

Bienestar Social

Desafíos actuales del Desarrollo en América Latina

Carlos Sojo¹

Introducción

Las políticas sociales son el fundamento de la legitimidad en una sociedad democrática: elegir vale la pena si conduce al aumento del bienestar relativo. No se trata de sobredimensionar el valor instrumental de la democracia, pues como dice Sen (1999), la democracia es desarrollo. De lo que se trata es de afirmar la comprensión integral del desarrollo, a la vez político, económico y social. La liberalización económica por sí sola no puede ofrecer condiciones de aumento del bienestar si no se conecta con las actividades de la población de carne y hueso. Lo demostró la crisis financiera internacional. Si el crecimiento no es real, sino de papel, las ventajas de su evolución positiva no podrán caer nunca a la base de la sociedad. La mercantilización de los servicios públicos introdujo racionalidad rentista en su gestión, quizá estimulada por los excesos de aparatos burocratizados e ineficientes, pero los fines del rendimiento a corto plazo no siempre engarzan proactivamente con la racionalidad de servicio que debería gobernar la prestación pública.

En una región donde un tercio de la población vive bajo la línea de pobreza y más de una de cada diez personas no alcanza a satisfacer sus necesidades básicas alimentarias (CEPAL, 2012), el combate a la pobreza, tiene como condición la disposición de recursos fiscales que garanticen una contraprestación pública de calidad. Estados pobres no pueden sacar a sus sociedades de la pobreza. Esa es con mucho tarea principal de la política pública, y no solo de la política social, pero conviene entenderla en un contexto más amplio de políticas de desarrollo.

El asiento de las políticas sociales de nueva generación en un entorno de “políticas de integración” como las llama la sociología francesa (Fitoussi y Rosanvallón, 2003) o de “cohesión social” como plantea hoy CEPAL (2007), es condición indispensable para una estrategia exitosa de combate a la pobreza, o mejor aún, de erradicación de la pobreza. En esa perspectiva queremos situar nuestra reflexión sobre la larga deuda del bienestar social en América Latina. Para ello pasemos revista en primer lugar a la evolución reciente del debate sobre el desarrollo.

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht, Holanda. Presidente, consultor Socioanálisis América Latina. csojo@socioanalisisal.com

1. La evolución reciente del pensamiento sobre el desarrollo

El pensamiento sobre el desarrollo ha evolucionado notablemente. Pueden distinguirse dos orientaciones generales en la discusión que no son exhaustivas pero alrededor de las cuáles circula una buena parte del quehacer científico y de la práctica institucional. Una primera visión corresponde a los mecanismos institucionales y la otra a los efectos del desarrollo.

La primera orientación corresponde con planteamientos realizados por Ravi Kanbur. Según él, la evolución del pensamiento sobre el desarrollo ha oscilado entre mayor o menor prevalencia de la actividad estatal, de modo que una primera etapa corresponde a un período de fuerte liberalización económica, período que se prolonga hasta el inicio de la segunda posguerra. Entonces emerge una mayor convicción a favor de la intervención económica del Estado, iniciativa que abarca hasta la década de los setenta. En los ochenta el péndulo se desplaza nuevamente hacia un escenario de liberalización. De acuerdo con Kanbur, esta comprensión resulta inapropiada para el análisis de los desafíos futuros del desarrollo porque parte de un enfrentamiento bipolar entre mercado y estado que hoy día debe ser completado con una intervención cada vez más evidente y dinámica de lo que llama el tercer sector.

We are in an era where the principal thrust of research questions and policy discourse will be the three cornered balance between state, market and civil society, informed by historical, political and social factors, with the role of institutions center stage.(Kanbur, 2005:22)

De este modo, si las orientaciones del desarrollo dependían en el pasado de cuán cerca o lejos se ubicaran de los extremos del continuo de la intervención pública y la liberalización económica; en el futuro el desafío corresponde con la formulación de una mixtura de tres componentes principales.

En un diálogo con los argumentos de Esping Andersen que también explican las diferencias del grado de bienestar de las sociedades en virtud de la combinación de factores derivados de esa triple articulación, Noguera y Adelantado (1999) han indicado la importancia de reconocer que el cóctel del desarrollo, o la clave del bienestar, no depende solamente de las capacidades distributivas de mercados, estados y un tercer sector más o menos indiferenciado, sino de una matriz más compleja donde se incluyen las capacidades distributivas de comunidades y familias. En el mismo sentido Martínez (2008) reconoce que los equilibrios de bienestar en determinadas sociedades, como las de América Latina, con estados y mercados particularmente débiles, deben mucho a la comunitarización y familiarización de los riesgos y las distribuciones.

La otra corriente deriva del enfoque de libertades y capacidades desarrollado por Amartya Sen. En su comprensión el desarrollo se refiere a los resultados de la articulación de procesos económicos, sociales y político-culturales que, interaccionando con individuos diferenciados, producen determinadas condiciones de bienestar o tienen efectos diversos sobre la privación humana relativa. Esos procesos se cristalizan en el ejercicio pleno de libertades humanas: “desarrollo es libertad”. Pero la libertad no es solo el ejercicio de un

derecho político abstracto, derivado de una condición ciudadana, sino una garantía integrada de calidad de vida:

Development requires the removal of major sources of unfreedom: poverty as well as tyranny, poor economic opportunities as well as systematic social deprivation, neglect of public facilities as well as intolerance or overactivity of repressive states. Despite unprecedented increases of overall opulence, the contemporary world denies elementary freedoms to vast numbers –perhaps even the majority- of people.(1999:3)

La discusión planteada por Sen convoca a revisar la comprensión del desarrollo desde posiciones más estrechas centradas en los medios (como el crecimiento económico o el tamaño del producto interno bruto). De ahí deriva, entre otras formulaciones posibles, la propuesta de Desarrollo Humano impulsada por Naciones Unidas, donde los indicadores de desempeño económico (el PIB per cápita en este caso) se complementan con educación y salud, género y en el caso del indicador de pobreza humana, con indicación específica de estado nutricional y acceso al agua potable.

De modo semejante, Stiglitz (1998:18-19) plantea la necesidad de revisar la agenda del desarrollo para incluir los efectos de tres procesos contemporáneos: la disolución del campo socialista; el éxito de las economías del Este de Asia y la globalización de la economía mundial. En su propuesta los cambios del contexto conviven con una transformación en la percepción sobre los objetivos de las estrategias de desarrollo.

It used to be that development was seen as simple increasing GDP. Today we have a broader set of objectives, including democratic development, egalitarian development, sustainable development, and higher living standards. (Stiglitz,1998:19)

Pensar el desarrollo siempre ha sido un desafío para la economía y las ciencias sociales latinoamericanas. El punto culminante es sin duda la consolidación de un cuerpo explicativo general alrededor de la llamada teoría de la dependencia.² En la actualidad, el debate sobre el desarrollo es menos integrado y queda en cierto modo compartimentalizado en segmentos sectoriales (políticas económicas, sociales, etc.) o bien en efectos concretos (crecimiento económico, pobreza, desigualdad). Sus contornos pueden distinguirse en la discusión en torno a las reformas económicas y sus efectos, que como advierte Cardoso (2007: 280) , confronta una visión favorable en virtud de los efectos positivos sobre el crecimiento y una desfavorable, que argumenta las consecuencias negativas en términos distributivos.

2 Los referentes del pensamiento sobre el desarrollo en América Latina provienen de las discusiones impulsadas por Raúl Prebisch desde lo que entonces era la recientemente creada CEPAL. Uno de los teóricos desarrollistas más influyentes fue el brasileño Celso Furtado cuya contribución aparece reseñada en un número especial de la revista *Development and Change* por Cristóbal Kay. La siguiente cita de Furtado resume los fundamentos del desarrollismo latinoamericano cuya vigencia salta a la vista: “*Underdevelopment is rooted in an specific connection, created in a particular historical setting, between the internal process of exploitation and the external process of dependence. The more intense the inflows of new patterns of consumption, the more concentrated income tends to become.*” (Kay, 2005:1204).

Como quiera que sea, el cambio de siglo ha sido prolífico en la generación de informes que alimentan una visión menos reducida de lo que es el desarrollo y como puede analizarse e impulsarse. Son victorias, eventualmente retóricas o teóricas, cuya concreción práctica no avanza al mismo ritmo en que se produce el pensamiento pero denotan claramente cambios de curso. Un recorrido parcial pero simbólicamente significativo de estos avances en la comprensión más amplia de las dinámicas del desarrollo podría anotar entre otros hitos los siguientes:

La recuperación de un papel activo para el Estado. Después del diluvio minimalista derivado de la *reaganomics*, el Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial reconoce la urgencia de una reforma sustantiva del Estado pero no argumenta más a favor de su reducción incondicional:

...el proceso de reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado. Incluso con un enfoque más selectivo y una mayor dependencia de la ciudadanía y las empresas privadas, la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en forma más satisfactoria exigirá un mejor funcionamiento de las principales instituciones estatales. A fin de elevar el nivel de bienestar de la población, tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su *capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente*. (Banco Mundial, 1997:3)

La definición de la pobreza como un fenómeno multidimensional. Influido claramente por los progresos de la corriente del desarrollo humano, casi una década después el Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001 aborda directamente esta problemática. Plantea la evolución de su propio pensamiento sobre el desarrollo a partir de los énfasis colocados en la intervenciones: en los cincuenta centrados en la generación de capital físico; en los setenta comprometidos con el desarrollo del capital humano principalmente a partir de las inversión en salud y educación y en los ochenta, confiando en la importancia de un crecimiento económico constante y robusto. Y en los noventa, finalmente, procurando complementar el apoyo al crecimiento con suministro de servicios básicos de salud y educación. La prescripción para la primera década del Siglo XXI, dialoga con los propósitos internacionalmente definidos para el desarrollo mundial en el marco de la Cumbre Social Mundial de 1995 donde se formulan los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La propuesta para enfrentar una pobreza multiforme, se asienta en tres pilares básicos: **oportunidades** materiales que deben ser potenciadas o compensadas en caso de pérdida; **potenciamiento** donde el “acceso a las oportunidades del mercado y a los servicios del sector público con frecuencia depende en buena medida de las instituciones estatales y sociales, que deben considerar las necesidades de la población pobre y darle cuentas” (Banco Mundial, 2000:7). El tercer pilar, **seguridad**, remite a la importancia del enfrentamiento de los riesgos múltiples que enfrenta toda la población, pero ante los cuales los pobres están particularmente descubiertos.

La importancia de la desigualdad como límite al crecimiento económico. Como hemos indicado el desafío de la equidad para las regiones menos desarrolladas, pero de modo particular para América Latina, es por su magnitud y por su persistencia –incluso ajena a los cambios de orientación en las estrategias de desarrollo- un tema ineludible. No

obstante, es necesario afirmar su efecto sobre el crecimiento para que la cuestión de la desigualdad adquiriera legitimidad ante las orientaciones dominantes del pensamiento económico. Por eso los avances en el estudio de las dinámicas de la desigualdad son un claro progreso en la comprensión de los desafíos del desarrollo futuro. En este sentido el informe sobre la desigualdad en América Latina constituye un paso trascendental debido a su abordaje integrado, esto es no solamente referido a la desigualdad de ingresos sino también a otras formas de inequidades, como a su adecuada ponderación de los efectos positivos de la equidad en procura de los objetivos tanto de superación de la pobreza como de fomento al crecimiento económico.

The balance of the evidence is therefore that high levels of income and wealth inequality observed in Latin America are:

- *Considered unfair by large majorities of the continent's population.*
- *Slow down the pace of poverty reduction in the region by lowering the growth elasticity of poverty reduction.*
- *Slow down economic growth and development itself.*
- *Possibly hamper the region's ability to manage economic volatility and worsen the quality of its macroeconomic responses to shocks, which are unfortunately all too frequent.*
- *Make violent crime more pervasive.* (De Ferranti et al. 2004:30)

El reconocimiento de que no solo la privación material cuenta. Mientras se logran avances en la comprensión del fenómeno de la pobreza y en la vinculación de las dinámicas de la estructura social, también se adelanta en el reconocimiento de formas particularmente activas de creación, tanto de pobreza como de desigualdad. En el análisis de las causas de las diferencias económicas sociales el concepto de exclusión social ha ocupado un lugar relevante. El concepto de exclusión se origina en los años setenta en Europa.³ Con él se procuró describir los efectos derivados de la expulsión o la incapacidad de ingresos de grupos cada vez más importantes de la población de las relaciones salariales y de sus beneficios sociales agregados. De esa manera, las definiciones de exclusión empezaron a desarrollarse alrededor de las desconexiones evidentes respecto del mercado laboral en sociedades donde la acreditación de los derechos ciudadanos procede notablemente de la ubicación en el mercado laboral.⁴ Eventualmente derivaron hacia una dinámica más compleja donde la ciudadanía desempeña un rol central.

“la estimación de una situación de exclusión o inclusión está estrechamente vinculada a la determinación de los valores que desde la perspectiva histórica de una sociedad concreta, la unifican y distinguen respecto del exterior. La expresión formal de ese conjunto de valores aparece claramente en el debate alrededor de la noción de ciudadanía.” (Sojo, 2000:54)

3 Amartya Sen lo atribuye al ministro francés de asuntos sociales en 1974, René Lenoir, quien describía como excluidos a una décima parte de la población francesa: “mental y físicamente discapacitada; personas suicidas; ancianos inválidos; niñez abusada; fármaco-dependientes; delincuentes; padres solteros; hogares multi-problemáticos; marginales; sociópatas y otras anomalías sociales”. (Sen, 2000:7)

4 Robert Castel (1997:408), destaca como la empresa ha perdido en las últimas décadas su capacidad de cohesión e integración social por medio del asalariamiento formal, convirtiéndose en una “máquina de excluir” que no ofrece posibilidades de integración social a partir del trabajo para grupos de población diferenciados en relación con sus capacidades (aptitud) o su edad (los más jóvenes y los más viejos).

Con ello se tiene que la exclusión social apunta a la ausencia de vínculos fuertes o definidos de individuos y colectividades con un entorno comunitario de valores, instituciones y prácticas sociales cuyos contenidos están definidos como “derechos”. (Sojo, 2008:143)

La centralidad de lo político y las instituciones democráticas. La primera fase de las reformas económicas impulsadas en América Latina en los años ochenta, concluyó por la vía difícil que hacía falta no solamente el desarrollo de políticas de estímulo al mercado, sino el fortalecimiento del marco institucional, lo que más adelante redundó en el reconocimiento de la importancia de las instituciones democráticas para el desarrollo económico. Como lo colocó el informe “*Democracy in Development*” auspiciado por el BID: “...the effective practice of democracy would appear to be at the basis of the creation of an effective public sector and the establishment of a legal framework propitious for social and economic development”. (Payne et al, 2002:11) Más adelante el informe de Naciones Unidas sobre *La Democracia en América Latina* establecía claramente el vínculo entre la democracia y las reformas económicas: “El debate sobre la estabilidad democrática no debe ignorar la pobreza y la desigualdad, ni las políticas de crecimiento deben soslayar que, pobres y desiguales, los ciudadanos ejercen su libertad para aceptar o rechazar esas políticas”. (PNUD, 2004:40)

Este es por supuesto un recuento parcial, particularmente centrado en la forma en que los debates teóricos, mucho menos accesibles al público no iniciado, han calado en la comprensión del desarrollo entre las instituciones multilaterales que están llamadas a promoverlo. Esto conduce a un tema de utilidad del conocimiento (RICS,2004) porque evidentemente las afirmaciones firmadas por tales entidades adquieren rango de verdad en numerosos círculos decisionales, tanto nacionales como internacionales.

Con todo el propósito de esta reflexión, si bien no exhaustiva, pretende conducir al reconocimiento de que los cambios en la comprensión general del desarrollo conducen a nuevas formas de *ver* el fenómeno y de *actuar* sobre él. Si pensamos, por ejemplo, en las exigencias de una “política de desarrollo” frente a las de una intervención más acotada por ejemplo con el propósito de “reducción de la pobreza”, tendríamos diferencias sustanciales respecto a la definición de los problemas a enfrentar y a la identificación de mecanismos para actuar respecto de ellos. Como se expresa de modo sintético en la siguiente tabla:

Tabla 1
Políticas de desarrollo y políticas de combate a la pobreza

	Políticas de desarrollo	Políticas de combate a la pobreza
Objetivo	Equidad social	Aumento del ingreso de los pobres
Agentes	Centralidad del mercado en la distribución de recursos.	Centralidad del Estado en la redistribución (impuestos y gasto social progresivo)
Mecanismos	Enfoque integrado de política pública (coordinación intersectorial)	Políticas sectoriales
Tiempo político	Largo	Corto (anual o referido al ciclo gubernamental)

2. El difícil tránsito de la retórica a la práctica.

Los progresos de debate en torno al desarrollo no se traducen automáticamente en cambios en el diseño y la orientación de las políticas públicas, del mismo modo en que las formas de pensar no son transformadas automáticamente por la elaboración científica. Así como persiste en los imaginarios sociales la idea de que la pobreza es una condición individual, e incluso que el desarrollo es un producto de la actitud de los individuos y las sociedades ante las oportunidades que están disponibles para todos, también predominan en las políticas públicas argumentos y mecanismos que provienen de ideas ya superadas por el debate intelectual.

No es fácil, por ejemplo, encontrar mecanismos eficientes de articulación de políticas económicas y sociales; como tampoco es frecuente observar medidas de política económica orientadas a la disminución de las desigualdades de ingreso entre las personas. El difícil tránsito de las palabras a los hechos, en lo relativo a estrategias de desarrollo, puede estar motivado por un conjunto de complicaciones operativas.⁵ Entre los principales problemas que impiden la adaptación de nuevos conceptos a decisiones prácticas de la administración podemos identificar los siguientes:

- **Objetivación:** Se refiere a la posibilidad de ponderar una condición social particular de modo que se pueda reconocer una situación inicial sobre la que las políticas pretenden actuar. Aquí hay limitaciones epistemológicas y metodológicas. Se derivan de la primacía de la investigación cuantitativa que exige otorgar valor numérico a todas las cuestiones que son objeto de la política. Lo que existe es lo que puede ser medido. Así mientras la desigualdad de ingreso es de reconocida ponderación, otras formas de la desigualdad social, como por ejemplo la del acceso al conocimiento, pueden ser más problemáticas de ponderar. Aun cuando se disponga de indicadores cuantitativos. En

⁵ Al respecto Harris y Kende-Rob (2008) elaboran sobre la forma en que pueden integrarse objetivos sociales con políticas económicas.

otros casos, la definición de las variables y sus ponderadores es todavía objeto de controversia: mientras el método de línea de pobreza parece bastante consolidado; otro método igualmente dirigido a la estimación de la pobreza como es el de necesidades básicas insatisfechas todavía no logra un nivel consensual alrededor de variables clave en su ponderación como puede ser el indicador de hacinamiento. De este modo, en el mejor de los casos la información agregada disponible continua reportando “pobreza unidimensional”.

- **Operativización:** Actuar sobre patrones de consumo alimentario, disminuir los riesgos a la salud por medio del acceso al agua potable y a un cuadro básico de inmunizaciones y promover acciones orientadas al aumento de los ingresos y el control de los precios, son acciones conocidas y de fácil aplicación en el combate a la pobreza. No ocurre lo mismo con objetivos relacionados con dimensiones culturales o simbólicas de la privación. ¿Cómo se traduce un concepto como exclusión social en políticas? ¿Se actúa sobre los individuos o sobre los mecanismos que producen la exclusión?
- **Coordinación:** Se trata de la exigencia de unidad de metas en la administración pública. Las políticas tradicionales pueden desarrollarse sin que las administraciones sectoriales o especializadas se hablen entre ellas. No es necesario el control de la inflación para tener buenos desempeños educativos en el corto plazo, aunque a largo plazo los efectos de la inflación pueden perjudicar los desempeños individuales y familiares independientemente del nivel educativo de las personas. Tampoco es necesario un esfuerzo denodado a favor de la universalización de la educación secundaria para ofrecer un sistema eficiente de atención primaria en salud. El hecho es que las definiciones sectoriales suponen el aislamiento y no siempre la interacción entre niveles de política. Ello por supuesto es completamente contrapuesto con los requerimientos integrados de nuevas políticas de desarrollo, donde los objetivos del control macroeconómico o del estímulo a la producción, tienen que considerar en su diseño básico indicadores sociales de costo y beneficio.
- **Integración:** Alcanzar unidad de metas entre la gestión pública y las contribuciones privadas, no gubernamentales, al desarrollo tampoco es tarea fácil. Por lo general hay una tensión típicamente fiscal: Los privados desconfían del uso público de los recursos aportados por los impuestos. Luego, o no se pagan impuestos o se procura una acción social directa a favor de objetivos de desarrollo: en el caso de los organismos no gubernamentales esto se hace por medio de una amplia gama de exigencias participativas; en el caso del sector privado empresarial remite a un complejo diverso de intervenciones todas articuladas alrededor de la noción de responsabilidad social empresarial. Es más sencillo continuar trabajando en carriles paralelos las intervenciones públicas y privadas hacia el desarrollo que procurar una interacción más amplia, tanto en el universo de actividades que pueden desarrollarse como en el *quantum* de los recursos que son sometidos a esas intervenciones.⁶

6 Una de las críticas a los altamente populares presupuestos participativos, impulsados por los gobiernos socialistas de Porto Alegre originalmente, es su limitado efecto en la asignación efectiva de los recursos municipales. Un detallado estudio de casos realizado por Cabannes sitúa la proporción promedio del presupuesto municipal total asignado a la mecánica participativa en 9% (2004:34).

En estas condiciones las preferencias continúan favoreciendo la adopción de políticas tradicionales de combate a la pobreza, de impronta sectorial, antes que programas más innovadores orientados alrededor de objetivos de desarrollo. Y la razón no es solamente la dificultad para articular políticas alternativas, como hemos visto arriba, sino las evidencias de éxito relativo de las políticas de combate a la pobreza. En otras palabras, pese a las innovaciones teóricas y discursivas en torno al desarrollo y la superación de las privaciones humanas, la inercia favorece la adopción de políticas tradicionales de combate a la pobreza porque funcionan.

3. Hacia una nueva generación de políticas

La herramienta para aproximarse a la constitución de derechos de integración para la garantía de la seguridad social, proviene de una articulación armónica entre las posibilidades fiscales, las demandas sociales y los efectos derivados del progreso alcanzado con las prestaciones selectivas. Todo ello procesado políticamente sin perjudicar la salvaguarda de los derechos ciudadanos que tutela. Esa herramienta empieza a perfilarse con lo que algunos han denominado “universalismo básico”.

La idea del universalismo básico pretende señalar la importancia de impulsar objetivos de desarrollo social que son elementales para potenciar posibilidades de progreso material para las personas y, por esa vía, mejorar la competitividad externa de las naciones. La propuesta propone que cada país garantice “...la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancia del principio de selección de los beneficiarios de los servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que éstos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes.” (Filgueira et al., 2006:21) Por ejemplo, en muchos países de la región completar la enseñanza primaria en las zonas rurales es un desafío de universalismo básico que para los de mayor desarrollo humano se sitúa en la enseñanza secundaria.

¿En qué se diferencia la idea de universalismo básico de las versiones previas y actualmente en curso de la política social? Resumiéndolas en tres tipos que son a su vez momentos: el primero de una aspiración universalista alcanzada apenas en unos cuantos países y en los demás truncada por un desempeño socialmente segmentado sustentado en relaciones salariales y centrado en la prestación estatal; el segundo un régimen híbrido que mantiene preferencias a favor de ciertos grupos asalariados pero que ofrece condiciones para la creación de mercados en las distintas prestaciones sociales (desde la salud, hasta la vivienda social y las pensiones) y finalmente una orientación minimalista donde la forma más dinámica de las políticas sociales se concentra en la atención de la población definida como pobre.

En relación con el primer modelo, el universalismo truncado o segmentado, el universalismo básico pretende actuar sobre los efectos excluyentes de la segmentación de los beneficios a favor de ciertos grupos gremiales o asalariados, actitud especialmente

importante en una época en que buena parte de los ingresos derivados del trabajo no se originan en relaciones salariales. Además, las prestaciones derivadas de una estrategia de universalismo básico han de considerar las limitaciones fiscales a fin de propiciar aproximaciones graduales y selectivas a los objetivos universalistas, al tiempo en que se generan condiciones sociales y políticas para aumentar la masa de recursos, especialmente provenientes de impuestos, para el financiamiento regular y sostenible de los programas sociales.

Con las prestaciones híbridas cuasi-mercantiles, el universalismo básico reconoce el rol central del Estado en la afirmación de estrategias de largo plazo así como la necesidad de rigurosos sistemas de regulación que garanticen que las prestaciones asignadas a empresas no sacrifiquen calidad y cobertura en beneficio de rentabilidad. Está claro, por lo demás, que dada la concentración de necesidades en situaciones sociales hasta ahora poco atractivas para la operación de empresas, los arreglos institucionales que favorezcan prestaciones privadas en salud, pensiones o incluso educación, tendrán que aportar recursos solidarios a causas universalistas.

Finalmente en relación con las políticas y estrategias de reducción de pobreza, el universalismo básico parte de la convicción de que en ningún país de la región donde se observan logros significativos en la disminución de la pobreza, los mismos puedan asociarse al efecto de tales programas de factura más o menos reciente. En los países de la región con niveles relativamente bajos de pobreza, tal logro ha sido producto de prestaciones universales de largo aliento combinadas con modelos de desarrollo económicos intensivos en empleo formal.

La capacidad de los estados para articular reformas sociales con objetivos acordes a la idea del universalismo básico está profundamente asentadas en sus posibilidades fiscales y sus fortalezas legitimatorias. La escasez fiscal no es obstáculo absoluto para una reforma hacia el universalismo básico. Lo que señalan son opciones y prioridades de acción. Por ejemplo donde el esfuerzo macroeconómico ya es alto, la estrategia debe concentrarse en la ampliación de los recursos a partir del apoyo a la dinámica de la producción. Así, los objetivos definidos en materia de logro de metas universalistas (por ejemplo en educación o salud) deberán de atarse a las ganancias del ciclo económico. De esta manera, la inversión incremental requerida no significará presiones anticrecimiento.

Por el contrario, donde el esfuerzo macroeconómico no es suficiente, la proposición de una agenda universalista debe acentuar la búsqueda de compromisos políticos, independientes de los objetivos de crecimiento de la producción. Tales compromisos pasan por una valoración positiva de los efectos favorables al crecimiento de la mejora en los indicadores de bienestar social. Pero además se relacionan con las necesidades de alimentación de las bases de legitimación del sistema institucional.

Las razones por las que una estrategia de UB no ha sido implementada tienen que ver con estas tres dimensiones: a) la persistencia de políticas económicas conservadoras que eluden presiones de aumento de gasto público debido a la necesidad de mantener baja inflación; b) la respuesta política a las demandas de relegitimación del sistema político por la vía de la atención a lo social ha puesto marcado acento en la “atención” o el “combate” a la pobreza

como única forma legítima, no regresiva desde el punto de vista de la distribución, de intervención redistributiva del Estado; finalmente c) la cuestión de la “buena” administración se ha impuesto sobre las insuficiencias de cobertura en las prestaciones sociales.

4. Cohesión social, ciudadanías y repúblicas.

Los temas del desarrollo no pueden como hemos visto reducirse a una gestión más o menos innovadora de combate a la pobreza. En el fondo el resultado de un desempeño socioeconómico eficiente, es decir que distribuye adecuadamente los beneficios del desempeño económico entre la población, es una sociedad más cohesionada.

Cohesión social es de grado un concepto más amplio que universalismo y selectividad. Enuncia una forma de organización social, mientras que universalismo y selectividad remiten a tecnologías de política social. Esta distinción es fundamental porque mientras en un caso se habla de atributos de la sociedad, en otro se acota la discusión al horizonte menor de políticas públicas sectoriales.

Repasar la evolución reciente de los conceptos es indispensable. La idea de la cohesión social es primitiva en el pensamiento sociológico porque se relaciona con ideas próximas de integración social, armonía, anomia, conflicto que han preocupado desde el origen de la disciplina a los llamados padres fundadores. Puede decirse, sin exagerar, que el “programa” político de la sociología en sus orígenes es la búsqueda de los principios naturales del orden social (el concepto de anomia en Durkheim y de orden social en Comte). En el fondo la pregunta que explora hoy la idea de cohesión social, como en el pasado, se relaciona con los fenómenos que unifican los grupos sociales para constituirlos en comunidad complejas. En la sociedad contemporánea la pregunta se renueva en virtud de la ampliación de las distancias sociales dentro y entre los países⁷; la porosidad creciente de las barreras nacionales y el establecimiento de comunidades virtuales y la evidencia del desarrollo de mecanismos de exclusión social que erosionan la convivencia y el sentido de pertenencia a las comunidades básicas de referencia.

En el caso de cohesión social la relevancia actual del concepto proviene de una vinculación instrumental con la agenda de cooperación de la Unión Europea para América Latina. No es por supuesto el único factor que impone la actualidad del concepto pero se trata indudablemente de una fuente reconocible de amplia influencia. En el caso europeo el origen del concepto se localiza en el reconocimiento de que los mecanismos del bienestar están dejando por fuera segmentos considerables de la población debido a circunstancias particulares. El desafío de la cohesión social remite entonces a la integración de minorías excluidas de las oportunidades del bienestar.

7 Para un análisis cuantitativo sobre efectos sociales de la desigualdad en el entorno global véase Wilkinson (2006); sobre desigualdad entre estados véase el volumen editado por Held y Kaya (2007), también el capítulo 2 del Informe de sobre el Desarrollo Humano 2005 (PNUD, 2005).

De acuerdo con la definición del Consejo Europeo (2004) “la cohesión social se define como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización”. Destacan en esta definición tres componentes: uno relacionado con el objetivo terminal, asociado al logro de bienestar para todos; un segundo referido al control de la desigualdad social que es lo que origina las disparidades y el tercero a la homogeneización que procura concentrar la calidad de vida en un centro común evitando la fuga hacia los extremos, la polarización entre unos pocos con mucho y muchos con muy poco.⁸

Hay un cuarto elemento que se refiere a los medios, definidos como la “capacidad de una sociedad”. Esto parece importante en el tanto la cohesión social proviene de una “capacidad” que debe leerse como integración de elementos de orden político, económico y cultural que son los que hacen lo social. En esto la definición se empata bien con lo que en un plano menos concreto Habermas califica como las fuentes de la integración social relacionadas con las acciones productivas de los mercados, las decisiones de la administración y las solidaridades del espacio propiamente social. La interacción de capacidades puede entonces favorecer la cohesión social o perjudicarla porque los mecanismos institucionales y las prácticas sociales pueden ser ampliamente excluyentes.

En un informe del 2006, el BID define cohesión social como “la suma del conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos.” En cierto modo la definición apunta por un lado a las capacidades integrativas de la propia sociedad derivadas de interacción y relaciones; por otro a la fijación de oportunidades producto del acceso a medios expresado en términos de niveles de pobreza, posibilidades de movilidad social, acceso a la educación y variables políticas relacionadas con imperio de la ley y calidad de la representación. Con estos datos construye un índice de cohesión social con el que se comparan procesos nacionales de distinta naturaleza como por ejemplo innovación tecnológica y calidad de la formulación de políticas.⁹

La CEPAL (2007:13) ha presentado un informe integrado que parte de la definición de cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan”. Esta definición agrega evidentemente el efecto de retorno derivado de la acción social directa, semejante al que el BID procura capturar bajo el componente capital social de su propio índice, así como la interacción de ámbitos de acción social y política

8 Es por lo tanto correcto, como establece Valenzuela (2008) identificar la tradición europea sobre cohesión social con una “teoría de la equidad social” derivada de la preocupación por la desestabilización de los regímenes de bienestar prevalecientes.

9 En este respecto la definición del BID procuraría integrar los elementos de equidad que preocupan al concepto europeo con la tradición que Valenzuela (Ibid:17) resume como la “teoría de la sociedad civil” donde la cohesión social, anclada en las concepciones de capital social, “se identifica ...con la capacidad de una determinada sociedad para producir confianza social, para generar redes de cooperación efectiva entre extraños y para comprometer el interés y el respeto público en las acciones individuales, más la particular capacidad de sancionar al que saca ventajas indebidas de la fuerza de la cooperación social”.

pública que normalmente no se consideran parte de un mismo proceso: por ejemplo, política social y solidaridad o equidad y legitimación.

De este modo, los referentes teóricos de la cohesión social remiten a interacción social primaria combinada con los efectos estructurales de la gestión política institucional en términos de distancias sociales (económicas, políticas, culturales). La pregunta aquí es si se trata solo de una aspiración maximalista o del establecimiento de una escala normativa donde los países se localizan en mayores o menores niveles de cohesión, o si por el contrario nos encontramos ante “modelos” o “regímenes” de cohesión social. Es decir, aplicando la prescripción metodológica a partir de la cual Esping Andersen formula la teoría de los regímenes de bienestar para explicar la composición, características comunes y diferencias de los estados sociales de Europa occidental, de lo que se trataría es de identificar las formas de la cohesión realmente existente en los casos concretos producto de la interacción de ambos elementos. Gráficamente la idea de los regímenes de cohesión podría plantearse del siguiente modo:

Tabla 2
Regímenes de Cohesión Social
Modelos

	Baja Desigualdad	Alta Desigualdad
Capital social positivo	Modelo incluyente	Modelo Horizontal
Capital social negativo	Modelo vertical	Modelo excluyente

No es este el lugar para discutir el estatus de las sociedades latinoamericanas contemporáneas en cuanto a su ubicación en regímenes de cohesión social (Sojo, 2009). Lo que interesa es problematizar la aspiración de bienestar en ejes articuladores que tienen relación con los desempeños socioeconómicos de los Estados, por una parte, y su efecto en la construcción de comunidad, el sentido de pertenencia, por la otra.

Estos son temas propios de la noción clásica sociológica de la ciudadanía. Conviene recordar que los actores del desarrollo, gestores y sujetos, son ciudadanas y ciudadanos con derechos civiles, sociales y políticos que deben satisfacerse y asegurarse. No hay en la afirmación y la garantía de los derechos supremacía ni causalidad. Las libertades civiles, tienen utilidad sustantiva e instrumental. Los derechos políticos han de ser ejercidos plenamente para asegurar que la visión colectiva se origina en el fin último del juego democrático, el procesamiento abierto, pluralista y transparente de los conflictos distributivos de una sociedad (Przeworski). Y si todo ello no desemboca en bienestar social y equidad social, el efecto terminal de los medios políticos y civiles, no se realiza. La ciudadanía truncada es el principal desafío para la democracia, posiblemente no solo en América Latina.

La otra consideración contextual que ha de ser tomada en cuenta concierne el carácter del régimen político. En los tiempos que corren el ejercicio de la democracia electoral parece ser una batalla ganada a la larga noche de los autoritarismos políticos que poblaron la región hasta bien entrada la primera mitad de la década de los ochenta del siglo pasado. La cuestión hoy, es si conviene o no mantener la forma republicana de la democracia, basada en la especificidad y la independencia de poderes. Se puede sobrevivir sin contrapesos entre los poderes públicos. ¿Estamos ante la amenaza de un ciclo estatista en donde las instituciones pierden pluralidad y los ciudadanos capacidad de interpelación? La respuesta no es sencilla, pero en mi opinión la pregunta es pertinente. Hoy América Latina parece la región de la esperanza, al menos vista de una Europa en crisis que ve con nostalgia cifras de crecimiento económico, equilibrio financiero y ocupación que parecen quimeras en algunos extremos del viejo continente. Además, frente a un ciclo acaparador en Occidente, América Latina se encuentra en un momento distributivo. La cuestión es si los logros económicos y sociales son propios de un proceso integrado de desarrollo, del ansiado arribo de América Latina a la modernidad, o estamos dejando en el camino tareas pendientes que simplemente amenazan la sostenibilidad de lo alcanzado hasta ahora.

REFERENCIAS

- Acuña, Carlos y Fabián Repetto. (2006). *La Institucionalidad de las Políticas y los Programas de Reducción de Pobreza en América Latina*. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2006). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción Análisis, acción y coordinación*. BID, Washington DC.
- Banco Mundial. (1997). *Informe Sobre El Desarrollo Mundial 1997 (Resumen). El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington, DC. Banco Mundial.
- _____. (2000). *Informe Sobre El Desarrollo Mundial 2000/2001. Panorama general. Lucha contra la pobreza: oportunidad, potenciamiento y seguridad*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Barba, Carlos. (2003). *El Nuevo Paradigma de Bienestar Residual y Deslocalizado. Reforma de los Regímenes de Bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales. Universidad de Guadalajara. Guadalajara.
- Braudel, Fernand. (1993) *A History of Civilizations*. New York, Penguin Books.

- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo. (1997). *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington DC, The World Bank.
- Cabannes, Yves. (2004) “Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy” en *Environment & Urbanization* Vol 16 No 1 April. IIED-SAGE.
- Cardoso, Eliana. (2007). “Estrategias reformistas: experiencias y lecciones” en José Luis Machinea y Narcís Serra Editores. *Visiones del Desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB.
- Castel, Robert. (2004). *La Inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.
- CEPAL. (2004). *A decade of social development in Latin America, 1990-1999*. Santiago, CEPAL.
- _____. (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- _____. (2005). *Panorama Social de América Latina. 2005*. Santiago, CEPAL.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. (2006). *Transferencias con Corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México, DF, FLACSO México.
- Consejo de Europa/Comité Europeo para la Cohesión Social. (2004). *Revised Strategy for Social Cohesion*, CDCS, 10.
- De Ferranti, David et al. (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington, DC., The World Bank.
- Esping-Andersen, Gosta. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Filgueira, Fernando. (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada.” En Bryan Roberts, Ed. Ciudadanía y Política Social. San José, FLACSO-SSRC.
- Filgueira, Fernando et al. (2006). “Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”. En Carlos Gerardo Molina, Editor. *Universalismo Básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C., BID-Planeta.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon. (2003). *La Nueva Era de las Desigualdades*. Buenos Aires, Manantial.

- Guendel, Ludwig. (2001). *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. San José, UNICEF. Mimeo.
- Guzman Stein, Miguel. (2005). “Benefactores, pobres mendicantes y pobres vergonzantes: Filantropía y caridad en las relaciones sociales de Costa Rica”. En Ronny J. Viales Hurtado (editor). *Pobreza e Historia en Costa Rica*. San José. Editorial Universitaria.
- Habermas, Jurgen. (2001). *Facticidad y Validez*. Madrid, Trotta.
- Harris, Elliot y Caroline Kende-Robb. (2008). “Integrating Macroeconomic Policies and Social Objectives: Choosing the Right Policy Mix for Poverty Reduction” en Anis A. Dani y Arjan de Haan (Editors). *Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*. Washington, DC. The World Bank.
- Held, David y Kaya, Ayse. Eds. (2007) **Global Inequality: Patterns and explanations**. London. Polity Press.
- Kanbur, Ravi. (2005). *The Development of Development Thinking*. Working paper 2005-16. Department of Applied Economics and Management. Ithaca, Cornell Univeristy.
- Kay, Cristóbal. (2005). “Celso Furtado: Pioneer of Structuralist Development Theory” en *Development and Change. Forum 2005*. ISS. Oxford, Blackwell Publishing.
- Marshall, Thomas H. (1992). *Citizenship and Social Class*. London. Pluto Press.
- Martinez Franzoni, Juliana. (2008) **Domesticar la Incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, políticas social y familias**. San José, Editorial UCR.
- Moreno, Luis. (2000). *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*. Barcelona, Ariel.
- Morley, Samuel A, Roberto Machado y Stefano Petinatto (1999). *Indexes of Structural Reform In Latin America*. Serie Reformas Económicas, 12. Santiago, CEPAL.
- Noguera, José Antonio y Adelantado, José. (1999). “Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social” en *PAPERS. No.59*. Barcelona, UAB.
- OIT. (2007). *Panorama Laboral 2007. América Latina y el Caribe*. Lima, OIT.
- Payne, J. Mark et al. (2002). *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington, DC., BID-IDEA.

- Pérez Sainz, Juan Pablo et al. (2004). *La Estructura Social ante la Globalización. Procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90.* San José, CEPAL-FLACSO.
- Pérez Sainz, Juan Pablo y Mora, Minor. (2004). “De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas de los mercados latinoamericanos de trabajo”. En *Alteridades*, Año 4, No.28. México D.F., UAM-Iztapalapa.
- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires, PNUD.
- _____. (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005.* New York, PNUD.
- RICS (Revista Internacional de Ciencias Sociales).(2004). *Los efectos de las investigaciones en la política: Monografías en torno a los vínculos entre ciencias sociales y políticas públicas.* No. 179. París, UNESCO.
- Sen, Amartya. (1999). *Freedom as Development.* New York, Knopf.
- _____. (2000). “Social Exclusion: Concept, application and scrutiny”. **Social Development Papers** No.1. Office of Environment and Social Development. Asian Development Bank. Manila.
- Sojo, Ana. (2003). “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL. 80.* Santiago, CEPAL.
- _____. (2007). “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. En *Revista de la CEPAL. 91.* Santiago, CEPAL.
- Sojo, Carlos. (2008). *Modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina.* San José, FLACSO Costa Rica.
- Sojo, Carlos. (2009). “Hacia un Régimen de Universalismo Básico” en *Más allá de la Pobreza, Regímenes de Bienestar en Asia, Europa y América.* Gerardo Morales, Carlos Barba y Enrique Valencia Coords. Colef. 2009.
- Sojo, Carlos. (2011a). *El Estado bajo Escrutinio. Opinión pública, estatalidad y desempeño gubernamental en América Latina.* Santiago, CEPAL. 2011.
- Sojo, Carlos. (2011b). “Cohesión Social y Combate a la Pobreza” en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, Comps. *América Latina y los Bicentenarios: Una agenda de Futuro.* Madrid. Siglo XXI. Abril 2010.
- Stiglitz, Joseph E. (1998). “Keynote Address. An Agenda for Development in the Twenty-First Century” en Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz (Eds.) **Annual World Bank**

Conference on Development Economics. 1997. Washington, DC. The World Bank.

The World Bank. (2008). *Realizing Rights through Social Guarantees. An Analysis of New Approaches to Social Policy in Latin America and South Africa.* Report No. 40047 – GLB. Social Development Department, Washington, DC. The World Bank.

The World Bank-OAS (2007). *Increasing Social Inclusion Through Social Guarantees Policy Note.* Washington, DC. Mimeo.

Tilly, Charles. (1998). *La Desigualdad Persistente.* Buenos Aires, Manantial.

Valenzuela, Eduardo. (2008). “Desorganización, Solidaridad y Movilidad” en Eduardo Valenzuela et al. *Vínculos, Creencias e Ilusiones. La Cohesión Social de los Latinoamericanos.* Santiago, CIEPLAN-Uqbar Editores.

Wilkinson, Richard G. (2006). “The impact of inequality” en *Social Research* Vol. 73 : No 2 : Summer. New York, The New School for Social Research.