig *et al.*, 2001). Otros sostienen que no es posible para América Latina superar tasas de crecimiento de 3 o 4%, justamente porque la mitad de su población no participa en el esfuerzo de crecimiento debido a su escasa participación en el ingreso nacional y a su pobreza (Birdsall, N., R. David y R. Sabor, 1995).

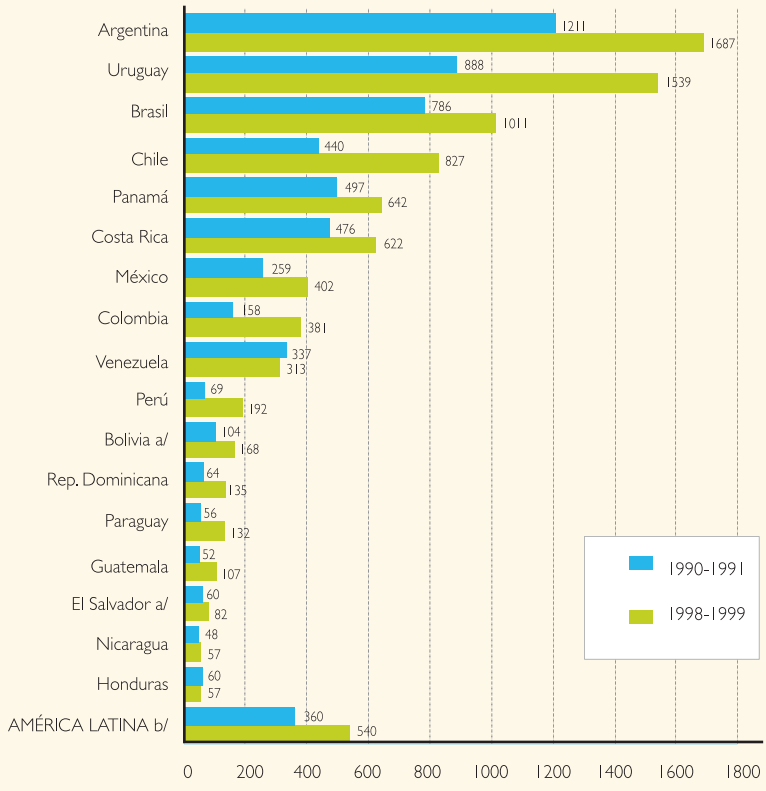
También se ha argumentado que existiría una pobreza "innecesaria" en América Latina (Berry, 1997), ya que de haberse mantenido la [ya concentrada] distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento del número de pobres derivado de la crisis habría sido un 50% inferior (Londoño y Szekely, 1997). También se ha recordado que "…si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente" (BID, 1998).

A partir de esos argumentos suele haber consenso en postular que debe modificarse la distribución de la renta. Pocos estarán en desacuerdo con ello, por cuanto parece evidente que si la renta estuviera mejor distribuida, la pobreza sería menor. Especialmente en los países de gran tamaño, mejorarían las condiciones de desarrollo económico porque aumentaría la demanda interna.

• El gasto público social

El gasto social regional ha tenido en los últimos años una evolución peculiarmente favorable. Como se recuerda, luego de su reducción en muchos de los países durante la crisis de la década precedente, la región ha destinado los mayores recursos de su historia a lo social, tanto si se los mide por su participación en el PIB como por la cantidad de dólares per cápita asignados para tal efecto. El gasto social por habitante (gráfico 3) aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 a 540 dólares per cápita en el promedio regional, y solo en dos países se registró una disminución en términos reales. Su aumento fue superior al del producto por habitante. Por ello, a lo largo del decenio de 1990 se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10,4 a 13,1% del PIB. Es evidente que existen significativas variaciones nacionales en la magnitud del gasto, según los países. Mientras que en Argentina y Uruguay (hasta la crisis iniciada a fines de 2001) superaba los 1.500 dólares por habitante, en El Salvador, Honduras y Nicaragua no alcanza a los 100 dólares.

GRÁFICO 3.
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE, 1990 - 1991 Y 1998 -1999 (en dólares de 1997)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) base de datos sobre gasto social.

a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.
b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

RESTRICCIONES "DURAS" DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Cuando se analiza la manera de enfrentar la exclusión que afecta a importantes grupos de latinoamericanos, conviene tener presente que existen dos tipos de restricciones que limitan las acciones que se lleven a cabo.

Unas son "duras" o de tipo estructural, vale decir, que no puede esperarse que tengan resultados inmediatos, sino en el largo plazo.

Esto, empero, no sería razón suficiente para postergar la puesta en práctica de las acciones pertinentes, ya que el largo plazo es la suma de los cortos plazos y, si no se comienza ya, no se obtendrán los resultados buscados en el momento en que ellos hubiesen podido alcanzarse.

Las otras restricciones son "blandas", vale decir, que pueden lograrse resultados inmediatos o en plazos breves. Estas restricciones tienen que ver con el diseño y la gestión de las políticas sociales.

Dado que son más fácilmente implementables, parece conveniente prestar especial atención a las restricciones que afectan su diseño y gestión, y recomendar formas de superar tales limitaciones para contribuir así al logro de sus objetivos.

Tal como se mencionó, al tratar sobre el comportamiento que ha tenido la desigualdad en los países de América Latina, bastaría incidir sobre ella para generar un ciclo virtuoso que redundaría en la disminución de la pobreza. Pero esa hipotética situación favorable no es fácil de lograr en la práctica. No se puede cambiar la distribución de la renta de un momento para otro. Hay factores determinantes –de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional, ocupacional y de brecha de remuneraciones– que resultan difícilmente modificables en plazos cortos.

Un factor determinante de la concentración que muestra la distribución del ingreso latinoamericana tiene que ver con que la distribución del patrimonio es todavía más concentrada.

En segundo lugar, hay que mencionar un factor demográfico. Existen muy fuertes diferencias de tamaño entre los hogares pobres y no pobres. La reproducción de la base poblacional de estos países ha quedado en manos de los hogares con menor renta, que tienen el mayor número de miembros. Los que están por debajo de la línea de pobreza tienen cinco o más miembros.

La tendencia a la desigualdad no es exclusiva –por lo menos hoy– de América Latina. Se está dando también en el mundo desarrollado, aunque a partir de otros niveles de concentración. En los Estados Unidos, por ejemplo, varios analistas han hecho notar que las tecnologías de la información incrementan las oportunidades de empleo e ingresos para los "analistas simbólicos", como se designa a aquellos trabajadores altamente calificados dedicados a producir bienes inmateriales intensivos en conocimiento (Reich, 1993). A la inversa, los obreros de la línea de montaje son afecta-

dos por la creciente exigencia de tener calificaciones informáticas, y por el traslado de los procesos rutinarios de producción a otros países con mano de obra más barata e impuestos menos pesados (Thurow, 1992). Asimismo, en la Comunidad Europea se han percibido notables diferencias entre "las retribuciones de los sectores acomodados de la población [que] están aumentando de manera significativa" y las posibilidades de ocuparse, las características del tipo de empleo que consiguen, y las remuneraciones que obtienen las personas del 40% inferior (Dahrendorf, 1996). Por ello, ha surgido la discusión sobre la desigualdad "tolerable" en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998). [1]

RESTRICCIONES "BLANDAS" Y LAS FORMAS DE ENFRENTARLAS

• El proceso de la gestión social

Todo programa social se implementa para alcanzar sus objetivos de impacto, y para ello se lleva a cabo una serie de procesos en los que se utilizan los insumos, esto es, recursos de todo tipo (humanos, materiales, equipos y servicios) medidos en unidades físicas (cantidad y calificación del personal, metros cuadrados y calidad de la infraestructura, y otros) que posteriormente son traducidos en valores monetarios (costos del proyecto).

Los procesos organizan los insumos por medio de actividades, incluyendo procedimientos, normas y reglas que regulan y viabilizan su realización para alcanzar un fin determinado. Las actividades son articuladas entre sí a través de los procesos y permiten, de manera directa o indirecta, transformar los insumos en productos. Son, por lo tanto, una producción intermedia, dado que constituyen una condición para la generación de los productos finales.

La relación insumo-producto es la combinación de cantidades y calidades de insumos que se requieren para obtener un determinado producto. Dicha relación refleja la tecnología de producción utilizada por el proceso de gestión. Los productos son los bienes y servicios finales que se entregan a la población destinataria.

El impacto son los cambios atribuibles al proyecto registrados en su población objetivo, o que alteran otros aspectos de la realidad, no previstos en el diseño del proyecto. Cuando la característica del producto entregado requiere de un cambio de conducta en la población, es necesario considerar los efectos que corresponden

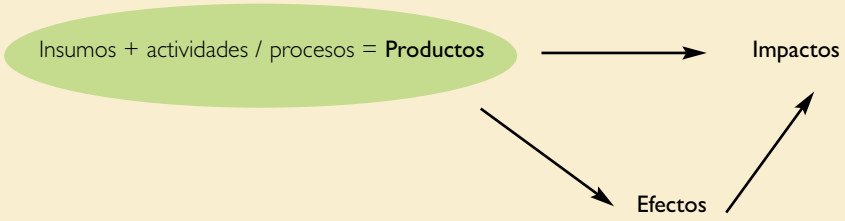
1 Como contraargumento puede mencionarse que una edición reciente de la revista alemana Der Spiegel titulaba en su portada: "Bien formados, exitosos y cesantes", haciendo referencia a la situación de muchos jóvenes ejecutivos frente al proceso de fusiones entre grandes conglomerados. En un mundo lleno de incertidumbre y volatilidad, ni siquiera los analistas simbólicos pueden sentirse seguros.

al grado de uso de los productos y a las conductas que éstos generan en los usuarios que influyen en el impacto del proyecto.

La relación entre productos e impacto es una estimación que debe ser explicitada en la evaluación ex ante y verificada durante la evaluación ex post.

La gestión debe asegurar que estos productos, efectos e impactos sean coherentes con los objetivos del programa y que todos sus componentes, así como la conducta de los actores y las organizaciones externas vinculadas –que están participando en actividades de producción o distribución, o en ambas– se orienten y contribuyan a dicha misión. En la gráfica siguiente se presenta el proceso productivo de la gestión social y su relación con el impacto.

EL PROCESO PRODUCTIVO DE LA GESTIÓN SOCIAL

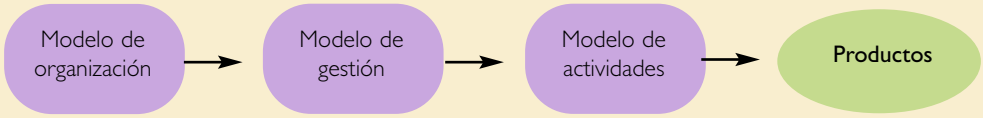


Los modelos de organización y gestión de las políticas sociales

Tradicionalmente se suele asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, sus preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa, y no prestan la atención que corresponde al impacto sobre sus destinatarios. Suponen que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de bienes o servicios a los niveles de cobertura prefijados. Esta concepción hace que el análisis de la gestión se centre en la eficacia y en la eficiencia de la generación de los productos (bienes o servicios) y no en el impacto.

Lo anterior se plasma en dos pautas recurrentes: la adopción de un modelo monolítico de organización y gestión para los programas sociales y la utilización como criterio para monitorear y evaluar el rendimiento al medir a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un período de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de producto.

EL "ESQUEMA TRADICIONAL" SIGUE LA SIGUIENTE LÓGICA:



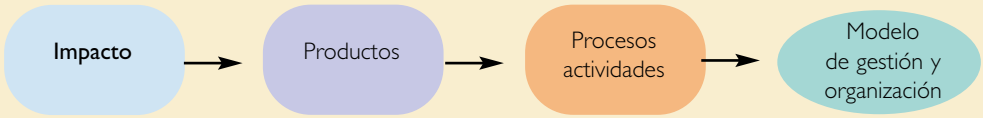
Esta estructura secuencial destaca que los programas y proyectos se insertan en un marco institucional –generalmente un ministerio social– que tiene previamente definidos sus modelos de organización y gestión. En este marco se configuran los procesos y actividades destinados a transformar los recursos en bienes o servicios (productos) que se entregarán a la población destinataria, asumiendo que producirán el impacto propuesto.

Pero en la práctica no sucede así. Las evaluaciones efectuadas sobre programas sociales en América Latina muestran que es un error suponer que habrá impacto. Para saber si realmente lo hubo, hay que efectuar un análisis específico utilizando los modelos elaborados para tal finalidad (experimentales, cuasi experimentales y otros).

• Un giro copernicano en la gestión social

Tal como se vio, la mera entrega de productos nunca garantiza el logro del impacto perseguido. A continuación se presenta un enfoque más complejo de la gestión social, a la que se interpreta como la función de producción global del programa, que procura transformar los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria. Gráficamente, tal "esquema innovador" implica una inversión copernicana con respecto al tradicional:

EL "ESQUEMA INNOVADOR " SIGUE LA SIGUIENTE LÓGICA:



El punto de partida es el impacto. Éste determina la cantidad y la calidad de los productos que se requieren para lograrlo. Se exige una rigurosa justificación de la conexión causal postulada entre productos e impactos.

La necesidad de monitorear y evaluar

Los proyectos sociales persiguen, por definición, el logro de dos tipos de objetivos: de producto y de impacto. Los objetivos de producto son los bienes y servicios que se entregan a la población destinataria. Por consiguiente, podría calificárselos de objetivos intermedios. El impacto es, por el contrario, el objetivo final que persiguen los proyectos.

Ahora bien, el impacto solo puede ser detectado mediante la utilización de los modelos disponibles para tales efectos. Sus resultados principales son, en primer lugar, determinar el grado en que se ha alcanzado el propósito perseguido en un período de tiempo dado. Esto es, cuáles son los resultados finales buscados.

Pero, al mismo tiempo, existen resultados no buscados que pueden ser positivos, tales como el incremento de la participación comunitaria como consecuencia de la implementación de un programa de alimentación escolar, o negativos, como que se incremente la malnutrición (obesidad) como resultado del mismo programa.

La evaluación de impacto permite entonces saber cuál es el grado de éxito relativo del programa y, al mismo tiempo, reformularlo, internalizando los resultados no buscados y positivos y tratando de minimizar aquellos que sean negativos.

La característica central del análisis de impacto es que permite determinar no solo resultados sino, sobre todo, las estructuras

causales que los producen. De esta manera se constituye en el resorte más importante para la reprogramación.

Por otro lado, el seguimiento considera indicadores tales como la cobertura, la focalización, la eficacia, la eficiencia, etc., entregando, en el modelo tradicional, la relación existente entre lo programado y lo logrado. En definitiva, el seguimiento solo describe y no explica.

Así, puede decirse que seguimiento y evaluación son las dos caras de una moneda que permiten aprender de la experiencia y discernir entre lo que constituyen buenas y malas prácticas en los programas sociales.

Aun cuando la evaluación ex post y el seguimiento se realizan durante la operación del proyecto, debe recordarse que el segundo se preocupa del análisis de los distintos componentes de la gestión interna (terminando en los productos), mientras que la evaluación atiende a la relación entre los productos y los objetivos. En el seguimiento, el centro del análisis está en la eficacia, la eficiencia y la focalización (lo interno a la gestión del proyecto), en la evaluación ex post se incorporan los efectos y el impacto (lo externo, que es la población objetivo).

Los sistemas de evaluación orientados al impacto tienen como finalidad analizar la magnitud de los cambios, previstos o no, en las poblaciones destinatarias, y que son atribuibles al programa.

Algunas evaluaciones de impacto se han orientado principalmente a establecer los cambios a nivel micro en las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias. En cambio, otras han tratado de determinar modificaciones macro, en las tasas nacionales de desnutrición, o en indicadores de desempeño global del sistema educacional (matrícula, asistencia, rendimiento escolar). Para el primer tipo de evaluaciones, habitualmente se han utilizado datos primarios, mientras que en el segundo se recurrió a fuentes de datos secundarias, como las encuestas de hogares, los Sistemas de Vigilancia epidemiológica de los servicios de salud, los censos de población y las mediciones nacionales de los resultados del sistema escolar, entre otras.

a) **Qué hacer con el seguimiento**

   Siguiendo las tradiciones vigentes, el seguimiento se restringe a la comparación entre lo programado y lo efectivamente logrado, utilizando indicadores específicos para esta función (cobertura, eficacia, eficiencia, etc.).

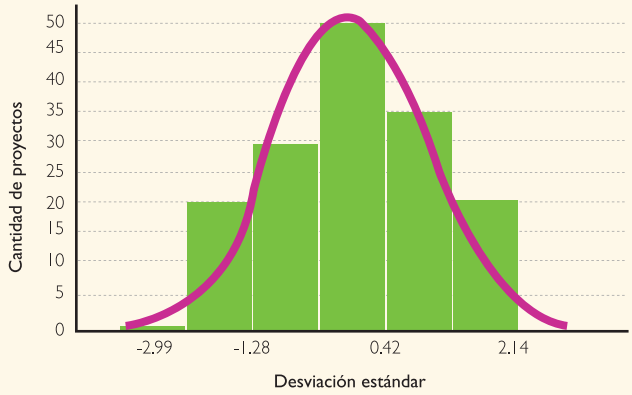
Si bien este enfoque está ampliamente difundido, existen problemas que cuestionan fuertemente la conveniencia de su utilización. En la formulación de los proyectos se pueden cometer errores de programación de dos tipos: sobreestimación de las metas (de cobertura, eficiencia, impacto, etc.), o subestimación de las mismas. Como consecuencia del error de tipo I puede resultar que existan programas muy bien diseñados y mejor implementados en que se hayan establecido metas excesivamente ambiciosas para los tiempos de operación previstos. Si el seguimiento se restringe a la comparación entre lo programado y lo logrado, ese tipo de proyectos serían consignados como fracasos. En el caso de error de tipo II bastaría que las personas que tienen a su cargo la programación fueran lo suficientemente cautas en el establecimiento de metas de productos, y tiempos, como para que éstas –independientemente del desempeño del proyecto– siempre sean alcanzadas. En esta situación, los resultados de la aplicación de la valoración anterior serían siempre positivos, aunque no se corresponderían con la realidad.

De ahí que el problema central del método convencional de seguimiento es que se acepta como norma la programación realizada, independientemente de que ella haya sido el resultado de un riguroso análisis o de los buenos deseos del programador. Por lo mismo, su grado de validez es discutible.

Se propone que el seguimiento permita la comparación de los resultados que en los indicadores relevantes[2] tienen los diferentes proyectos que integran un programa. De esta manera la programación realizada se convierte en un elemento de juicio adicional, y no la base única para juzgar el desempeño del proyecto. Una forma en la que esto podría graficarse es la que sigue a continuación:

2 Ver Anexo Los Indicadores de Seguimiento.

GRÁFICO 4.
DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS
VARIABLE: COSTO POR UNIDAD DE PRODUCTO (CUP)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El ejemplo presentado muestra una función normal que sirve para ver la forma en que se distribuyen los proyectos que hacen parte de un programa, en relación al indicador que se analiza. Se requiere elaborar un histograma con la frecuencia de los resultados de los diferentes proyectos y ajustar una distribución de probabilidad.

Los resultados obtenidos se pueden clasificar en tres grupos: a) éxito, implica que se han obtenido resultados significativamente mejores que el promedio, por lo tanto se trata de buenas prácticas de las que se debe aprender y difundir entre los demás; b) fracaso, cuando los resultados alcanzados son mucho peores que el promedio, lo que exige identificar las causas de los errores para efectuar las correcciones pertinentes o, en última instancia, abandonar el proyecto; c) promedio, donde se agrupan los proyectos cuyos resultados se encuentran en torno a la media, respecto a los cuales hay que utilizar las buenas y evitar las malas prácticas de los demás, para mejorar su desempeño.

Cuando se analizan variables cuyo óptimo es la minimización (como ocurre con los costos), el éxito se ubica en el extremo izquierdo de la curva, y el fracaso en el derecho. Cuando el óptimo consiste en la maximización (como es el impacto), la ubicación del éxito o el fracaso se invierte.

Es altamente recomendable la elaboración de un sistema flexible de seguimiento que proporcione información precisa sobre los diferentes capítulos que lo deben integrar, así como sobre su contenido sustantivo. De esta manera se lograría comparar no solo entre diferentes proyectos de un programa, sino entre diferentes programas que constituyen una política, o que son financiados por una misma institución.

Para ello se requeriría adicionalmente la estandarización del uso de los indicadores prioritarios. El seguimiento es fundamental para conformar un sistema de alerta (cuanto más temprano, mejor), pero no proporciona per se el conocimiento necesario para introducir las modificaciones correctivas, dado que tal tarea es inherente, por definición, al análisis de impacto.

b) Qué hacer con la evaluación de impacto

Algunos países han establecido normas legales que han hecho obligatoria la presentación de evaluaciones de los programas de protección social como requisito para aprobar sus presupuestos.

Ante todo, debe recordarse que bajo el título de evaluación de impacto, en algunos casos, se incluyen procesos muy variados. Algunos tienen un marco metodológico riguroso, mientras que otros están basados solamente en la opinión que personas calificadas, denominadas jueces, tienen sobre el éxito o fracaso del respectivo proyecto.

En segundo lugar, la lógica subyacente a esta norma legal, independientemente de la metodología que se utilice, es mejorar solo el proyecto que ha sido evaluado. Esto es legítimo, pero al mismo tiempo resulta insuficiente. La evaluación de impacto tiene frutos potenciales que solo pueden cosecharse en la medida en que se uniformen las metodologías y unidades de análisis a utilizar por tipos de programas, de forma tal que sea posible la comparación entre los resultados –previsiblemente diferentes– de cada uno de ellos. Esto todavía está ausente en la práctica de la evaluación en América Latina y el Caribe.

No necesariamente es necesario recurrir a modelos sofisticados de seguimiento y evaluación. Hay limitaciones de recursos financieros que impiden en muchos casos aplicar esos modelos, que son caros. Y, sobre todo, esos modelos tienen requisitos de información que impiden su aplicación en muchos países de la región. Esa información existe en los países con mayor desarrollo relativo, pero está ausente en aquellos otros que más necesidad tienen de utilizar adecuadamente sus recursos escasos en programas alimentarios. Por ello, lo que se necesita es encontrar un punto de equilibrio que cumpla con los requisitos intrínsecos a los modelos de evaluación de impacto a un costo que sea razonable y afrontable para los países. Es básico que se tenga una metodología común y unidades de análisis también comunes.

REFERENCIAS

- Berry, A. (1997), "The Income Distribution Threat in Latin America", en Latin American Rersearch Review, No. 2, vol. 32.
- Buvinic, M. (2004), "Introducción: La inclusión social en América Latina", en Buvinic et al., Inclusión social y desarrollo económico en América Latina, Washington D.C. y Bogotá, BID / Alfaomega Colombiana S.A.
- Canudas, R. del C. (2005), "Inclusión social. Perspectiva de las estrategias de reducción de la pobreza", en Canudas y Lorenzelli, edits., Inclusión social. Una perspectiva para la reducción de la pobreza, Tegucigalpa, INDES.
- Castel, R. (2004), Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social, Buenos Aires, Topía.
- CEPAL (2005), "Panorama Social de América Latina 2005".
- Cohen, Ernesto (1996), Educación, eficiencia y equidad, Santiago, CEPAL / OEA / Sur, 1996.
- Cohen, E., y R. Franco (2005), Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, México D.F., CEPAL / Siglo XXI editores.
- Dahrendorf, R. (1981), "Life Chances: Approaches to Social and Political Theory" (Paperback), University of Chicago Press.
- ——— (1996), La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política, México D.F., Fondo de Cultura Económica (trabajo presentado a la conferencia de UNRISD, Rethinking Social Development, Copenhague, 1995).
- Donzelot, J., y Ph. Estebe (1994), L´Etat animateur, París, Esprit.
- Giddens, A. (1998), "El centro derecha sigue en la confusión neoliberal", en El País, No. 933, Madrid, 22 de noviembre.
- Hopenhayn, M. (2005), "Entre los derechos y los datos. Desafíos de protección e inclusión en América Latina y el Caribe" (borrador inédito), Santiago.
- Kaztman, R., y A. Fuentes (1996), Marginalidad e integración social en Uruguay, Montevideo, CEPAL.
- Lenoir, R. (1974), Les exclus, París, Seuil.
- Londoño, J. L., y M. Székely (1997), Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995, IDB Working Paper Series IDB No. 357, Washington D.C.
- Ocampo, J. A. (2004), "Desarrollo económico e inclusión social", en M. Buvinic et al., edits., Inclusión social y desarrollo económico en América Latina, Washington D.C. y Bogotá, BID / Alfaomega Colombiana S.A.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2004), Panorama Laboral, Lima.
- Reich, R. (1993), El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI, Buenos Aires, Javier Vergara editor.
- Sen, A. (2000), "Social Exclusion, Concept, Application, and Scrutiny, Manila", Social Development Papers No. 1, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Thurow, L. (1992), La guerra del siglo XXI, Buenos Aires, Javier Vergara editor.
- BID (1998) América Latina frente a la desigualdad, Washington D.C.
- Birdsall, N., R. David y R. Sabor (1995) "La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina", Oikos, N°8, septiembre.
- Lustig, N et al (2001) Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble casualidad. Documento presentado al Seminario sobre Teoría del Desarrollo, CEPAL, Santiago.

cismil2015
Centro de Investigaciones Sociales del Milenio

LA POLÍTICA SOCIAL:
DESAFÍOS ACTUALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

El contenido de la presente publicación reproduce una parte importante del debate documental presentado a través de las ponencias discutidas en el taller sobre Políticas e Inclusión Social, reunido en Quito en diciembre de 2007.

Se discuten las distinciones tanto de los criterios como de los ejes temáticos que han caracterizado a la política social en la región en las últimas décadas. Se profundiza en los fundamentos de algunos de los marcos de reflexión que respaldan los enfoques como los de la cohesión social, y los de la economía social y solidaria, y se enfatiza aspectos más instrumentales relacionados con temas de diseño, gestión y evaluación de la política social.

- Desafíos estratégicos para la política e inclusión social
- Evolución de los modelos de política social en América Latina
- Cohesión social: entre inclusión y sentido de pertenencia
- El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social
- Retos de la política social en América Latina

SOBRE LOS AUTORES

- **ERNESTO COHEN**, profesor investigador de FLACSO, Sede Chile
- **JOSÉ LUIS CORAGGIO**, director académico de la maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- **ROLANDO FRANCO**, profesor investigador de FLACSO-Chile.
- **JORGE GRANDA**, especialista en Desarrollo, Centro de Investigaciones Sociales de Milenio, CISML e investigador asociado a FLACSO.
- **MARTÍN HOPENHAYN**, experto en División de Desarrollo Social, CEPAL.