

Juan Valdés Paz  
y Mayra Espina, editores

# América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias



FLACSO



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación  
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia  
para América Latina y el Caribe

Representación de la  
UNESCO ante el MERCOSUR

# **América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias**

*Editores: Juan Valdés Paz y Mayra Espina*

---



**FLACSO**



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia  
para América Latina y el Caribe

Representación de la  
UNESCO ante el MERCOSUR

## **Proyecto Repensar América Latina**

*Coordinador General:* Gonzalo Abad Ortíz

*Comité Editorial:*

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

*Edición:* Alfredo Prieto

*Asistencia editorial:* Laura Marrero

### **Volumen 2**

**Juan Valdés Paz y Mayra Espina, Editores**

**América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo  
contexto – Enfoques y experiencias**

ISBN 978-92-9089-176-5

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en [www.unesco.org/uy/shs](http://www.unesco.org/uy/shs) y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso  
11100 Montevideo, Uruguay

---

# Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i> .....	5
Presentación Gonzalo Abad Ortiz.....	9
Prólogo. Política social y políticas públicas <i>Juan Valdés Paz y Mayra Espina</i> .....	13
Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano. <i>Mayra Espina</i> .....	25
Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil <i>Laura Tavares Soares</i> .....	69
Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales <i>Alicia Gutiérrez</i> .....	107
La política social del gobierno mexicano <i>Berenice P. Ramírez López</i> .....	135
Algunas consideraciones sobre las políticas económicas y sociales implementadas desde la década de los 80 y la situación del empleo en Centroamérica <i>Mónica Hernández</i> .....	163

Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina <i>Francisco Pareja Cucalón</i> .....	197
El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad <i>Luis Carrizo</i> .....	223
Estrategia bolivariana de política social <i>Orángel Rivas</i> .....	267
Relación de autores.....	291

---

## Preámbulo

El presente volumen es el segundo de una serie de tres. Forman parte de los resultados de la primera fase del proyecto “Repensar América Latina”, que en estrecha cooperación académica han coordinado la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la UNESCO.

El proyecto se inscribe en el programa internacional Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de la UNESCO, cuyo objetivo fundamental es contribuir a reforzar las relaciones entre las ciencias sociales y las políticas públicas, sobre todo las relacionadas con la lucha contra la pobreza y con el desarrollo social.

Como puede apreciarse, la definición misma de la prioridad establecida por MOST lo hace muy relevante como propuesta de trabajo en América Latina y el Caribe, toda vez que hoy el principal desafío consiste en superar la marginalidad, la pobreza y la inequidad social, tarea pendiente aun en el reciente período de sostenido crecimiento de los últimos años.

El primer volumen se ha dedicado a las siempre complejas relaciones entre ciencias sociales y política, así como a revisar su estado actual y perspectivas en América Latina y el Caribe. En él se evidencia la necesidad de una mayor contribución del conocimiento científico al proceso de diseño y evaluación de políticas públicas a partir de la complejidad de los desafíos que debe enfrentar la región en un contexto internacional incierto. Desde luego, las ciencias sociales no son las únicas que producen un conocimiento sobre la sociedad. Otros actores también contribuyen de manera notable a una mejor comprensión de los procesos sociales. Se trata, en realidad, de un proceso de coproducción de conocimientos del que participan las ciencias como uno de sus principales factores. El conocimiento que estas generan se sustenta en el método científico,

contribuye a comprender la realidad social y a identificar posibles cursos de acción para alcanzar los legítimos intereses de las naciones.

Por otra parte, ese primer volumen destaca cómo durante los últimos años se ha abierto un escenario más favorable para articular un diálogo más constructivo entre ciencias sociales y política partiendo de los procesos de transformaciones sociales verificados en varios países de la región. En estos, las políticas de lucha contra la pobreza y por el desarrollo social han adquirido un lugar prioritario en el conjunto de las políticas públicas.

Ahora este segundo libro se dedica a revisar críticamente, con los instrumentos de las ciencias sociales, las principales experiencias de las políticas de desarrollo social diseñadas e implementadas durante los últimos años en América Latina y el Caribe. Naturalmente, el tema es extenso y complejo. Las realidades nacionales son diversas y las condiciones específicas en cada país y en cada subregión son igualmente diferentes, aun cuando puedan identificarse un conjunto de rasgos comunes. De ahí la imposibilidad de abarcar la totalidad de esta problemática en un volumen de esta naturaleza, pero sí consideramos que se trata de una importante contribución para el análisis de este problema de absoluta relevancia política para América Latina y el Caribe.

Excepto Haití, en la documentación internacional todos los países de América Latina y el Caribe aparecen clasificados como países de renta media. Sin embargo, esta categoría no da cuenta de las notables diferencias en la distribución del ingreso que existen en la región, lo cual se expresa en la persistencia de problemas como la falta de educación, el insuficiente acceso a los sistemas de salud, el desempleo y la precariedad laboral, entre otros.

Los recientes años de crecimiento y la aplicación de políticas de desarrollo social más sistemáticas y sostenidas por mayores recursos --sobre todo en algunas naciones del área--, han permitido reducir los niveles de pobreza y un mayor acceso de las personas a los servicios de educación y salud. Pero estos resultados son aún insuficientes. No están presentes de igual manera en todos los países y la calidad de los servicios sociales no alcanza los estándares necesarios.

La calidad de las políticas sociales ha sido un tema fundamental en el debate político regional durante los últimos años y una prioridad reconocida por la mayoría de las fuerzas políticas de los distintos países latinoamericanos y caribeños. Este hecho marca una diferencia con décadas pasadas, en las que

---

la prioridad de la mayoría de los gobiernos era el crecimiento económico y la competitividad a todo costo. Sin embargo, el cambio de lugar de las políticas de desarrollo social en el debate político no significa necesariamente que en todos los casos han alcanzado un nivel central y adecuadamente articulado con las estrategias nacionales de desarrollo económico. Ese es aún un objetivo por alcanzar.

La opción clara por políticas de desarrollo social que signifiquen precisamente eso, y no la mera asistencia a los sectores más vulnerables para aliviar su situación --lo cual es obviamente necesario, pero no suficiente--, se convierte entonces en un asunto esencial para los países del área. Ello significa, ni más ni menos, crear las condiciones para que los ciudadanos puedan asegurarse un futuro mejor mediante la educación, la calificación, la salud y, en general, las condiciones de vida que les permitan aspirar a un trabajo digno, justamente remunerado y socialmente reconocido. Esta dinámica resulta, en definitiva, esencial para romper la transferencia generacional de la pobreza y la marginalidad.

Las llamadas transferencias condicionadas, que han sido parte de las políticas sociales implementadas en la región, han tenido un impacto positivo en muchos países, y de hecho contribuido a una mejoría relativa en la distribución del ingreso, si bien la calidad de los servicios sociales a que accede la población involucrada todavía resulta insuficiente.

América Latina y el Caribe han recibido en esta ocasión el impacto de la crisis económica mundial en mejores condiciones relativas si se comparan con otros períodos históricos y otras regiones del mundo. Entre las razones fundamentales de este hecho se encuentran el efecto de una política fiscal y económica más efectiva y la acumulación de importantes reservas financieras, pero esencialmente el impacto de un factor externo: los altos precios de las principales materias primas de exportación insertados en un mundo que ha expandido notablemente su demanda. Cabe discutir el carácter más o menos coyuntural de este factor; sin embargo, no puede disputarse el hecho de que un cambio en las condiciones del mercado mundial provocaría un fuerte impacto en la región. Y esto es siempre una amenaza, dado el carácter especulativo de los mercados internacionales.

La reducción de la pobreza y el establecimiento de una mayor equidad social en América Latina y el Caribe es un desafío político y ético: debe enfrentarse en medio de un escenario cada vez más complejo e incierto. La pobreza y la



marginalidad constituyen violaciones a los derechos humanos, mas aun en un mundo cuya capacidad de generación de riquezas, basada en una aplicación racional de los avances de la ciencia y la tecnología, es más que suficiente para ofrecer una vida digna a todos los ciudadanos.

Una mayor equidad en la distribución de la riqueza social mediante políticas públicas de mayor calidad y efectividad deviene un factor esencial e imprescindible para responder este desafío. Según afirmábamos en la presentación del primer volumen, este hecho deja clara la necesidad de un mayor aporte del conocimiento científico, en especial de las ciencias sociales --incluidas las ciencias económicas-- para conferir un mayor nivel de cientificidad y eficacia a esas políticas, que han de ser decididas e implementadas por los gobiernos de la región. Este aporte necesita de un diálogo fecundo entre los científicos sociales, los políticos y funcionarios responsables de tomar las decisiones y de otros actores relevantes de la sociedad civil como los movimientos sociales.

El proyecto “Repensar América Latina”, que ha dado lugar a estos tres libros, ha sido un paso importante al poner a alrededor de treinta destacados académicos de nuestros países a pensar juntos sobre estos temas de gran importancia y relevancia políticas. Pasos posteriores habrán de darse en este empeño. El Programa MOST de la UNESCO continuará acompañando a la comunidad científica, a los gobiernos de sus Estados miembros y a la sociedad en general en este noble esfuerzo.

***JULIO CARRANZA VALDÉS***  
Consejero Regional  
de Ciencias Sociales y Humanas  
para América Latina y el Caribe  
UNESCO

---

## Presentación

Al inicio de la presente década un grupo de científicos sociales consideró urgente retomar una tradición académica holística que frente a la imposición de dictaduras sangrientas como de modelos económicos excluyentes, su evidente fracaso y sus ignominiosos costos, permitiese emprender un proyecto intelectual que repusiera las falencias que se observaban en la reflexión endógena acerca de América Latina.

En base a la discusión<sup>(\*)</sup> que se organizó, se definieron algunos parámetros para emprender una tarea que permitiera motivar a colegas, instituciones, redes y personalidades políticas hacia la elaboración de una visión certera sobre la realidad de la región, sus características sobresalientes, sus prolegómenos prioritarios y sus perspectivas.

Para lograrlo era necesario renovar el impulso vital dentro de las ciencias sociales mismas, puesto en peligro por las ofensivas ideológicas del neopositivismo y el neoliberalismo en los 80s y comienzo de los 90s y las confusiones de la última década del siglo XX; a la par se buscaba reforzar el impacto de las ciencias sociales sobre las decisiones que se toman a nivel de las sociedades locales, provinciales o estatales, nacionales y regionales, mediante su implan-

---

(\*) Gracias a la colaboración de un pequeño grupo ( G.Abad, J.Carranza, J. Cotler, F. Delich, T. Dos Santos, M. Gandásegui, R. Millan, N. Lechner, P. Oquist, R.Pozas, H. Sonntag) se logró recoger un sinnúmero de contribuciones y producir bajo la brillante pluma de Heinz Sonntag, un documento de base intitulado “Hacia una estrategia innovadora para conocer y saber América Latina y el Caribe: ¿Impensar las ciencias sociales de la región?”.

tación cognitiva e institucional en las organizaciones de los actores colectivos, incluyendo los Estados.

Es en este marco que el proyecto “Repensar América Latina” se planteó desarrollar tanto una reflexión innovadora como una contribución a la visión necesaria para la conducción de los procesos de cambio que marcan la llamada “Primavera Latinoamericana”.

La participación de las dos redes más representativas de las Ciencias Sociales regionales, FLACSO y CLACSO, en esos esfuerzos, ha permitido que se consolide una relación de mutuo beneficio, buscando establecer una agenda compartida de investigación así como explorar vías de intercambio crítico.

Al considerar las características de los procesos de cambio actuales y aceptando sus peculiaridades nacionales, surge sin embargo la evidencia de un tema central que los distingue del pasado inmediato, es decir de la o las décadas anteriores: la importancia fundamental del tema social y de su enfoque renovado por parte de los Estados.

Al respecto basta recordar que en el marco de los procesos desiguales pero generalizados de ajustes estructurales que vivió la región, el campo de lo social tuvo el dudoso privilegio de constituirse en el terreno favorito para drásticos recortes presupuestarios que pusieron en riesgo el modesto progreso obtenido en la época de la sustitución de importaciones. Políticas mal llamadas “compensatorias” se generalizaron ante la degradación de las condiciones de vida del estrato mayoritario de la población. Trabajos impulsados por UNICEF como los de A. Cornia, R. Jolly, y F. Steward, “Adjustment with a Human Face” (\*\*\*) pretendieron señalar los aspectos más descarnados del modelo que se imponía y los impactos devastadores que los ajustes tenían sobre la educación y la salud. Hoy en día los latinoamericanos miramos atónitos cómo los ajustes radicales que se implementan en Europa, y en particular en Grecia, reviven los enfoques más obtusos de esa época.

Polémicas tales como el carácter de “gasto” y no de inversión que suponía lo social, ahora han sido superadas en la absoluta mayoría de los países de la región. Algo similar ocurre con la diatriba sobre las políticas sociales focalizadas *versus* las de cobertura universal, la prioridad en combatir la pobreza “estructural” *versus* la de “los nuevos pobres” o “pobres cíclicos” productos

---

(\*\*\*) Oxford University Press, 1987.

---

del ajuste (y luego de la crisis), la supuesta ventaja de la flexibilización de las relaciones de trabajo, la preponderancia de intervenciones de las ONG sobre las del Estado y demás secuelas del enfoque que acompañaba a los ajustes neoliberales.

En un entorno internacional donde el Banco Mundial cambió su recetario de compensaciones por el de programas de “reducción de pobreza”, ligados a la condonación de deuda externa, donde las Naciones Unidas impulsan políticas con enfoque de respeto a Derechos y donde la región, por razones geopolíticas, conoció un incremento en su capacidad de autonomía relativa, las políticas sociales han re-adquirido una importancia fundamental en las propuestas socio-políticas que democráticamente han surgido en la mayoría de países. Fruto del rechazo del “Estado de Malestar”, que A. Gutiérrez describe en este volumen, el desafío que tienen los gobiernos es el de responder a las demandas represadas, de manera eficiente y lo mas democráticamente posible, ante las acusaciones de “populismo” y “clientelismo” que priorizar tales políticas no deja de suscitar.

Lo que es más, la sustentabilidad de los gobiernos “progresistas” depende en buena medida del éxito que los renovados enfoques de las políticas sociales puedan obtener, muchas veces en el corto plazo. Estos, si bien tienen rasgos similares como la redistribución del ingreso o la reducción de la inequidad, difieren según las circunstancias histórico-estructurales de cada situación nacional.

Resulta por tanto indispensable profundizar en el conocimiento de las diversas experiencias en curso, de manera a poder intentar retomar una perspectiva regional que dé cuenta del estado del arte en materia de políticas sociales. La dimensión sub regional que instancias como la CAN o la UNASUR aportan a este proceso pueden significar un avance cualitativo novedoso tanto en los enfoques como en las prácticas nacionales. Lo mismo el análisis de experiencias maduras, como la cubana, forman parte de una necesaria reflexión, donde académicos y responsables políticos se deben unir para sustentar los contenidos del cambio realmente existente en la región.

En este sentido, la presente entrega de este volumen del proyecto Repensar América Latina, mira a promover una discusión que enriquezca tanto el conocimiento como la gestión que las sociedades enfrentan en el ámbito de las políticas sociales. Su realización se ha beneficiado del marco ofrecido por el

programa MOST de la UNESCO y de su institucionalizado Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina.

Cabe reiterar los debidos agradecimientos, tanto a los colegas de esa Organización: Pierre Sané, Sub Director General del sector de Ciencias Sociales y Humanas, Julio Carranza, Consejero Regional de Ciencias Sociales, como a los de la academia, y en particular a Francisco Rojas, Secretario General de FLACSO, así como Adrián Bonilla, Director de FLACSO Ecuador, quienes en su conjunto han apoyado con entusiasmo esta tarea.

Igualmente, a los editores de este volumen, quienes en complejas condiciones logísticas han logrado motivar a los colegas autores de los artículos para dar inicio a una reflexión que debe volverse epónima en el discernimiento del cambio de modelo de desarrollo que nuestra región tiene que elaborar y consolidar.

**GONZALO ABAD ORTIZ**

Coordinador General

Proyecto Repensar América Latina

---

# Prólogo

## Política social y políticas públicas

La política social puede ser entendida como un subconjunto de las políticas públicas o como aquellas orientadas a la distribución de bienes públicos. En todo caso, es evidente que el tema de la política social se ha convertido en el centro de la gestión pública y, por ende, en parte inseparable de la agenda del debate político en los países de la región, así como un objeto de estudio, cada vez más relevante, de las ciencias sociales latinoamericanas.

Pero no basta que sepamos que la social es una de las políticas públicas o estatales si no podemos caracterizarla en sus rasgos y alcances. En este sentido, podemos partir de algunos de los elementos que la han acompañado durante los últimos doscientos años:

- La filosofía política a la cual tributan sus concepciones y sus fines.
- El modelo socioeconómico en que se enmarca.
- Su participación en el gasto público.
- El “modelo” mediante el cual se implementa dicha política,
- Particularmente, sus mecanismos, gestores y beneficiarios.
- Su prioridad política

## ¿Qué es la política social?

Cualquier definición de la política social tiene supuestos o tributa a una cierta filosofía política, entendida como una indagación y propuesta de una sociedad mejor que la existente. Ello se refiere a mejores condiciones de vida, materiales y espirituales, de todos los miembros de dicha sociedad y, particularmente, de aquellos menos beneficiados o vulnerables.

Una contribución decisiva a lo anterior ha sido la distribución de bienes públicos. De hecho, la evolución histórica de la política social se nos muestra tanto en la definición del conjunto de bienes que la sociedad ha estimado como satisfactores de necesidades comunes, de libre acceso o integrante de derechos humanos, como en la determinación de los sujetos y actores que participan de ella.

En todo caso, la política social ha sido parte de las políticas públicas orientadas, en primer lugar, a la superación de la llamada “cuestión social” y, en segundo, a la igualdad social. Toda política social promueve y se compromete con un menor patrón de desigualdad social y debe ser evaluada desde esta perspectiva. De este modo, la política social es parte de la estrategia de desarrollo y a la vez, un efecto de este.

## Los contenidos de la política social

La evolución de la política social ha implicado, además, una sostenida lucha y debate social sobre su contenido. Esta ha sido vista como un grupo de actividades limitadas a asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo —capital social o humano— por ejemplo, la salud pública, la educación y algunos servicios comunales; o como un amplio conjunto de tareas dirigidas a elevar la calidad de vida de la población en áreas como la salud, la educación, la seguridad y la asistencia social, la cultura, el deporte y los servicios comunales. Entre estos mínimos y máximos contenidos, ha evolucionado la política social moderna, acorde con la inspiración más o menos liberal, socialdemócrata o socialista, de los diferentes regímenes políticos. Consecuentemente con esa diversidad, cada política social ha definido las que considera necesidades “básicas” de la población y cuántas de ellas cubrirá, así como el nivel de satisfacción y de equidad a que se aspira. Cualquier nivel de necesidades estimado estará por encima de la tradicional “provisión de servicios sociales básicos”.

---

Desde una perspectiva histórica, todas las políticas sociales han tenido como principal objetivo paliar, revertir o prevenir la pobreza absoluta o relativa de la población aunque la superación de las condiciones y situaciones de pobreza exijan, además de las políticas sociales, cambios estructurales y un cierto grado de desarrollo socioeconómico. La lucha contra la pobreza es una prioridad de la política social, así como su superación es la prueba límite de su eficacia.

Cabe señalar que ya se le considere como el objeto de una política pública específica o como parte de la política social promovida desde el Estado, el empleo en general y el pleno empleo en particular, ha sido y es también un bien público primario, en estrecha relación con los demás.

## **Política social y gasto público**

Si bien la política social está concebida para ser sustentada por diversas fuentes de financiamiento, ha sido el gasto público el que ha devenido su principal sostén y promotor. En general, tal gasto social se ha visto como una proporción del presupuesto público que está, por tanto, relacionado con los ingresos del Estado y la capacidad fiscal de este para sustentarlo. Desde una perspectiva distinta basada en la creciente socialización del producto económico, la política social debería entenderse como gasto social, concebirse como una proporción del Producto Interno Bruto (PIB), crecer con él y anclarse como una prioridad absoluta del gasto público.

En la medida en que la estrategia de desarrollo deba ser, y sea, objeto de planificación, la política social debe ser considerada en términos de su desarrollo y ser también objeto de la planificación socioeconómica. Asimismo, tal como la planificación del desarrollo ha de verse en su dimensión nacional y territorial, la planificación de la política social ha de tener una proyección local y nacional.

## **Sujetos y actores de las políticas sociales**

Otro tema es el referente a los sujetos y actores de la política social. Los primeros son los receptores, destinatarios o beneficiarios de dicha política, cuya determinación es siempre un acto político e implica una perspectiva filosófico-



social. En este sentido, podemos relacionar de menor a mayor la escala social, el sujeto de la política social:

- La población comprendida en la franja de pobreza. Caso en que la política social tiene un carácter asistencial o compensatorio.
- La población vulnerable por su situación socioeconómica, geográfica o etnocultural. Aquí la política social tiene un carácter fundamentalmente preventivo.
- La población que por su nivel de ingresos no puede acceder a los bienes públicos en condiciones mercantiles: la mayor parte de la población trabajadora.
- El sector que, por su condición ciudadana, tiene derecho a recibir determinados bienes públicos. En este caso se encuentran aquellos ciudadanos a quienes la Constitución y las leyes otorgan derecho a recibir determinados bienes públicos, sobre todo salud y educación primaria.
- Población total que, como seres humanos, tiene derecho a recibir, con carácter universal y gratuito, los bienes públicos básicos; o sea, los residentes permanentes o transitorios en toda sociedad.

La condición de sujeto no determina el modo en que se recibirán tales bienes públicos; alcanzar condiciones idóneas para ello es parte de la lucha política y social. Aunque los sujetos tienen una expresión local por su presencia y nacional por su agregación, es importante para la política social la composición que tendrán estos tipos de sujetos cubierta por la política social, así como la proporción de estos.

Por otra parte, tenemos a los actores de la política social, es decir, aquellos con capacidad para redistribuir los bienes públicos a favor de unos u otros grupos de beneficiarios y para influir de forma relevante sobre la dirección de los cambios sociales implícita en toda política social. Estos son, entre otros:

- Estado. Administración pública.
- Agencias gubernamentales.
- ONG asociadas.
- ONG no asociadas.
- Privados.
- Asociaciones ciudadanas.

---

Si bien los actores pueden ser nacionales con redes locales o solo locales, es el Estado con su administración pública o sus agencias quien puede garantizar una política con alcance en todo el país implementada localmente.

## **El “modelo” de la política social**

El “modelo” de política social es el conjunto de mecanismos, gestores y beneficiarios mediante el cual se pone en práctica la política social, particularmente sus programas específicos. Estos “modelos” tienen como “paradigma” una cierta filosofía social, se inscriben en un modelo económico y asumen determinadas prioridades.

El debate sobre el modelo más adecuado para una política social que sea justa, eficiente y sustentable, se ha centrado en algunos temas como su diseño en una perspectiva nacional o territorialmente diferenciada; su aplicación universal o focal; el carácter más o menos centralizado de sus instituciones; y la cuestión de la participación de los sujetos y actores. De hecho, la literatura sobre estos debates se ha vuelto inabarcable. Solo cabría subrayar:

- El carácter nacional de la política social, en sus diferentes componentes, debe tener en cuenta las diferencias territoriales, sobre todo las existentes entre el campo y la ciudad, los grandes y pequeños centros urbanos, así como entre los territorios más y menos deprimidos. Ello supone una planificación cuantitativa y cualitativamente elaborada para cada uno de los componentes de la política social. Tampoco debería obstaculizar los necesarios vínculos extranacionales de la política social y su lugar en esquemas de integración y cooperación regionales y mundiales.
- El debate entre una política social de carácter universal y una focal, debe ser suplantado por uno sobre su articulación y complementariedad. Sin su universalidad la política social no llegará a toda la población ni se garantizará la igualdad social; sin su aplicación focal, no dará suficiente cuenta de las diferencias extremas, como la pobreza y la marginalidad.
- Ninguna política social puede ser vista por separado del orden institucional a través del cual es planificada, financiada e implementada. En

este sentido, el carácter relativamente descentralizado de dicho orden incidirá en su eficiencia y en la factible participación de sujetos y actores.

- Sin una adecuada participación de los diversos sujetos y actores, la política social tenderá a burocratizarse y hacerse clientelar. A la vez, sin la intervención de los sujetos, los actores no podrán discernir sus prioridades ni tendrán un control efectivo sobre sus resultados.

Los escenarios reales exigen un modelo de implementación más atento a los fines que a los medios y más comprometido con los derechos que con el gasto público.

## **La presente compilación**

Sobre estos tópicos y en el marco de procesos reales —regionales, nacionales o locales— discursan los textos de esta recopilación, *La política social en el nuevo contexto latinoamericano: enfoques y experiencias*. Desde distintas perspectivas, pero con semejante comprensión sobre el papel de las políticas públicas redistributivas en el desarrollo social y en el incremento de la justicia social, abordan el examen de las políticas sociales en curso en diferentes ámbitos a fin de evaluarlas y contrastarlas con sus objetivos declarados.

La selección de temas, casos y autores para integrar el libro partió del supuesto de que América Latina vive un proceso de tránsito desde la hegemonía casi absoluta de la concepción y de las prácticas neoliberales en el manejo de la cuestión social, hacia la búsqueda de opciones múltiples e innovadoras en las estrategias de intervención social, y hacia la reconstrucción del nexo entre políticas públicas y sociales y desarrollo, en consonancia con lo que algunos autores han denominado etapa neodesarrollista postneoliberal.<sup>1</sup>

La intención primigenia era contar con un espectro de casos que dieran cuenta de la diversidad de caminos epistemológicos y prácticos que conforman ese tránsito, y de los distintos grados de superación o conservación de la impronta neoliberal, así como de las experiencias con un fuerte sello innovador. Una muestra significativa de dicho espectro ha quedado plasmada; sin embargo,

---

1 Véase Boschi, R. y F. Gaitán (2009) “Legados, política y consenso desarrollista”. En: *Revista Nueva sociedad*, no.224, Buenos Aires.

---

el libro no incluye reflexiones sobre Bolivia y Ecuador, sociedades donde la recuperación de la intervención estatal, el ensanchamiento de espacios para el escenario comunitario y para las demandas y visiones de bienestar de los pueblos originarios, marcan una pauta peculiar en las políticas sociales. Quedará como una deuda para el futuro.

En resumen, tenemos:

Mayra Espina. “Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano”. El texto tiene como propósitos básicos sintetizar aspectos críticos de la construcción de la pobreza como objeto-problema preferencial de las políticas sociales y examinar la experiencia cubana en este campo, en tanto camino alternativo. Los argumentos que de tal examen se derivan contribuyen a dirimir o agregar aristas a las polémicas en curso.

Entre las discusiones en torno a la agenda de la pobreza y de la pertinencia o no de este objeto como nudo central de las políticas sociales en América Latina, el artículo aborda tres ejes de discusión colocados en el plano epistemológico o estrechamente vinculados con él: la definición de pobreza y la noción de ser humano y de sus necesidades que le es consustancial; la identificación de los mecanismos causales de dicho fenómeno; y las dicotomías integración-selectividad, universalización-focalización, esenciales para producir una renovación en el debate y en las posibilidades de acción.

Laura Tavares Soares, “Cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil: una síntesis”. El texto, de cara al caso brasileño, pero con inferencias que van más allá, aborda desde diversas aristas un tema central: la relación y tensión entre la esfera económica y la social, entre política económica y política social.

Propone como tesis fundamental que la política social debe ser concebida como parte del desarrollo y asumiendo que sus proyectos, programas y acciones constituyen una “inversión necesaria, indispensable y prioritaria”. Ello se combina con la necesidad de equilibrio entre medidas de emergencia para combatir la pobreza y situaciones de desventaja extrema y políticas estructurales capaces de superar desigualdades profundas. Al respecto, propone alternativas para superar la fragmentación y exclusión de las políticas sociales al uso. Tal perspectiva supone subvertir ciertas concepciones que hoy se dan como cuasi naturales: el orden de los factores —estabilización, crecimiento, distribución— para priorizar el último de ellos; la consideración de las políti-

cas públicas como fuentes de gastos y déficit; la supuesta superioridad, per se, de la descentralización, la municipalización y lo local; las formas de configurar los presupuestos destinados a la política social.

Este texto coincide con el de Mayra. Espina en el planteamiento de la posibilidad de superar la dicotomía universalización vs. focalización a partir de considerar las diversidades territoriales. Tavares propone una universalización territorial y Espina la complementación de políticas universales con acciones focalizadas de base territorial.

Alicia Gutiérrez. “Estrategias de reproducción social. Las micropáticas y la política social. Capital y redes sociales”. Este artículo coloca el tema del capital social y el ámbito micro como dimensión legítima e imprescindible de la política social y, en relación con lo anterior, resulta muy pertinente su análisis de las políticas sociales a partir de la definición de estas como instrumentos de reproducción social y la aplicación de este enfoque al caso argentino. Recientemente se ha ido abriendo cauce a la reflexión sobre las estrategias y prácticas microcotidianas y el ámbito de la intersubjetividad en la generación y reproducción de desigualdades y de relaciones asimétricas de poder, así como en los procesos de empobrecimiento, y sobre la relevancia de dicha escala como escenario de la política social. No obstante, este sigue siendo un campo menor o subalterno, dada la persistencia de la hegemonía de los enfoques macroestructurales y dicotómicos (macro vs. micro), tanto en la construcción de las hipótesis explicativas que sirven de base a la de la cadena causal de las desventajas que la política social debe identificar y romper, como en la aplicación de acciones concretas de transformación. Gutiérrez logra superar esta visión sesgada y presentar la producción y reproducción de la vida social y las micropáticas en su naturaleza de articulación entre estructuras y agentes, entre recursos y poderes, entre relaciones objetivas y simbólicas, en medio de conflictos de sentido y normatividades. Y nos alerta, con ello, de la urgencia de que las políticas sociales se hagan cargo de esa complejidad y se asuman ellas mismas como instrumentos de reproducción social.

Berenice P. Ramírez López, “La política social del gobierno mexicano”. Este texto parte de considerar entre los aspectos fundamentales que definen la política social los nexos que se establecen entre esta, las directrices de la política económica y el patrón de acumulación y reproducción social vigente. Con ello la autora llama la atención sobre el hecho de que a tales vínculos corresponde un cierto nivel de subordinación de la esfera social que marca el carácter y el alcance de la política social; pero, a la vez, asume que la política social des-

---

borda dichos nexos de subordinación y supone ella misma una intervención sobre la desigualdad, con capacidad para neutralizar o legitimar, por medio de la institucionalización, desigualdades de diversa índole.

Su análisis coincide con el resto de los textos en la intención integradora, que se desmarca de las variantes dicotómicas de política social al proponer un enfoque metodológico para articular tres perspectivas prevalecientes en este campo: la mecanicista-economicista, aquella que destaca, como se apuntó anteriormente, la articulación funcional frente al patrón de acumulación imperante; la compensatoria, orientada a corregir desigualdades y distorsiones del mercado; y la positiva, que define la política social como un conjunto de objetivos y medidas para mejorar la calidad de vida de la población, incluyendo las instituciones sociales y servicios para estos fines.

Al aplicar su punto de vista al caso mexicano, concluye que “independientemente de los objetivos de acumulación que imponga un patrón de de este tipo, los modelos de bienestar resultantes no han logrado universalizar beneficios sociales, y que en su búsqueda de legitimación se ha construido una diversidad de programas, con diferentes beneficios que profundizan la desigualdad cuyo origen radica en la polarizada distribución del ingreso”.

Mónica Hernández. “Algunas consideraciones sobre la situación del empleo y las políticas económicas y sociales implementadas desde la década de los 80 en Centroamérica”. Este artículo hace una valiosa contribución al libro a partir de su tratamiento de un tema central para las políticas sociales: el empleo, y al recuperar la relevancia del acceso a un trabajo digno como eje de inclusión social. A partir de la centralidad del tema empleo-ingresos, el texto contextualiza la problemática con tres matices esenciales: una perspectiva comparada de las propuestas de los países de la región para el manejo de esta variable en las actuales circunstancias de crisis mundial; una valoración de las dificultades que enfrentan las economías pequeñas para poner en práctica políticas contracíclicas y para tapiar los canales de transmisión de la crisis; la problemática migratoria se ubica como una de las más significativas para la región, en específico el regreso de los migrantes y la disminución de las remesas familiares; y la consideración del peso de la informalidad, con su correlato de precariedad y de baja cobertura de la seguridad social. Esta se ha convertido en una de las cuestiones más importantes que resolver por las políticas sociales en la región.

Francisco Pareja Cucalón. “Integración y política social: la experiencia de la Comunidad andina”. Este trabajo tiene la virtud de abordar un tema frecuentemente subvalorado, e incluso ignorado en los análisis de política social: la relevancia de los factores y escenarios extra nacionales en la problemática social, tanto en el sentido de las fuentes y causas de los problemas —pobreza, desempleo, vulnerabilidad, etc.— como en el de la escala y alcance de los instrumentos de actuación y la posibilidad de construcción de políticas sociales supranacionales. Ello lo logra mostrando al lector los aportes y retos de un caso concreto: la integración andina.

Haciendo dialogar un texto con otro, vemos que en su trabajo Mayra Espina sostiene que una limitación de las políticas sociales es precisamente su estreñimiento nacional; aquí encontramos una referencia directa y un caso en que se intenta colocar la actuación sobre lo social en el marco de integraciones regionales y se postula que “en América Latina la promoción del desarrollo social a escala regional puede llegar a erigirse en un objetivo prioritario de un acuerdo de integración”.

A diferencia del resto de los autores, Pareja juzga de manera positiva y como uno de los más relevantes avances en la concepción de las políticas sociales en América Latina, y en especial en la región andina, el abandono del principio de universalidad en la provisión de servicios sociales básicos, principio que considera falso puesto que, según su punto de vista, beneficiaba a las capas medias en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad. También le concede un matiz progresivo al énfasis en la eficiencia y en la eficacia del gasto social, mientras que en los otros textos se aprecia una visión crítica, explícita o implícita, respecto al reduccionismo economicista y a la subvaloración de la política social que tales criterios suponen. Estas discrepancias, lejos de debilitar el conjunto, ofrecen al lector la sensación de estar ante una polémica viva, de que se trata de asuntos no cerrados. Ello se evidencia a través de la ausencia de soluciones definitivas y de la necesidad del diálogo y de avanzar más bien hacia estrategias integradas de intervención desde la política social.

Luis Carrizo. “El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad”. Este texto ubica la problemática de la relación entre política e investigación, de forma sintética, en sus avances y matices actuales y en el contexto de una perspectiva compleja y transdisciplinar. Con ello crea un marco de referencia para el resto de los artículos, lo que permite comprender mejor sus aportes. De igual modo, identifica prácticas novedosas y promete-

---

doras en nuestra región que posibilitan avanzar en esta relación, sobre todo las experiencias de los Observatorios Gubernamentales de Políticas Sociales en Uruguay y de la formación de investigadores en la Unidad de Investigación y Políticas del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), desde la “implicación” y el compromiso con la acción. Reclama atención para el tema de la vida cotidiana y la participación ciudadana como parte medular de los nexos entre investigación y política social.

Los autores y temas incluidos no pretenden ni podrían agotar el vasto campo de reflexión que la política social en general y las políticas sociales en curso en particular, plantean actualmente a los científicos sociales y a los políticos en América Latina. Aunque numerosos aspectos quedan fuera de la muestra, ella puede ejemplificar la pertinencia de los temas tratados y la necesidad de un mayor desarrollo de estos estudios.

En particular, cada trabajo presenta una arista de la problemática de una política social integrada en el marco demasiado amplio de las políticas públicas, programadas o en curso. En general, una buena parte de los textos llama la atención sobre la necesidad de considerar lo espacial-territorial como un elemento crucial del diseño de las políticas sociales y la también necesaria complementación estratégica, institucional y de actores, de diversas escalas: loca, regional, nacional y supranacional.

Orángel Rivas. “Estrategia bolivariana de política social”. El texto resulta de gran utilidad: ilustra la visión oficial de la actual política social de Venezuela y los cambios normativos que incluye en relación con etapas anteriores. Descrito en tono de análisis político, permite observar claramente la intencionalidad de un tratamiento diferente de la esfera social y disponer del examen de un caso que tipifica el nuevo contexto de abordaje de la “cuestión social” en la región.

## **Política y política social**

Desde el punto de vista de los sujetos, la política social no será solamente el efecto de las necesidades más o menos reconocidas por el poder político, sino el resultado de las luchas sociales y políticas por sus demandas. En este sentido, los actores podrían llegar a expresar, en sus políticas públicas, los intereses de los sujetos.



Por otra parte, los actores pueden representar estos intereses en la medida en que posean, además de los recursos, la voluntad política de hacerlo. En el caso de los actores estatales, para que las demandas se conviertan en políticas públicas, la política social debe convertirse en agenda de gobierno, a la cual pueden contribuir poderosamente el diagnóstico y las propuestas provenientes del sector de las ciencias sociales, traducidas en opinión pública.

Se ha dicho que “la política social es esencialmente política”, pero no bastará la voluntad política de los actores si la política social no alcanza la correspondiente prioridad institucional —política, jurídica, económica, ideocultural— tanto en condiciones normales como en las de crisis, así como el consenso social sobre su centralidad entre las políticas públicas.

La experiencia histórica ha mostrado que una política social universal e integral ha sido casi siempre el resultado de procesos revolucionarios. Los de reformas suelen dilatar y no completar sus políticas sociales declaradas; amén de que, como escribió un vez Ruy Mauro Marini, en América Latina “sea necesario hacer la revolución para hacer reformas”.

La diversidad de nuestras sociedades latinoamericanas sugiere una diversidad de condiciones y experiencias, todas las cuales deberían ser consideradas en un estudio comparado de las políticas sociales en curso, o programadas en nuestra región. Ello podría resultar del seguimiento de estas mediante observatorios, estudios de campo o el permanente debate entre científicos sociales, políticos y ciudadanía, propósito al que la presente compilación también pretende contribuir.

***JUAN VALDÉS PAZ Y MAYRA ESPINA***

La Habana, 30 de diciembre de 2010.

---

# **Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano**

*MAYRA PAULA ESPINA PRIETO*

## **Nuevas circunstancias para la política social en América Latina. ¿Péndulo o renovación?**

Un concepto general de política social la define como el conjunto de programas de acción que, a través del esfuerzo organizado, atiende necesidades sociales cuya solución supera la iniciativa privada, individual y espontánea, y requiere decisión colectiva reglamentada por leyes que garanticen derecho. En esta concepción, la condición pública de la política social no significa exclusividad de lo estatal, sino “cosa de todos”, comúnmente coordinada y asegurada por el Estado, pero expresión de elecciones privadas y cristalización del apoyo de una comunidad de intereses, que se transforman en decisiones y acciones que afectan a la sociedad en su conjunto (César, 2005).

Este horizonte conceptual general resulta insuficiente, pues precisa de un avance hacia la delimitación de las necesidades sociales que deben ser refrendadas por derecho de ciudadanía y objeto de políticas; el nivel de satisfacción debe asegurarse por la acción pública, el alcance de la coordinación estatal y de otros actores sociales en el diseño, financiamiento, ejecución y control de la política social. También debe tener en cuenta los grupos que se beneficiarán con acciones públicas. El proceso de respuesta a tales delimitaciones devela el carácter conflictual y contradictorio de los intereses que se ponen en juego al construir la agenda social, la capacidad de uno u otro grupo social para imponer sus prioridades, y el lugar que se otorga a la equidad como instrumento o valor de la política social.

Lo que subyace es que dicha política constituye un campo de conflictos clasistas y de construcción de hegemonías y se expresa como una estrategia de intervención, desde el poder político, sobre las relaciones sociales y su reproducción, de configuración de la estructura social a partir de un modelo de sociedad deseado predeterminado en el que se priorizan los intereses de determinado agente social.

Al observar el panorama de las políticas públicas de los años 90 en América Latina es obvio que, más allá de matices, excepciones y resistencias, en este período se consumó en la región un profundo cambio en la concepción y manejo de la llamada “cuestión social”, como consecuencia del seguimiento generalizado, entre políticos, decisores, planeadores y académicos, de la normativa minimalista que caracteriza las reformas neoliberales en el campo de las estrategias sociales. Tal cambio transcurrió a partir de una modificación en dos de los elementos básicos de la definición de las políticas públicas: en el enfoque (noción que alude al ámbito de la conceptualización, al normativo y de los objetos y problemas sobre los cuales dichas políticas deberían actuar) y en el estilo (referido al campo de la aplicación, a los actores y técnicas de intervención sobre el cambio social). En este tránsito se abandonan, como racionalidades organizadoras de la política social, el enfoque integrador y el estilo universalizador, que colocan el ensanchamiento progresivo de los montos y alcances de la redistribución como parámetro rector. Estos quedan desplazados por el enfoque selectivo y el estilo focalizador, rectorados por la eficiencia —“obtención, al mínimo costo posible en términos de recursos públicos, de múltiples metas sociales que compiten entre sí” (Coraggio, 1999:103). Tal tránsito tiene como correlato la disminución de la capacidad del Estado para regular los mecanismos económicos y distributivos, a favor del ensanchamiento de los espacios de intervención de los actores privados vinculados al mercado.

Para Faletto (1993) la contradicción que explica estos corrimientos es la que se expresa, por una parte, en la dificultad para hacer compatibles los intereses de los sectores empresariales, que reclamaban políticas de potenciación acelerada de su capacidad de acumulación, y, por otra, en los sectores medios y populares que presionan hacia políticas redistributivas. Esta tensión puede ser mantenida en equilibrio, desde la esfera política, en circunstancias económicas favorables, pero la crisis de los 80 impidió tal situación de compromiso y desbalanceó la ecuación hacia los intereses del capital.

Bajo la racionalidad eficientista, la pobreza y su atención focalizada han monopolizado la práctica de las políticas públicas y la agenda de buena parte de las ciencias sociales, desconectadas de los referentes conceptuales críticos y utópicos —el desarrollo, las clases, sus desigualdades y proyectos de poder,

---

dominación y explotación, integración social, entre otros que antes habían sido brújula de estos debates y que quedaron devaluados como ingenuidades, ideologemas y mitos de un pensamiento social con pocas opciones de aplicación práctica y muy baja capacidad de solución de problemas concretos.

Como consecuencia lógica de estos corrimientos de enfoque y estilo, el vínculo entre ciencias sociales y toma de decisiones en el campo de las políticas públicas tendió a concentrarse en el ámbito técnico instrumental, donde el aporte de dichas disciplinas se concreta principalmente en cuatro direcciones: identificación y construcción de problemas-objetos precisos y bien delimitados, elaboración de criterios de definición de poblaciones beneficiarias con alto grado de operacionalidad, metodologías de diagnósticos que informan las políticas sociales para su diseño (identificación de la “línea base” *ex ante* del objeto de política de que se trate) y de medición de impactos para la evaluación de las políticas (indicadores de evaluación *ex post*). Ello ha significado un avance considerable en los vínculos prácticos entre investigación social y diseño de políticas; a la vez, la concentración preferente en el terreno aplicado instrumentaliza las ciencias sociales y debilita sus aportes en el plano teórico epistemológico, así como el alcance del debate crítico y propositivo.

El escenario latinoamericano se ha modificado y diversos elementos, de orígenes diferentes, convergen hoy en una presión conjunta hacia una reconsideración de la cuestión social en la región, hacia un nuevo examen en materia de enfoques y estilos de la política social y del papel de las disciplinas sociales en este ámbito de aplicación. En primer lugar, la fórmula neoliberal originaria no alcanzó los resultados esperados en términos de superación de la pobreza y las desventajas sociales, ni se comportó con el dinamismo deseado.<sup>2</sup> Ello forzó

---

2 No es hasta el año 2003 que empieza a producirse una disminución del porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia: en ese año la tasa de pobreza desciende por primera vez por debajo de los niveles de 1980, cuando esta condición incluía 40,5% de la población de la región; también decrece, por primera vez, la población pobre en términos absolutos. CEPAL advirtió, en relación con esta incipiente tendencia, que remontar los niveles de pobreza ha sido un largo proceso de veinticinco años y que, en lo que respecta a pobreza relativa (“concebida como la imposibilidad de las personas de desplegar sus capacidades de relacionarse adecuadamente con la sociedad en que viven”) la región muestra una situación negativa casi homogénea (con una variación entre países solo de entre 26 y 32%) que se ha mantenido prácticamente constante en los últimos quince años (CEPAL, 2006). La actual crisis económica mundial ha vuelto a incrementar la proporción de pobres en algunos países y a detener o ralentizar el proceso de su disminución en otros.

a los organismos internacionales a modificar, dentro de ciertos límites que no alteraron las esencias, sus postulados iniciales de concepción de la pobreza casi exclusivamente en términos de gastos e ingresos y cuya solución permanece atada al incremento sostenido del PIB, hacia una postura que reconoce la insuficiencia del crecimiento económico para garantizar la reducción de la pobreza y la necesidad de introducir mecanismos que aseguren ciertos grados de equidad distributiva y que opera, sobre todo, a través de la intervención pública reguladora en el mercado laboral y de instrumentos y mecanismos preventivos orientados a manejar el impacto de eventualidades riesgosas en grupos vulnerables.<sup>3</sup>

Por otra parte, aunque en condición marginal en relación con el discurso hegemónico, en América Latina se ha mantenido viva una vertiente de pensamiento que rescata la tradición crítica y propone la reestructuración de políticas sociales unitarias, integrales e instaladas en una concepción ética y solidaria de los derechos ciudadanos al bienestar, donde el Estado, sin anular otros actores, asuma su responsabilidad de coordinador político. Esta vertiente llama la atención sobre los vínculos y recursividades entre pobreza y desigualdad y sobre una causalidad múltiple (micro-macro, estructural-simbólica, nacional, extra e intranacional) de las desventajas sociales; hace énfasis en la necesidad de políticas de multiescala y multidimensionales, en las cuales la atención a las desventajas esté colocada en una lógica más amplia, la del desarrollo.<sup>4</sup>

---

3 Un ejemplo de este corrimiento es la propuesta del Banco Mundial (2000) del llamado *social risk management*, que parte de que “para reducir sostenidamente la pobreza a largo plazo y para consolidar logros es insuficiente el crecimiento” y de que si “cualquier persona requiere protección contra *shocks*, en el caso de aquellos menos capaces de protegerse a sí mismos son cruciales los mecanismos preventivos que permitan aliviar su impacto, tales como programas de manejo del riesgo, que, enunciados de una manera muy general, incluyen *safety nets* y programas para la tercera edad, y mercados de trabajo que funcionen bien y estén provistos de protecciones sociales”. Los tres ejes del *social risk management* —aseguramiento individual, provisión de servicios para pobres a través de redes de protección y focalización— si bien representan una cierta ampliación de la intervención estatal sobre las dimensiones sociales, conservan y refuerzan “una estrategia de política social que propone básicamente una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, financiamiento y prestación privados de los servicios sociales y que reitera la desestimación del principio de solidaridad” (Sojo, 2001:37).

4 Para estos desarrollos críticos ver, por ejemplo, Tavares (1999); Ivo (2003); Thwaites y Castillo (1999); Álvarez (2005); Gutiérrez (2006 y 2008).

---

Asimismo, la llegada al poder de gobiernos que podríamos denominar —en sentido general y obviando diferencias de fondo y matices— “de intenciones sociales”, ha significado una rejerarquización de la cuestión social, al colocarla como dimensión estratégica de la construcción de los consensos políticos, fuera de los marcos del economicismo y el eficientismo, como área de intervención estatal y pública legítima per se, sin que requiera subordinarse, en relación lineal, a los comportamientos de la economía ni ser manejada a través de mecanismos de derrame (desde lo económico a lo social). En esta dirección, las experiencias de economía y acción social locales y autogestionarias, amparadas por el estado central (como puede ser el caso de Venezuela) y el reconocimiento de prácticas de los pueblos originarios como legítimas en su diversidad y constitucionalmente protegidas (Ecuador, Bolivia), pueden ejemplificar dos ejes de estos nuevos caminos de la política social, aún evaluados de manera insuficiente en su real novedad e impactos posibles.

En cuarto lugar, la actual crisis económica internacional ha recolocado un tema central en estas discusiones: la pertinencia y capacidad interventiva de las estructuras estatales para regular la economía y gestionar crisis. Aunque en este caso lo que se ha valorado y puesto en práctica en los países centrales es una intervención estatal transitoria y coyuntural a favor de actores vinculados al gran capital para rehabilitar su lógica de funcionamiento y recobrar el dinamismo de la economía mundial. Ello produce una onda expansiva del debate que conecta con una discusión más amplia: la de los límites y legitimidades de la estatalidad como tal.

A lo anterior se añade el hecho de que los pronósticos sobre de las tendencias de la reproducción de la pobreza, aun los más optimistas, apuntan hacia la interrupción como consecuencia de la crisis, de las corrientes descendentes inauguradas en los 2000, y, muy especialmente, por sus conexiones directas con la ampliación del desempleo.

Podemos distinguir varias líneas de interpretación de estos acontecimientos: una primera postura argumenta que se trata de una demostración práctica de descalificación definitiva del selectivismo, la focalización y el antiestatalismo. Una segunda posición considera que la tensión entre intereses acumulativos y redistributivos es recurrente y circular y se resuelve de manera sistemática con la alternancia de ciclos focalizadores y universalizadores, una vez que cada uno agota sus capacidades progresivas, como en la oscilación perenne del péndulo. Tocaría ahora regresar hacia políticas universales estatales centralizadas modernizadas. Una tercera línea ilustra el repliegue defensivo

de las ideas neoliberales y parte de que el enfoque selectivo y la focalización siguen siendo útiles, pero es necesario introducir elementos correctores, que los combinen, eventualmente, con una ampliación de las poblaciones foco y con regulaciones estatales sobre el mercado laboral.

El sustrato subyacente de las tres posiciones es que no hay mucho que innovar en materia de políticas públicas y que se trataría más bien de combinaciones recurrentes para enfrentar situaciones de crisis.

Sin embargo, a mi modo de ver, estamos ante una oportunidad excepcional para encontrar alternativas renovadoras y superar tanto la visión cíclica pendular de las políticas sociales como su perspectiva dicotómica, oportunidad que pasa por una colocación de las disciplinas sociales y de su diálogo con la toma de decisiones en el terreno epistemológico, en la reconstrucción del objeto u objetos de la intervención sobre el cambio social.

Desde tal perspectiva, el presente texto tiene dos propósitos básicos: sintetizar aspectos críticos de la construcción de la pobreza como objeto —problema preferencial de las políticas sociales—, y examinar la experiencia cubana en este campo, como camino alternativo, y los argumentos que de tal examen se derivan para dirimir o agregar aristas a las polémicas en curso.

## **Debates en torno a la agenda de la política social de la pobreza**

Entre las variadas discusiones en torno a la agenda de la pobreza y de la pertinencia o no de este objeto como nudo central de las políticas sociales en América Latina, selecciono tres ejes de discusión que están colocados en el plano epistemológico o muy vinculados a él y que considero esenciales para producir una renovación en el debate y en las posibilidades de acción: la definición de pobreza y la noción de ser humano y de sus necesidades; la identificación de los mecanismos causales de la pobreza; y las dicotomías integración-selectividad, universalización- focalización.

### ***La pobreza como objeto central de la política social***

La elección de la pobreza y otras nociones afines o derivadas (población en riesgo, vulnerable o en situación de desventaja social) como objeto casi exclu-

---

sivo de la política social selectiva ha sido criticada fundamentalmente desde tres aristas: la noción misma de pobreza como invisibilizadora de diversidades relevantes, la definición del sujeto reducido y de sus necesidades minimizadas y la causalidad limitada.

Se trata de que el tratamiento conceptual que a lo largo de la historia ha recibido la pobreza es de muy baja densidad teórica y está colocado en el plano operacional, en el espacio inmediato de un criterio de medición empírica, de distinción de poblaciones que tienen esa cualidad. El estado carencial en términos de satisfacción de necesidades básicas y su correlato, así como el nivel de ingresos adecuado para satisfacerlas, han sido los criterios operacionales privilegiados para la identificación de estas poblaciones.

Esta noción que homologa situaciones disímiles a partir de que comparten circunstancias carenciales en aspectos que se consideran esenciales para la subsistencia humana individual y que forman parte del modelo de justicia distributiva históricamente construido en una sociedad, conserva hasta hoy la utilidad, en términos de política social, de marcar un límite de desventaja socioeconómica inaceptable consensuado a nivel social, prefigurar un objeto discernible sobre el cual actuar de manera concentrada y permitir la comprobación de avances en relación con aquellas poblaciones que logran superar el límite (superar la línea de base) como efecto de las políticas.

En la otra cara de la moneda, la propia definición de la pobreza puede considerarse una operación de igualación artificial de poblaciones heterogéneas y situaciones múltiples, que supone similitudes inexistentes bajo un supuesto pragmático, e induce mediciones reductoras del objeto real, al agrupar individuos y grupos sociales con diferentes circunstancias, historias y características, y la elección de instrumentos de intervención que intentan manejar situaciones distintas con iguales acciones y con una gestión descontextualizada.

Subyace en esta concepción una lógica de primarización del sujeto, pues la noción de ser humano y de bienestar que informan las definiciones de pobreza más extendidas y las correspondientes estrategias para su reducción, tienen como trasfondo no explicitado una visión elemental del sujeto y sus necesidades. El nivel de base de satisfacción de sus necesidades de consumo y “umbral de ciudadanía”, cuya garantía correspondería a la política social, se construye a la satisfacción de demandas de muy bajo perfil, para asegurar una reproducción centrada en el plano biológico, de espaldas a la complejización de las necesidades y de sus satisfactores que ha tenido lugar en la sociedad contemporánea.<sup>5</sup>

---

5 Para ampliar en estas críticas consultar Álvarez (2005) y Claude (2002).



Así, las mediciones más extendidas que sirven de base a los diseños de política social parten de un criterio de pobreza que define un núcleo de necesidades de carácter universal a partir del cual serían pobres todos aquellos que no pueden satisfacerlas, con independencia del contexto histórico, económico, social y cultural en que vivan.

Las ideas de “requerimientos individuales para la eficiencia fisiológica” o de “necesidades de subsistencia” son las que guían los métodos de medición de pobreza de mayor aplicación: el de necesidades básicas insatisfechas o método directo y el método de identificación de líneas de pobreza o indirecto. El primero define un conjunto de necesidades básicas de consumo de bienes y servicios y verifica la población que no puede satisfacer alguna o algunas de ellas, lo que la sitúa en condición de pobreza. Generalmente se incluyen la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a educación y salud, alimentación y vestuario). El segundo parte de calcular el ingreso per cápita mínimo para cubrir la canasta básica de consumo, que incluye una alimentaria, que proporciona los requerimientos nutricionales elementales, y otra de bienes y servicios. El costo de la primera establece la línea de la pobreza grave o extrema —aquellos cuyos ingresos están en el límite para cubrirla— y la indigencia —los que no alcanzan a cubrirla—; el de la canasta básica completa señala la línea de pobreza total.

Desde esta lógica, para dejar de ser pobre bastaría con un poco más de ingresos y acceso a salud y educación, aunque se permanezca excluido casi por completo de la mayoría de los bienes materiales y espirituales complejos que producen las sociedades actuales, los cuales estarían reservados para otros estratos sociales.

Este es un sujeto de la subsistencia típico del asistencialismo. La hipótesis central que contiene esta crítica es que las políticas inspiradas por tal “minimalismo”, aun cuando logren resolver situaciones extremas de desventaja social (meta apreciable teniendo en cuenta la real situación de empobrecimiento de extensas franjas poblacionales en el mundo), tendrían como efecto incorporado la perpetuación de la polarización social entre grupos condenados a la subsistencia y otros con acceso a satisfactores de desarrollo, de la existencia de dos mundos sociales fracturados, pero recursivos.<sup>6</sup>

---

6 Véase Álvarez (2005).

---

## ***Los mecanismos causales de la pobreza***

En el plano de las causas, opera también un criterio reduccionista que constriñe la acción en varios sentidos. Curiosamente, a pesar de que el pensamiento globalizador neoliberal ha concedido extrema relevancia a la desterritorialización de los procesos económicos, políticos y sociales y a la pérdida de importancia del espacio nacional, la mayor parte de las concepciones sobre la pobreza, sus causas y las políticas para su manejo, permanecen centradas en factores de naturaleza interna, en los límites del Estado-nación, y su escalado espacial se abre hacia lo interno (lo local, lo micro), pero obviando o subvalorando el papel de los elementos surgidos en la lógica global del sistema-mundo en su integralidad y reduciendo y simplificando así la conceptualización y el análisis causal de las desventajas sociales.

Una propuesta alternativa incorpora la globalidad como contexto y recupera las nociones de centro y periferia, dentro de una visión de sistema-mundo que reconoce la existencia de “una totalidad mundial integrada y con legalidades que gestan desarrollo y subdesarrollo”,<sup>7</sup> y generan procesos de reproducción de las relaciones sociales que se configuran a partir de nexos espaciales múltiples. Ello significa que la reproducción de la pobreza desborda los marcos de los sistemas de producción de escala nacional.

Tal postura se complementa con la perspectiva holística, para la cual la principal debilidad de las estrategias de lucha contra la pobreza es que asumen de manera tácita un supuesto erróneo, al considerar que ella es una parte del sistema socio-tecno-ambiental con una causalidad interna propia, sobre la cual es posible actuar de forma relativamente autónoma, cuando en realidad es la sinergia del sistema como un todo, con sus interacciones y causalidades, la que determina la dinámica de las partes que lo constituyen. En consecuencia, solo sería eficiente una estrategia que se concentre en la estructura y la dinámica del sistema social en su totalidad, incluyendo su componente territorial a escala (global, regional, nacional, territorial, local, comunitaria).<sup>8</sup>

En términos de causalidad, habría que añadir que la noción de pobreza que informó la agenda de las políticas sociales neoliberales ha sido construida fuera de los marcos analíticos de los sistemas de desigualdad, entendida en sus aristas situacionales (la pobreza coyuntural, nueva pobreza) y procesuales (la pobreza estructural y de reproducción generacional), pero no relacionales (la

---

7 Tomado de Osorio (2003).

8 Véase Trputec (2001).

pobreza como relación social, como resultado de expropiaciones directas e intermediadas, en una matriz de posiciones y relaciones sociales de interdependencia mutua).

En tales límites teóricos e ideológicos, las políticas sociales se caracterizan por un discurso que no cuestiona el sistema de desigualdad en su conjunto y por acciones redistributivas que no alteran las condiciones de concentración de riqueza y, en consecuencia, terminan por constituir una operación de naturalización de la dominación y de construcción de poblaciones inferiorizadas.<sup>9</sup>

Sin embargo, el examen de las relaciones pobreza-desigualdad ha arrojado un conjunto de evidencias que indican una relación directa entre ambas, de lo que se infiere que no es posible eliminar la pobreza o incluso reducirla significativamente en contextos de amplia desigualdad económica. Altos niveles de desigualdad dificultan la reducción de la pobreza, incluso si se alcanza un crecimiento económico significativo, pues los mecanismos de distribución desigual cristalizados reproducen la absorción y captura asimétrica de la riqueza disponible al crear un exceso de desigualdad (cuando el PIB generado sería suficiente para hacer traspasar la línea de la pobreza a todos aquellos cuyos ingresos los mantienen por debajo de ella).<sup>10</sup>

Pablo González Casanova considera que en la actuación sobre la pobreza

El problema no solo consiste en reconocer la existencia de estratos, distribuciones estadísticas o desigualdades. El problema consiste en precisar las relaciones sociales de los sistemas y subsistemas en especial las que aclaran los modos de dominación y acumulación. Se trata de relaciones que están articuladas a otras de explotación, transferencias de excedente o de propiedades, en beneficio de unos y detrimento de otros. A las relaciones opresivas e inequitativas que los beneficiarios niegan y se ocultan (González Casanova, 2004 p. 5).

Por otra parte, aunque las explicaciones de la pobreza combinan factores de naturaleza macro estructural económica e institucional y micro individual cultural (estilos de vida que se refuerzan a través de patrones que se transmiten generacionalmente), en las prácticas del enfoque selectivo y el focalizador, los

---

9 Álvarez (2005).

10 Sobre demostraciones de la relación pobreza-desigualdad, se puede consultar Leite Lopes, J. S. y Alvim, R. (2005); Urani (2006); Kliksberg, B y Rivera, M. (2007); Lustig, N. (2007).

---

factores del primer tipo se dejan más a la política económica y los segundos se han convertido en el centro de la acción, en el entendido tácito de que los mecanismos micro son los decisivos o al menos son aquellos sobre los que se puede intervenir directamente para obtener resultados palpables.

Un ejemplo lo encontramos en la noción de agencia y en las diversas variantes de intervención focalizadas que en ella se sustentan —como la de desarrollo de capacidades de autogestión, empoderamiento y capital social—, hoy muy prestigiadas por su aparente legitimación y dignificación de la capacidad autotransformativa y de los valores solidarios y cooperativos de las poblaciones en desventaja, enfatizando en la condición de agente de los pobres y en las posibilidades de sus estrategias y prácticas cotidianas reproductivas y adaptativas, de sobrevivencia y existencia, pero en las que subyace una culturización de la pobreza.

Ciertamente, la noción de agencia y las políticas correspondientes implican un acercamiento a las desventajas sociales de mayor amplitud que las categorías de ingresos y necesidades básicas, al enfatizar en los activos que puede movilizar una familia para participar de su autotransformación y verificar cómo las restricciones macroestructurales se expresan en la posesión o no de un patrimonio movilizable, o pueden ser modificadas a partir de este; ello permite abrir el espectro de diversidades que engloba el gran rubro pobreza. Pero nótese que en dichas variantes el problema—objeto pobreza se construye en términos de estilos de vida y de una cultura propios de un mundo particular, inferior porque se configura a partir de carencias, separado del resto de la sociedad. Esto justifica estrategias particulares, diferentes, que asumen y perpetúan la separación de mundos y espacios sociales, que proveen solo mínimos biológicos y que, a la vez, reconocen ciertas capacidades culturales de los pobres (Álvarez, 2005). Por otra parte, es improbable que las intervenciones en el plano micro, sin un soporte de cambios macroestructurales intencionados complementarios tenga verdadera sustentabilidad e interrumpen los patrones repetitivos de reproducción de la pobreza.

Considero que la perspectiva analítica que se ha identificado como “producción de la pobreza” constituye una tentativa de colocar la explicación de los mecanismos causales de estos fenómenos en una concepción relacional, no dicotomizada, que incorpora recursividades y mediaciones. Sus aspectos fundamentales se resumen en los siguientes enunciados:<sup>11</sup>

---

11 Elaboró esta síntesis a partir de Oyen (2004), Álvarez (2007) y Gutiérrez (2008).

- La pobreza se deriva de relaciones económicas y sociales entre grupos sociales, clases e individuos específicos y se encuentra conectada a un sistema de relaciones históricas, económicas y sociales de poder-dominación que le dan sentido.
- Es resultado de la acción dialéctica de estructuras y de agentes sociales, de cuya interrelación emergen mecanismos y patrones sistemáticos y estables de producción y reproducción de las condiciones que generan y multiplican las desventajas sociales, al perpetuarlas, incluso a través de políticas, instituciones y acciones supuestamente implementadas para la reducción o eliminación de estas
- Como realidad resultante de las relaciones sociales, la pobreza y la desigualdad son productos de condiciones estructurales, pero también de un sistema de relaciones de interacción inmediatas, de naturaleza microsociales, ubicadas en la vida cotidiana de los sujetos sociales individuales y colectivos.
- La reproducción de la pobreza supone un proceso de acción social en el que participan sujetos activos, que se asumen dentro de un sistema de dominación polivalente: no totalmente determinado, en virtud de la condición activa y reflexiva de los sujetos involucrados y su capacidad de praxis. Ello implica que a la dominación le son consustanciales procesos de subordinación, pero también de negociación y creación de alternativas estratégicas.
- Un proceso productor de pobreza puede caracterizarse como un mecanismo duradero, guiado por un patrón repetitivo, dentro del cual ciertos actores se comportan de manera tal que posibilitan que la pobreza aumente o sea sostenida y en el que las víctimas/población pobre se encuentran en una situación dentro de una estructura con pocas o nulas oportunidades para cambiar. Así, la permanencia en el tiempo de las desigualdades y las carencias beneficia intereses concretos, aunque también implica la posibilidad de reversión de estos ciclos reproductivos, la interrupción de su inercia.

En términos prácticos, aplicar tal concepción significaría, al menos, estrategias de superación de la pobreza que actúen, de modo simultáneo, sobre la desigualdad (la reducen en la esfera de la distribución y la redistribución) y sobre los mecanismos económicos, sociales, culturales, políticos, institucionales y locales de su reproducción.

---

***La dicotomía de enfoques y estilos:  
integrador vs. selectivo-universalización vs. focalización***

Prácticamente todas las polémicas y debates acerca de la política social adecuada y pertinente para la contemporaneidad latinoamericana, incluso en escenarios nacionales muy disímiles, incluyen el contrapunteo entre los enfoques de política social selectivo y de integración social y sus correspondientes estilos.

Para el enfoque de integración social el desarrollo es la noción que orienta la intervención estratégica y planificada sobre el cambio social y, acepta y reclama, como regla, el protagonismo del Estado como estructura sobre la que descansa la máxima capacidad para organizar las políticas sociales y ejercer la denominada “coordinación vinculante estratégica” de actores diferentes y eventualmente contradictorios (Lechner, 1997).

En esta perspectiva las políticas sociales deben orientarse hacia la generación de márgenes de inclusión lo más extensos posibles, y ser garantía de la satisfacción de necesidades de los más amplios sectores poblacionales. Su estilo es el universalismo y su instrumento esencial es el gasto público social, a través del cual se ejerce una acción redistributiva de la riqueza sobre la base de la equidad y la justicia social.

Por su parte, el enfoque selectivo está centrado en la rehabilitación y rescate de poblaciones en situaciones desventajosas extremas, a través de estrategias focalizadas y selectivas, una buena parte de cuyos contenidos e instrumentos descansan en la disminución de la capacidad del Estado para regular los mecanismos económicos y distributivos, a favor del ensanchamiento de los espacios de intervención de los actores privados vinculados al mercado. Su estilo es la focalización y combina instrumentos de asignación de recursos a los desfavorecidos al involucrar diferentes actores.

Las críticas al estilo universalizador se centran en la extensión, dispersión y falta de precisión en la identificación de la población blanco. De ahí se desprende un conjunto de inconvenientes: exigir un monto de recursos muy elevado para la implementación y cobertura de las políticas; la debilidad de sus mecanismos para colocar dichos recursos donde son más necesarios y beneficiar a los grupos más urgidos, lo que produce, en la práctica, una concentración de beneficios en las capas medias; dificultades para que sus propósitos se cumplan según lo planificado; generar clientelismo y concentrar sus impactos

positivos en grupos organizados con capacidad de presión; desconexión de un criterio de eficiencia; ausencia de indicadores precisos de medición de impactos y de mecanismos de feedback estandarizados y confiables para controlar el uso de recursos y evaluar los efectos reales que se producen. Si se combinan estos inconvenientes estarían impidiendo, o al menos limitando de manera sustantiva, el real efecto integrador que se espera de las políticas públicas, para las amplias mayorías por lo que el estilo contradice el enfoque.

La crítica nodal al estilo focalizador es la de su colocación, casi exclusiva, en el polo de las consecuencias y su eficientismo económico. De esta intencionalidad de intervenir sobre consecuencias y efectos sobre la base de un criterio económico se derivan sus mayores limitaciones: imposibilidad práctica de alcanzar la focalización óptima; impacto segmentador de la política social; efectos estigmatizadores del proceso de clasificación de poblaciones en desventaja; tratamiento de la pobreza como fenómeno particular en sí mismo, fuera de sus conexiones con una visión amplia de ciudadanía e igualdad; subordinación a la lógica del mercado; imposibilidad de subvertir las causas de las desventajas sociales y de su reproducción.<sup>12</sup>

Desde una postura ética, la focalización y el enfoque selectivo se critican por su excesivo economicismo, pues se considera que la política social no es una estrategia entre otras, sino una metapolítica, en tanto se configura como matriz de principios ordenadores de las selecciones fundamentales. La política social quedaría fuera del cálculo económico y se ubicaría en la contabilidad ética, en el área del conflicto entre valores.<sup>13</sup>

Estudios recientes evidencian la superioridad del efecto redistributivo de los gastos sociales de estrategias universales, aun reconociendo sus fallas de focalización, lo que ha llevado a afirmar a que “la mejor focalización es una política universal” (Ocampo, 2008: 46); desde el polo de los selectivistas siempre es posible encontrar explicaciones a las limitaciones o desviaciones de los objetivos de determinada política focalizadora a partir de errores de aplicación (“errores humanos”) como la insuficiente preparación de los encargados de poner en práctica dicha política o la aparición de circunstancias nuevas que modifican las condiciones de aplicación y distorsionan los impactos. Consideran que ambos tipos de explicaciones no invalidan el estilo focalizador y permiten identificar propuestas correctoras, que incluyen el diseño de amplios

---

12 Discusiones sobre ambos estilos de política social pueden encontrarse en Ivo (2003), Cordera (2008) y Ocampo (2008).

13 Véase Tavares (1999).

---

programas de capacitación de actores, de instrumentos que permiten mayor exactitud para definir y encontrar la población beneficiaria así como de indicadores que amplían las posibilidades de la evaluación y la transparencia en el uso de los recursos.

La polémica se ha hecho muy larga y parecería que ha entrado en un punto muerto y que, en términos prácticos, sería aconsejable abandonar la discusión, pues no hay manera de dirimirla, para concentrarse en decisiones concretas. Pero tal atolladero se debe a que el problema quedó planteado desde el principio de forma reducida<sup>14</sup> y es más bien un falso problema, por cuatro razones:

- La cuestión aparece construida como una dicotomía de opuestos irreconciliables (universalización *vs.* focalización), dan por sentado que es ineludible una elección excluyente de instrumentos de un estilo e ignoran la posibilidad de la complementación.
- La discusión se limita a la elección entre dos estilos de política, sin incluir un análisis de fondo sobre el criterio de desarrollo social, la equidad y los principios de justicia social que se quieren implementar a través de la política social.
- Se identifica, *a priori*, universalización con garantía de derechos sociales y de integración económica, social y política para todos; y focalización con residualismo, lo que no tiene cuenta fortalezas y fallas o “puntos ciegos” de ambos estilos.
- El análisis transcurre en términos valorativos, sin una suficiente base empírica comparativa que documente la eficacia de una u otra elección en contextos socioeconómicos y políticos concretos.

Esta es un área de posibles aportes de las ciencias sociales: desmontar la dicotomía y replantear el tema al hacerlo dialogar con otras aristas. La idea es que las decisiones prácticas sobre políticas, instrumentos y beneficiarios no se pueden tomar considerando argumentos solo del plano interventivo; este tiene que dialogar con el plano del enfoque.

---

14 Estos cuatro aspectos aparecen, con diversos matices, en Levinas (2003), Kerstenetzky (2005) y Medeiros (2007).



## **La política social de la reforma cubana**

El examen del caso cubano, en su condición de transición socialista y de variante de política social integradora universal, estatal y centralizada, orientada hacia el desarrollo social y que opera con una lógica de unicidad, al combinar en una estrategia única prevención, compensación y redistribución, ofrece múltiples sugerencias para construir respuestas prácticas a las interrogantes anteriores.

Los rasgos generales de esta política han sido: centralidad de la equidad como instrumento de avance hacia la igualdad; perspectiva clasista de la inequidad que implica la alteración de la matriz de propiedad sobre los medios de producción y la eliminación de las posiciones estructurales que generan posibilidades de apropiación excluyente del bienestar por unos grupos sociales sobre otros; carácter universal, de cobertura total, centralizado, unitario y planificado de la política social; la absolutización del Estado como coordinador y gestor de la política social; el hecho de considerarse como derecho de ciudadanía las necesidades básicas (trabajo, servicios de salud, amparo y educación gratuitos); prioridades macroeconómicas que privilegian el gasto de inversión social; baja (casi nula) presencia del mercado como mecanismo de distribución; servicios sociales unitarios y universales.

En esta perspectiva, la equidad es definida como la integración de tres principios básicos, cultural y políticamente ajustados. El de igualdad absoluta expresa la exigencia ético-jurídica de completar un espacio de derechos universales básicos inalienables y oportunidades reales para que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus capacidades sin exclusión alguna. El de solidaridad incluye la atención preferencial diferenciada a las desventajas y necesidades especiales de individuos y grupos sociales particulares, por motivo de discapacidad, ancianidad o inconvenientes de naturaleza socio-económico históricas; el de igualdad relativa o proporcional acepta la presencia de desigualdades legítimas, asociadas al monto, la calidad y la utilidad de aportes laborales o servicios de otro tipo individuales y colectivos.<sup>15</sup>

Se parte de que la equidad y la justicia social no son función de la distribución de ingresos monetarios a escala individual y familiar; de que no es este el factor decisivo para asegurarlas y que ellas dependen directamente de la acción redistributiva estatal a través de los gastos sociales, con énfasis en las

---

15 Tratamientos más amplios de estos temas pueden encontrarse en Espina (2008 a), donde se trabaja la noción de norma socialista de desigualdad y en Santana (2009), donde aparece una definición de estos principios.

transferencias por servicios que promueven desarrollo y amparo mediante “espacios de igualdad”.

Espacio de igualdad define un mecanismo de distribución a través de los fondos sociales de consumo que se caracteriza por la universalidad, masividad, gratuidad o facilidad de su acceso, la condición de derecho legalmente refrendado y el carácter público centralizado de su diseño y de la garantía para acceder a él, la participación social, la preponderancia de las soluciones colectivas sobre las individuales, la homogeneidad, la calidad creciente, la opción de integración social en igualdad de condiciones para todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos y aspiración a la igualdad de resultados.

En el caso cubano el Estado, a través de una extensa red pública de cobertura total, es el único o al menos el protagonista hegemónico y decisivo, de estos espacios distributivo; no existen otras alternativas (privadas o extraestatales en general) para acceder al bien que se distribuye en el espacio de que se trate, o estas son de muy bajo perfil y no pueden competir con la opción estatal. Tomando el gasto social como expresión concentrada de las estrategias de intervención sobre el cambio social y analizándolo en una perspectiva dinámica, observamos que la política social cubana, desde el inicio de la experiencia socialista en la década de los 6, se caracteriza por una alta prioridad macroeconómica de la esfera social lo que indica la centralidad de la equidad social.

**Tabla 1.**  
**Cuba. Estructura del gasto social en áreas seleccionadas.**  
**Período 1975-1986.**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Educación</b>	<b>Servicios personales y comunales</b>	<b>Cultura y arte</b>	<b>Salud, asistencia social, deporte y turismo</b>	<b>Ciencia y técnica</b>
<b>1975</b>	100	46,56	18,18	7,94	24,90	2,42
<b>1976</b>	100	47,12	18,87	7,34	24,22	2,45
<b>1977</b>	100	46,83	18,04	8,12	24,39	2,62
<b>1978</b>	100	46,32	18,77	7,41	24,80	2,69
<b>1979</b>	100	47,13	17,14	7,89	25,02	2,82
<b>1980</b>	100	47,09	20,37	8,14	22,45	1,93
<b>1981</b>	100	43,73	23,95	7,46	21,98	2,88
<b>1982</b>	100	42,65	24,47	8,36	21,48	2,77
<b>1983</b>	100	40,98	26,49	9,37	20,08	3,08
<b>1984</b>	100	39,43	28,02	9,03	20,16	3,36
<b>1985</b>	100	38,64	28,19	8,73	20,94	3,50
<b>1986</b>	100	37,76	26,89	8,07	23,19	4,09

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Oficina Nacional de Estadísticas.

Como es ampliamente conocido, los cambios que se produjeron en el escenario internacional a inicios de los años 90 —desaparición del campo socialista europeo, fin del bipolarismo, conversión de los Estados Unidos en potencia única—, privaron a la economía cubana, en condiciones de bloqueo recrudecido por Estados Unidos, de sus vínculos comerciales y de sus soportes externos. Ello, unido a un proceso de agotamiento del modelo de desarrollo seguido por el socialismo cubano (modelo extensivo de sustitución de importaciones),<sup>16</sup> generó en el país una crisis económica de magnitudes considerables<sup>17</sup> y, consecuentemente, planteó la necesidad de una reforma que permitiera su manejo. Crisis y reforma desencadenaron un proceso de desestructuración e infectividad masiva de las prácticas cotidianas establecidas y cristalizadas históricamente para mantener el nivel de vida alcanzado y satisfacer las necesidades básicas; además, tuvieron como efecto una reconfiguración de la estructura social y el ensanchamiento de las desigualdades.

Para comprenderlo es necesario caracterizar, aunque solo sea de pasada, algunos de sus elementos básicos. Si bien dicha configuración está centrada en las dimensiones económicas, recorre un amplio espectro de ámbitos y aplica medidas de naturaleza diversa:

- 
- 16 Sobre el agotamiento del modelo extensivo de sustitución de importaciones, véase Monreal (2002).
- 17 Entre los indicadores que ilustran la agudeza del cuadro recesivo pueden situarse: pérdida de las relaciones mercantiles externas y del mercado de precios preferenciales para el azúcar; caída de las exportaciones de bienes hasta 33,5 % de su valor en 1990; pérdida del suministro preferencial de petróleo, de portadores energéticos y de insumos fundamentales para la industria —de una disponibilidad anual de toneladas de petróleo pasó cerca de trece millones a seis millones de aproximadamente—; disminución del producto interno bruto en más de 40 % y en 43,1 % en términos de ingresos per cápita; reducción en 30% del aprovechamiento de la capacidad productiva de la industria; pérdida de la capacidad importadora de la economía nacional, que se estima en 80 % entre 1989 y 1992; reducción del consumo total en una tasa acumulada de 28,2 % y de la inversión interna bruta en más de 25 %; acelerada expansión de la liquidez monetaria —en 1991 el circulante sin respaldo en productos ascendía a 6 125 millones de pesos; decrecimiento del coeficiente de acumulación bruta de la economía nacional hasta un 5,4 %; descenso acumulado de la productividad media del trabajo de más de 39%; reducción del consumo social —entre 1985 y 1991 este decreció en 980 millones de pesos; disminución del consumo personal —entre 1989 y 1990 las cifras bajaron en 15 %, concentrado en la reducción de alimentos, transporte, bienes industriales y combustible doméstico. Véase Carraza (1995); CEPAL (2000) y García *et al.* (2003).

---

## Cuadro 1

### Caracterización de la reforma económica cubana de los años 90

Ámbito de acción	Acciones
<b>Relaciones de propiedad</b>	Apertura al capital extranjero y ampliación del sector mixto de la economía (de capital estatal y privado externo). Reorganización de la propiedad de la tierra: conversión de empresas estatales en cooperativas y entrega de parcelas en usufructo como economía familiar. Ampliación de las posibilidades del trabajo por cuenta propia, como autoempleo individual y como microempresas, fundamentalmente familiares, en actividades seleccionadas limitadas (servicios gastronómicos, alquiler de habitaciones, por ejemplo).
<b>Mercado</b>	Reconfiguración de la conexión con el mercado exterior; creación de un sector empresarial comercial que opera directamente con divisas; ampliación de la utilización del crédito comercial para agentes empresariales estatales y otros agentes económicos; renegociación de la deuda externa; creación de mercados internos en divisas; reducción de aranceles; creación de zonas francas; apertura de negocios inmobiliarios y de representaciones de bancos extranjeros; creación del mercado de productos agropecuarios para comercializar excedentes a precios de oferta y demanda; creación de un mercado de productos artesanales e industriales de precios libres; implantación de cambio monetario y cuentas de ahorro en divisas para la población; circulación monetaria dual, de divisas y moneda nacional.
<b>Coordinación económica estatal</b>	Cancelación del monopolio estatal sobre el comercio exterior; ampliación de la gestión comercial exterior directa de empresas nacionales; implantación de un sistema tributario impositivo para agentes estatales y no estatales; descentralización empresarial y territorial en la toma de decisiones en aspectos seleccionados del presupuesto, su uso, y diseño de estrategias; paso progresivo de las empresas estatales a un régimen de autofinanciamiento en divisas; reestructuración-disminución del aparato administrativo estatal; paso a métodos de planificación por objetivos y desde la planificación material a la planificación financiera.
<b>Estrategia económica</b>	Reforzamiento del modelo de desarrollo de incremento de exportaciones y sustitución de importaciones; priorización de sectores claves para la captación de divisas o solución de problemas estratégicos (como el turismo, la biotecnología, la industria farmacéutica, la explotación petrolera y la metalurgia); disminución creciente del peso de la producción azucarera en la economía nacional y reconversión del sector agroindustrial azucarero; impulso al desarrollo energético con uso de recursos renovables y no renovables.
<b>Jurídico</b>	Reforma constitucional que incluye: supresión de la noción de dictadura del proletariado y el carácter clasista del Estado; otorgamiento de personalidad jurídica propia a los poderes populares provinciales y municipales; redefinición del régimen de propiedad socialista, limitando el ejercicio obligado de esta a los medios fundamentales de producción; supresión de la irreversibilidad anteriormente otorgada al sector de propiedad socialista.

<p><b>Políticas sociales</b></p>	<p>Creación de condiciones para el restablecimiento económico y el amortiguamiento de los costos sociales y abarca acciones como la disminución de la oferta de empleo estatal y la ampliación del trabajo por cuenta propia y otras opciones privadas, así como la implementación de mecanismos que eleven la articulación entre la retribución por el trabajo y los resultados productivos individuales y colectivos; implementación de sistemas de remuneración en divisas en actividades y ocupaciones seleccionadas; aumentos salariales para actividades seleccionadas, que generen divisas o por su rol social prioritario (personal de la salud, la educación, la ciencia y el orden interior); garantía de protección a trabajadores de actividades económicas cerradas o reestructuradas; legalización de las remesas familiares y despenalización de la tenencia de divisas; creación de una red pública comunitaria de alimentación subvencionada para personas de bajos ingresos; jerarquización, dentro del conjunto de servicios públicos, de la educación y la salud, como forma de optimizar el uso de los recursos</p>
----------------------------------	--

Fuente: elaboración propia a partir de Carranza (1995) y García *et al.*, (2003).

Específicamente en lo que respecta al terreno de las políticas sociales, después de un primer momento reactivo y amortiguador, se inicia un segundo período, a finales de los años 90 y fortalecido a inicios de los 2000. Este se orienta a recuperar la acción proactiva estatal en la inversión social de cara al desarrollo, el papel de la equidad y de los espacios de igualdad y se sustenta en la implementación de nuevos programas sociales dirigidos a la modernización y al rescate de los servicios públicos, sobre todo en salud y educación,<sup>18</sup> la eleva-

18 En este nuevo momento de la política social la educación ha acentuado su papel como factor de movilidad y como instrumento para interrumpir las cadenas de reproducción de las desventajas sociales; para ello están en curso numerosos programas de reforma educativa como el programa para la atención integral de los alumnos en la educación primaria entre sus propósitos está lograr veinte o menos alumnos por maestro; programa de formación emergente de maestros primarios para cubrir la demanda creciente de pedagogos a este nivel; Programa audiovisual según el cual a través del empleo de clases televisadas, mejora la calidad de la enseñanza, se amplían sus contenidos y garantiza la homogeneidad; Programa de universalización de enseñanza de la computación; Programa para la formación de instructores de arte que incentiva la captación de talento artístico y la educación artística en los niveles primario y secundario; Curso de superación integral para jóvenes el cual reincorpora a la educación, al ofrecer posibilidades de acceso a la enseñanza superior, a jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo; y el Programa de municipalización de la enseñanza superior que creó sedes universitarias en todos los municipios del país donde se imparten numerosas carreras a través de la educación a distancia asistida. Tanto el curso de superación integral como el programa de municipalización crean condiciones de acceso masivo, sin requisitos meritocráticos.

---

ción del protagonismo de lo local comunitario como escenario de la política social —implementación del Programa de Trabajo Comunitario Integrado, creación de un extenso movimiento de trabajadores sociales a escala comunitaria—, programas de masificación de la cultura y atención focalizada a necesidades especiales y sectores vulnerables y pobres, aumento de las pensiones y de los salarios en general<sup>19</sup> y en grupos ocupacionales seleccionados, ampliación de la capacidad de construcción de viviendas por mecanismos estatales y esfuerzo familiar.

A pesar de que la crisis de los 90 afectó la calidad y las posibilidades de los servicios públicos, y de que varias de las medidas del reajuste económico implicaron el traspaso hacia el mercado de buena parte del consumo familiar, no se ha producido una disminución de la cobertura creada y los gastos sociales han tendido a recuperarse. De manera que es posible hablar de una reforma económica con apertura de mercado y ciertos grados de descentralización, pero que conserva y amplía una política social de equidad, de corte universal y unitaria, donde el Estado es el máximo responsable y actor.

Aún en la década de los 90, en condiciones de crisis y de reforma económica, la proporción del gasto público social en relación con PIB se mantuvo por encima de 20% (Ver tabla 2), situación solo similar a la de Uruguay y Brasil en América Latina.<sup>20</sup>

---

19 Según datos ofrecidos por la Oficina Nacional de Estadísticas hacia el 2005 el salario medio mensual de los trabajadores ascendió a 398 pesos (de 203 en 1996, o de 282 en el 2004), el salario mínimo se elevó a 225 pesos en ese año, las pensiones mínimas ascendieron de 65 a 164 pesos y la asistencia social lo hizo de 62 a 122 pesos respectivamente. Estos incrementos significativos de los ingresos se ven limitados por los altos precios de productos esenciales. Una Canasta Básica Alimentaria de 2400 kilocalorías, calculada según las recomendaciones nutricionales promedio para la población cubana elaboradas por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos (INHA), alcanzó, en el año 2004, un costo de 203.60 pesos, considerando el necesario acceso a los diferentes segmentos de mercados (normado, consumo social y mercados de oferta y demanda).

20 CEPAL (1994) ha utilizado una clasificación de países que los agrupa, de acuerdo con la prioridad macroeconómica asignada al gasto social, en la escala siguiente a) Grupo de países de gasto social alto (más de 10 puntos del PIB); b) Grupo de gasto social medio (entre 5 y 10 puntos del PIB); c) Grupo de gasto social bajo (inferior a 5 puntos del PIB).

**Tabla 2**  
**Cuba. Características del gasto público social**

Período	Real pc	% del PIB	% del gasto público total
1990-91	381	23,1	28,4
1994-95	639	21,9	31,9
1998-99	821	22,8	41,6
1989-2000	606,6	23,3	34,3

Fuente: Togores, 2003.

Un elemento definitorio de la política social cubana es la estabilidad en el tiempo, tanto de sus contenidos estratégicos como de su prioridad macroeconómica y de su estructura de jerarquías, que hacen énfasis en los gastos de inversión social (salud, educación) y en los subsidios, con lo que acentúa el papel del consumo social en la distribución, por encima del de los ingresos individuales y familiares. Como promedio, los gastos de inversión social hacia finales de la década de los 90 e inicios de la actual, en su conjunto, sobrepasan 47% del total de gastos sociales (Espina, 2008a).

Valorando la política social cubana en su conjunto y trayectoria en términos de manejo de las dimensiones sociales del desarrollo y de la promoción de la equidad en una sociedad periférica, se aprecia que la universalización de los derechos sociales de ciudadanía a través de una amplia intervención estatal y de su regulación en todas las esferas, ha resultado una fórmula eficiente para proveer de manera rápida integración social a las mayorías y priorizar la agenda social de los sectores populares, lo que mejora su acceso al bienestar, aun en condiciones de poco crecimiento económico. Prueba de ello es el mejoramiento sostenido de los indicadores sociales más relevantes (esperanza de vida, mortalidad infantil, escolarización, ingresos). Esto se sintetiza en los favorables resultados alcanzados por Cuba en la medición del índice de Desarrollo Humano (Ver tablas 3, 4 y 5).

**Tabla 3.**  
**Cuba. Resultados en Índices de Desarrollo Humano (IDH)**

<b>Informe</b>	<b>IDH</b>	<b>IPH-1**</b>
<b>1990</b>	0,877 (39/130)	*
<b>1991</b>	0,754 (62/160)	*
<b>1992</b>	0,732 (61/160)	*
<b>1993</b>	0,711 (75/173)	*
<b>1994</b>	0,666 (89/173)	*
<b>1995</b>	0,769 (72/174)	*
<b>1996</b>	0,726 (79/174)	*
<b>1997</b>	0,723 (86/175)	5,1 (2/78)
<b>1998</b>	0,729 (85/174)	*
<b>1999</b>	0,765 (58/174)	4,7 (5/92)
<b>2007-2008*</b>	0,838 (51/177)	4,7 (6/108)

Fuentes: Martínez *et al.*, 1997; y 2000 y PNUD, 2008;  
Informe sobre Desarrollo Humano, 2007-2008

\*No se calculó el índice para ese año. \*\*Índice de Pobreza Humana.

**Tabla 4**  
**Cuba. Indicadores seleccionados de educación**

<b>Indicadores</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1997</b>
Paridad absoluta-mujer hombre (tasa de alfabetización de adultos).	-	-	(1995) 99,1
Tasa de escolarización:			
.de 6 a 11 años	98,8	100,0	99,4
.de 6 a 14 años	91,7	98,1	97,4

Fuente: Martínez *et al.*, 2000.



**Tabla 5.**  
**Cuba. Estructura del nivel educacional de los trabajadores (%).**  
**Años seleccionados**

<b>Concepto</b>	<b>1978</b>	<b>1986</b>	<b>2000</b>
Total de trabajadores	100	100	100
Primario	54,0	24,0	16,0
Secundaria básica	26,0	38,0	30,0
Medio superior (Técnico profesional y preuniversitario)	16,0	29,0	40,0
Universitario	4,0	9,0	14,0

Fuentes: ONE, 1979, 1986, 1996 y 2001.

Sin embargo, diversos estudios sobre los impactos de la crisis y la reforma han identificado tendencias que indican la apertura de un proceso de reestratificación social y de ensanchamiento de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.<sup>21</sup>

Véase que el coeficiente de Gini, calculado para finales de los 90, se elevó a 0,38 (Añé, 2000), en contraste con el 0,24 encontrado a mediados de los 80, y aunque aún es bajo en relación con la situación de la gran mayoría de los países de América Latina, este incremento da cuenta de un proceso de concentración de ingresos que supone una interrupción de la lógica desconcentradora anterior.

Por otra parte, algunas áreas de necesidades básicas —al menos 50 % de los requerimientos alimentarios, el vestuario, productos de aseo, materiales para reparación y equipamiento de la vivienda, según mis propias observaciones— solo encuentran una parte importante de sus satisfactores en el mercado de precios libres o en el negro, lo que, junto a la caída de la capacidad adquisitiva del salario real de los trabajadores asociada a la crisis, y no recuperada aún, y al incremento de los precios al consumidor, ha reconstituido los ingresos y el mercado como elementos de alta fuerza diferenciadora.

Si bien hacia 2005 se había producido un incremento considerable de los ingresos de la población, a través del cual el salario medio mensual de los trabajadores ascendió a 398 pesos (de 203 en 1996, o de 282 en 2004) y el mínimo

21 Para una caracterización del proceso de reestratificación social, véase Espina, M. (2008 b).

---

se elevó a 225 pesos en ese año y las pensiones y asistencia social mínima llegaron a 164 pesos y 122 pesos respectivamente,<sup>22</sup> ello no ha significado una recuperación significativa del salario real ni del poder adquisitivo de las pensiones, puesto que se ha mantenido la tendencia alcista de los precios de artículos de primera necesidad.

Un estudio reciente, que construyó una canasta básica en la que se incluyeron alimentos y otros bienes y servicios indispensables para el desarrollo de los seres humanos, indica que a pesar de que el ingreso medio de la población se ha incrementado notablemente continúa siendo deficitario para amplios grupos poblacionales.<sup>23</sup>

Por otra parte, atendiendo a los índices de pobreza de ingresos y necesidades básicas insatisfechas, en la magnitud de la población urbana bajo esta situación se aprecia un cambio que va desde 6,3%, en 1988, a 20%, hacia el año 2000.<sup>24</sup> Obviamente, tales magnitudes indican la estructuración de mecanismos distributivos excluyentes, cuyo efecto negativo fundamental es la colocación de la desigualdad social a nivel de la posibilidad de satisfacción de necesidades básicas que se configuran como mecanismos de producción de pobreza.

En este proceso de reestratificación en curso, la conexión territorio-desigualdad ha quedado establecida como uno de los elementos más relevantes. La reforma económica fortaleció una heterogeneización territorial no igualitaria, al implicar oportunidades espacialmente diferenciadas para la expansión de formas de propiedad no tradicionales (mixta, no estatal); permitió la ampliación de mecanismos de mercado en la distribución, la jerarquización de actividades económicas y sectores como el turístico, el minero-metalúrgico y el energético y la agroindustria no cañera; el fortalecimiento de la propiedad cooperativa o individual en la agricultura y la gestión individual y familiar que fomentan un intenso mercado formal e informal. El espacio geográfico se ha configurado como una oportunidad en las determinaciones de nuevas desigualdades y como regulador inequitativo de oportunidades (Iñiguez *et al.*, 1997).

---

22 Datos ofrecidos por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) del Ministerio de Economía y Planificación.

23 García y Anaya (2006).

24 Véase Ferriol (2004).

Un Índice de Desarrollo Humano Territorial (IDHT), calculado a partir de los desempeños socioeconómicos provinciales en indicadores seleccionados, sobre la base de documentación recopilada entre 1985 y 2001,<sup>25</sup> hace posible clasificar las provincias del país en tres niveles:

- Nivel alto (de 0,600 y más): Ciudad de La Habana y Cienfuegos.
- Nivel medio (entre 0,462 y 0,599): La Habana, Matanzas, Villa Clara, Sancti Spíritus, Ciego de Ávila, Isla de la Juventud.
- Nivel bajo (inferior a 0,462): Pinar del Río, Camagüey, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo.

De aquí se desprenden cuatro inferencias sobre la relación territorio-desigualdad: la pequeña cantidad de territorios que logran los niveles más altos de IDHT; la mayor concentración de provincias en el nivel más bajo; el peso de factores de naturaleza económica, aun cuando se instrumenten políticas sociales con fuerte acción modificadora; la preferencia del patrón de configuración de desventajas por territorios históricamente ubicados en situaciones desventajosas —dificultad para vencer situaciones heredadas y condiciones de partida desiguales.

Por otra parte, al considerar los resultados de diversos estudios de corte cuantitativo y cualitativo, es posible llegar a una caracterización de rasgos personales y familiares asociados a la pobreza y a las desventajas sociales en general, como un patrón de preferencia para los mecanismos de exclusión:<sup>26</sup>

- Familias que tienen un tamaño superior al promedio nacional.
- Presencia de ancianos y niños en el núcleo familiar.
- Familias monoparentales con mujeres jefas de hogar que no trabajan de manera estable.
- Altos niveles de fecundidad y de maternidad adolescente sin apoyo paterno.

---

25 El índice se calculó delimitando las privaciones que sufre cada territorio (provincia) en 6 variables básicas. mortalidad infantil, índice de ocupación, volumen de inversiones, tasa de escolarización, salarios medios devengados y mortalidad materna), en una escala de clasificación que va de 1 a 0. Tomado de Méndez y Lloret (2005).

26 Véase Espina (2008<sup>a</sup>), Zabala (2002), Rodríguez et al. (2000) y Martín (2007).

- 
- Ancianos viviendo solos y sin apoyo de otros parientes.
  - Trabajadores del sector estatal tradicional en ocupaciones de baja remuneración y de baja calificación.
  - Acceso nulo o muy bajo a ingresos en divisas.
  - Sobrerrepresentación de negros y mestizos y mujeres en los grupos de menores ingresos.
  - Personas que no trabajan por discapacidad o ausencia de condiciones diversas para hacerlo.
  - Nivel escolar relativamente inferior a la media nacional.
  - Precariedad de la vivienda y de su equipamiento.
  - Repertorio de estrategias de vida reducido, de bajo nivel de solución.
  - Importante peso de migrantes desde territorios de menor desarrollo socioeconómico comparativo, que se asientan en barrios improvisados, sin la infraestructura y la cobertura de servicios públicos necesarios.
  - Mayor frecuencia de abandono o interrupción de estudios.
  - Utilización de los niños para apoyar las estrategias de los adultos (cuidado de hermanos más pequeños, venta en el barrio de artículos elaborados o conseguidos por los adultos, realización de tareas domésticas y otros encargos).
  - Ubicación espacial preponderante en barrios marginales o de situaciones precarias del entorno.
  - Presencia cualitativamente significativa del origen social obrero y de empleados, de baja calificación.
  - Reproducción generacional de las desventajas.
  - Alta presencia en territorios de la región oriental del país.
  - Situación de desventaja para las zonas rurales (especialmente en características educacionales y de calificación de la población, carga de dependencia de los hogares, servicios de agua y electricidad).

A estos hallazgos podemos añadir los resultados de un estudio cualitativo reciente de movilidad social que identificó algunos rasgos relevantes de los perfiles asociados a las posibilidades de ascenso y descenso abiertas con la crisis y la reforma. En las trayectorias de ascenso socioeconómico hay una preferencia por hombres, personas blancas, jóvenes, por sujetos con calificación media superior y superior, por el origen social intelectual, y por la posesión de activos individuales y familiares (oficio, relaciones, bienes) que pueden utilizarse para producir servicios y productos comercializables, redes sociales que proveen informaciones importantes para tomar decisiones eficientes en el mercado de trabajo e influencias para obtener privilegios en el acceso a puestos ventajosos).

El descenso o permanencia en situaciones desventajosas se asocia más marcadamente a mujeres, negros y mestizos, ancianos y personas con educación por debajo del nivel medio superior, origen social obrero, empleados y campesinos, territorios de bajo IDHT y activos familiares escasos. En esta investigación se aprecia también que la reproducción de desventajas suele tener un carácter de transmisión generacional. Aunque es un fenómeno no cuantificado, tales hallazgos cualitativos alertan que una parte de la pobreza y la vulnerabilidad tienen un carácter estructural y no coyuntural; no se asocian solo a una situación de crisis, sino a las condiciones sistemáticas de reproducción de las relaciones sociales.<sup>27</sup>

Frente a extendidas explicaciones coyunturales, que responsabilizan a la crisis económica y a la carencia de recursos por ella generada como la causa fundamental del restablecimiento de mecanismos reproductores de la pobreza y la desigualdad en la sociedad cubana contemporánea, los hallazgos que indican la persistencia en el tiempo de brechas de equidad y la transmisión generacional de la condición de desventaja socioeconómica, muestran que tales mecanismos parecen estar también vinculados a elementos anteriores a la crisis, y a fallas en el modelo y la aplicación de la política social. Entre las fallas están las siguientes:<sup>28</sup>

- Débil sustentabilidad económica y débil retorno de la inversión social hacia la economía (reflejado en un bajo efecto de la elevación de la

---

27 Espina, M. *et al.* (2010).

28 Un análisis pormenorizado de los logros y las limitaciones de la política social cubana puede encontrarse en Espina, M. (2008 a).

---

instrucción y la calificación sobre los niveles de productividad y la innovación tecnológica);<sup>29</sup>

- Baja articulación entre los resultados del trabajo y el acceso al bienestar;
- Predominio de las estrategias sectoriales, que obstaculizan la concepción integradora del desarrollo social;
- Excesivo énfasis en el consumo social estatalmente normado, en detrimento de la esfera familiar autónoma de elección de satisfactores de necesidades;
- Absolutización del estatismo, excesivo centralismo y tecnoburocratización en la formulación de las estrategias de desarrollo, lo que disminuye la posibilidad de participación en la toma de decisiones de los actores locales (gubernamentales y no gubernamentales) y la consideración de la diversidad territorial y grupal de las necesidades y sus satisfactores;
- Universalismo identificado con homogenismo distributivo, que minimiza el papel de la diversidad estructural y cultural en la expresión de las necesidades y en la elección de satisfactores;
- Fallas de focalización y poco uso de políticas de acción afirmativa, lo que tiene como efecto la reproducción de desventajas de grupos histó-

---

29 El tema de la sustentabilidad económica de la política social tiene múltiples aristas. Tomemos aquí como argumento ilustrativo la relación entre el crecimiento de los gastos sociales y la evolución de algunos indicadores económicos. Puede comprobarse que, como tendencia, la dinámica de los gastos sociales siempre ha estado por encima de la de los indicadores de desempeño económico. Mientras que el consumo social experimentaba un crecimiento promedio anual de 12%, entre la segunda mitad de la década de los 70 y la primera de los 80, en el intervalo 1976-1987 el Producto Social Global se incrementó a un ritmo promedio anual de 9%, y el ingreso creado por un ocupado en la esfera productiva 2,3%; entre 1980 y 1987 el valor de la producción industrial promedió una elevación de 5.6%. Entre 1998 y 2000 el PIB tuvo un alza promedio de 6,4%, en tanto que los gastos en servicios sociales, en esos mismos años se elevaron a un ritmo promedio anual de 13,1% con lo que rebasaron también, por amplio margen, los ritmos de incremento de la productividad del trabajo (ONE, 1979, 1986 y 2001).

ricamente preteridos que no pueden aprovechar en paridad las condiciones favorables creadas (por ejemplo, negros, mujeres, ancianos, comunidades en territorios de mayor retraso relativo);

- Desbalance en las asignaciones del gasto social para diferentes dimensiones, que genera déficit acumulado en áreas relevantes asociadas a la situación familiar (fundamentalmente en lo relacionado con el acceso a una vivienda y a un hábitat familiar adecuados y empleos con ingresos suficientes).<sup>30</sup>

Tales fallas marcan los nudos que habría que activar para producir una renovación de la política social cubana. El eje central de este proceso se concentra en un desplazamiento desde una concepción de política social que hace énfasis en la homogeneidad social hacia otra que asume la diversidad social existente. Dicho desplazamiento incluye diversas direcciones de cambio hacia un socialismo multiactoral:

### ***Aplicación de una norma distributiva de diversidad equitativa (vs. homogenismo)***

Esta norma establece un sistema de prioridades básicas cuyos elementos generales son la ausencia de desigualdades asociadas a relaciones de explotación o dominación de cualquier tipo, que enajenen y pongan en situación de inferioridad a cualquier grupo social; la ausencia de la condición de pobreza y la garantía del acceso a la satisfacción de las necesidades básicas para todos los grupos sociales; el aseguramiento de espacios de igualdad que no pueden ser objeto de distribución mercantil para todos los grupos sociales y la utilización del mercado como mecanismo indirecto de distribución que admite diferencias; el reconocimiento de la legitimidad de las desigualdades asociadas al trabajo y a la atención a desventajas sociales, y de la expresión de las diferencias que no ponen en desventaja o afectan el derecho a la igualdad de otros individuos y grupos; el derecho y el deber de contribuir de manera individual al bien común en dependencia de la magnitud de los ingresos personales y de la capacidad productiva.

---

30 Un análisis de las limitaciones de la política social cubana se incluye en Espina (2008a).

---

### ***Definición y puesta en práctica de una estrategia de dotación de sustentabilidad económica a la política social***

Esa estrategia debería tener varias escalas espacio-temporales y su primer elemento se relaciona con la inserción de Cuba en el sistema-mundo económico, en la cadena de extracción del valor, restricción que un país periférico no puede variar sustantivamente (menos aún Cuba, sometida a la hostilidad de la superpotencia mundial), pero al menos es posible intentar colocarse con resultados más favorable en ella. En esta línea encontramos la propuesta de transitar desde el modelo de sustitución de importaciones a uno que las reemplace por exportaciones, sobre todo las de manufacturas tecnológicamente intensivas. Ello se complementa con procesos de sustitución de importaciones y de exportaciones de recursos naturales, “pero sí los excluye como ejes definitorios del proceso” (Monreal, 2002).

Esta podría ser una opción selectiva encomendada a la economía estatal, pero que requiere también de un mercado interno de apoyo; debe articularse necesariamente con una reestructuración económica que amplíe las actividades productivas de las más diversas escalas y variantes en el uso de la tecnología, la calificación y las formas de propiedad.

### ***Complementación de sujetos socioeconómicos estatales y extraestatales***

Apela a la aceptación de un esquema clasista múltiple, típico de la transición socialista, y a una posibilidad de ampliación de la propiedad no estatal en diferentes variantes, con lo que refuerza sus aristas complementarias y los que se encuentran bajo hegemonía de la propiedad social, con la intención de descargar al Estado de actividades y tareas que lo desbordan, de concentrarlo en lo esencial y de diversificar las posibilidades de generación de ingresos adecuados y de productos y servicios.

Las posibilidades de reconstruir el esquema de organización de la propiedad sobre los medios productivos, sin alterar su núcleo duro de socialización y colectivización, son variadas: propiedad colectiva de pueblos y municipios, propiedad comunitaria, cooperativas urbanas de productores y proveedores de servicios, propiedad profesional y de asociaciones, propiedad mixta (estatal-privada, estatal-cooperativa) en pequeñas y medianas empresas, pequeñas



y microempresas privadas, diversificación y expansión de las posibilidades de autoempleo.

***Complementación de políticas universales con acciones focalizadas o direccionadas de base territorial, centradas en la articulación educación-trabajo-hábitat***

Plantea la necesidad de accionar prioritariamente sobre espacios deprimidos, al considerar que las brechas de equidad (especialmente las vinculadas a la raza, el género y el origen social) suelen tener una concentración territorial, aunque no se clausuren los instrumentos de universalidad, sino más bien se complementen a través de una focalización integrada territorialmente.

***Asumir la concepción del territorio como factor de desarrollo***

Ello implica la potenciación al máximo del desarrollo local endógeno, incluyendo elementos de economía local, y de sus actores socioeconómicos como agentes de cambio; la construcción de fórmulas de enlace a través de redes de relaciones sinérgicas interterritoriales, que permitan corregir los desbalances espaciales que no pueden ser solucionados de manera local; el trazado de estrategias centradas en la sustentabilidad, si se entiende esta cualidad como el uso intensivo de la riqueza natural, cultural, calificacional e histórica que garantice su regeneración, el respeto a las tradiciones así como la potenciación de la innovación y la instalación de una capacidad perdurable de autogestión y autoorganización participativa de las sociedades locales.

***Complementación centralización-descentralización en la gestión de la política social***

La complementación de tal binomio se logra otorgando mayores responsabilidades al Poder Popular territorial, las comunidades y las familias en las decisiones de política social y el control de las actividades y conservando el papel protagónico del Estado y de una estrategia social centralizada y universal.

---

***Introducir modificaciones en las prioridades estratégicas del gasto social, a favor del fortalecimiento de la capacidad de definición de satisfactores en la esfera doméstico-individual-familiar***

Entre otros aspectos, es necesario conceder mayor prioridad a una política de empleo que asegure ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas y a una modificación de la política de vivienda que considere fórmulas variadas y flexibles para la construcción y el mantenimiento (cooperativas, esfuerzo propio, créditos familiares, entre otras).

***Ampliación de los contenidos y límites de la participación en la construcción de la agenda social***

Esta ampliación se lograría priorizando sus elementos de cogestión, formulación estratégica y control popular del proceso y sus resultados.

Lo esbozado hasta aquí es solo de una propuesta de cambio colocada en el nivel de líneas estratégicas generales que, obviamente, son insuficientes para la toma de decisiones y el diseño de políticas concretas. Su valor estriba en la intención de proponer a los decisores y a la sociedad civil, una plataforma preliminar de debate sobre transformaciones posibles y necesarias desde la investigación social.

Aunque el tema exige un análisis más detallado y amplio, vale apuntar que el proceso de reforma recién iniciado en Cuba al cual las autoridades políticas han denominado “proceso de actualización del modelo económico del socialismo cubano” y cuya plataforma general está contenida en el documento “Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social”, del Partido Comunista de Cuba, asume ciertos elementos de estas propuestas. Entre sus direcciones de cambio incluye un mayor peso de la sustitución de exportaciones entre los pivotes de la estrategia económica; la diversificación de los sujetos económicos con un mayor espacio para el sector no estatal; la ampliación de mecanismos de política social focalizados hacia las vulnerabilidades; la necesidad de incrementar el protagonismo de la escala de gobierno municipal, en relación con iniciativas económicas (producción de alimentos, industrias locales, opciones turísticas, creación de presupuesto propio y construcción y reparación de viviendas); y cierto nivel de descentralización empresarial y territorial.

Sin embargo, el documento no avanza mucho, o al menos no es explícito, en temas como la modificación de las prioridades del gasto social; el reconocimiento de la existencia de una franja de pobreza y de brechas de equidad; la activación de los territorios, no solo en el plano económico sino en el sentido integral de factor de desarrollo; y el necesario avance hacia formas participativas, en la esfera económica, social y política, de perfil auto y cogestivo. La concepción de política social del texto hace énfasis excesivo en los elementos de eficiencia económica, y no tiene en cuenta el imprescindible balance con temas básicos de equidad.

Este último aspecto puede darse como sobreentendido, considerando la vocación igualitaria demostrada del proyecto social de la transición socialista cubana, aunque esta plataforma de cambio no hace justicia a tal vocación. También es cierto que por el momento se trata solo de un proyecto, que está siendo discutido masivamente por los más diversos sectores sociales y que debe someterse a análisis y aprobación en el próximo congreso del Partido Comunista, en abril de 2011, por lo que es de esperar modificaciones en este sentido.

## **Pensando alternativas para la reconstrucción del objeto de la política social**

Una vez examinados los tres ejes del debate y el caso cubano, es lógico pensar en las alternativas que nos dejan estas críticas: ¿Es necesario abandonar la pobreza como objeto de la política social? ¿Qué objeto la sustituye? ¿Son superables las dicotomías universalización– focalización, macro–micro, centralización–descentralización?

El caso cubano resulta paradigmático, pues, al haber elegido y puesto en práctica, —con un alto grado de radicalidad—, un modelo colocado en el polo de la universalización estatal centralizada, permite observar los límites y aportaciones de una variante como esta en su versión extrema. Nos ofrece argumentos a favor de la universalización y la estatalidad como claves de intervención para sociedades periféricas, con recursos limitados. Ello hace posible propulsar avances rápidos para los sectores populares e históricamente en desventaja, al integrarlos a cuotas básicas, progresivamente ampliadas, de acceso al bienestar en necesidades claves.

---

A la vez, nos muestra la necesidad de superar el planteamiento dicotómico y excluyente del problema, puesto que aun en esos avances de acceso mayoritario al bienestar se conservan y reproducen brechas de equidad, que marcan los puntos ciegos de la universalización. Esto hace muy vulnerable el proyecto social si no existe una base económica sólida, ausencia que dificulta la superación del escalón obtenido de la pobreza amparada. A partir del caso cubano la conclusión se inclina hacia la idea de que las políticas universales son el mejor marco para focalizar.

En un nivel de reflexión general no hay respuestas definitivas, pero la posibilidad de renovación del campo de las políticas sociales en América Latina debería completar un ciclo que integre, al menos, tres elementos:

### ***Ampliación de los objetos-problemas de la política social***

Una alternativa reside, como ha propuesto Alicia Ziccardi, en establecer una distinción entre política social y política de reducción de la pobreza:

Las políticas sociales son la garantía de que se busca la equidad social y la promoción de derechos básicos de la ciudadanía. Por ello es algo muy diferente la política de reducción de la pobreza, que busca sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Ziccardi, 2003:136).

La pobreza sería un objeto legítimo de la política social, pero dentro de objetos de mayor rango, como la equidad o el desarrollo humano.

### ***Tratamiento de la pobreza y sus desventajas, en la matriz de desigualdad que las contiene para activar opciones de desarrollo***

Es necesario ensanchar las causalidades que se manejan en la explicación y actuación sobre la pobreza. Al respecto, Erik Olin Wright propone un análisis que incluye tres principios básicos en la generación de mecanismos de empobrecimiento: 1) Principio de la interdependencia inversa del bienestar: situación en la que el bienestar de un grupo depende del deterioro de otros, a través de una interdependencia causal centrada en la distribución. 2) Principio de la exclusión: la interdependencia inversa existe porque un grupo es excluido del

control sobre los recursos. 3) Principio de apropiación: debido a la exclusión, un grupo puede apropiarse del esfuerzo y de los resultados de las prácticas de otros (Wright, 2003).

Ello implica políticas que activen de manera simultánea mecanismos de redistribución, empoderamiento e inclusión, no solo para restituir derechos a los desfavorecidos e incluirlos en circunstancias de “normalidad”, sino para clausurar y prevenir la activación de los mecanismos que expresan estos tres principios.

### ***Construcción de modelos integrados de complementación de actores, escalas, mecanismos y estilos de política social***

Este es posiblemente el reto de mayor complejidad, pues supone una concertación de actores, estructuras e instituciones de muy diversa naturaleza. Una manera de avanzar en esta dirección radica en la consideración de lo territorial local como escenario de diseño y gestión de políticas y como instrumento de focalización de políticas universales, en lo que podría denominarse política afirmativa de base territorial o espacializada.

Ella parte de que el espacio geográfico – territorial funciona como un holograma con respecto a la sociedad en su conjunto; un micromundo donde se entrecruzan todas las brechas de equidad. Accionar prioritariamente sobre espacios deprimidos tiene efectos sobre el resto de las brechas de equidad, pues estas suelen tener una concentración territorial, si se considera que la apropiación del espacio está también socioestructuralmente diferenciada y depende de la capacidad para aprovechar oportunidades; a su vez, desde el territorio se irradiarían otras acciones de afirmación específicas (de género, raza, generacionales).

No se trata de clausurar los instrumentos de universalidad, sino de complementarlos con este tipo de focalización integrada territorialmente. Su ventaja radica en una mayor posibilidad de contextualización de las acciones de cambio, participación y comprensión de la diversidad. Ello ocurre siempre que no se tome lo territorial como réplica, a escala micro, de la estrategia nacional, y como operación de encapsulamiento de los actores propios de la escala local, en el sentido de constreñirlos a estrategias que operen dentro de esos marcos espaciales, sino generando en ellos capacidad estratégica y configurándolos como agentes multiescala.

---

Este tipo de intervención territorialmente focalizada permitiría, además, activa de modo simultáneo el plano de las microprácticas y las dimensiones individuales familiares del bienestar, los factores estructurales macro, las dimensiones económicas y las subjetivo-culturales de la causalidad de las desventajas sociales.

La consecuencia imprescindible de la universalización localmente focalizada es la actuación a escala supranacional, el tránsito hacia políticas sociales cooperadas que actúen sobre circunstancias estructurales inducidas por el sistema-mundo, como constricción externa que sería necesario alterar para lograr desarrollo y superar pobreza. Lo anterior exige insistir en la necesidad de enfocar la integración regional como instrumento de modificación de tal constricción.

Carlos Sojo, en un texto que analiza comparativamente la relación entre integración y desarrollo en diferentes áreas del subcontinente latinoamericano<sup>31</sup> comenta:

Los procesos de integración se han mantenido en términos generales alrededor de dos tendencias: la del intercambio comercial y la de la política diplomática. Mientras no se avanza en acuerdos de largo alcance, centrados en propuestas de desarrollo integral, es poco probable que, a este nivel, la región se imponga sobre la nación.

Y recomienda:

(...) la formación de acuerdos de integración centrados en la promoción de equidades más significativas entre los países de modo que los perdedores puedan beneficiarse del dinamismo de sus vecinos más cercanos y no simplemente expulsando población en corrientes migratorias hacia los polos dinámicos de la región (Sojo, 2003, pp. 54-55).

De manera que cuando hablamos de lo territorial en las políticas sociales y de superación de la pobreza es necesario partir de una comprensión articulada de la espacialidad que incorpore el nivel de mayor generalidad: el de las articulaciones económicas y sociales globales. No existe un espacio autónomo de desarrollo, desconectado del resto.

---

31 MERCOSUR más Chile; área andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; la subregión mesoamericana: México, Panamá, República Dominicana y toda Centroamérica y algunos países del Caribe.

Lo más relevante en la dimensión territorial-espacial de las políticas sociales es enfatizar en el hecho de que territorialidad no alude solo, ni principalmente, a una diversidad de escalas y escenarios instrumentales de la planificación y las acciones de intervención, sino, esencialmente, a escalas y escenarios de configuración, enlace de actores sociales y agentes de cambio aceptados en su diversidad y conflictividad posible, como perspectiva emancipadora que intenta romper los constreñimientos espaciales de los actores, y condena a unos al localismo y a otros les concede el planeta como territorio estratégico.

## **Bibliografía**

- Álvarez, Sonia (2005) “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En: Álvarez, Sonia (comp.) *Trabajo y reproducción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores* CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- Álvarez, Sonia (2007) *La producción de la pobreza masiva, su persistencia en el pensamiento social latinoamericano*, CLACSO, Buenos Aires.
- Añé, Lía (2000) “La reforma económica y la economía familiar en Cuba”. En: de Miranda, Mauricio (comp.) *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe*, T/M Ediciones, Cali.
- Banco Mundial (2000) “Caribbean Economic Overview 2000”, Informe N° 20460, Washington DC.
- Carranza, J. (1995) “La crisis: un diagnóstico. Los retos de la economía cubana”. En: Hoffmann, B. (ed.) *Cuba: apertura y reforma económica. Perfil de un debate*, Nueva Sociedad, Caracas.
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994) *Panorama social de América Latina 1994*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

- 
- CEPAL (2000) *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, FCE, México.
- CEPAL (2006) *Panorama social de América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- César, M. A. (2005) *Mujer y política social en Cuba: el contrapunto socialista al bienestar capitalista*, Mercie Ed., Panamá.
- Claude, Marcel (2002) “Determinación del nuevo umbral de pobreza en Chile (una aproximación desde la sustentabilidad)”, Informe de Investigación, Fundación Terram, Santiago de Chile.
- Coraggio J. L. (1999) “¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?” En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 164, p. 103, Caracas.
- Cordera R. (2008) “Más allá de la focalización. Política social y desarrollo en México”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 215, Buenos Aires.
- Espina, M. (2008a) “Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinado el rol del Estado en la experiencia cubana”, CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- Espina, M. (2008b) “Viejas y nuevas desigualdades en Cuba. Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 216, Buenos Aires.
- Espina, M. *et al.* (2010) “Movilidad social y equidad en Cuba”, Informe de investigación, Fondos del CIPS, La Habana.
- Faletto, E. (1993) “Política social, desarrollo y democracia en América Latina”. En: *Fermentum*, no. 6 y 7, Mérida.
- Ferriol, Á. (2004) “Política social y desarrollo. Una aproximación global”. En: Álvarez, E. y J. Mattar (coords.) *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, CEPAL-INIE-PNUD, México.
- García, A. y B. Anaya, (2006) “Política social en Cuba, nuevo enfoque y programas recientes”, ponencia presentada en el Seminario del Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.



- García, A. *et al.* (2003) *Política industrial, reconversión productiva y competitividad. La experiencia cubana de los noventa*, Fundación Friedrich Hebert-Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana.
- González Casanova, P. (2004) “La dialéctica del progreso y el progreso de la dialéctica”, conferencia impartida en la Cátedra de la Complejidad, Instituto de Filosofía, La Habana.
- Gutiérrez A. (2006) *Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social de la pobreza*, Ferreira editor, Córdoba.
- Gutiérrez A. (2008) “El ‘capital social’ en la pobreza: apuesta, medio y resultado de luchas simbólicas”. En: Pavcovich, P. y D. Truccone (comps.) *Aproximaciones teóricas al estudio de la pobreza en Argentina*, Editorial de la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.
- Ivo A. (2003) “Las nuevas políticas sociales de combate a la pobreza en América Latina: dilemas y paradojas”, ponencia presentada al Seminario Internacional Papel del Estado en la lucha contra la pobreza, CLAPSO/CROP, Recife.
- Kerstenetzky, C. L. (2005) “Políticas sociais: focalização ou universalização?”, *Textos para discussão*, no. 180, Universidade Federal Fluminense, Niteroi.
- Kliksberg B. y M. Rivera (2007) *El capital social movilizado contra la pobreza*, Colección Secretaria Ejecutiva, CLACSO, Buenos Aires.
- Lechner, N. (1997) “Tres formas de coordinación social”, *Revista CEPAL*, no. 61, pp. 7-9, Santiago de Chile.
- Leite Lopes, J. S y R. Alvim (2005) “Pobreza y desigualdad social: enfoque de las ciencias sociales, particularmente de la antropología social”. En: Gacitúa-Marió E. y M. Woolock (orgs.) *Exclusión social y movilidad en Brasil*, IPEA-Banco Mundial, Brasilia.
- Levinas, L. (2003) “Proteção social: sem compulsórios nem clientelas”. En: *Revista Teoria e Debate*, no. 16, p. 155.

- 
- Lustig, N. (2007) “América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad”. En: Machinea, J. L. y N. Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*, ONU-CEPAL, Barcelona.
- Martín, L. (2007) “Equidad y movilidad social en el contexto de las transformaciones agrarias de los 90 en Cuba”, ponencia presentada al Seminario Internacional “Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa”, PNUD/IPC, Brasilia.
- Martínez, Osvaldo *et al.* (1997) *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996*, Caguayo, La Habana.
- Martínez, Osvaldo (2000) *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*, Caguayo, La Habana.
- Medeiros, M. (2007) Presentación en el Seminario Internacional “Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa”, PNUD/IPC, Brasília.
- Méndez, E. y M. C Lloret (2005) “Índice de Desarrollo Humano a nivel territorial en Cuba. Período 1985- 2001”. En: *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 31, no. 2, La Habana.
- Monreal, Pedro (2002) “La globalización y los dilemas de las trayectorias económicas de Cuba”. En: *Revista Temas*, no. 30, La Habana.
- Ocampo J.A. (2008) “Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 215, Buenos Aires.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1979) *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1986) *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1996) *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (2001) *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- Osorio, J. (2003) “El neoestructuralismo y el subdesarrollo. Una visión crítica”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 183, Caracas.

- Oyen, E. (2004) “Producción de la pobreza: un enfoque diferente para comprender la pobreza”. En: López, O. (coord.) *Reflexiones teóricas sobre la pobreza*, Serie textos básicos no. 2, FLACSO/ASDI, Guatemala.
- PNUD (2008) *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008*, Mundi-Prensa Libros, S.A., Madrid.
- Rodríguez, P. et al. (2004) “¿Pobreza, marginalidad o exclusión?: un estudio sobre el barrio Alturas del Mirador”, Informe Preliminar de Investigación, Centro de Antropología, La Habana,
- Santana, J. L. (2009) “Justicia social vs. incentivo al trabajo con alta productividad”, Taller Justicia Social, Crecimiento y Desarrollo Sostenible, Fundación F. Ebert y Sociedad Económica de Amigos del País, La Habana.
- Sojo, A. (2001) “El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina”. En: *Revista Sociales*, vol. 5, Buenos Aires.
- Sojo, Carlos (2003) “Globalización, regionalización y desarrollo en América Latina”. En *Revista Pensamiento Propio*, CRIES, no. 18, Caracas.
- Tavares, L. (1999) *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina*, UFRJ, Rio de Janeiro.
- Thwaites, M. y J. Castillo (1999) “Poder estatal y capital global”. En: Borón, A. et al. (comps.) *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, CLACSO-EUDEBA, Buenos Aires.
- Togores, V. (2003) “Una mirada al gasto social en Cuba a partir de la crisis de los 90”. En: Witte, Lothar (ed.) *Seguridad social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Trputec, Z. (2001) *Conceptualisation of Poverty and Struggle against It. Lessons from Central America*, Informe de Investigación, Programa Latinoamericano de Trabajo Social, Universidad Autónoma de Honduras, Tegucigalpa.

- 
- Urani, A. (2006) “Pobreza en América Latina”, ponencia presentada en el Taller Internacional del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana.
- Wright, E. O. (2003) “Clase y explotación múltiple”, conferencia impartida en el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana.
- Zicardi, A. (2003) “Las ciudades y la cuestión social”. En: *Pobreza e desigualdades sociais*, Superintendencia de Estudos Económicos e Sociais, Bahia.
- Zabala, M.C. (2002) “Situación de la pobreza en el Caribe: actualidad y perspectivas. Cuba en el contexto caribeño”, ponencia presentada al Seminario Internacional Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Caribe. Los Actores Externos y su Impacto, CLACSO-CROP, La Habana
- Zabala, M.C. (2003) “Los estudios cualitativos de la pobreza en Cuba”, ponencia presentada al Taller XX Aniversario del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana.

---

# Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil

*LAURA TAVARES SOARES*

## Introducción

Las principales ideas de este capítulo<sup>32</sup> tuvieron su origen en un trabajo sistemático de investigación y análisis de la coyuntura social y de las políticas sociales durante el primer período presidencial Luis Inacio Lula da Silva en Brasil, a partir del año 2003.<sup>33</sup>

El gobierno de Lula, desde sus inicios reconoció la gravedad de los problemas sociales enfrentados por la sociedad brasileña, y señaló varias banderas progresistas: la lucha contra el hambre y la miseria; lucha contra el racismo y la desigualdad racial; la profundización de los avances en el área de salud y la asistencia social; el crecimiento de la tasa de cobertura de Bienestar Social; la promoción del desarrollo nacional mediante la integración de las políticas públicas con el mercado de trabajo; la aplicación de políticas de desarrollo urbano; y la mejora continua de la calidad de la educación.<sup>34</sup>

---

32 Texto escrito en diciembre de 2010.

33 Análisis disponibles en la página web [www.outrobrasil.net](http://www.outrobrasil.net) del Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad Del Estado de Rio de Janeiro (UERJ).

34 En: *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil, 2009.

Sin embargo, muchos son los dilemas planteados para la política social en un gobierno popular, que se propone hacer cambios económicos y sociales, particularmente en comparación con el período anterior, marcado por políticas neoliberales. Uno de ellos es mantener la política social condicionada a los límites impuestos por la política económica, sobre todo al ajuste fiscal –que se mantuvo durante el primer período del gobierno– considerado como uno de los principales instrumentos de la política económica: el equilibrio fiscal para mantener la estabilidad, o sea, para impedir la inflación.

Relacionado con lo anterior, se plantea el problema del financiamiento de la política social –todavía muy dependiente de contribuciones sociales<sup>35</sup> y con bajísimos niveles de recursos originarios de los impuestos fiscales, en particular por la existencia de un Sistema tributario regresivo. Otro dilema de fondo es el equilibrio entre medidas de emergencia y políticas estructurales capaces de superar las profundas desigualdades de la sociedad brasileña.

El principal programa de emergencia lanzado al principio del gobierno fue “Hambre cero”, cuyo objetivo principal era superar la situación de miseria de por lo menos 30% de la población brasileña –situada, fundamentalmente, en la región Nordeste de Brasil. El programa combinaba, en sus inicios, la distribución de canastas básicas de alimentos con transferencias de renta (ingreso monetario) a los grupos por debajo de la línea de indigencia. En un segundo momento, denominado Bolsa Familia, sus acciones pasarían a concentrarse solo en las transferencias monetarias, y se agregaron una serie de programas aislados.<sup>36</sup> El criterio común a todos esos programas era la línea de indigencia, en términos monetarios, lineales para todo el territorio nacional. Esta es una de las cuestiones que discutimos en este trabajo, problematizando los aspectos “localizados” de un programa basado en transferencias monetarias condicionadas para el grupo indigente de la población, en contraposición a los que denominaremos “universalización territorial”.<sup>37</sup>

Las políticas de seguridad social y educación universales se mantuvieran. De ellas se destacan los aspectos redistributivos de la política de seguridad social universal rural; el crecimiento del amparo a las personas mayores de edad y con deficiencia física, por debajo de la línea de pobreza; y la expansión de la educación superior universitaria y tecnológica.<sup>38</sup>

---

35 Vinculadas a fines específicos y predeterminados, como la seguridad social.

36 Véase presentación más detallada del programa adelante.

37 Ese concepto va a ser explicado en el texto.

38 Véanse los datos más abajo en este texto.

---

Otro dilema significativo para la política social brasileña es la descentralización —especialmente la generalizada municipalización de los programas sociales— en el contexto de las relaciones intergubernamentales en un país federativo como Brasil, el único en la región donde los municipios poseen autonomía presupuestaria, de recaudación y de gastos.

También están planteados los dilemas del control público y del social. Al respecto, resultan relevantes las experiencias de los consejos de derechos y conferencias públicas para la mayoría de las políticas públicas, instituidos a partir de la Constitución de 1988; y la de la gestión participativa (llamada “participación directa”) en las políticas públicas —uno de los aspectos que más ha avanzado en los gobiernos progresistas de Brasil, (sobre todo en los liderados por el Partido de los Trabajadores) — con propuestas como la del Presupuesto participativo.

## **Papel central de la política social en la estrategia de desarrollo**

Con el fin de superar marcas de la desigualdad estructural, combinada con las consecuencias de la reciente “modernización excluyente”, además de la aplicación de las inevitable medidas de corto plazo para hacer frente a la extrema pobreza, se plantea la obligación de pensar alguna perspectiva de futuro que empiece a ser construida en el presente. En ella se hace imperativo una verdadera Política social que deje de ser residual y que represente, ella misma, una verdadera alternativa de desarrollo al incorporar en los circuitos de ciudadanía a aquellos que no tienen condiciones de hacerlo a través del “mercado”. Es necesario superar el argumento de lo *posible* frente una supuesta *imposibilidad* de alternativas frente a la pobreza y, particularmente, frente a la política económica que ordena todas las demás políticas. Aunque no sea esa la intención, tal actitud termina por transformar la política social en un complemento “posible” de la económica, en una relación de subordinación que limita las opciones. Este suplemento es traducido, casi siempre, en *programas de emergencia para combatir la pobreza*, cuyo horizonte es oscuro por el carácter limitado que estas estrategias asumen frente a la reproducción de las condiciones que generan la desigualdad y la pobreza.

Lo anterior implica pensar, formular y aplicar una política social como parte integrante del proceso de desarrollo que se quiere para el país. Lo singular

aquí no es aleatorio. Es preciso superar la suma de programas sociales aislados y fragmentados, construyendo una política social que se constituya en una “meta-política”, y determine e integre las directrices de otras políticas públicas, incluida la económica. El principio de unicidad de la política social es el que puede garantizar el alcance de niveles más igualitarios, y superar las enormes desigualdades que subsisten en Brasil. Pensar en la política social como parte integral de desarrollo, significa asumir que sus proyectos, programas y acciones son una inversión necesaria, indispensable y prioritaria. Es invertir en la ecuación en la cual el desarrollo social surge del crecimiento económico naturalmente, al eliminar la política social de su posición tradicionalmente sujeta a la política económica. En esta perspectiva, debemos revertir el “orden” de los factores *estabilización-crecimiento-distribución*. Hay pruebas suficientes en nuestra historia que evidencian que la distribución de los ingresos se resiste a modificar su alto grado de concentración, mantienen las enormes disparidades sociales incluso en situaciones de crecimiento económico.

A su vez, es necesario cambiar el entendimiento de que las políticas públicas son solo fuentes de “gastos” y “déficit”. Estas son capaces de extender las tan deseadas metas para el empleo y el ingreso. El empleo público, por ejemplo, además de garantizar la prestación en cantidad y calidad de los servicios sociales esenciales como la salud y la educación, es un factor importante de la ampliación del mercado laboral.<sup>39</sup> Por otra parte, la inversión en infra-estructura puede constituirse también en una política distributiva, en la medida en que permite el acceso a bienes y servicios públicos a aquellos que no tienen cómo comprarlos en el mercado.

Las acciones sociales verdaderamente distributivas son sí mismas garantizadas de crecimiento con inclusión social. Un gran ejemplo es nuestra seguridad social, responsable hoy de los medios de subsistencia de millones de familias brasileñas, sobre todo en pequeñas ciudades y zonas rurales, y del manejo de la economía de más de la mitad de nuestras pequeñas y medianas ciudades.

Para la construcción de un proyecto *civilizatorio* para este país, la política social no puede entenderse solo en la perspectiva del ingreso monetario; debe ser capaz de garantizar derechos sociales, lo que constituye la ciudadanía. Desde

---

39 La retracción del Estado y del empleo público fue considerada por Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) como un importante factor de achicamiento del mercado de trabajo en países de la región en la década de los 90.



---

esta postura, la educación y la salud no son necesarias solo para el aumento en “la competitividad”,<sup>40</sup> sino también, y sobre todo, para facilitar el acceso a los derechos fundamentales de todos los brasileños. Con esto, se defiende aquí la tesis de que, así como la *exclusión social* no puede medirse únicamente por el ingreso monetario —siendo necesaria la incorporación de otras variables, como el acceso a servicios y bienes públicos sociales— la *inclusión social* también implica un conjunto de acciones mucho mayor que garantizar ingresos para consumir en el mercado.

No fue hasta el segundo gobierno de Lula que se propuso un programa de desarrollo basado en políticas públicas. El Programa de la Aceleración del Crecimiento (PAC), anunció, a principios de 2007, un amplio grupo de obras públicas de infraestructura, que apuntaban a la dirección de más recursos fiscales para dirigir las inversiones. Aprovechando la coyuntura favorable de la economía, el gobierno ha invertido en la preparación de los planes de expansión y reorganización de diversos sectores de las políticas públicas, con destaque para el PAC de salud, educación y seguridad, respectivamente, el Más Salud, el plan para el Desarrollo de la educación (EDP) y el Programa Nacional de Seguridad Pública Ciudadana (Pronasci). O sea, la orientación para el crecimiento económico con la inclusión social reintegró en el debate sobre políticas públicas la preocupación por el desarrollo y la planificación.

### ***Las políticas sociales tomaron la delantera en la lucha contra la recesión económica***

En ese sentido, merecen atención: la confirmación de un aumento real del salario mínimo, por todos los impactos que genera en la remuneración de los trabajadores, y en los beneficiarios del Bienestar Social (el salario mínimo es utilizado como piso básico); el uso de instrumentos anti-cíclicos y el seguro desempleo establecido en la ley; y la expansión del Bolsa Familia, que toma la nueva meta para atender trece millones de familias.<sup>41</sup>

---

40 Tesis muy defendida por organismos internacionales al plantear como “estratégico” el denominado “capital humano” para aumentar la “competitividad” de los países “en desarrollo”.

41 En: *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais*, ob. cit.

Lejos de ser cuestionadas por el impacto de la elevación en gastos, estas acciones en el ámbito social fueron, desde el principio, entendidas y defendidas por el gobierno como instrumentos de superar la crisis.

## **Financiamiento de la política social**

Si adoptamos la perspectiva de desarrollo esbozada con anterioridad, la cuestión del financiamiento debe ser necesariamente redimensionada, “invirtiendo” los términos del debate.

Decir que el financiamiento del Estado brasileño está lejos de ser progresivo desde el punto de vista social, no es nada nuevo. Tanto la recaudación como el gasto público en el país tienen marcas históricas y evidentes de regresividad. Este marco impone una agenda de reformas simultáneas en los campos fiscal y del seguro social, teniendo en cuenta la reversión, al menos suave, de la regresividad del sistema impositivo brasileño, porque ello afecta directamente la capacidad de las políticas sociales para combatir las desigualdades. En otras palabras, incluso si las políticas sociales protegen a los ciudadanos más vulnerables, sus efectos redistributivos serán parcialmente contenidos por el hecho de que los beneficiarios de las políticas sociales son también sus principales donantes.

Sin embargo, desde la centralidad atribuida al ajuste fiscal, el análisis de la financiación pública se ha centrado solo en “gastos”. Es como si no existiera la posibilidad de ampliar y, sobre todo, redistribuir sobre las bases de la recaudación. La culpa es siempre del “gasto excesivo” o “mal diseccionado” (reproche sistemáticamente atribuido al gasto social), y el resultado nunca es un producto regresivo y concentrador de la estructura de ingresos. El ajuste, por consiguiente, es siempre a expensas del gasto, con lo que se ignora el hecho de que las propias políticas de ajuste han conducido a situaciones de recesión económica, que han reducido el producto y causado una escasez de recursos por parte del sector público. El remedio para el “déficit” público se sustituye por una brutal deuda financiera que conduce a más ajuste fiscal. Ello hace que la expansión del gasto público se pierda en inversiones que, de alguna manera podrían reducir los márgenes de la desigualdad. El pago de intereses de la deuda brasileña pasó a ser el principal y más inflexible componente del gasto público.

---

El llamado Fondo Social de Emergencia, que había sido aprobado para un período de dos años (1994 y 1995), fue renovado y pasó a denominarse de Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), operado desde 1996 a 1999. Este tipo de estrategia de desvinculación de recursos también se continuó durante los años 2000 y 2002, con la desvinculación de recursos de la Unión (DRU), que retira de todos los órganos, fondos o gastos del gobierno, 20% de modo lineal.

En un contexto de crisis, el nuevo gobierno llegó con el claro compromiso de mantener el sistema macroeconómico (Lopreato, 2006; Biasoto, Jr., 2004; Sicsú, 2003), a través del sostenimiento del superávit primario, la aplicación de una severa restricción de gastos, la continuidad del crecimiento de la carga fiscal y el mantenimiento de la política monetaria dura, con altas tasas de interés, para la austeridad de la política económica sobre la lucha contra la inflación. El resultado de frente a la inestabilidad en el comienzo del gobierno mediante el mantenimiento –o radicalización– de la gestión macroeconómica fue un bajo crecimiento económico en 2003 (1,1%). Por ello el gobierno aceptó la iniciativa de los procesos de reforma fiscal y del seguro social (previsión social), restringió severamente inversiones programadas en los presupuestos fiscales y de seguridad social y estableció una fuerte contención en los salarios de la administración pública. En ese escenario, el gasto social federal (GSF) retrajo aún más su crecimiento real, que fue solo de 1% en relación con el año anterior. Una vez más el binomio GSF/PIB muestra su carácter pro cíclico y prácticamente se estanca, con solo 0,3% de crecimiento. No obstante, el gobierno federal fue capaz de mantener la más importante estrategia de ajuste fiscal, a partir de la extensión de la desvinculación de recursos en el ámbito federal – DRU (mencionada arriba).

En ese momento se debatía<sup>42</sup> que en lugar de focalizar el gasto social se proponía la “focalización” del ajuste fiscal, o sea, que el corte presupuestario no fuera lineal, dejando fuera el gasto social, específicamente con educación y salud.

Ya en el segundo mandato de Lula, iniciado en 2007, se percibieron algunos cambios. A diferencia de la coyuntura de ajuste macroeconómico que caracterizó el comienzo de su primer período presidencial, esta vez el país estaba experimentando un tiempo de recuperación del crecimiento económico. Aunque los pilares de la macroeconomía ortodoxa no se han modificado, la

---

42 Véase análisis de coyuntura de esta autora escrita en el 2004 en la página web [www.outrobrasil.net](http://www.outrobrasil.net) del Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad Del Estado de Rio de Janeiro (UERJ).

trayectoria favorable de la economía ha generado importantes movimientos. En 2010, por ejemplo, último año del gobierno Lula, se logró un importante avance: se aprobó en el Congreso Nacional que el gasto en educación quedara fuera del corte presupuestario destinado al superávit primario de las cuentas gubernamentales.

Otro dilema en el debate del financiamiento de la política social es la cuestión de la separación entre el gasto social *contributivo y no contributivo*, utilizados para demostrar el carácter de “seguro” del primer tipo de gasto y el supuesto carácter universal del “no contributivo”. Contrario a esta visión, se defiende la idea de que un sistema de protección social hoy no puede prescindir ni de los recursos contributivos ni de los no contributivos o fiscales. Además, esto se expresa en el capítulo de la Constitución de 1988 sobre seguridad social, donde propone que dicha protección debería ser financiada por el conjunto de la sociedad por medio de impuestos y contribuciones de diversos tipos. Nada más actual en un mundo donde la nómina ya no sostiene a ningún sistema de protección social ni mucho menos su extensión. La mezcla de fuentes contributivas y fiscales es absolutamente esencial para la financiación de la política social. Tal concepción de la diversidad de las fuentes de financiación ha sido responsable durante su trayectoria sostenible del presupuesto de la seguridad social, que, a pesar de todas las crisis económicas, sigue superavitario.

El carácter universal de la política social está en garantizar el acceso a cualquier ciudadano brasileño —sin ningún tipo de restricción o condicionamientos— y no en la financiación exclusivamente fiscal. También en este campo, el debate se ha invertido de manera sistemática. En Brasil, los recursos fiscales han sido utilizados para subvencionar la economía, mientras que los contributivos han sostenido las políticas sociales, incluida la asistencia social y la salud (universales). Además, en vistas del carácter predominantemente indirecto de nuestro sistema tributario y la distribución de las contribuciones sociales de las empresas a los precios finales, son los consumidores quienes financian, en última instancia, los llamados gastos “contributivos”, especialmente los más pobres que pagan proporcionalmente más impuestos con respecto a sus ingresos.

En el debate sobre la reforma de la seguridad social hubo mucha confusión al respecto, incluso al Seguro Social Rural se le denominó “asistencial”, cuando en realidad se trataba del trabajo en las zonas rurales.<sup>43</sup> Esta perspectiva desea

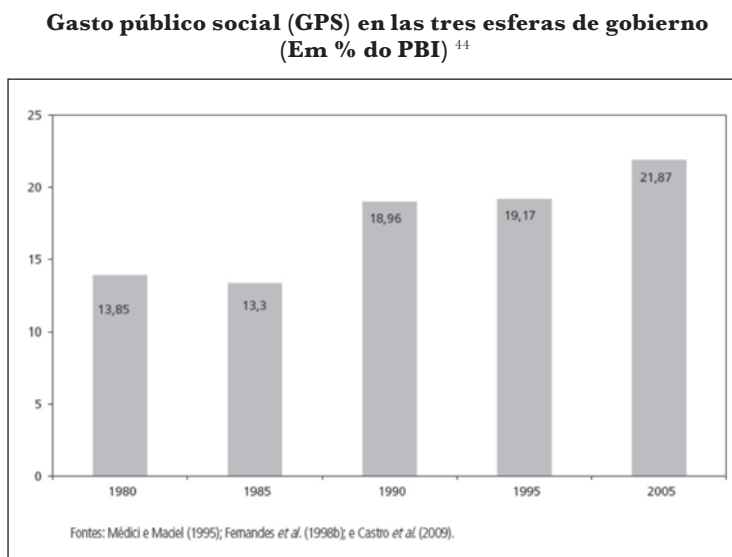
---

43 Que también posee formas de contribución expresadas en la Constitución, reglamentadas en ley posteriormente, como la contribución sobre la comercialización de los productos rurales.

---

superar el carácter de *seguro* del sistema de protección social brasileño, al promover su expansión en bases efectivamente universales —sustituir el principio de la equivalencia contributiva por el de la necesidad y el derecho— la separación entre “contribuir” y “no contribuir” no ayuda. Estas dimensiones son también inseparables si queremos que el sistema asuma un verdadero carácter redistributivo que, por tanto, no puede disociarse del de nuestro sistema tributario, cuya *progresividad* es también una condición esencial para que esa redistribución ocurra. Entre otras cosas, una reforma de la seguridad social que intenta ser inclusiva no puede separarse de la Reforma fiscal donde impuestos y contribuciones tienen que ser modificados para promover una financiación pública justa.

Por otro lado, es indudable el crecimiento del gasto público social en el período del gobierno de Lula, tal como lo demuestra la siguiente figura:



Sin embargo, la trayectoria de crecimiento de la totalidad del gasto social ocultó una gran heterogeneidad —las trayectorias de las diferentes áreas sociales, a nivel individual, son bastante diferentes. Las salidas del seguro social presentan un incremento mayor al de las otras áreas, al punto de elevar

---

44 Figura extraída del trabajo *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais*, ob cit.

su participación de 43% del total de los gastos sociales, a aproximadamente 52%. Para ello fue fundamental la institución de la seguridad social, con su presupuesto financiado por contribuciones sociales. Ella representaba una ampliación significativa de la responsabilidad pública en la protección social y del gasto social. No obstante, después de la promulgación de la Carta constitucional, la trayectoria política influyó en la desorganización de la estructura de la financiación propuesta para la seguridad social, debido las diferencias entre las áreas que componen la seguridad (salud, asistencia y seguro social), lo que desestructura el concepto original de financiación solidaria — o a la aplicación de medidas de desvinculación exclusiva de los recursos de la seguridad social, por medio de mecanismos tales como la DRU, que permitió desplazar parte importante de los recursos, reunidos en nombre de las políticas sociales, para el servicio de otras prioridades fiscales, como la generación de *superávits* primarios.

Se volvieron más significativas, en el conjunto de los gastos sociales, las áreas de asistencia social y empleo y la defensa de los trabajadores, resultado directo de la drástica reformulación de estas políticas públicas en el período. En la asistencia social, se produjo la sustitución de un modelo tipo “filantrópico” por uno de derechos, instituidos estos en la Ley Orgánica de la Asistencia Social —con una actuación cada vez más amplia sobre la población brasileña. Más recientemente, entró en curso una nueva ampliación, con la creación del Programa Bolsa Familia.

En el área del empleo y defensa del trabajador, se amplió y financió un sistema público de empleo, que, aunque sujeto a críticas en sus tres pilares —intermediación, calificación y seguro-desempleo—, fue un gran logro y significó una extensión de la protección social en Brasil correspondiente al crecimiento de los recursos aplicados en este sector. En cambio, la trayectoria de gastos en las políticas públicas de la educación y la salud fue distinta. Estas, en el conjunto de los gastos sociales, no han crecido en importancia, y han experimentado reducciones relativas a su participación en el gasto social. Es decir, aunque en términos absolutos estas áreas reciben actualmente mucho más recursos que antes, el conjunto de gasto social se incrementó más rápidamente. Así, los tramos de gasto social para dichas áreas fueron menores en 2005 que a comienzos de la década de 1980.<sup>45</sup>

---

45 IPEA, ob. cit.

---

## **Focalización y universalización de la política social**

El ajuste estructural de naturaleza neoliberal de la década de los 90, no solo no ha resuelto los viejos problemas sociales, sino que ha generado otros, sobre todo en lo relacionado con el mundo laboral, con una precarización del trabajo y un desempleo creciente. Esto ha generado una perversa superposición, donde la pobreza y la desigualdad social asumen una creciente complejidad, al agregar “nuevos pobres” al contingente de los “antiguos pobres” o miserables. Períodos de desempleo agravan las condiciones de vida de las familias pobres pues hacen aún más escasos sus medios de subsistencia, con lo que resultan en la pobreza familias antes “incluidas”; ello provoca nuevas situaciones de inestabilidad y “semipobreza”, al aumentar la vulnerabilidad de las familias a acontecimientos como las enfermedades y la vejez. En el contexto de esta escalada cuantitativa y cualitativa de numerosas situaciones de desigualdad social y exclusión social, es muy difícil creer que las soluciones más eficaces sean las dirigidas a pequeños grupos, ante la magnitud de los problemas sociales en Brasil.

Pese a la proliferación de programas centrados en la lucha contra la pobreza en las décadas de los 80 y los 90 en América Latina, la situación social de nuestros países no solo no ha cambiado sustancialmente, sino que se ha deteriorado. Existe, pues, una flagrante y recurrente contradicción entre las propuestas hegemónicas hechas por organismos internacionales y las aprobadas por los gobiernos. Los programas de “alivio a la pobreza” centrados en los “más pobres entre los pobres” o “más afectados”, continúan siendo recomendados, aun reconociendo que los problemas sociales no son residuales y que “los más afectados” representan la mayoría de la población. El carácter de “alivio” de estos programas, ni siquiera ha compensado las pérdidas y daños de los más pobres, y mucho menos han llegado cerca de las causas reales de la situación de desigualdad generadora de su pobreza.

¿Cómo se ha hecho el diseño de estos programas? Los Estados miembros de los países pobres y periféricos (siempre llamados “en desarrollo”) contratarán empréstitos externos, —lo que aumentará sus deudas—, para aplicar “paquetes” que están ya dispuestos e imponen una serie de “condicionamientos” para el uso “correcto” de los recursos. ¿Cuáles son esas “condiciones”? Que los Estados no aumenten el gasto público para no producir “déficit fiscal”; que en lugar de actuar directamente por medio de sus propias redes, los gobiernos establezcan “alianzas” y repasen los servicios que serán prestados por instituciones u organizaciones no gubernamentales; los recursos deben ser “centrados”

en los más pobres, y deben tener prioridad los “subsidios a la demanda” y no la extensión de la oferta de servicios públicos; las personas que trabajan en esos programas deben ser “de la propia comunidad”, para estimular siempre un “trabajo voluntario”; y, por último, el programa debería terminarse cuando la propia comunidad esté en condiciones de “auto-sostenerse”.

Contrariamente a lo que se afirma, los efectos redistributivos del gasto público dependerán de su capacidad de universalización y no de su grado de focalización. La “focalización perfecta” solicitada por algunos, “sin maniobras para los no pobres”, genera por sí sola un mecanismo de exclusión. La focalización del gasto social a los “más pobres” no solo deja fuera una parcela de la población de los “antiguos” pobres, sino que no incluyen a los nuevos. Ese es el problema de la focalización basada solo en las líneas de pobreza calculadas por criterios monetarios: no tiene en cuenta muchas familias que están por encima de dicha línea, pero que siguen en condiciones de vulnerabilidad social. Hay una comprobada *rotatividad* alrededor del umbral de pobreza, causada por cualquier episodio de pérdida de empleo, enfermedad o vejez. Ese tipo de programas constituye la *anti-política* social, en la medida en que exige comprobación de la condición de “pobre”. Esto permite la inclusión no por derecho de ciudadanía y sí por el hecho de ser “más pobre” que el vecino, sin garantizar, por lo tanto, la base de igualdad necesaria en una verdadera política social, especialmente en un país tan desigual como Brasil.

Se trata de que los servicios y bienes públicos alcancen a los más pobres, que los necesitan de un modo universal y no discriminatorio. En tal sentido, apoyamos la estrategia que hemos llamado *universalización territorial*,<sup>46</sup> basada en la asunción de que la pobreza y la exclusión poseen una distribución espacial o territorial muy clara en Brasil —ya establecida por la mayoría de las pruebas y los estudios de los mapas de dichos parámetros.<sup>47</sup>

Además, como en general las deficiencias no están en aislamiento o independientes, las políticas universales *territoriales* tienen todavía la ventaja de que se permita integrar, en el territorio, las distintas políticas públicas que son necesarias. Esto posibilita una integración no solo de las políticas, sino también de la población beneficiaria, con lo que se supera la marca de fragmentación tan presente hoy en el campo social. Cuando hay enfermedad hay falta de saneamiento, y donde hay niños mal nutridos también existe una madre que

---

46 Véase a ese respecto, Soares Tavares, “*O Desastre Social*”, Editora Record, Rio de Janeiro, 2003, p.110.

47 Ya en los años 40, Josué de Castro hablaba de la *Geografía del Hambre* en Brasil.



---

necesita asistencia también. Esta integración en el territorio sería, al mismo tiempo, una *economía de escala*<sup>48</sup> de los recursos involucrados, así como un refuerzo de estos, con resultados mucho más eficaces, desde el punto de vista del impacto social, que los obtenidos con programas fragmentados.

Otra condición esencial de la universalización es que los programas sociales dejen de ser “de emergencia” y tengan continuidad. La provisión de bienes y servicios públicos debe permanecer en el tiempo y en el espacio/territorio objeto de su acción.

En el debate “postmoderno” se ha constituido una especie de “nuevo consenso”, que postula la “auto *sostenibilidad*” y el “espíritu empresarial” para los pobres: depender del Estado es visto como algo “negativo”. Estas ideas pueden reforzar, de modo peligroso, irresponsable e hipócrita, la ideología neoliberal de que “los individuos y las comunidades” son responsables por la resolución de sus propios problemas, criterio según el cual la intervención estatal resulta algo “paternalista”. Sin embargo, esta es, por supuesto, una visión limitada a los “pobres”, ya que para las empresas no hay problema en recibir subsidios y exenciones fiscales del Estado; lo mismo sucede con la clase media alta, que disfruta de las exenciones fiscales de ingresos para seguros privados de Salud y Seguro Social.

A diferencia de otros países de América Latina, Brasil preserva el sistema único de salud, con acceso universal; el seguro social, con un mix entre un sistema contributivo urbano y un sistema universal rural; y la asistencia social, dirigida a los grupos más vulnerables de la población. Sin embargo, los reglamentos y la implantación de los logros establecidos en la Constitución de 1988 han recorrido un arduo camino, todavía vacío de contenido, con distintos grados de éxito, de estancamiento o retroceso, en dependencia del área de la política social examinada. A pesar de que no fueron pocos los puntos adulterados, o simplemente cancelados, incluso antes de su reglamentación, en vista de la fortaleza de posiciones conservadoras, una parte considerable de los logros de 1988 se mantuvo.

La seguridad social, al redefinir el alcance de la ciudadanía, subrayó su importancia como principio rector para la protección social en el país desde la Constitución Federal de 1988 (CF/88). Su institucionalización incompleta se debió, especialmente, a los persistentes ataques a su financiación —una

---

48 Criterio olvidado por los economistas y planificadores que apenas se preocupan con el “costo-beneficio” en términos “micro-económicos”.

constante durante todo el período hasta hoy. Veinte años después, los retos y perspectivas de bienestar social en Brasil apuntan a la expansión de la inclusión y la protección social ofrecidas a los trabajadores rurales, aunque persisten grandes contingentes de trabajadores urbanos excluidos de la protección social, pues esta mantiene políticas de inclusión al seguro social solo para los que forman parte del mercado de trabajo formal.

La importancia de la innovación puede evaluarse cuando se incluyen como principios rectores de la seguridad social la universalidad de la cobertura y del cuidado; la uniformidad y la equivalencia de los beneficios y servicios a zonas urbanas y rurales; la equidad y distributividad en la prestación de servicios y beneficios; la irreductibilidad en el valor de los beneficios; la equidad en la forma de participación en el costo; la diversidad de financiación; y el carácter democrático y la gestión descentralizada, con la participación de la comunidad, en particular de los trabajadores, empresarios y jubilados.

Actualmente ¿qué significa para la salud de la población brasileña? Se discuten los progresos realizados en el área de salud y los desafíos a los que se están enfrentando desde que en 1988 la salud fuera declarada “derecho de todos y deber del Estado”. A pesar del marco conceptual y de los antecedentes históricos del Sistema Único de Salud (SUS), es difícil la trayectoria de los instrumentos de gestión y la financiación necesaria para la aplicación, y central para la evaluación de los resultados del SUS y sus significados para la población brasileña. Persisten algunos retos del sector sanitario: la insuficiencia de financiación y las difíciles relaciones entre los sistemas públicos y privados.

El sistema de salud, tal como se proponía en la Constitución, permanece *inacabado* y persisten los desafíos para consolidarlo. Las desigualdades todavía son importantes y a pesar de la ampliación de la cobertura, no están garantizados, de hecho, el acceso oportuno y la integralidad de atención a la población. El proceso de descentralización todavía requiere analizar la relación y las funciones de cada ente de la federación y la regionalización eficaz del sistema. Además, es necesario mejorar la gestión, incluidos los debates sobre la formación de recursos humanos, los modelos de gestión hospitalaria, entre otros. Aún se convive con problemas de sostenibilidad y el volumen de la financiación del sistema. Por último, también es preciso examinar el *sector privado de planes y seguros de salud*, su regulación, su relación con el SUS, en la búsqueda de progresos en el marco general de la salud de los brasileños.

---

Un punto importante en el contexto de bienestar social está relacionado con el valor de los beneficios (prestaciones) y con el legado proporcionado por la Constitución, cuando establece que ninguna prestación mensual tendrá un valor inferior al salario mínimo (SM). En 1987, nada menos que 67% de los beneficios pagados por bienestar social eran inferiores al valor de un SM. Hoy, los beneficios en esa situación son residuales: menos de 2%. La mayoría de las prestaciones pagadas en la actualidad corresponden al valor de un SM: en 2007, representaron 56,5% del total de las prestaciones. Estos datos no solo reflejan la expansión de los regímenes de seguro social, sino también que el poder adquisitivo garantizado es superior al existente hace veinte años, al menos entre los estratos de rentas inferiores. Principalmente en el Régimen general (que cubre a todos los trabajadores del sector privado), de sus veinticuatro millones de beneficiarios en 2007, más de catorce millones recibieron prestaciones en la gama de un salario mínimo.<sup>49</sup>

La asistencia social, entre las nuevas trayectorias, viejas agendas y recientes desafíos (en el período 1988-2008), participa en la tarea de analizar la política social en la perspectiva de la seguridad social brasileña. Se puede centrar, inicialmente, en el período de importantes cambios estructurales a la asistencia social iniciadas a partir de la CF/88, que reconoció la Asistencia Social como política pública, garantiza el derecho de acceso a los servicios por parte de personas necesitadas, lo que abrió una nueva etapa de desarrollo para el sector, tanto en lo concerniente a la prestación de servicios socio-asistenciales como en relación con las prestaciones monetarias – la Prestación Continuada para los mayores de edad y los deficientes físicos con bajos ingresos, y la más reciente en el Programa Bolsa Familia (PBF).

La prestación continuada, establecida por la Constitución y regulada en 1993 por la Ley Orgánica de la Asistencia Social llegó con dos grandes diferencias en relación con las prestaciones anteriores: en primer lugar, como ocurrió con la del seguro social, la BPC también sería el equivalente a un SM); segundo, para ser implantada en el marco de la asistencia social, permitió la inclusión de los discapacitados sin pasar por el mercado laboral —niños y jóvenes con discapacidad más grave— quienes antes no tenían acceso. Las modificaciones posteriores para los mayores de edad redujeron la edad mínima de 70 a 67 años, en 1998, y de 67 a 65 años, en 2003, lo que hace posible incluir a un mayor contingente de ancianos de bajos ingresos. Aun bajo una restricción de ingreso estrecha, que limita el acceso a la BPC de los ancianos y discapaci-

---

49 En: Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, ob cit.

tados con familias de ingresos inferiores a un cuarto del SM per cápita, este programa logró alcanzar 2,8 millones de personas en 2007. Hoy se supera los tres millones de beneficiarios, y todos reciben mensualmente un SM. Los ancianos afectados por GCP complementan la protección del seguro, al elevar los niveles de garantía de ingreso de la población anciana: nueve de cada diez hogares con ancianos reciben prestaciones continuadas por el GCP.<sup>50</sup>

La educación pública universal hasta los nueve años también fue mantenida, con un ciclo medio que todavía tiene un acceso restringido. En la educación infantil, la cobertura para niños de 4 a 6 años ha avanzado firmemente, y ha alcanzado 77% en 2007, cifra muy cercana a la meta de 80% establecida para 2011 por el Plan Nacional de Educación. Sin embargo, entre niños de hasta 3 años de edad, la cobertura es de solo 17% —muy por debajo del objetivo de 50%. La de los niños de 7 a 14 años, en la educación fundamental, ha evolucionado de 80% en 1980 a 94% en 2007, y alcanza 96,7% cuando se suman los niños en esta edad matriculados en otras modalidades de enseñanza. La casi universalización de la escuela fundamental tuvo impactos sumamente positivos sobre la desigualdad en el acceso a la escuela en términos regionales.<sup>51</sup>

En la educación media, la expansión de acceso fue rápida. Pero como el punto de partida era muy malo, la situación actual todavía es precaria. En los 80, 52% de los jóvenes de 15 a 17 años asistían a la escuela, pero solo 15% se registró en la enseñanza media. En 2007, el acceso de los jóvenes a la escuela alcanzó 82%, pero únicamente 48% frecuentaba la educación secundaria. Además de la necesidad de seguir ampliando la cobertura en este grupo de edad —aún muy por debajo de la conquistada entre niños de 7 a 14 años— la baja participación en educación media refleja, entre otros problemas, el retraso acumulado de toda la educación fundamental. Como la expansión presentada por la enseñanza media está muy distante de caracterizar una universalización a este nivel de educación, las desigualdades siguen siendo considerables, aunque menores en relación con el cuadro vigente hace veinte años.<sup>52</sup>

En la educación superior el gran cambio en la etapa precedente se debió a la expansión acelerada de las instituciones privadas de ese nivel, desde mediados de los 90. Más recientemente, en el gobierno Lula, el Programa Universidad

---

50 IPEA, ob.cit.

51 Ídem.

52 *Ibidem*.

---

para Todos (ProUni) y el Programa de apoyo a los planes de reestructuración y expansión de universidades federales (REUNI) crearon nuevos intentos de ampliación del acceso a la educación superior, esta vez con preocupaciones más explícitas sobre la lucha contra las desigualdades de todo orden.

Brasil tiene un sistema educación superior universitaria en el cual el acceso entre los jóvenes entre 18 y 24 años aún es en extremo limitado (incluso comparado con otros países latinoamericanos): alrededor de 12 %, de los cuales apenas 2% llegaba a las universidades públicas hasta el año 2003. Hoy, al término de ocho años del gobierno de Lula, la posibilidad de ingresar a la enseñanza superior creció —con una significativa expansión de las universidades públicas federales y los institutos de enseñanza de ciencia y tecnología, con lo que se incrementó el porcentaje a 4%.

Otro grupo de las políticas sociales se ocupa de la regulación del mercado de trabajo. Uno de los pilares del sistema público brasileño de empleo es el seguro-desempleo —considerado como parte de la seguridad social, precisamente porque su objetivo es proteger a los ciudadanos contra el riesgo de sufrir la pérdida de empleo. En el análisis de regulación de las relaciones laborales en el país, se encuentra el hito constitucional y la dinámica postconstituyente, con la controversia acerca de las consecuencias y el alcance de la regulación del Estado en la configuración definida por la Constitución del 88. Desde la perspectiva del trabajador, pese a los avances en varios de los derechos laborales, la Constitución quedó como una promesa incumplida de autonomía de organización y regulación pública de relaciones laborales. Según el punto de vista de los negocios, la Constitución trajo el aumento de los costos del empleo remunerado y las normas laborales se volvieron más rígidas, lo que hizo necesario un amplio proceso de *flexibilización* de las normas laborales. En un balance de estos movimientos en los últimos veinte años, se puede analizar el significativo proceso de flexibilidad del trabajo, centrado en los cambios en la legislación infra-constitucional, e incluso en entendimientos jurisprudenciales, agravados por un contexto del mercado laboral que favorece la proliferación de formas precarias de trabajo a expensas de las relaciones salariales regulares o formales. Así pues, aunque la Constitución poco se ha modificado en relación con las normas laborales después de su promulgación, se observa, en la práctica, la expansión de enmiendas para llegar a diversos dispositivos; en particular, las relativas al empleo, la remuneración y el tiempo de trabajo.<sup>53</sup>

---

53 Ibidem.

## **Descentralización y municipalización de la política social: relaciones intergubernamentales y el problema federativo en Brasil**

Los profundos desequilibrios regionales han planteado dilemas esenciales para la política pública en Brasil. No se puede negar la relevancia y la necesidad de un sistema de transferencia de recursos que desempeñe un papel en la redistribución interregional de la renta. Por otra parte, hemos de preguntarnos si nuestra estructura para la transferencia de recursos fiscales ha cumplido esa función, cuando está asociada con un proceso de ajuste fiscal y endeudamiento de los estados y municipios; cuando adopta criterios lineales y regresivos de distribución; y, sobre todo, cuando descentraliza de modo desigual los encargos sociales a los municipios. La cuestión del federalismo es recurrente en la historia de Brasil, sobre todo en momentos de crisis política y retracción de la actividad económica con caída de los ingresos. La acompaña la alternancia de los movimientos de centralización y descentralización y se caracteriza por la estructuración del Estado brasileño, que dio lugar a un federalismo incompleto. Este proceso se expresa en las relaciones políticas y las financieras entre la Unión y los otros órganos de la federación, cuyos conflictos han frustrado las expectativas de la mayoría de la población por logros sociales y los gobiernos locales por autonomía y recursos.

En el marco de la relación entre los órganos federales para la producción de la política social, uno de los conceptos más importante desde la Constitución de 1988 fue la descentralización. Con el adelanto del proceso de redemocratización, al menos de manera formal, en los 80 la asociación entre redemocratización y descentralización adquirió fuerza, y se reafirmó la necesidad de promover formas de gestión descentralizada como uno de los requisitos esenciales para la profundización democrática.

Hoy la descentralización es blanco de apreciaciones críticas (Arretche, 2000), pese a la casi unanimidad a su favor, al menos hacia algunos de sus procedimientos las cuales han demostrado una gran fuerza en los constituyentes que aún hoy se refleja en la implantación de nuevas estructuras de la política social. Desde el inicio de los años 90, se priorizó la negociación directa con los municipios, burlando la instancia del poder de las administraciones estatales. El proceso de asignación de recursos consistía en considerar cada vez menos los criterios para la promoción de la cantidad y calidad de los servicios y cada vez más la negociación política, a fin de fortalecer el bloque del gobierno en lo federal, y, en particular, reducir el poder de los representantes de la oposición

---

en esferas de los estados, al retirar sus recursos. Estas prácticas —reproducidas al igual que en el período de la dictadura— han dejado profundas cicatrices en el *modus operandi* de las políticas públicas en Brasil.

En el decenio de 1990, cuando se inaugura un nuevo contexto político marcado por el ajuste económico y por la ideología neoliberal, la cuestión de la descentralización (antigua bandera del movimiento de redemocratización brasileño), se colocó sobre otras bases. El proceso de desmontaje de la red de servicios públicos esenciales tiene, como una de sus estrategias centrales, quitar responsabilidad por parte de los gobiernos de la Unión y de la mayoría de los estados, asociada a la creciente responsabilidad local por las acciones en el ámbito social. Además, en ese mismo escenario, los procesos de descentralización deflagrados tanto en Brasil como en otros países de América Latina, estuvieron vinculados a otros de privatización de los servicios públicos, lo que ha tenido graves consecuencias desde el punto de vista de la pulverización de recursos, de la fragmentación de las acciones, del aumento de las desigualdades regionales y, en muchos casos, de la disminución en la solución y la eficacia de las actividades públicas, frente a la agravación y la profundización de la complejidad de la cuestión social.

En el caso brasileño, la llamada *municipalización* generalizada de las políticas sociales se ha justificado por la idea de que los gobiernos locales, al ser más “cercaños” a los ciudadanos, las ejecutarían mejor y serían mejor vigilados. El debate al respecto es insuficiente y las ideas están “fuera de lugar”, sobre todo en nuestro contexto histórico y político. Se trata de repetir un lugar común de que lo “local” sería más puro y más democrático y la única alternativa para una resolución de los problemas sociales que aquejan a la población. Como toda falsa ideología, estas concepciones ignoran la realidad política y social brasileña, marcada por arraigadas y conservadoras estructuras locales de poder, como el *coronelismo*,<sup>54</sup> donde proliferan las relaciones *clientelares*.<sup>55</sup> Estas relaciones de dominación local se reproducen, en la actualidad, en aglomeraciones urbanas, por ejemplo, mediante el tráfico de drogas, precisamente donde el Estado ha desaparecido por completo y no cumple con su papel so-

---

54 Forma local de dominación histórica de los llamados “coroneles”, dueños de tierras, particularmente en el Norte y Nordeste del país.

55 Relaciones basadas en un fenómeno típico denominado “clientelismo”, que se sustenta en la intermediación entre la población que no tiene acceso a bienes y servicios públicos y que necesita de estructuras de poder intermediario, en la mayoría de los casos políticos locales, “coroneles”, y más modernamente en las áreas urbanas, los dueños del tráfico de drogas que ocupan territorios en ciudades brasileñas.

cial. Pese a los argumentos de que el ciudadano “reside en el municipio” y que el control y la participación social se realizaría plenamente si los servicios fueron gestionados por el poder “local”, la descentralización de los programas sociales no ha resultado en una mayor democratización y participación. Es decir, lo “local” no es necesariamente más democrático que lo “central”. Las evidencias muestran que las experiencias de éxito en las políticas públicas verdaderamente participativas son las emprendidas por los gobiernos populares y democráticos, con proyectos políticos alternativos, independientemente de que su base territorial sea municipal, estadual o federal.

Es innegable que la extensión de la participación de los municipios es relevante en diversas áreas, en un inicio en la aplicación y la gestión, pero también cada vez más como un socio importante en la financiación de las políticas (sobre todo después de la reforma tributaria de los 80, que descentralizó más recursos a los municipios que a los estados). Lógicamente, el gobierno federal sigue cumpliendo un papel central significativo, no solo como inductor y como fuente de políticas sociales, sino también como ejecutor, al revelar el carácter complejo del federalismo brasileño. Además, como existen enormes desigualdades entre los estados y municipios brasileños, tanto en términos de sus necesidades como de recursos fiscales disponibles para responderles, el papel del gobierno federal es estratégico para tratar de compensar esas diferencias.

El proceso de descentralización de casi todos los programas sociales directamente a los municipios en Brasil, —lo que aumenta sus deberes y encargos—, presenta los siguientes problemas:

- La descentralización de encargos no va acompañada de forma equivalente por transferencia de recursos en cantidad y calidad, con corrientes irregulares, y sin respetar las necesidades reales, ni la heterogénea capacidad de intervención de las prefecturas y los órganos municipales.
- Ha provocado, en muchos casos, el desmontaje de estructuras / equipos sociales federales y/o estatales preexistentes, sin que las prefecturas sean capaces de mantenerlos o reemplazarlos por algo similar.
- No toma en cuenta la complejidad de los problemas sociales en determinadas regiones (por ejemplo, las metropolitanas)<sup>56</sup> donde la dimensión de los problemas es supra-municipal y requiere una intervención regional que sea articulada e integradora.

---

56 Brasil posee catorce regiones metropolitanas, con altas densidades poblacionales.



- 
- Las inequidades regionales han aumentado con el proceso de descentralización entendido solo como “municipalización”, frente a la enorme heterogeneidad de situaciones municipales en Brasil,<sup>57</sup> con ausencia de mecanismos de compensación de las desigualdades.
  - Los estados miembros, en cuanto unidades federadas, son ignorados casi por completo en ese proceso de municipalización, como agentes encargados de la aplicación de políticas regionales; se limitaron a un papel, a menudo formal, de coordinadores y simple *repasadores* de recursos. Este ha sido el caso, especialmente, del sistema de salud en Brasil, donde ahora se está repensando los roles de los estados, para atribuirles mayores responsabilidades.

En paralelo, el papel que deben cumplir los Estados miembros en la estructuración de las políticas sociales descentralizadas siempre ha sido más difícil de definir y aplicar, de manera que la integración de estas políticas es una cuestión cada vez más compleja que la correspondiente participación de los municipios. Los problemas fiscales de los estados en el marco del pacto federativo, junto a la dificultad de la integración de estos con las políticas sociales en expansión después de 1988, tuvieron como resultado una participación de estados en la financiación de las políticas sociales hoy considerablemente menor que en los años 80.

Expuesto principalmente por políticas de salud, el lado “malo” de esta expansión rápida se muestra en el montaje de sistemas municipales de políticas sociales con poca o ninguna articulación regional, lo que conduce a ineficiencias diversas. El problema se ve agravado por la diversidad de los municipios brasileños en términos de población, condiciones económicas y capacidad fiscal y de gestión.

Así, esta política de descentralización genera un profundo desequilibrio en la ya complicada federación brasileña, al quitar a los estados miembros, en cuanto órganos federativos, las posibilidades (financieras, técnicas y políticas) de planificar y coordinar los programas sociales regionales con mayor equidad.

Ha sido cada vez más evidente la ausencia de resolutivez y eficacia de esta modalidad de programas descentralizados, en particular en las regiones metropolitanas y/o en grandes zonas urbanas, unidades espaciales de naturaleza social mucho más compleja, que concentran hoy a gran parte de la población

---

57 Hoy son más de 5 600 municipios en Brasil, la mayoría de pequeño porte.

brasileña. Las periferias urbano-metropolitanas demandan una intervención más amplia, con la coordinación de todos los vectores de la política pública, que, a menudo, extrapolan los límites y las posibilidades de los gobiernos locales o autoridades municipales.

La gestión descentralizada de programas sociales, aunque en algunos casos aislados puede presentar algunas sinergias, no sustituye a los gobiernos central (federal) y regionales (estaduales) en su principal tarea en el ámbito de la política social: crear una dimensión de igualdad en un país marcado por profundas desigualdades sociales.

Ofrecer bienes y servicios públicos de calidad, con acceso para todos los que viven en el lugar, en el municipio, en el estado, en la región y en el país, es el objetivo de toda la Política Social. A cada tipo o modalidad de servicio brindado, se debe definir la mejor estrategia para garantizar el interés público y el servicio de la población. En este sentido, la “municipalización” dejaría de ser un principio o una directiva general aplicable a cualquier política pública, de cualquier naturaleza, en particular de carácter social.

Algunas políticas sociales (como la atención sanitaria, asistencia, vivienda y educación) tienen que ser considerados como sistemas nacionales, con redes integradas y con distintos grados de complejidad. Cada ente federado tiene responsabilidades diferenciadas en la gestión, la ejecución, la vigilancia y la financiación de las diversas políticas, de conformidad con sus distintas realidades y posibilidades.

Por lo tanto, el debate descentralización / regionalización debe plantearse sobre otras bases en la aplicación de la política social. Al superar la disyuntiva “a quién le toca realizar las acciones” —a la unión, al estado o a la municipalidad— se evita tener que entrar en falsos debates, como el de que la ejecución de determinadas políticas en las esferas federales y estaduales elimina o reduce la capacidad de la intervención del municipio. Ocurre lo contrario: la garantía del desarrollo integrado pasa, necesariamente, por una actuación decisiva en los ámbitos federal y regional, lo cual tiene un fuerte vínculo con las cuestiones locales. Así, en el rescate de dimensiones nacionales y regionales como organismos de integración territorial e intersectorial las políticas sociales deben (re) tomar una centralidad en la acción del gobierno federal en Brasil. Se trata de fortalecer la formulación de políticas nacionales y regionales integradoras que superen la pulverización y la fragmentación de la acción pública en lo social —trazo persistente en la historia de las políticas sociales en el país.

---

## **Carácter público y control social de la política social**

Además de la integración social de las políticas públicas en los distintos ámbitos territoriales, capaces de superar la fragmentación y la exclusión, otra cuestión importante es su carácter público, que pasa por una modificación radical de la acción del Estado brasileiro.

Eso tiene que ver con otro rango de cuestiones que deben considerarse en el análisis de los desafíos y límites de la gestión y la organización de las políticas sociales sobre la forma y el grado de intensidad con que los sectores público y privado deben interactuar para ofrecer los más diversos tipos de bienes y servicios sociales. Instituciones del Estado vinculadas al sector público, coexisten con otras privadas que actúan estrictamente en el mercado. Todas, sin embargo, tienen acceso a financiamiento con recursos públicos, de las formas más diferenciadas: exenciones e inmunidades afluentes para los productores de bienes y servicios sociales; venta de servicios al sector público; beneficios fiscales para el usuario; entre otros. Es importante advertir que, en el caso de Brasil, siempre se ha permitido, en la prestación de servicios sociales, la participación de agentes del mercado que será mayor o menor dependiendo de las condiciones de este y de la oferta pública. En relación con los proyectos de incorporación de la iniciativa privada, los escenarios son variados, y están sujetos a las políticas sociales involucradas. Estas configuraciones exigen que la ley Estatal regule dichos sectores, para proteger al público usuario, garantizar la estabilidad y el mantenimiento de los servicios, y tener el cuidado en la convivencia de los sectores públicos, filantrópicos, con el espíritu empresarial, particularmente en las áreas sociales.

Esos objetivos no se están logrando de manera adecuada en los últimos tiempos. El sector privado proveedor de servicios sociales tomó, sin duda, un tamaño mucho mayor y complejo de lo que debería ser, a pesar de que la Constitución ha mantenido el ámbito social disponible a instituciones privadas rentables y no rentables. Aún no es posible esbozar una política nacional para el área de salud sin considerar las interacciones con el sector privado —viciosas o virtuosas. Lo mismo se puede decir en el área de la educación, en la cual el ProUni (programa de becas para el ingreso de estudiantes de bajos ingresos a las universidades privadas) es un ejemplo importante de política pública que produce cambios en el enfoque reglamentario y en el impuesto estatal —en el caso de las instituciones privadas de educación superior.

Sobre la asistencia social, el suministro limitado de servicios públicos estatales requiere una tensa relación con las instituciones privadas filantrópicas, cuya

ruta sigue siendo uno de los mayores retos de la consolidación de su política. Por último, se destaca también la relevancia de los seguros privados de salud y de seguro social, tanto por el volumen de recursos y activos que poseen, en el que desempeñan un papel principal en el mercado de acciones, como por la participación en su administración de las empresas financieras más grandes del país.

Este escenario encontró un contrapunto perfecto con las ideas neoliberales, que siguen afirmando que el alcance del sector privado tiene supremacía frente al estatal. La supuesta “novedad” en ese debate de lo “público” —sobre todo en los programas destinados a los “más pobres — es que los gobiernos siempre deben activar colaboraciones” con el sector de las llamadas “organizaciones no gubernamentales”. Respetando las experiencias particulares que pueden haberse considerado exitosas (cuando y donde se les garantiza el “espíritu de solidaridad” y “buenas intenciones” de “organización no gubernamental”), las controversias en este ámbito son muchas. “

En primer lugar, lo que se denomina “tercer sector” es hoy un heterogéneo conglomerado de organizaciones e instituciones, locales e internacionales, que van desde la asociación de pobladores locales hasta una gran empresa multinacional con “responsabilidad social”. Independientemente de sus buenas intenciones, la mayoría de esas organizaciones, incluso mediante políticas explícitas por parte de los propios gobiernos, han asumido un papel *sustitutivo* del Estado, especialmente en aquellos lugares más pobres y lejanos, donde el Estado o se ha retirado o simplemente nunca ha existido. Es precisamente ese carácter sustitutivo y no complementario el que expone la supuesta “colaboración” entre el Estado y la sociedad.<sup>58</sup> Cabe una nota recordando que esa separación esta referenciada por una teoría liberal, contraria, por ejemplo, a la perspectiva de que no existe tal separación, en la medida que en el Estado capitalista se encuentran representados los intereses contradictorios y los conflictos de clase de nuestras sociedades igualmente capitalistas.

En estudios y experimentos en el sector público, se ha podido verificar que cuanto más fuerte es la presencia social del Estado, mayores serán las posibilidades de sinergia y de una acción conjunta con los demás sectores de la sociedad —organizaciones y movimientos sociales, asociaciones, sindicatos— que, incluso, dejan de asumir la responsabilidad de la prestación del servicio público y son más libres para ejercer su función de fiscalización y de proposición en

---

58 Véase al respecto debate del 3er Sector en: Soares, L. Tavares. *Prefácio ao livro Terceiro Setor e Questão Social na Reestruturação do Capital* de Carlos Eduardo Montañón (São Paulo, Cortez, 2002).

---

la planificación y la evaluación de las políticas públicas. En estas condiciones, se refuerza el carácter complementario y no sustitutivo de las organizaciones sociales. Cuando el Estado es ausente, y más vulnerable es la “comunidad”, las organizaciones no gubernamentales pasan a asumir una responsabilidad que no debería ser de ellas. Por más idóneas que sean sus iniciativas, cierto grado de discrecionalidad ocurre, con lo que se contribuye al carácter privado y no público de sus acciones. Así, mientras algunos grupos o individuos son asistidos, otros siguen excluidos, por criterios, a menudo, fuera de su control.

Además, muchas veces dichas organizaciones no tienen condiciones técnicas u operativas para garantizar la prestación continuada de esos servicios, ni tampoco son capaces de ofrecer la amplitud necesaria para asegurar que sus acciones produzcan algún impacto colectivo. Por su alcance limitado o su baja capacidad de cobertura, su “carácter ejemplar” es con frecuencia perjudicado cuando se intenta reproducir pequeños experimentos en un mayor margen de acción. El efecto de sus acciones fragmentadas ha sido muy limitado en el cambio de las condiciones de vida de gran parte de la población. La mera suma de experiencias aisladas no resulta en una política social integrada, en cualquier ámbito —nacional, regional, o incluso local— dependiendo de las dimensiones de la población que debe ser asistida.

Otra cuestión relevante, en vista de la reconstrucción democrática del Estado, es el control social y el control público de las políticas sociales, tratando de distinguir y, al mismo tiempo, identificar las relaciones entre esas distintas formas de relaciones entre sectores organizados de la sociedad y el poder público.

El control social debe ejercerse de forma independiente y autónoma por la sociedad organizada, cuya participación debe guiar y supervisar la acción gubernamental, y no reemplazarla. Las experiencias de control social tampoco han sido homogéneas en Brasil. Casi siempre tienen una mayor presencia en los lugares donde se han elegido gobiernos populares y democráticos, lo que refuerza la tesis de que sin un Estado democrático que asuma un proyecto con participación popular, es mucho más difícil un control social en beneficio de los intereses de la mayoría, y no de intereses privados que han dominado históricamente nuestros Estados — transformando espacios públicos en espacios privados.

En Brasil son varias las experiencias creadas a partir de la redemocratización en los 80, consagradas en los principios de la Constitución de 1988, que constituyen espacios públicos de control de las políticas públicas, en especial en el

área social. Son los llamados Consejos de derechos y conferencias públicas que se organizaron, primero en el sector salud, y después se generalizaron para otras áreas. Estos consejos se constituyen en los tres niveles de la federación (municipios, estados y unión) e incluyen la participación de representantes de la sociedad organizada, de los agentes públicos y privados de las políticas, y del poder público. Esas entidades funcionan hasta hoy, pero con períodos de desactivación en los 90 —con el descenso de los movimientos sociales, en especial los urbanos. Otro problema identificado es lo que se ha denominado *cooptación* de esos organismos por parte de los gobiernos, muy especialmente por parte de las alcaldías municipales, donde la práctica del clientelismo local es muy fuerte.

Por otro lado, las Conferencias Nacionales —resultado de las organizadas en los municipios y estados, también con participación de diversos sectores de la sociedad, agentes públicos y privados, y el poder público— han ganado un enorme impulso en el gobierno de Lula, con intervención de miles de personas en las discusiones sobre las políticas públicas en diferentes áreas (salud, educación, ciencia y tecnología, derechos humanos, ciudades, mujeres, derechos de los niños y adolescentes, entre otras). Estas conferencias definen las directrices de las políticas que, en principio, deben ser seguidas por el gobierno federal.

Otras experiencias se han originado con la elección de gobiernos populares y democráticos, sobre todo liderados por el Partido de los Trabajadores. Es la llamada gestión participativa o “participación directa” en las políticas públicas, con propuestas como la del “Presupuesto Participativo” que, incluso, ha sido objeto de interés de varios investigadores extranjeros, por sus aspectos originales en una propuesta distinta de gestión gubernamental con participación popular. Esas experiencias han sido uno de los aspectos que más ha avanzado en la construcción de nuevas alternativas para las políticas públicas y sociales en Brasil.<sup>59</sup>

Otro elemento significativo es el control público, para el cual se presupone la existencia de instituciones del Estado que deben cumplir esta función, en los campos de los poderes legislativo y judicial. Paradójicamente, junto con el desmontaje del estado Brasileño, una institución del poder judicial, posterior a 1988, es el Ministerio Público, que ha abierto perspectivas a fin de

---

59 Véase, por ejemplo, la experiencia del estado de Rio Grande do Sul, en la gestión de Olívio Dutra, registrada en el libro organizado por Soares, L. Tavares, “*Tempo de desafios: a política social no governo do Rio Grande do Sul*”, Ed.Vozes, Río de Janeiro, 2003.

---

cumplir con un papel fiscalizadorio de los gobiernos en defensa del interés público. Algunos experimentos son ya referencia en Brasil, como en el caso de articulación de las distintas instancias de ese Ministerio con entidades civiles en la defensa de carácter público del Sistema SUS, lo que demuestra, en este caso, una sinergia entre el control público por el Estado y el control social de la sociedad organizada. Es evidente que el carácter público de la vigilancia por los órganos del propio Estado tiene todavía mucho para avanzar, y tampoco es uniforme en todo el territorio nacional, pero es un potencial que debe fortalecerse en la construcción de un Estado verdaderamente democrático.

## **Conclusión: logros y desafíos pendientes**

### ***Logros***

*Reducción de la pobreza.* La principal estrategia de reducción de la pobreza establecida durante el Gobierno de Lula es el Programa denominado Bolsa Familia (PBF).<sup>60</sup> El PBF es un programa de transferencia directa de renta con condicionalidades, que beneficia familias en situación de pobreza (con ingresos mensuales por persona de 70 a 140 reales)<sup>61</sup> y extrema pobreza (con ingresos per cápita mensuales de hasta 70 reales). El PBF incorpora la estrategia del programa Hambre Cero, cuyo objetivo es garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada, promover seguridad alimentaria y nutricional y contribuir a la erradicación de la pobreza extrema y la conquista de la ciudadanía de las parcelas de la población más vulnerables a la inanición. El Programa está basado en la articulación de tres dimensiones esenciales para la superación del hambre y la pobreza: promoción de socorro inmediato de la pobreza, por medio de transferencia directa de ingresos a la familia; fortalecimiento del ejercicio de los derechos sociales básicos en las áreas de salud y educación, a través del respeto de las condicionalidades, lo que contribuye a que las familias puedan romper con el ciclo de la pobreza entre las generaciones; coordinación de los programas complementarios, que tienen como fin el desarrollo de las familias, de manera que los beneficiarios de la ayuda superen la situación de vulnerabilidad y pobreza. Ejemplos de programas complemen-

---

60 Todas las informaciones y datos sobre el PBF fueron obtenidos en las páginas web del Ministério de Desenvolvimento Social y Combate à Fome, del gobierno federal de Brasil.

61 Tomar por parámetro el cambio de un dólar a 1,7 reales en diciembre de 2010.

tarios: los destinados a la generación de trabajo e ingresos, alfabetización de adultos, y suministro de registro civil y otros documentos.

Las cantidades abonadas por familia en el PBF varían de 22 a 200 reales,<sup>62</sup> de conformidad con los ingresos mensuales por persona de la familia y con el número de niños y adolescentes de hasta 15 años y jóvenes de entre 16 y 17 años. El programa tiene tres tipos de beneficios (prestaciones monetarias): el básico, el variable y el variable vinculado al adolescente. El *primero*, de 68 reales, se paga a las familias consideradas extremadamente pobres, (incluso si no tienen niños, ni adolescentes ni jóvenes). El segundo, de 22 reales, se le otorga a familias pobres con ingresos mensuales de hasta 140 reales por persona, siempre que tengan niños y adolescentes de hasta 15 años. Cada familia puede recibir hasta tres beneficios variables, es decir, hasta 66 reales. El beneficio variable vinculado al adolescente es de 33 reales, y se paga a todas las familias del Programa con adolescentes de 16 y 17 años que asistan a la escuela. Cada núcleo puede recibir hasta dos beneficios de este tipo, o sea, hasta 66 reales.

Al entrar en el programa, la familia se compromete a cumplir las condiciones en las áreas de educación, mantener los niños y adolescentes en edad escolar asistiendo a la escuela; y de salud, cumplir los cuidados básicos en salud como seguir el calendario de vacunación para niños entre 0 y 6 años, y el programa pre y post-natal para las mujeres embarazadas y madres lactantes.

El Cadastro Único-CadÚnico (Fichero, Registro) es un instrumento para la identificación y caracterización socio-económica de las familias con renta baja (aquellas con ingresos per cápita inferiores o iguales a la mitad un salario mínimo).<sup>63</sup> Así, el número de familias en el CadÚnico es superior a la cantidad de familias que se benefician de la PBF. El total de familias en Catastro era de 18 075 178 en agosto de 2009 mientras que el número de las que recibían ayuda en el PBF fue de 11 994 309 en septiembre de 2009 (con un promedio de cuatro personas por familia en Brasil, eso sumaría casi 44 millones de personas).

En relación con la pobreza, cualquiera que sea la línea de pobreza considerada —un cuarto del salario mínimo (SM); medio SM, o 1 dólar per cápita

---

62 Ídem.

63 Valor del salario mínimo en diciembre del 2010: 510 reales, equivalente a 300 dólares. El valor promedio de una canasta básica de alimentos estaba en alrededor de 237 reales (cerca de 140 dólares) en noviembre de 2010, calculado en Brasilia (Distrito Federal).



pía— los niveles de indigencia y pobreza caen de modo consistente en Brasil a lo largo del período. Si aplicáramos la línea de elegibilidad que define el acceso al PBF a finales de los años 70, el público para ser atendido correspondería a 36% de la población del país, y en 1996 a 28,6% —niveles superiores a los encontrados para el año 2006 (20,1%). La trayectoria de reducción de la pobreza y la extrema pobreza fue más intensa de lo que se observó en los países latinoamericanos, a excepción de México —cuyo punto de partida fue aún peor que el de Brasil. Medida por la CEPAL, entre 1990 y 2005 la pobreza en América Latina disminuyó 8,5 puntos porcentuales, mientras que en el mismo período, en Brasil, se ha disminuido la pobreza en casi 11 puntos porcentuales. Más recientemente, ese comportamiento en Brasil incluso se acelera (Barros *et al.*, 2009).

### **Evolución de la pobreza en Brasil, en México y en América Latina <sup>64</sup>**

País/região	Pobreza %					Redução da pobreza (em pontos percentuais)		
	1990	2002	2005	2006	2007	1990-2005	2002-2005	2002-2007
América Latina	48,3	44	39,8	-	-	8,5	4,3	-
México <sup>1</sup>	47,7	39,4	35,5	-	-	12,2	3,9	-
Brasil	44,9	38,2	34,1	29,6	28	10,8	4,2	10,2

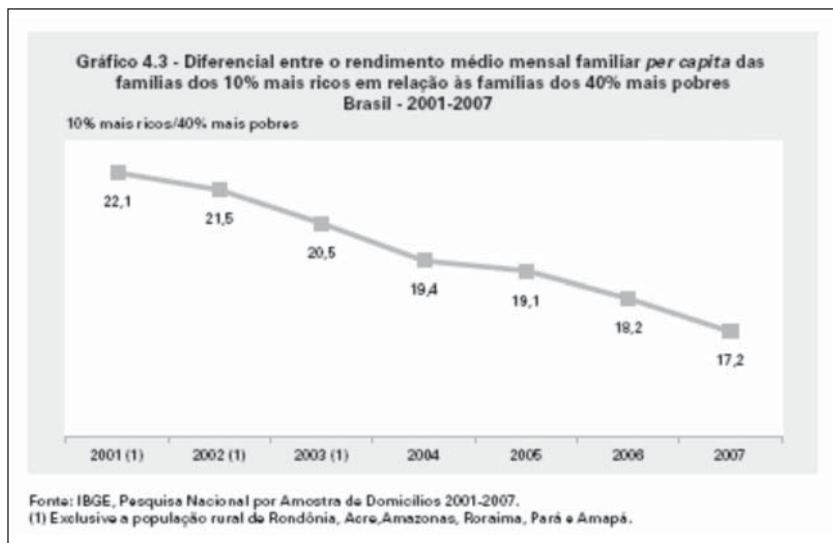
Fonte: Barros *et al.* (2009).

Nota: 1 A informação para refere-se, na verdade, a 1989.

*Disminución de la desigualdad social.* En lo relativo a la distribución del ingreso, el ingreso familiar medio per cápita en 2007 fue de alrededor de 624 reales (casi 312 dólares). Sin embargo, la mitad de las familias vivían con valores que permanecían por debajo de los 380 reales (cerca de 190 dólares), correspondiente al valor de los salarios mínimos del año 2007. La distribución de los ingresos en Brasil es muy desigual en relación con sus características regionales. Esto se evidencia a través de los datos recogidos por la Pesquisa Nacional de Investigación por Muestreo de Datos de 2007: la mitad de las familias de la región Nordeste de Brasil vivía con hasta 214 reales (alrededor de 107 dólares), mientras que en la región sureste el valor de la renta mediana osciló cerca de 220,5 dólares. No obstante, la comparación de la relación entre el ingreso de 40%

64 Figura extraída de *Políticas sociais acompanhamento e análise. Diretoria de estudos e políticas sociais*, ob. cit.

más pobre y de 10% más rico, de 2001 a 2007, muestra una leve tendencia de reducción, como se observa en el gráfico 4.3, lo que indica una leve mejora en la distribución de los ingresos para el período.<sup>65</sup>



El análisis del ingreso familiar, midiendo el modo en que cada quinto de la población se apropia del total de ingresos, muestra diferencias notables entre el primer y el último quinto. Sin embargo, como se ha observado en años anteriores, en 2007, el último quinto está disminuyendo su parte en favor del quinto inferior (gráfico 4.4). Es importante aún registrar que la distribución de los arreglos de las familias por clases de ingreso familiar per cápita en el período 1997/2007 fue más favorable para aquellos que vivían con hasta medio salario mínimo. En 1997, el porcentaje para el conjunto del país fue de 31,6%. En 2002, se mantuvo en el mismo nivel, pero se redujo considerablemente en 2007, a 23,5%. En el noreste del país, la caída entre 2002 y 2007 ha sido de un poco más de 10 puntos porcentuales (53,9% a 43,1%), probablemente consecuencia de políticas públicas dirigidas a las familias más pobres (gráfico 4.5 – figura abajo).<sup>66</sup>

65 IPEA, ob.cit.

66 Figuras extraídas del trabajo *Políticas sociais acompanhamento e análise. Diretoria de estudos e políticas sociais*, ob. cit.

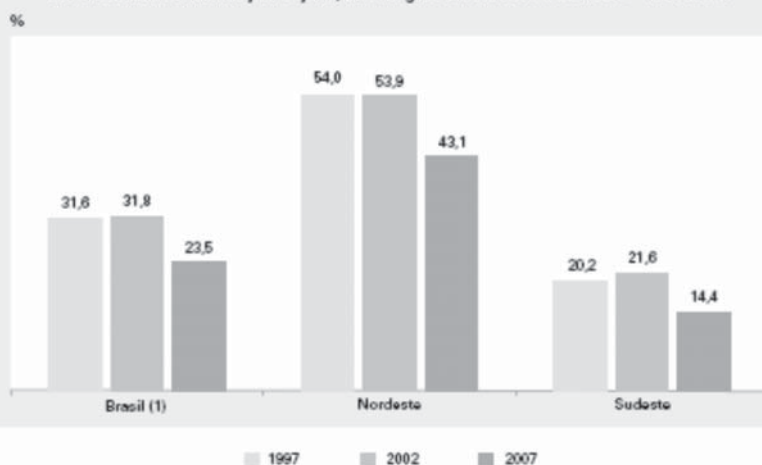
**Gráfico 4.4 - Distribuição percentual do rendimento familiar *per capita*, segundo os quintos de rendimento - Brasil - 2001-2007**



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001-2007.

(1) Exclusiva a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

**Gráfico 4.5 - Proporção de arranjos familiares com rendimento familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo *per capita*, nas Regiões Nordeste e Sudeste - 1997/2007**

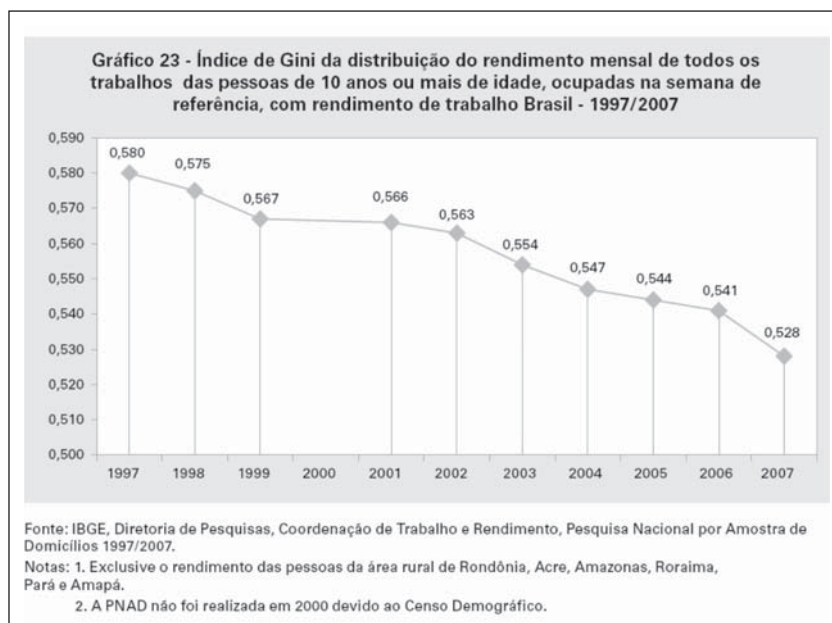


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1997/2007.

Nota: Valores inflacionados pelo INPC de setembro de 2007.

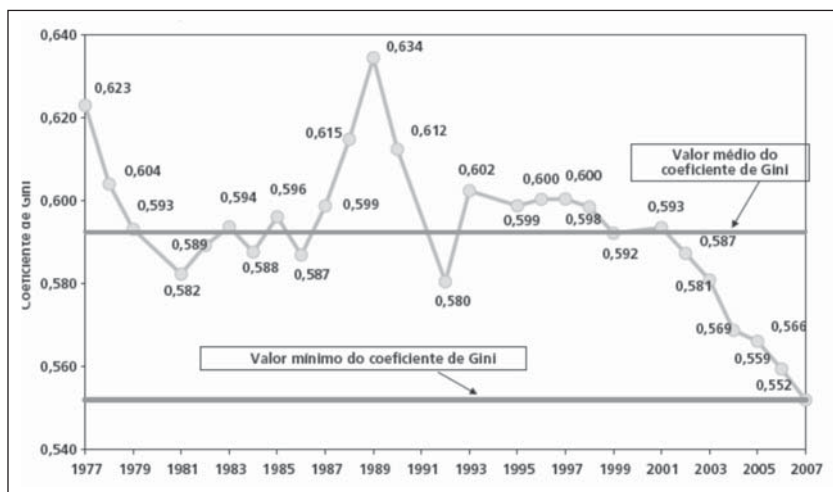
(1) Exclusiva a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

La evolución de los índices de Gini, observados en el país (0,547 en 2004; 0,543 en 2005; 0,540 en 2006; y 0,528, en 2007), apunta, en este período reciente, las sucesivas reducciones. Regionalmente, entre 2006 y 2007, se observó, en el Norte, estabilidad, de 0,495 a 0,493; la reducción de la concentración se registró en el Nordeste, de 0,565 a 0,547, en el Sureste, de 0,523 a 0,505 y, en el Sur, de 0,502 a 0,494; el Centro-Oeste (donde se encuentra el Distrito Federal) presentó un aumento de concentración, con índices de 0,541 a 0,551. Regístrese al comparar estos índices de Gini regionales de 2007, con los de 2004, del mismo modo que en Brasil, se verificaron reducciones en todos los casos. (Véase evolución del índice Gini en las figuras abajo<sup>67</sup>).



67 Figuras extraídas del trabajo *Políticas sociais acompanhamento e análise. Diretoria de estudos e políticas sociais*, ob. cit., 2009.

## Evolución de la desigualdad en el ingreso familiar *per capita*, según el coeficiente de Gini – Brasil, 1977-2007

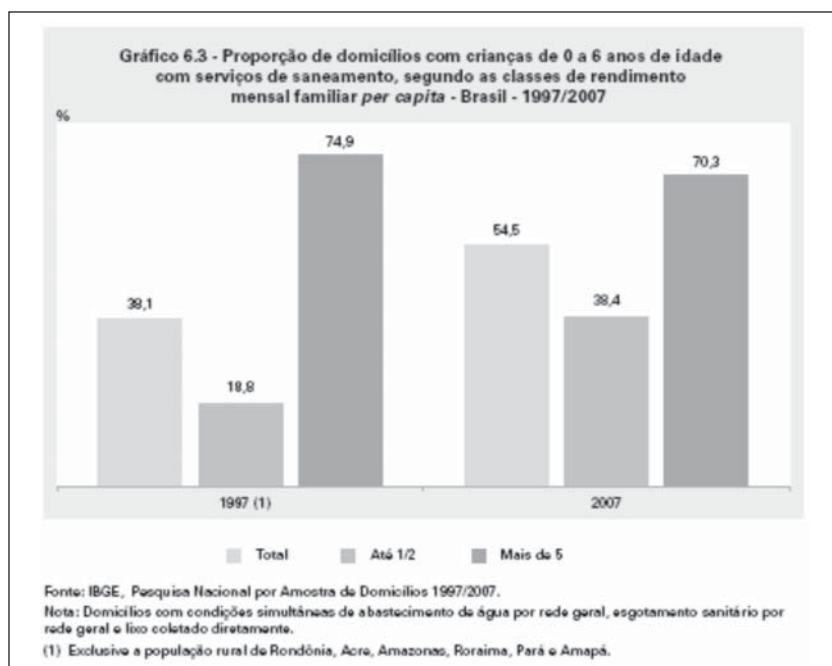


## Desafíos pendientes

### *Acceso a servicios públicos básicos*

Pese a la sensible mejora en las condiciones de vida de la población, todavía es bajo el número de hogares con niños menores de 6 años de edad que tienen las condiciones apropiadas de saneamiento. En 2007, solo 54,5% de hogares con niños tenían todos los servicios de saneamiento al mismo tiempo, sin embargo, hay una gran desigualdad entre las casas de las familias más pobres con hijos —de ellos 38,4% están en condiciones adecuadas—, y los núcleos familiares más ricos con niños (70,3%). (Gráfico 6.3 – figura abajo).<sup>68</sup>

68 Figura extraída de *Políticas sociais acompanhamento e análise. Diretoria de estudos e políticas sociais*, ob. cit.



En evaluación reciente de la política social en Brasil,<sup>69</sup> se afirma que perdió poder el gran frente reformista que asegurara la inscripción del modelo universalista, de la protección social en la CF/88. De esta forma, sin tutores eficaces ni en la sociedad ni en la legislatura, la aplicación efectiva de los logros constitucionales fue obstaculizada frente a las fluctuaciones de preferencias políticas. No obstante, el texto constitucional fue un poderoso instrumento para resistir las presiones que avanzaban sobre las políticas sociales, y se mantuvo a flote, aunque en ocasiones de forma limitada, la estructuración de un sistema de políticas sociales coherente con los principios consagrados en la Constitución.

La prestación de salud y educación, aunque ha alcanzado niveles muy altos de cobertura y, lo más importante, consolidó el carácter universal, público y gratuito, de los programas y acciones gubernamentales en todo el territorio nacional, no ha impedido el adelanto y competencia —mucho más que la cooperación/complementación— de los sectores privados. Otro ejemplo es lo

69 Ibidem.

---

que ocurrió en las áreas del Seguro y de la Asistencia social, cuya universalidad de la cobertura y servicio se vio limitada en los últimos años. En el caso de la previsión social, hubo gran aumento de la cobertura, gracias a la aplicación de los regímenes de pensiones en las áreas rurales y la inclusión de categorías tales como los trabajadores domésticos, pero estuvo restringida en el área urbana. Esto se debe, fundamentalmente, al requisito de la previa contribución a la concesión de las prestaciones, en un contexto de gran informalidad de las relaciones laborales en el país.

En el caso de la asistencia social, aunque esté en una zona de servicio exclusivamente dirigida hacia pobres y desasistidos de la población, también se aprecia un poder limitado de extensión de la cobertura, debido, en esencia, a los estrechos límites establecidos por los criterios de ingreso per cápita de los hogares, exigidos como condición de la elegibilidad para obtener las prestaciones (los beneficios). En un país donde una cuota muy grande de la población recibe ingresos muy bajos, tales criterios restrictivos para el otorgamiento de beneficios sociales terminan siendo una forma de evitar un “explosivo” crecimiento del gasto social en esta área. Sin embargo, impiden el acceso a los beneficios (prestaciones) sociales a miles de familias que, aun cuando no encajen en las definiciones de insuficiencia de ingresos, son también vulnerables a los riesgos de la pobreza.

La distribución del gasto social también ha cambiado: por una parte, la previsión social que surge de la Constitución extiende la cobertura y las garantías de sus beneficios, lo que genera crecimiento del gasto social; por otra, políticas renovadas y fortalecidas por la Constitución, como áreas de Asistencia social y de trabajo, aumentan su importancia relativa en el gasto social, para hacer frente a su nueva condición en el sistema brasileño de políticas sociales. Lamentablemente, las áreas de salud y educación quedaron limitadas por estos dos movimientos de expansión, por lo que crecieron con menos velocidad que otras políticas sociales. Además están las áreas de saneamiento, la vivienda y la planificación urbana, que en las últimas décadas han sufrido la reducción de su volumen de recursos, no solo en términos relativos, sino también en absolutos.

Es importante destacar que uno de los grandes desafíos actuales para la política pública en Brasil es combinar el crecimiento económico con la distribución de los ingresos. Para enfrentar los actuales problemas sociales brasileños, no se puede abandonar el compromiso de tasas de crecimiento económico superiores y sostenibles en el tiempo. Esta es una condición necesaria para

ayudar en la ruta de algunos de los problemas nacionales clásicos del mercado laboral, y también para resolver las cuestiones fiscales del Estado, al ampliar las posibilidades de recaudación.<sup>70</sup> En este punto, sin embargo, no se puede olvidar, el aspecto distributivo de los impuestos y del mismo gasto público que está planteado en la primera parte de este texto.

Aun reconociendo la relevancia que tuvo la reciente reanudación del crecimiento económico para generar puestos de trabajo, aumentar la formalización en el mercado de trabajo y luchar contra la pobreza, no podemos considerar que solo el crecimiento económico será capaz de llevar el desarrollo social (Delgado; Theodoro, 2005). El valor de la política social con el desarrollo muestra por lo menos tres enfoques interconectados, pero autónomos: 1) los derechos sociales como derechos —instrumentos objetivamente conducentes a la inclusión social, que proporciona al ciudadano competencias y capacidades, y protección ante riesgos; 2) la política social como una forma de redistribución de ingresos y oportunidades, de reducir las desigualdades entre las familias y regiones, induciendo inversiones productivas para esta tarea; y 3) el foco del gasto público social y su papel inductor de demanda efectiva y su sentido anticíclico en baja coyuntura —lo que fue examinado de manera abierta durante la crisis económica a comienzos de 2009.

Desde esa perspectiva, estos puntos califican y complican considerablemente la lista de tareas que deben cumplirse para que la próxima trayectoria de crecimiento económico sea, también, de desarrollo social. Por lo tanto, si bien están claros los avances en las últimas décadas —y la Constitución es el más importante hito de ese proceso—, siguen existiendo problemas y deficiencias: hay todavía mucho por hacer para consolidar lo que ya se ha conquistado, y más aún, para seguir avanzando en esa dirección.<sup>71</sup>

Un modelo de desarrollo que incorpora la búsqueda de la igualdad —igualdad de oportunidades, igualdad de capacidades, igualdad de resultados— trata de fomentar el acceso de los grupos sociales históricamente excluidos de las condiciones productivas, de los beneficios del crecimiento económico y de las garantías de un sistema de protección social. En consecuencia, es importante reconocer e incorporar, como uno de los pilares del proceso de desarrollo del país, el fortalecimiento del sistema nacional de políticas sociales.<sup>72</sup>

---

70 Análisis hecho por el texto del IPEA, ob.cit.

71 *Ibidem*.

72 *Ibidem*, p.68.



---

Por último, estas y otras problemáticas relacionadas con el debate sobre la cuestión social y las formas de su enfrentamiento en Brasil, necesitan superar la marca histórica de conservadurismo en nuestra sociedad, así como la hegemonía neoliberal que aún prevalece en algunas ideas y en algunas de las propuestas hoy llamadas “alternativas”.

Los grandes medios de comunicación en Brasil, por ejemplo, siguen exigiendo más controles sobre los pobres y más focalización y control—disminución de los gastos públicos —tesis que expresa la hipocresía de nuestras élites dominantes, dependientes de ese mismo Estado que critican, y la persistencia del pensamiento que se basa en lugares comunes en el actual debate social. No es casual que esas posiciones se hayan ubicado en el ámbito político de oposición al gobierno de Lula.

Por tanto, la lucha política e ideológica no puede reducirse a las posiciones de ser contra el gobierno, y atribuirle toda la responsabilidad por todos nuestros problemas. La batalla al interior de la sociedad brasileña contra el conservadurismo y el neoliberalismo, pese a los numerosos avances y logros, está lejos de ser ganada. Esta es una lucha que tiene que respetar a la vez la diversidad democrática de opiniones, y enfrentar los mismos intereses dominantes que han mantenido el poder en nuestro país.

## **Bibliografía**

- Arretche, M (2000) *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*, Revan /FAPESP, Rio de Janeiro/São Paulo.
- Barros, R. P. *et al.* (2009) “Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil”. En: Castro, J. A y J. A. C. Ribeiro (orgs.) *Situação social brasileira: 2007*, IPEA, Brasília.
- Biasoto, J. R. G. (2004) *Limites e sustentabilidade da política fiscal. Política económica em foco*, UNICAMP, n. 1, Campinas.
- Delgado, G. y M. Theodoro (2005) “Desenvolvimento e política social”. En: Jaccoud, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, IPEA, Brasília, pp. 409-435.

Lopreato, F. L. C (2006) *Política fiscal: mudanças e perspectivas. Política econômica em foco*, UNICAMP, n. 7, Campinas.

Sicsú, J. (2003) “Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A + de Lula”. En: Paula, J. A. (org). *Economia política da mudança*, Autêntica, Belo Horizonte.

---

# **Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales**

*ALICIA B. GUTIÉRREZ*

## **Ideas preliminares**

Antes de plantear las cuestiones centrales que nos convocan a esta discusión, quisiera comenzar recordando ciertos aspectos fundamentales de la producción y reproducción de las relaciones sociales:

- La vida social es resultado de la acción dialéctica de estructuras y de agentes que, dotados de diferentes poderes y sin ser necesariamente conscientes de los mecanismos, la producen y la reproducen a través de las prácticas.
- Esas prácticas están ligadas a los distintos ámbitos de la vida social (trabajo, educación, salud, vivienda, política, etc.) y constituyen un conjunto sistemático de estrategias, a partir de las cuales las familias (cada una, de las diversas clases y fracciones de clase) enfrentan las diferentes dimensiones de su existencia cotidiana y aseguran su reproducción social.
- Estas estrategias se definen (de manera consciente o no) a partir de los tipos de recursos que se poseen (materiales y simbólicos, objetivos e incorporados). Son estos los que hacen posible la existencia de las

estrategias y la especial modalidad de cada una de ellas: es necesario entonces conservarlas e, incluso, intentar incrementarlas.

- De ahí que, en la medida en que tienden a reproducir el conjunto de los recursos disponibles, las estrategias de reproducción social tienen como orientación objetiva la conservación o la mejora de la posición en el espacio social.
- Por ello, el éxito de las estrategias puestas en marcha por determinadas familias u otros grupos de agentes, depende también, indudablemente, del que consigan los otros grupos sociales, embarcados, de manera consciente o no, en la misma tarea.
- Como consecuencia de todo lo anterior, al producir y reproducir la vida social, agentes y estructuras producen y reproducen las condiciones que generan y sostienen las situaciones de desigualdad y las relaciones de dominación que las sustentan.

¿Qué papel cumplen las políticas sociales en estos procesos? ¿Cuánto inciden en la dinámica descripta? ¿Qué nos informan acerca de la reproducción de las relaciones sociales insertas en un espacio-tiempo determinado?

De acuerdo con Danani,

en las políticas sociales se expresan y se construyen, simultáneamente, los modos de vida y las condiciones de reproducción de la vida de una sociedad —la vida social, en fin— condiciones que en las sociedades de clase son siempre diferenciales para los distintos grupos sociales (2004:12).

Y ello significa, entonces, que las diversas modalidades que han adoptado —y que adoptan— las políticas sociales, contribuyen a la conformación de los diferentes modos de reproducción social que pueden encontrarse en una sociedad determinada (Gutiérrez, 2004; Hintze, 2006).

Al decir esto, estamos afirmando implícitamente que la vida social es producida y reproducida en términos de relaciones objetivas y simbólicas que están en una correspondencia dialéctica: esa vida social implica, a la vez, fuerza y sentido. Por ello es importante analizar cuáles aspectos del ámbito de lo simbólico (o de la superestructura) inciden en la conformación y el mantenimiento de las estructuras sociales objetivas y de qué manera lo hacen: tanto las externas,

---

independientes de la conciencia y de la voluntad de los individuos, cuanto de las incorporadas bajo la forma de disposiciones a actuar en el mundo social, a percibirlo y a evaluarlo.

En consonancia con ello, y al afirmar la necesidad de reintroducir conscientemente la política (como instancia de constitución del orden social) en el campo de estudio de las políticas sociales, Grassi sostiene que dicha política se erige en

el espacio de la compleja configuración del poder social, constituido por los campos donde se procesan luchas y disputas por la orientación del sentido y por la dirección de los acontecimientos, en cuyo devenir también se constituyen los sujetos que expresan, así, la voluntad de imponer una *normatividad* y orientar la *normalización* de un orden político (2003a: 304, destacado de la autora).

¿Cómo es posible estudiar la incidencia de las políticas sociales en la reproducción de las relaciones sociales? ¿Qué otros aspectos, además de su contenido discursivo específico, hay que tener en cuenta para evaluar su impacto en la vida social?

Al plantear esto último, pretendo alertar que procesos y prácticas más generales (como los implicados en las políticas sociales) cobran de hecho disímiles modalidades objetivas e implican sentidos diversos para la vida cotidiana de las familias. Estas diferencias se hacen más claramente visibles desde el momento en que esos procesos y prácticas generales son analizados a partir de las condiciones objetivas de vida (externas e incorporadas), de las trayectorias recorridas, y de los sentidos vividos que asocian a unas y a otras los agentes involucrados.

Y si bien es claro que las posibilidades de “elegir”, o de “decidir”, en qué trabajar, dónde estudiar, dónde vivir, cómo proteger la salud, etc. están distribuidas socialmente de manera desigual, es interesante recordar también que las condiciones objetivas, y entre ellas las que construyen las políticas sociales a través de diversos planes y programas, no se imponen así sin más a las familias. Es decir, no constituyen un conjunto de prácticas mecánicas que los agentes adoptan, sin resignificarlas, como si los “beneficiarios” fuesen “meros receptores” de acciones, individuos autómatas sin historia y sin poder en su doble significación, en el sentido genérico (Giddens, 1987, 1995) y en el de agente socialmente posicionado (Bourdieu, 1988, 1990).

Y aquí cabría agregar, en consecuencia, otras preguntas: ¿Qué aspectos materiales y simbólicos inciden en el “éxito” de una política social determinada? ¿Cómo potenciar el acceso universal a los derechos ciudadanos?

## **Las políticas sociales como instrumentos de reproducción social**

No hay ninguna duda de que el “éxito” de una política social (o de un plan o de un programa dentro de ella) tendiente a mejorar las condiciones de vida de toda o de una parte de la población, depende de muchos factores. Por un lado, tiene que ver con el nexo objetivo entre la propuesta y las condiciones materiales de sus potenciales receptores —los ciudadanos en general— en un marco de universalización de derechos, o poblaciones determinadas, en el caso de políticas focalizadas. Por otro lado, también depende de las representaciones simbólicas que de la situación planteada y de los mecanismos para implementarla se hacen los destinatarios. En otras palabras, las condiciones de posibilidad de una determinada política se relacionan también, y sobre todo, con la posibilidad de instituirse como instrumento de reproducción social (en sentido objetivo y además simbólico): esto es, visible como adecuada y viable “para nosotros”, como medio susceptible de ser utilizado para “vivir”. Este planteo, en el marco de un análisis que toma como eje las estrategias de reproducción social,<sup>73</sup> nos lleva a una serie de consideraciones.

En primer lugar, la noción de “instrumentos de reproducción” implica tener en cuenta dos dimensiones, diferentes, pero también complementarias, de la noción de distancia: geográfica y social (Bourdieu, 1988).

---

73 Este concepto supone el “conjunto de prácticas fenomenalmente muy diferentes, por medio de las cuales los individuos y las familias tienden, de manera consciente o inconsciente, a conservar o a aumentar su patrimonio, y correlativamente a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase” (Bourdieu, 1988: 122). Dichas estrategias dependen de un conjunto de factores: 1) del *volumen* y la *estructura del capital* que hay que reproducir (capital económico, capital cultural, capital social, capital simbólico) y de su trayectoria histórica; 2) del estado del sistema de los *instrumentos de reproducción*; 3) del estado de la *relación de fuerzas entre las clases*; y 4) de los *habitus incorporados* por los agentes sociales. En Gutiérrez (2004) y (2007) se encuentran desarrollados en detalle estos aspectos.

---

La *distancia geográfica* remite concretamente a la distribución de la población en el espacio físico, y, con mayor precisión, a su ubicación con respecto a los centros de producción y distribución de los diferentes tipos de bienes y servicios susceptibles de ser utilizados para su reproducción (los puestos de trabajo, las escuelas para educarse, los hospitales y centros para cuidar la salud, etc.).

La *distancia social real* alude más bien —aunque incluye por supuesto a la distancia geográfica— a las posibilidades sociales de aprehender esos bienes y servicios: de “acercarlos” y de ser visualizados y pensados como posibles. Ello implica y compromete, necesaria y simultáneamente, tanto a quienes los producen, como a sus potenciales consumidores. Esta situación supone no solo la presentación “objetiva” de los bienes y/o servicios —y en relación con ello, el nexo objetivo entre la propuesta y las condiciones materiales de sus receptores— sino también las representaciones que estos últimos se hacen de los bienes y servicios y de los mecanismos propuestos para su consumo.

En segundo lugar, hay que recordar que el concepto de *instrumentos de reproducción social* implica una perspectiva relacional y se inscribe en lo mencionado más arriba acerca de la reproducción de la vida social. Podría decirse que dicho concepto incluye los distintos mecanismos institucionalizados o no (como el mercado de trabajo, el mercado escolar, etc.) que constituyen las formas que cobran las condiciones estructurales a través del tiempo, como posibilidades e imposibilidades objetivas para las familias. Se inscribe en una concepción relacional de la vida social que sugiere que, más allá de las declaraciones normativas, el universo de los posibles no es igualmente posible para todos: por ejemplo, nada dice el mercado laboral por sí mismo, si no lo ponemos en relación con los recursos, objetivos e incorporados, de quienes pretenden acceder a él, tales como nivel de educación alcanzado o posibilidades de movilizar redes sociales. Lo mismo puede decirse del mercado escolar y de todos los demás instrumentos de reproducción social.

En otras palabras, los capitales existen y tienen importancia en un contexto estructural determinado; es decir, los recursos (tanto los de las familias pobres como los de aquellas que no lo son) tienen un valor que no puede tomarse como esencia, sino como relación: valen o dejan de valer en situaciones históricas concretas.

Y, por ello, en el marco de una política social que universaliza derechos, es importante también generar mecanismos que permitan achicar las distancias sociales entre los que poseen mayor cantidad de recursos (o son más valiosos,

relacionalmente) y aquellos con menos capitales (o que se encuentran más devaluados).

## **Las políticas sociales en Argentina**

¿Cómo pueden caracterizarse históricamente las políticas sociales en Argentina?

De modo breve, puede decirse que han transitado por un proceso que ha tendido desde la integración-universalización de derechos, hacia la exclusión asistencializada que está implicada en las políticas focalizadas. En ese contexto, el trabajo ha asumido un lugar central en la reproducción de la vida social, y en su articulación con el desarrollo de las políticas sociales; fue la base y la condición de los derechos ciudadanos, en épocas de pleno empleo. (Hintze, 2006)

La presencia del Estado de Bienestar en la Argentina y su contenido específico ha sido objeto de discusión (Minujín, 1993; Bustelo 1988 y 1993; Barbeito y Lo Vuolo, 1995; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Hintze, 2006). Más allá de debates específicos, sus principales características son:

- Se desarrolló en Argentina antes y de manera más amplia que en el resto de América Latina;
- Su modalidad estaba demasiado ligada a la figura del trabajador (más que a la del ciudadano), hecho potenciado por la relación que existía entre el Estado y los sindicatos;<sup>74</sup>
- Ello significó entonces que su instauración haya sido parcial en Argentina, importantes áreas sociales y grupos de población no han sido cubiertos: aquellos que por razones diversas no pueden incorporarse al mercado de trabajo (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994).

---

74 Por esto mismo, la universalización ligada a los derechos de ciudadanía, más que un principio, fue un resultado de un contexto de pleno empleo, dada la amplitud de la categoría “trabajador”, casi superpuesta a la de ciudadano (Hintze, 2006).



---

A partir de la última dictadura militar, y luego durante las décadas de 1980 y 1990, se va profundizando un proceso de pérdida de derechos, respecto a la relativa universalidad precedente. Al déficit fiscal se le suma la deuda externa, hechos que promueven las reformas de políticas sociales.

De este modo el sector público, que en la Argentina había cumplido cierto papel dinamizador y protagónico de procesos masivos de cambios sociales (sobre todo a partir de 1930-1940), signados fundamentalmente por la incorporación de sectores pobres a mejores condiciones de vida y trabajo con protección social y cobertura educativa, se enfrentó a la acumulación de sus propias contradicciones y a un proceso de estancamiento y de recesión económica.

Los distintos programas implementados y la situación económica nacional dentro del contexto mundial llevaron al Estado no solo a perder dicho papel protagónico sino a constituirse, en muchos aspectos, en un elemento de regresividad.

Y así, de la crisis del *estado de bienestar* y sus intentos de reforma se pasó a la producción del *estado de malestar*, paradigma que si bien no puede ser aplicado uniformemente a todos los países de América Latina, debe admitirse que en los procesos de ajuste, su difusión fue bastante generalizada (Bustelo, 1993). El concepto de estado de *malestar*, tal como lo plantea este autor, tiene dos dimensiones muy relacionadas: una psicosocial y otra institucional.

Desde el punto de vista psicosocial se hace referencia a una percepción colectiva, en particular de los sectores de bajos ingresos y de los “nuevos pobres”,<sup>75</sup> que se traduce en dos aspectos: un *estado de desesperanza*, derivado de una situación de continuo retroceso social en términos de ingresos reales y oportunidades de empleo decrecientes y, en el caso de los nuevos pobres, acceso restringido a posiciones de trabajo de baja calificación, baja productividad y bajos salarios; y un *estado de descreimiento*, en la medida en que los servicios de los sectores sociales públicos casi nunca fueron accesibles para los sectores de bajos ingresos o, si se trata de los “nuevos pobres”, acceso solo a servicios

---

75 En Argentina, como en el resto de América Latina, los “nuevos pobres” constituyen el grupo que más claramente ha sufrido las consecuencias de la implementación progresiva de las medidas neoliberales: son pobres por poseer ingresos insuficientes para asegurar su reproducción. Se diferencian de los pobres estructurales (sectores históricamente pobres, con necesidades básicas insatisfechas) por su trayectoria: derivan especialmente de la caída de las clases medias a partir de la década de los 80.

deteriorados y sobre cargados. Estos sentimientos de desesperanza y de descreimiento, que se refuerzan mutuamente, producen un *estado de malestar* que se traduce en una caída generalizada de las expectativas asociadas al mejoramiento de la calidad de vida.

La dimensión institucional de dicho estado, según Bustelo (1993) presenta las siguientes características:

- a) Comportamiento procíclico: desde su expansión, el estado de bienestar fue pensado en el interior de una propuesta macroeconómica como un mecanismo contracíclico, desde dos puntos de vista: gasto y financiamiento. El proceso de ajuste, al concebir el gasto social como “blando”, procede a su corte y reducción, dejando sobrevivir mecanismos compensadores mínimos. Desde el punto de vista del financiamiento, hay un alto componente de impuestos indirectos debido, entre otras cosas, a la presencia de elementos “rígidos” tales como subsidios al capital y la imposición directa sobre los ingresos altos y la riqueza. Así, 80% de este tiene un contenido procíclico lo que, a su vez, produce continuas crisis fiscales, para las cuales se proponen sucesivos recortes del presupuesto.
- b) Vaciamiento presupuestario: como consecuencia de ello, se produce una reducción del presupuesto disponible para los sectores sociales, comenzando por el gasto en inversión —que tiene como resultado la no-expansión de los servicios, por lo menos al ritmo necesario para absorber la presión demográfica, lo que produce una saturación de los servicios por exceso de demanda— y luego, corte de los gastos de operación —que se traduce en la falta de insumos básicos, tales como útiles escolares o mantenimiento edilicio en las escuelas o drogas básicas, jeringas, etc., en el sector salud. Todo esto acompañado por una dramática caída de las remuneraciones reales (sobre todo del personal calificado como médicos y maestros) y otra generalizada de los servicios.
- c) “Descentralización” de servicios: el Estado nacional transfiere servicios (redes de hospitales y puestos de salud, escuelas) a los Estados locales (provincias y municipios) completamente deteriorados o en parte desfinanciados. Los provinciales, por su parte —con mayores restricciones fiscales que el Estado Nacional—, reciben estos “servicios” para cerrarlos o mantenerlos en funcionamiento en un ni-

---

vel mínimo. Así, el Estado nacional se “libera” de los servicios para transferir un problema, más que para descentralizar un sistema.

- d) Privatización total o parcial de servicios: al abolir la gratuidad de los servicios sociales básicos o sus subsidios, se facilita la exclusión de estos de mayores sectores sociales. Ello puede adoptar diferentes modalidades: en algunos casos, los servicios conservan su carácter público, pero introducen tarifas, sin el correspondiente sistema de selectividad que asegure las prestaciones gratuitas mínimas a los sectores de menores ingresos; en otros, se integra a empresarios privados para hacerse cargo de los servicios sociales públicos, con el fin de instaurar la “eficiencia” privada en la administración pública.
- e) Ritualización de los ministerios sociales: al quedarse solo con la responsabilidad administrativa de las erogaciones corrientes (que significan más de 90% en salarios), los ministerios sociales se transforman en gestores ante el Ministerio de Economía de los fondos que se negocian entre los desmantelados sindicatos y/o grupos corporativos organizados que sobreviven. Como no tienen fondos para transferir a los niveles locales, la función ministerial se reduce a una suerte de rito y los ministerios nacionales pierden la posibilidad de determinar la orientación final de la política social y carecen de la capacidad para administrar una realidad más “fragmentada” y por lo tanto más compleja.
- f) “Utilización” de organismos no gubernamentales y la familia: como efectores de bienestar, se produce un retorno a la familia y a distintos organismos de la sociedad civil sin fines de lucro. Esto, que en un principio puede ser positivo, se hace desde el desmantelamiento y la renuncia explícita del Estado a asumir su responsabilidad en términos de una provisión de servicios sociales básicos mínimos, en salud y educación, sobre bases universales. De este modo, se favorece la autoayuda no por sus méritos organizativos-participativos sino por su nula significación financiera para el sector público.
- g) Focalización restringida: ello significa que el gasto social debe concentrarse solamente sobre los pobres estructurales. De este modo, los “pobres cíclicos” no son una preocupación de la política social y serán absorbidos cuando se restaure el crecimiento económico. “Por evitar un error de tipo B (incluir no pobres) se cae en un error de tipo A (excluir pobres). No existe focalización sobre los ingresos del sector

público, que es una herramienta básica de política social” (Bustelo, 1993: 129).

- h) “Flexibilización” de las relaciones de trabajo: está sustentada en la idea de disminuir los costos fijos de las empresas para posibilitar un descenso de los precios reales y una mayor generación de empleo. Con ese objetivo, se trata de modificar la legislación laboral para “flexibilizar” las relaciones en el ámbito del trabajo, lo que proporciona una mayor discrecionalidad a las empresas y una menor intervención sindical. Como resultado de ello se ha generado una mayor precarización de las condiciones de trabajo: se garantizan mayores facilidades para despidos y contratación de obreros sin relación de estabilidad; movilidad entre puestos y labores, turnos y fijación de ritmos de trabajo; drástica reducción de prestaciones económicas y costos laborales.

En resumen, podría decirse que no existe una preocupación explícita que se traduzca en hechos concretos para definir una política social que interactúe con la política económica, de manera que con sentido contracíclico, pueda sostener un consumo social, básico y universal que concilie equidad con crecimiento. Los ajustes han tenido un contenido recesivo al deprimir las oportunidades de empleo y las remuneraciones reales y han precarizado las condiciones de trabajo. La reducción del déficit fiscal se intentó a través del desmantelamiento estatal de bienestar y su estructura de subsidios y transferencias, lo que genera como consecuencia el estado de malestar en el que queda totalmente institucionalizada la ausencia de una preocupación distributiva.

El cuadro se completa con el principio de “la maldad” del Estado convertido en la instancia social que concentra monocausalmente todas las culpas: el Estado genera déficit; causa inflación; el Estado no proporciona servicios; es ineficiente; el Estado es fiscalmente voraz, y finalmente, corrupto. (Ídem: 130)

Muchos otros autores han continuado profundizando estas cuestiones,<sup>76</sup> que apuntan a aspectos diferentes de la problemática. Aquí, vale la pena subrayar ciertos rasgos simbólico-políticos asociados a las modalidades de las políticas sociales de esta década y al modo en que ellas impactan en las estrategias de reproducción social:

---

76 Veáse Lo Vuolo (1995), Guimenez y Zibecchi (2005), Grassi,(2003) y (2004), Hintze (2006), por nombrar solo a algunos.

- 
- a. En primer lugar, hay que destacar que se pasa de unas políticas con intencionalidad universalista e igualitaria a unas de asistencialismo compensatorio, asociadas a dos momentos diferentes de la década de 1990: en la primera mitad, las políticas focalizadas se orientaron a la atención de la pobreza (a grupos biológicamente vulnerables: tratamiento de la desnutrición, asistencia a madres y niños, etc.); en la segunda, los planes de empleo se presentaron para responder al acuciante problema de la desocupación, bajo distintas modalidades (subsidios directos a desocupados, sujetos a capacitación o contraprestación laboral, creación de empleo público temporal —pasantías— y subsidios a la creación de empleo en el sector privado). (Hintze, 2006)
- b. En segundo lugar, hay que considerar que todo ello tiene consecuencias importantes en el nivel de las prácticas de las familias inmersas en la pobreza: los beneficiarios de estas políticas se construyen a sí mismos no desde sus potencialidades (capitales objetivos e incorporados) sino desde el lugar del “sujeto carenciado”. Es decir, dominan ampliamente las apuestas realizadas desde las falencias que habilitan a conseguir diferentes tipos de ayudas estatales, que las sustentadas en las capacidades y, sobre todo, en los derechos a exigir, individual y colectivamente, la inserción plena en la sociedad. Tales procesos cobran dimensiones mayores cuando se encuentran relacionados con prácticas clientelares, como lo han mostrado diversos autores (Auyero, 2001 y 2002; Svampa, 2005; Lodola, 2005). En efecto, Auyero (2001) evidencia cómo, por efecto de la mediación política personalizada, la ayuda social recibida (bajo la forma de favores, medicamentos, alimentos, etc.) no es percibida como un derecho de ciudadanía, sino como un favor personal asociado a una figura particular, a la que se debe agradecimiento. Esta figura, la del mediador político, es la que permite la conformación de lo que el autor llama “redes de resolución de problemas” y supone un vínculo personalizado fuera del cual nada se puede obtener, ni resolver.
- c. En tercer lugar, es posible observar modificaciones en otro nivel de las estrategias: claramente, esta dinámica de la ciudadanía asistida-focalizada (Svampa, 2005) genera transformaciones en el modo de relacionarse las bases entre sí, fundamentalmente por el quiebre de los lazos solidarios entre pares y entre esas bases y el poder político, lo que demuestra con mayor crudeza las relaciones de dominación.

d. De este modo, como señala Grassi, durante la década de 1990, en Argentina,

la política se empobreció, al quedar reducida a las pujas de corto plazo, en la misma medida en que se empobreció la economía al quedar licuada en las reglas del mercado libre y se despreció la *reflexividad social crítica*, encerrada en la racionalidad técnica, que expropió para ese limitado campo los temas que hacen a las metas deseables y elegibles por la sociedad. (Grassi, 2003b:162, destacado de la autora).

Ahora bien, siguiendo a Hintze (2006), hay que destacar que la coyuntura de 2001 vivida en la Argentina —profunda crisis económica, social y política—, marcó un nuevo contexto para re-pensar los derechos y políticas sociales, contexto caracterizado por los altos grados de desocupación, la precarización laboral y el aumento de la pobreza, el protagonismo de “nuevos movimientos sociales”, etc. Y en ese marco, advierte la autora, es claramente visible la ruptura del lazo social entre representantes y representados (Nun, 2002), lo que desencadena descreimiento y desconfianza frente a toda la clase dirigente (banqueros, políticos, sindicalistas, empresarios, jueces). Sentimientos de este tipo quedaron definidos y expresados de manera contundente en la frase que persistentemente se escuchaba en los “cacerolazos” y otras manifestaciones públicas: “que se vayan todos”.

Y es posible observar diferentes reacciones frente a la crisis orgánica:

- a. Por un lado, un repliegue en el individualismo del “sálvese quien pueda” (con comportamientos bandoleriles de grupos económicos y políticos asociados a ellos), procesos de emigración real y potencial y expansión de fenómenos religiosos, prácticas esotéricas, incremento de las adicciones y de la criminalidad (Nun, 2002).
- b. Pero también, por otro lado, se consolida cierto discurso reactivo al modelo neoliberal, con propuestas de acción tendientes a recuperar la democracia participativa y la autonomía socioeconómica, con diferentes manifestaciones, según Nun (ob. cit): fortalecimiento de movimientos sociales, sublimación de la crisis a través de expresiones artísticas y literarias, etc.

---

Al decir de Hintze, existe otra cara del proceso social generado en la Argentina de la década anterior, que aporta a la reconstrucción de la *reflexividad social crítica* cuya ausencia, contribuyó al mencionado *empobrecimiento* de la política. Asambleaístas, movimientos de trabajadores desocupados, organizaciones sindicales alternativas, movimientos de empresas recuperadas, grupos de la cultura, han ido elaborando un discurso reactivo frente al modelo neoliberal, pero además han construido las bases de propuestas de acción tendientes a recuperar formas de democracia participativa y de autonomía socioeconómica. Surge la idea de una ciudadanía comprometida, distinta del concepto de ciudadanía propia del liberalismo, que exige moralmente poco: respetar las leyes y pagar los impuestos. (ob. cit.)

Frente a los discursos de focalización como garantía de equidad, se recupera entonces la universalización de derechos y, a partir de 2003, se implementan programas que intentan promover formas asociativas y el trabajo autogestivo, propuestos a nivel discursivo como una reversión de la política social anterior (Hintze, *ob. cit.*).

## **Capital social y redes sociales: estudio empírico de una localidad pobre de la República Argentina**

¿Cómo visualizar el modo en que se implementa una política social concreta?  
¿Cómo recuperar las cuestiones mencionadas hasta aquí en su dinámica especial?  
¿Cómo mostrar la articulación entre la política social y las estrategias de reproducción familiares y, desde luego, los recursos objetivos e incorporados que las hacen posible?

Desde los clásicos trabajos de Larissa Lomnitz en una barriada mexicana, en numerosos estudios sobre estrategias de reproducción social en la pobreza, se ha destacado la importancia de los recursos sociales y la conformación de diferentes tipos de redes que se construyen como mecanismos alternativos y complementarios para hacer frente a los desafíos de la vida cotidiana (Lomnitz, 1978, 1979, 1994; Ramos 1984; Kessler, 1998; Auyero, 2001 y 2004; Hintze, 2004; Gutiérrez, 2004).

El análisis de redes sociales que aquí presento brevemente, toma como referente empírico la localidad de Malvinas argentinas (provincia de Córdoba, Argentina) y pretende articular dos aspectos que he mencionado: una política

social y la manera de implementarla en dos barrios de la misma localidad, teniendo en cuenta así las diferencias asociadas con el capital social colectivo<sup>77</sup> representado por dos organizaciones distintas. El objetivo es mostrar cómo un mismo programa habitacional cobra especificidad en lo que podríamos llamar dos modalidades diferentes de gestión del hábitat “popular”.

En otras palabras, pretendo subrayar que en la ardua y difícil tarea que significa para muchas familias generar y consolidar un lugar para vivir, sus protagonistas se apropian de las condiciones objetivas planteadas como posibilidades e imposibilidades en cada nuevo plan o programa, resignificándolas a través de nuevas estrategias habitacionales y de organización y gestión del hábitat, e incorporándolas a su propio sistema de estrategias de reproducción social, colectivas tanto como familiares y/o individuales.

### ***El escenario de las redes***

El Hornero y Nicolás de Bari son dos barrios de la localidad de Malvinas argentinas, surgidos en el marco de un proceso de relocalización —política pública mediante— de diversas familias residentes en “villas” pobres de la ciudad de Córdoba. A 16 km de la ciudad capital de la provincia del mismo nombre, Malvinas Argentinas había nacido como un caserío a la vera del ferrocarril en el siglo XIX, pero fue en las dos últimas décadas del siglo XX cuando cobró impulso la radicación de la población y se observó una marcada

---

77 El eje de interrogación de la investigación está constituido por los lazos entre uno de los tipos de recursos que componen el patrimonio familiar (el capital social bajo diferentes formas), las redes que se articulan sobre esa base y las diferentes estrategias puestas en marcha de ese modo. Por capital social se entiende el “conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una *red durable de relaciones* más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento; o, en otros términos, a la *pertenencia a un grupo*, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos) sino que están también unidos por *vínculos* permanentes y útiles” (Bourdieu, 1980: 2 —destacado del autor—). Esta concepción es completamente opuesta a la noción de capital social que sostienen los organismos internacionales, más bien vinculados con la teoría de la elección racional; sobre todo, en lo que se refiere a un abordaje relacional por oposición a uno sustancialista, y a la inmersión de la problemática en el marco de relaciones de poder, tanto objetivas como simbólicas. He comentado en detalle estos aspectos en Gutiérrez (2005).



---

reactivación en la venta de lotes. Se trata de un territorio con graves deficiencias en infraestructura y equipamientos urbanos, que carece de dinámica económica propia y es altamente dependiente de la ciudad de Córdoba; pero, al mismo tiempo, ofrece ventajas para las condiciones de vida de sus habitantes, sobre todo por su cercanía a la capital (centro de abastecimiento y de trabajo) y por el costo accesible del suelo y de la vivienda. Por todo ello, se constituyó en un centro receptor de población de menores ingresos, en lo fundamental provenientes de la ciudad de Córdoba, por lo que cobró características de “ciudad dormitorio de pobres.” (Tecco y Bressan, 2003).

Entre los años 2000 y 2001, el gobierno de la provincia de Córdoba confeccionó un relevamiento de organizaciones propietarias de tierras y comenzó a delinear un conjunto de acciones vinculadas a políticas de hábitat, en torno a varios programas (Programa “12 000 viviendas”, “Nuevos Barrios”, “Mi casa, mi vida”), que, entre 2001 y 2004, planteaban un mismo objetivo: dar soluciones habitacionales a familias situadas en los márgenes del río Suquia —que atraviesa la ciudad—, sus inmediaciones, sus canales o canales de riego. Constaban con diversos componentes: uno habitacional a cargo de la Dirección Provincial de la Vivienda (responsable de la construcción de un módulo básico de 42 m<sup>2</sup>); uno social, bajo la órbita del Ministerio de la Solidaridad (responsable del seguimiento de procesos sociales anteriores y posteriores a las relocalizaciones de las familias y de las “comunidades”) y un componente ambiental bajo la dirección de la Agencia Córdoba Ambiente (comprometida a la realización del proceso de remediación de la trama urbana liberada en los procesos de relocalización).<sup>78</sup>

El Programa “Mi Casa, mi Vida” comenzó a implementarse en octubre de 2003 y, en Malvinas argentinas, los planes de vivienda se inauguraron en marzo de 2004, con lo que se comprometió el asentamiento de 131 familias, vinculadas a dos organizaciones: la Cooperativa de Vivienda, Crédito y Consumo “El Hornero” S. R. L. y la Asociación Civil Nicolás de Bari.

---

78 En 1999 se había gestionado ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un préstamo de 219 millones de dólares destinado a financiar un proceso de reforma y modernización del Estado. Los proyectos constitutivos de este crédito fueron luego redireccionados en el año 2001, lo que entonces dio prioridad al desarrollo de un programa de hábitat: el Programa de Rehabilitación Habitacional de “grupos vulnerables afectados por las inundaciones de la ciudad de Córdoba”.

### ***Las organizaciones colectivas implicadas: diferentes redes, acumulación y reconversión del capital social***

Si bien estas experiencias organizativas presentan características comunes (en la medida en que ambas constituyen modos de articulación de políticas públicas con las poblaciones a las que están destinadas, y, en ese sentido, modos –aunque diferentes- de gestión de la demanda habitacional), pretendemos aquí señalar sus diferencias.

Lo que nos llamó la atención fue la diferencia entre una organización y la otra, en cuanto al poder adquisitivo de los socios por un lado y al funcionamiento digamos, nosotros estuvimos en la Cooperativa El Hornero cuando se hizo la asamblea para la adjudicación de lotes ... manejaban la reglamentación a rajatabla, se maneja como una empresa grande. Ellos tienen un control muy estricto, todo lo que es la parte formal digamos, para adjudicar... lo cual significaba todo un procedimiento, estaban con el escribano, estaban con el contador... inclusive en esa asamblea vino el intendente de Malvinas, lo invitaron, él vino... Y bueno, toda la documentación que nosotros necesitábamos para, para armar la base de datos y todo lo demás, que incluía inclusive la confección de actas de tenencia...ellos la habían hecho ya..." (Coordinador de equipo de campo del Programa "Mi casa, mi vida").

"Hablamos de dos organizaciones comunitarias diferentes. El Hornero compra tierras a partir del aporte de sus propios socios y digamos... ellos venían de una experiencia de haber construido un plan de vivienda y luego arman un segundo grupo de socios que compran tierras en Malvinas. Y el otro grupo, es un grupo que se constituye y compra tierras con el subsidio del Estado, eso fue en el año 2000, se compra la tierra para las familias que están en la Asociación Civil Nicolás de Bari que son 61 familias, con un subsidio de la provincia y se escritura con la figura que tiene la provincia que es el convenio de negocio fiduciario, figura donde la tierra queda escriturada a nombre de la provincia, tutelada si se quiere por la provincia, hasta tanto se pueda entregar la escritura individual gratuita a favor de cada una de las familias.." (Jefe de Proyecto del Programa "Mi casa, mi vida").

La Asociación Civil Nicolás de Bari se constituye a partir de la formulación de objetivos alrededor la problemática habitacional comprometiendo a un grupo de familias residentes en el barrio José Ignacio Díaz, de la ciudad de

---

Córdoba, en 1994. De tal manera, esta organización es producto de una red social primaria<sup>79</sup> que refuerza sus prácticas en un proceso de acumulación de capital social colectivo, recurso que comienza a institucionalizarse a partir del contacto tomado con una ONG, CECOPAL:

Porque cuando recién se inició la organización necesitábamos asesoramiento legal, que era todo papeles, cómo formar la organización y todo eso [...] estuvimos con CECOPAL hasta el año 2000 compramos las tierras... entonces a partir de esa época nosotros nos dábamos con que CECOPAL no tenía asesoramiento constructivo, que era la etapa que nosotros enfrentábamos de ahí en adelante (Presidenta de la Asociación Civil “Nicolás de Bari”).

Estamos entonces ante una nueva escena social, en la que se va construyendo una red de intercambio de reciprocidad indirecta especializada, entre la red social primaria de las familias y la ONG; es decir, una que, en algún sentido, articule diferentes modos de reproducción: el de los pobres en la pobreza y el de los no-pobres en sus propios espacios de juego (Gutiérrez, 2004). Este tipo de red supone la existencia de recursos propios —unos y otros, pobres y no-pobres son especialistas en especies diferentes de capital— que adquieren valor —en este caso— en la efectivización del intercambio del capital social colectivo en posesión de la asociación, por el capital cultural proveniente de CECOPAL. Ello se hace “visible” en las distintas prácticas ligadas al asesoramiento legal y técnico que implica toda la primera parte del proceso de gestión del hábitat: búsqueda, compra y escrituración de los terrenos para 61 familias. Esta red se reestructura, a partir del año 2000, con el ingreso de un nuevo protagonista del campo asociativo, la ONG SEHAS, que pasó a ocupar la posición en la red que antes tenía CECOPAL:

Necesitábamos asesoramiento constructivo, y bueno estuvimos viendo, en ese momento estaba SERVIPROH, estaba SEHAS, estaba La Minga; bueno nosotros decidimos por SEHAS [...] SEHAS tiene grupo de jóvenes, tiene grupo de género, de mujeres, que nosotros también estamos participando en esa área... nos asesoran tanto organizativamente como constructivo también...era más abarcador SEHAS en ese momento... (Presidenta de la Asociación Civil “Nicolás de Bari”).

---

79 La red incorpora luego, en relación con el núcleo inicial, familias provenientes de otros barrios cordobeses, fundamentalmente a través de vinculaciones entre parientes, aunque manteniendo la preeminencia de las oriundas de José Ignacio Díaz.

La reestructuración de la red supone una modificación del contenido cualitativo de los bienes y servicios que el intercambio implica para la Asociación Nicolás de Bari. Ahora las estrategias que se desarrollan en ese marco superan las expectativas habitacionales —sin agotarlas—, y comienzan a insertarse en un espacio político más amplio. Es decir, las estrategias habitacionales se vinculan con otras más específicamente relacionadas con la construcción de un determinado tipo de militancia política; unas y otras visibles en las actividades que dicha asociación ha llevado a cabo a lo largo de su existencia. Así, no es casual que el mecanismo por el cual cada asociado elige la ubicación de su vivienda en el lote, remita a un orden de mérito fundado en un puntaje que prioriza la participación en las movilizaciones que reclaman al gobierno provincial —tanto en la gestión radical como en la justicialista— el cumplimiento de las promesas negociadas en el marco de la Unión de Organización de Base por los derechos Humanos (UOBDS).<sup>80</sup>

En el caso de la Cooperativa “El Hornero”, la escena social se va estructurando de otra manera: El plan El Hornero II puesto en marcha en Malvinas argentinas, parte de una convocatoria amplia, realizada por una organización ya constituida, con una experiencia previa en esas prácticas (El Hornero I), que pretende asociar a distintos interesados en el acceso a una vivienda propia, de una diversidad de barrios de la capital cordobesa e incorporar, incluso, a familias ya residentes en la localidad.

La red que da lugar a la Cooperativa El Hornero nace en 1990, a partir de un grupo de personas que trabajaban en comunidades eclesiales de base y vivían en la Villa de Emergencia “Costa del Canal”, lindante con el Barrio Liceo, ambos de la ciudad de Córdoba:

Como todas las villas... son resistidas por la gente de barrio, pero esta experiencia eclesial nos acercó y entre otras cosas vimos la necesidad de la vivienda, ya que gente que no vivía en la villa también alquilaba y no tenía vivienda propia. Entonces surgió la idea de querer trabajar la vivienda con la gente que quería irse de la villa. Empezamos diez personas, mitad de la villa, mitad del barrio y constituimos legalmente la cooperativa en el 1991. En el 1993 ingresamos a la Unión de Organi-

---

80 La Asociación Civil Nicolás de Bari formó parte de la UOBDS hasta su división, luego pasó a conformar el Movimiento de Organizaciones de Base, con un perfil independiente de las políticas provinciales del gobierno justicialista de la provincia.

---

zaciones de Base y a partir de esta unión vimos el panorama más claro para llegar a la tierra (Presidente de la Cooperativa El Hornero).

Institucionalizada como Cooperativa de Vivienda, Crédito y Consumo en 1991 y con una participación activa en la UOBDS desde 1993, la red compró la tierra para el primer Plan de Viviendas (El Hornero I), con un subsidio del estado provincial, en el barrio Jorge Newbery de la ciudad de Córdoba. Dos años después había logrado realizar los primeros pasos de una infraestructura urbana para gestionar un crédito en el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), que, se hizo efectivo a inicios del año 2000, y permitió la construcción de las casas de las familias integrantes de la red.

Y en 2000, una vez que se entregaron las viviendas... en esos casi diez años habíamos aprendido un montón de cosas ¿por qué no replicar, ofrecerle el servicio de acceso a la vivienda a otra gente? Había mucha gente que en ese momento sin hacer ningún tipo de difusión llegaba a preguntar por la vivienda y ahí resolvimos hacer otro tramo y resolvimos en una asamblea que había gente que quería seguir y otra que no, y entonces decidimos dejar libre el camino a los que queríamos. Así constituimos un grupo de diez personas que seguíamos y empezamos El Hornero II y ese es el barrio que entregamos en marzo pasado en Malvinas argentinas (Presidente de la Cooperativa El Hornero).

Este segundo plan de viviendas, y el primero en Malvinas argentinas, comprometió a setenta familias. La tierra fue adquirida con el aporte de los propios integrantes de la red quienes, en la cuota societaria aprobada en asamblea, incluían, además, un importe para ser adjudicado a las obras de infraestructura urbana y otro para el pago de honorarios a los consejeros que llevaban delante de manera directa las tareas de gestión del hábitat.

La historia acumulada por la Cooperativa El Hornero supone un capital social colectivo más antiguo y fundado en experiencias más diversificadas que las de la Asociación Civil Nicolás de Bari. Junto a una igual experiencia en el campo político, también en el marco de la UOBDS —aunque con raíces anteriores, por la participación en comunidades eclesiales de base—, El Hornero acumula también una cierta legitimidad y un saber-hacer reconocido, asociados a la gestión y a la administración de planes de vivienda, a partir de su exitosa experiencia.

Así, en Malvinas argentinas, esta organización no parte de una concentración de capital social en forma de capital colectivo de base local —como en el caso

de Nicolás de Bari—, sino de estrategias fundadas en la posesión de un cierto capital social institucionalizado. Asumiendo aquí más bien un modo de funcionamiento de gestión gerencial-empresarial del hábitat, la red que representa la Cooperativa El Hornero instrumentaliza una relación entre las familias pobres que buscan solucionar su problema de vivienda y el Estado provincial, en la que el capital social colectivo y sus posibilidades de reconversión en otras especies tienen características particulares:

- a) En primer lugar, el capital social colectivo constituido por los residentes de El Hornero II viene a sumarse al que ya tenía consolidado la Cooperativa, a través de la implementación de El Hornero I en la ciudad de Córdoba.
- b) Por otro lado, ese capital social aportado por la incorporación de nuevos socios implica reconversión de la institución en capital simbólico, en la medida que refuerza su potencial de negociación frente al Estado, tanto a nivel provincial, como municipal. Luego, con la concreción exitosa del plan, ese capital se fortalece aún más en términos de “legitimidad” y de “saber-hacer” en el campo de la gestión de la demanda habitacional, y le permite a la organización posicionarse como agente privilegiado del subcampo de la producción,<sup>81</sup> lo que tiende a reforzar aún más su modo de funcionamiento gerencial o empresarial.<sup>82</sup>
- c) Finalmente, ese nuevo capital social colectivo supone también, para las nuevas familias que se asocian, su reconversión en capital económico: constituye la base para acceder al programa de vivienda y urbanización, y a sus posibilidades de financiamiento, en virtud de la exigencia operativa de pertenencia a una organización colectiva reconocida como tal por el Estado (en la medida en que es ese capital

---

81 De hecho, en 2005 comienza la ejecución del Plan El Hornero III (que involucra a trescientas familias) y comienza a organizarse El Hornero IV, que compromete a “beneficiarios” con un mayor poder adquisitivo. Ambos planes se desarrollan en Malvinas argentinas.

82 Una particularidad interesante que alude a los diferentes perfiles de ambas organizaciones colectivas, es que mientras la mayor parte de las familias del barrio El Hornero II se enteraron de la oferta de vivienda a partir de folletos, la totalidad de las residentes en Nicolás de Bari lo hizo a través de contactos con personas, parientes fundamentalmente, pero también amigos que les brindaron las primeras informaciones antes de acercarse a la institución.

---

social colectivo institucionalizado el que recibe el Estado como garantía fundamental para el cumplimiento de los plazos estipulados por el programa, en el marco de la operatoria).

En el caso de Nicolás de Bari, en cambio, se asume un modo de funcionamiento ligado a la gestión militante del hábitat, que parte del reconocimiento de las potencialidades de la participación política y social como estrategia de superación de las limitaciones asociadas a las condiciones de la pobreza. Ello se desprende del discurso de dicha asociación expresado en la primera Expoferia de Malvinas argentinas, en agosto de 2005:

“Somos familias que provenimos de distintos barrios de la ciudad de Córdoba, familias que, al no tener una vivienda propia, nos propusimos organizarnos y comenzar a luchar por el derecho que nos corresponde” (Folleto de la Asociación Civil Nicolás de Bari).

Aquí también el capital social colectivo y sus posibilidades de reconversión en otras especies tienen sus peculiaridades:

- a) Se trata, en principio, de un capital social colectivo de base local, acumulado en torno a importantes relaciones de parentesco y de amistad, reforzadas por otras de vecindad, y en cuya acumulación es fundamental el papel de mujeres-gestoras de estrategias colectivas.
- b) En segundo lugar, ese capital social colectivo, una vez institucionalizado, permitió sucesivamente la conformación de dos redes de intercambio con dos ONG, redes que suponen la transferencia de distintas formas de capital, además de hacer posible el ingreso al Programa —esto en la medida en que es la garantía fundamental que recibe el Estado para el cumplimiento de los plazos estipulados en el marco de la operatoria BID. La primera red, con CECOPAL, supuso la transferencia de capital cultural —bajo la forma de asistencia legal y técnica— que habilitó luego la de capital económico, a través de subsidios para la compra de tierras y para la posterior construcción de las viviendas. La segunda, con SEHAS, implica también la transferencia de capital cultural, pero, en este caso, debe exceder la cuestión habitacional: se complementa con las problemáticas de género y de jóvenes y supone la consolidación del capital social colectivo en términos de “saber hacer” y “saber moverse”, lo que refuerza las posibilidades de negociación con el municipio, en torno

a los servicios públicos locales, y potencialmente con otros agentes e instituciones.

- c) Por último, la consolidación del capital social colectivo permite su reconversión, al menos en parte y para la dirigencia de la asociación, en una suerte de “capital militante”, recurso esencial para participar y actuar en el campo político.

## **Reflexiones finales**

A modo de conclusión quisiera proponer una serie de reflexiones articuladas en torno a una pregunta central: ¿Qué aspectos habrían de tenerse en cuenta en la elaboración de políticas sociales y en el análisis de su implementación, a partir de estos ejes de trabajo? O, de otro modo, ¿cómo contribuir a hacer que los derechos sociales sean efectivos y accesibles para todos? ¿Cómo lograr que las oportunidades sociales no queden definidas solo en el plano teórico?

Empecemos diciendo que para acercar socialmente una propuesta (en cualquiera de sus niveles, desde una política social general hasta un pequeño programa focalizado) es necesario tomar decisiones, al menos, frente a tres cuestiones:

- a) decisiones teórico-políticas básicas, tomando al campo de la política, en el sentido antes mencionado, como instancia de constitución del orden social (Grassi, 2003a), donde ciertas preguntas centrales serían: ¿qué papel cumple el Estado?, ¿cuál es el que tendría que cumplir?, ¿cuál es el que ha venido cumpliendo históricamente?, ¿qué tipo de políticas redistributivas posibilitarían con mayor eficacia reducir las distancias sociales?, etc.;
- b) decisiones político-instrumentales, necesarias para operacionalizar las determinaciones tomadas previamente, los cuales tienden a responder preguntas del tipo: ¿cuáles son las instituciones que acercan socialmente los diferentes tipos de bienes?, ¿de qué modo se puede potenciar su participación y su gestión?, ¿qué otros mecanismos pueden visualizarse como viables?, etc.;
- c) decisiones que deriven del análisis empírico concreto de las estrategias de reproducción social de los destinatarios potenciales. Así, po-



---

dría construirse el contexto de posibilidades materiales y simbólicas que habilitan su puesta en marcha, en dos dimensiones:

Una dimensión objetiva según la cual toda propuesta, para ser viable, necesariamente debe poder articularse con las condiciones materiales de existencia de los receptores; o sea, debe poder insertarse “objetivamente” en el sistema de las estrategias de reproducción social que las familias ponen en marcha para vivir. Una noción clave a tener en cuenta es “volumen y estructura del capital que hay que reproducir”, entendida como uno de los factores que incide en la construcción y sistematización de dichas estrategias. Esta permite definir la posición del grupo de agentes en cuestión, en relación con las otras posiciones, dentro de los diferentes campos de análisis y, globalmente, la *posición que se ocupa en el espacio social*.

Se trata de los recursos económicos, pero también culturales, simbólicos y sociales. Los últimos constituyen el principal capital del que están provistos aquellos que ocupan las posiciones dominadas en el espacio social. No reemplazan, indudablemente, a los otros, pero pueden potenciarse instrumentalmente para constituir vías de acceso material y político.

Además, y esto es un aspecto fundamental, se define la posición de los destinatarios a partir del conjunto de bienes poseídos, de los capitales que constituyen su patrimonio; es decir, las estrategias de reproducción se definen, en primer lugar, por el conjunto de capitales con que se cuenta, “por lo que se tiene” y no a partir de “lo que se carece”, o de las “necesidades básicas insatisfechas”. También equivale a decir que el nexo objetivo entre propuesta y condiciones materiales de vida de los destinatarios tiene que tener en cuenta, por encima de todo los recursos actuales mediante los cuales se pueden potenciar los nuevos.

Desde el punto de vista simbólico, el de las percepciones y representaciones de los destinatarios, otro factor clave de la explicación y comprensión de las estrategias de reproducción está constituido por el sistema de disposiciones por actuar, percibir y evaluar (*habitus*) de los agentes sociales y sus familias que, como una suerte de segunda naturaleza, es el resultado de la incorporación de las estructuras objetivas en las cuales se ha transitado (Bourdieu, 1991) Es decir, hay que recordar que la recepción de los destinatarios está ligada no solo a lo que es objetivamente posible, sino también a la representación de esa posibilidad como tal. Pensar como “posible”, pensar “esto es para nosotros” es, en esencia, producto de lo que históricamente ha venido siendo posible.

Ahora bien, no hay que olvidar que ese esquema generador y estructurador de prácticas y de representaciones que es el *habitus*, es durable pero no inmutable. A partir del conocimiento de esas estructuras es posible trabajar para modificarlas y hacer visible que nuevas condiciones materiales permitirán articular de manera más favorable el conjunto de prácticas y representaciones que constituyen la reproducción de la vida cotidiana (Bourdieu *et al.*, 1997). Ello implica, por supuesto, un trabajo que necesariamente debe partir del análisis —explicación y comprensión— del sistema de representaciones y percepciones de las condiciones y de las prácticas que funcionan en el momento considerado.

Al tener en cuenta los distintos factores que intervienen en las estrategias de reproducción social y considerar, que la dinámica de la reproducción de la sociedad en su conjunto —en las sociedades de clase— involucra mecanismos de dominación-dependencia, es importante arrojar luz también sobre esos procesos. Una de las herramientas clave para ello es el análisis de las redes sociales. En algún sentido, entonces es posible, a través de su estudio, dar cuenta de diversas formas que adquieren las relaciones de poder:

- a) En primera instancia, en las redes que enlazan a “pobres” y “no-pobres”: al articularse modos de reproducción diferentes, pueden reforzarse las relaciones de poder implicadas. Redes de este tipo son aquellas en las que las familias establecen lazos con instituciones tales como ONG, comedores, escuelas, etc. Ello significa que están compuestas por agentes (individuales y colectivos) que ocupan posiciones diferentes en el espacio social (no son solo familias pobres), que tienen trayectorias sociales también distintas y que, por ello, ponen en juego apuestas y capitales distintos en esas redes. Es preciso tener en cuenta esta situación para, sino eliminar sus consecuencias negativas, neutralizarlas todo lo que sea posible, a nivel de diseño e implementación de políticas.
- b) En segunda, en las redes que involucran solo a familias “pobres”. Aquí es fundamental analizar la importancia que adquieren dos tipos de mecanismos: la concentración y monopolización del capital social colectivo —que incluye estrategias de transmisión hereditaria, familiar y comunitaria— y la inversión/reconversión en otras especies de capital, como el capital militante, en el sentido de Matonti y Poupeau (2005). Aquí se contempla, sobre todo, el análisis de las organizaciones colectivas, tales como las cooperativas, por ejemplo,

---

aquellas que, aún cuando funcionen como “cuerpo” en sus estrategias hacia el exterior, tienden a hacerlo como “campo” hacia su interior, es decir, como espacios de luchas por acumular el capital específico que allí se juega.

Por otra parte, el estudio de estas redes comprende, a su vez, dos niveles:

- a) Uno *estructural*, que remite a las condiciones objetivas externas (históricamente situadas) y a su relación con aquellos elementos que permiten ubicar a los agentes e instituciones en el espacio social: volumen y estructura del capital (objetivado e incorporado). Se trata de capital social, evidentemente, pero también de las otras formas de capital —económico, cultural y simbólico— que se intercambian. Esas diferentes especies de capital constituyen las condiciones de posibilidad de la circulación de distintos tipos de bienes y servicios entre los componentes de las redes.
- b) Otro *vincular*, que consiste en el análisis de las interacciones concretas, de su frecuencia, de la intensidad de los lazos que pudieran crearse, del tipo y calidad de los bienes (materiales o no-materiales) y de los servicios que circulan, etc. Aquí es importante incluir en el estudio, la subjetividad de los agentes implicados, ligados a trayectorias individuales y a experiencias singulares en el marco de trayectorias colectivas.

Considerando la relación dialéctica entre agente y estructura como principio explicativo de las prácticas, mientras que en la dimensión anterior se centra la atención en las estructuras externas, aquí se privilegia lo que las familias hacen y lo que los agentes perciben acerca de ello: ambas muestran aspectos fundamentales de la manera como se resignifican y se apropian las prácticas y los procesos que están implicados en el diseño de las políticas sociales.

## **Bibliografía**

Auyero, J. (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires.

Auyero, J. (2002) “Los cambios en el repertorio de la protesta social en Argentina.”. En: *Revista Desarrollo Económico*, vol. 42, no. 166, pp. 187-210.

- Auyero, J. (2004) *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Barbeito, A. y R. Lo vuolo (1995) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de bienestar en Argentina*, UNICEF/CIEPP/Losada, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (1980) “Le capital social. Notes provisoires”. En: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 31, Éditions du Seuil, París, pp. 2-3.
- Bourdieu, P. (1988) *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*, Taurus, Madrid.
- Bourdieu, P. (1990) “Espacio social y génesis de las ‘clases’”. En: *Sociología y Cultura*, Grijalbo, México, pp. 281-309.
- Bourdieu, P. (1991) *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- Bourdieu, P. (1997) *La miseria del mundo*, FCE, Buenos Aires.
- Bustelo, E. (1988) *Política social en un contexto de crisis: ¿será lo que se puede?*, UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- Bustelo, E. (1993) “La producción del Estado de malestar”. En: Minujín, Alberto *et al*, *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF/Losada, Buenos Aires, (2º edición), pp. 119-142.
- Danani, C. (2004) “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social”. En: Danani (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Universidad Nacional de General Sarmiento/OSDE/Altamira, Buenos Aires.
- Guimenez, S. y Zibechi, C. (2005) “El sentido del trabajo y la subjetividad de los ‘beneficiarios’. Desafíos para futuras orientaciones en materia de políticas sociales”, 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.
- Grassi, E. (2003a) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Espacios Editorial, Buenos Aires.
- Grassi, E. (2003b) “Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina”. En: Lindenboim, J. y C. Danani (coords.), *Entre el trabajo y*

- 
- la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Biblos, Buenos Aires.
- Grassi, E. (2004) *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*, Espacios Editorial, Buenos Aires.
- Grassi, E., Hintze, S. y M. R. Neulfeld. (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Giddens, A. (1987) *Las nuevas reglas del método sociológico*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Giddens, A. (1995) *La constitución de la sociedad*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (2004) *Pobre, como siempre.... Estrategias de reproducción social en la pobreza*, Ferreyra Editor, Córdoba.
- Gutiérrez, A. (2005) “Acerca de la noción de capital social como herramienta de análisis. Reflexiones teóricas en torno a un caso empírico”. En: *Perspectivas sobre la administración, las políticas públicas y el Estado*, Revista del Centro de Estudios en Administración, Políticas Públicas y el Estado, no. 2, Universidad Nacional del Comahue, pp. 7-26.
- Gutiérrez, A. (2007) “Herramientas teórico-metodológicas de un análisis relacional para los estudios de la pobreza”. En: *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 35, UNER, Paraná, pp. 15-33, publicado en: Council of Science Editors, *2007 Global Theme Issue on Poverty and Human Development*: <http://www.revistacdyt.uner.edu.ar>).
- Hintze, S. (2004) “Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el ‘capital social de los pobres’”. En: Danani, C. (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Altamira Fundación/OSDE/UNGS, Buenos Aires, pp. 143-166.
- Hintze, S. (2006), “Exclusión, derechos y políticas sociales. La promoción de formas asociativas y trabajo autogestivo en la Argentina”. En: *Revista Fermentum*, no. 45, enero-abril de 2006, pp. 100-137.
- Kessler, G. (1998) “Lazo social, don y principios de justicia: sobre el uso del capital social en sectores medios empobrecidos”. En: de Ipola, Emilio, *La crisis del lazo social. Durkheim cien años después*, Eudeba, Buenos Aires.

- Lodola, G. (2005) "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)". En: *Revista Desarrollo Económico*, vol. 44, no. 176, enero-marzo, pp. 515-536.
- Lomnitz, L. (1978) *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México DF.
- Lomnitz, L. (1979) "Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano". En: Tockman, V. (comp.) *El subempleo en América Latina*, CLACSO/El Cid Editor, Buenos Aires, pp. 243-271.
- Lomnitz, L. (1994) *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, FLACSO, México.
- Lo Vuolo, R. (1995) "La economía política del ingreso ciudadano". En: Lo Vuolo, Rubén (comp.) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Miño Dávila/CIEPP, Buenos Aires.
- Matonti, F. y F. Poupeau, (2005) "Le capital militant. Essai de définition". En: *Revista Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, no. 155, pp. 5-11.
- Minujín, A. (1993) "En la rodada". En: Minujín, Alberto *et al.* *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF/Losada, Buenos Aires, pp. 15-44.
- Nun, J. (2002) *Notas para discusión en el Foro del "Plan Fénix"*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 12/19 de abril, Buenos Aires.
- Ramos, S. (1984) *Las relaciones de parentesco y ayuda mutua en los sectores populares urbanos. Un estudio de caso*, Estudios CEDES, Buenos Aires.
- Svampa, M. (2005) *La sociedad excluyente: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos Aires.
- Tecco, C. y J. Bressan, (2003) *Área Metropolitana Córdoba: análisis de asentamientos y de sus articulaciones al sistema urbano metropolitano. Los casos Estación General Paz y Malvinas Argentinas*, Informe de investigación 2000-2003, mimeo.

---

# La política social del gobierno mexicano

*BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ*

## Introducción

Al observar los aspectos que en las últimas tres décadas ha desarrollado la política social de México, destaca el haber adoptado una perspectiva liberal, residual, focalista y asistencial.<sup>83</sup> Nada ajeno a lo sucedido en otras realidades latinoamericanas en la era neoliberal,<sup>84</sup> pero sí con especificidades que interesa destacar para el caso mexicano.

Las reformas económicas, de primera y segunda generación, llevadas a cabo desde la década de los años 80 del siglo XX, orientaron la construcción de economías abiertas incorporadas a las cadenas globales de producción, impulsadas por la liberación comercial y financiera, lo que sitúa al mercado en el centro de la actividad económica y al sector privado en el de las decisiones. En este proceso, la economía mexicana ubicó como motor de crecimiento

---

83 De acuerdo con la caracterización de Andersen (2000:221).

84 Al hablar de neoliberalismo nos estamos refiriendo a una perspectiva económica, filosófica y política del funcionamiento de la economía y de la sociedad que se apoya en los principios de la teoría económica clásica y neoclásica. Se expresa en lineamientos de política económica y en un discurso político que asume que para el funcionamiento adecuado del capitalismo es imprescindible la libre actuación de las fuerzas del mercado, al ser este el que mejor asigna recursos y regula la dinámica de la economía por medio de la relación de precios.

al sector externo. Mediante la exportación de bienes manufacturados; prioritariamente maquila y ensamblados, bienes del sector primario y servicios que atienden a la demanda externa, sobre todo estadounidense; el mercado interno mexicano sufrió un mayor desmembramiento, que afecta la dinámica del crecimiento económico, de la participación de las pequeñas y medianas empresas, y tiene impactos en las modalidades de organización y reproducción de la fuerza de trabajo. Dichos cambios se vieron completados con las transformaciones en las funciones del Estado.

Frente a un patrón diferente de acumulación y reproducción social, y en un contexto político también distinto, la política social cambia de perspectiva y empieza a transitar de una de corte socialdemócrata, corporativista, acotada a lo urbano y carente de universalización, a la construcción de una protección social, en donde la focalización, el asistencialismo y la participación del sector privado en la gestión y otorgamiento de servicios sociales, se sitúan como parte de los principales cambios.

Hacer una evaluación general de las características de la política social y plantear los escenarios que se puedan derivar de las acciones de la política pública son los objetivos de este artículo. Primero, se realiza un acercamiento a la definición de lo social y de la política social; luego, un recuento de las principales acciones que en materia de política social se han llevado a cabo, para concluir con una reflexión de sus impactos evidentes, y resalta las contradicciones que se observan entre los acuerdos del mercado y la cohesión social.

## **De qué estamos hablando cuando hablamos de política social**

Lo social responde a un proceso histórico. Las sociedades capitalistas constituyen espacios y territorios en donde se crean y se despliegan fuerzas sociales —actores, ciudadanos, grupos, movimientos, etc.—, resultado de la presencia y articulación de clases. Estos, con actividades que traslucen una gama de intereses y de poder, son muchas veces contradictorios y han sido orientados y regulados en el proceso de conformación del Estado moderno.<sup>85</sup> Muchas de esas directrices, intereses y demandas son expresión de la política social

---

85 El Estado es mucho más que dominio de clases, pero es fundamental la condensación principal de las relaciones de poder.



---

que como bien señala Valencia Lomelí (2003; 106), se expresa como política pública que incluye en funciones y objetivos de acumulación, de bienestar y de legitimación en el marco de una relación entre Mercado, Estado y Sociedad.

Considerando a la política social en sus funciones de acumulación, establece una correspondencia con las directrices de la política económica, y con mayor rigor con el patrón de acumulación y reproducción social vigente.<sup>86</sup> Se puede estar de acuerdo en que el carácter y alcance de la política social, dependen del patrón de acumulación y del modelo de desarrollo que el país haya adoptado. Pero la política social no solo es eso; es también “una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad incluso más allá del mercado y de sus finalidades explícitas, neutralizando o institucionalizando las desigualdades de clase, género, etc. (Adelantado et al., 2006:66). Se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público- administrativas generadas en la esfera estatal que inciden de forma directa y diversa sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias (ob.cit: 67).

Además en una perspectiva dual y contradictoria puede abrir espacios para que, a través de nuevos modos de organización, se establezca el reconocimiento de derechos sociales universales, o de los de sectores que, sin ser los dominantes, distorsionan más las relaciones de desigualdad.

Por ello, es necesario construir una perspectiva metodológica que permita integrar y superar las tres perspectivas que han prevalecido.

- La visión mecanicista y economicista que se reduce a su ubicación funcional frente al patrón de acumulación y modelos de desarrollo imperante.
- Un enfoque de exclusiva política compensatoria, orientado a corregir desigualdades y distorsiones del mercado.

---

86 Entendemos por patrón de acumulación y reproducción social, al conjunto de condiciones estructurales (patrón de acumulación, formas de intercambio y de consumo), a la forma y funciones del Estado y a los efectos e interrelaciones que estos tienen con determinadas formas de organización del trabajo, del consumo y en general en las relaciones sociales y, por lo tanto, en la reproducción de una sociedad determinada.

- Una visión positiva que la identifica como un conjunto de objetivos y medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población. Se ocupa de evaluar resultados sociales tales como nivel de vida, pobreza, desigualdad, seguridad, entre otros. Además, comprende el estudio de las instituciones sociales y sus funciones (Ferriari y Therborn, 2004: 15).

Teniendo en cuenta estos tres elementos intentaremos hacer una evaluación integral de las principales características de la política social mexicana, de sus alcances y proyecciones.

### ***Los alcances de la política social***

El objetivo central del Estado mexicano como consecuencia de la Revolución mexicana (1910-1920), fue reducir las desigualdades sociales mediante la instrumentación de políticas distributivas, entre las que destaca la reforma agraria y la garantía de los derechos laborales. Las políticas sociales de esta época se ligaron a la creación de empleos, a la política de ingresos y a la administración de las relaciones laborales. Con ello se respondía a los objetivos plasmados en la Constitución Política (1917), en la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (1927), en la Ley Federal del Trabajo (1931), y en diversas reglamentaciones en las que se trata de normar las relaciones laborales, salariales, de jornadas de trabajo, de seguridad en el trabajo, así como el derecho de asociación y huelga.

El tipo de Estado que emergió en México entre los años 40 y 80 del siglo XX, ha sido identificado como uno de bienestar restringido que no logró edificar políticas sociales universales. Es funcional al patrón de acumulación y reproducción social conocido como de industrialización por sustitución de importaciones (1936-40/1982), así como por el paradigma del Estado de bienestar para el cual el empleo o trabajo remunerado resulta el elemento central para organizar política social. Sus alcances más significativos se concentraron en la puesta en marcha de una educación pública básica, una seguridad social de corte bismarkiano, encaminada a cubrir a los trabajadores urbanos formales.

El dinamismo del desenvolvimiento económico de esa época —4,5% tasa de crecimiento media anual del Producto Interno Bruto (PIB)—, apoyado en la ampliación del mercado interno, permitió que las actividades industriales y el incremento del número de trabajadores asalariados fortalecieran el aumento

---

de lo urbano y del sector servicios. En 1943 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para atender servicios a los trabajadores del sector privado y sus familias; en 1959, aparece el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Fue ese el período de crecimiento de las ciudades, de los sectores medios, de la educación pública, de las instituciones de seguridad social, así como de los servicios públicos de salud, pensiones, vivienda, guarderías, actividades deportivas y de esparcimiento cultural y social.

Pese a ello, no se pudo construir una política social integral de compromiso nacional y visión universalista. La centralidad en la toma de decisiones, la diversidad y dispersión de instituciones creadas sin visión y acción estratégica de conjunto, la asignación de recursos por criterios políticos más que por necesidades sociales, fueron algunas de las causas. Aquí aparecen los intereses de legitimación y la utilización del gasto social como un importante elemento de control que permitía neutralizar el conflicto social a través del compromiso político y las promesas de beneficios sociales para aquellos con quien negociaba (Farfán, 2009). Los mayores beneficios no eran para los sectores más necesitados, sino para los mejor organizados. Las políticas sociales funcionaron como el más eficaz mecanismo de control en México. El presidente controlaba menos por la represión que por los incentivos, el castigo consistía en quedarse sin premio (Pérez Maldonado, 2000). Esta es una realidad no superada en el sistema político mexicano, y en la construcción de la política social se mantiene la misma lógica aunque con la intervención de otros actores que veremos más adelante.

A pesar del discurso postrevolucionario, la política social de los años 50 y 60 dejó fuera a la población rural e indígena y a la no asalariada. A partir de las evidencias en la concentrada distribución del ingreso y de la pobreza, principalmente rural, en la década de los 70, se intensificó la creación de instituciones para atender demandas sociales. En el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), surgió el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, actualmente denominado Infonacot (1974). En 1973 se inauguró el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER) y se reformó la Ley del Seguro Social. Entre los cambios más notables de esta se encuentra la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social a trabajadores domésticos, de industrias familiares, independientes, pequeños comerciantes, artesanos, trabajadores no asalariados. También se abre la posibilidad para

los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Todos debían cumplir los requisitos establecidos en la Ley (IMSS, 1973). En ese año, se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para extender su acción a núcleos de población sin capacidad contributiva, de extrema pobreza y profunda marginación, lo que dio paso al Programa IMSS-Oportunidades. Al año siguiente se implementará el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria.

Enfrentando la primera devaluación del peso mexicano, el gobierno de José López Portillo (1976-1982) intentó dar respuesta al atraso del campo y los evidentes problemas manifiestos de autosuficiencia alimentaria a través de la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). En 1977 surge el, hasta entonces, más ambicioso programa de combate a la pobreza, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), como parte de una política para abatir la extrema pobreza. En 1979, teniendo en cuenta la experiencia adquirida por el IMSS cuando integró sus servicios a COPLAMAR, por lo que surge el Programa IMSS-COPLAMAR con el fin de extender los servicios de salud a todo el territorio nacional. La falta de recursos y de construcción de esta política como política de Estado, propició que estos programas adoptaran características sexenales, sin resultados evidentes.

Siguiendo con la caracterización de los modelos de bienestar de Esping Anderson, la política social que siguió el Estado mexicano de los años 40 a los 80 fue de carácter conservador y corporativista.

Mantuvo la exclusión de una buena parte de la población, se apoyó en las negociaciones realizadas con actores políticos representantes de espacios de poder y cúpulas sindicales que dieron por resultado una diversidad de regímenes, principalmente de pensiones y prestaciones económicas, con diversos requisitos de tiempo de trabajo, edad, etc., y por lo tanto con beneficios desiguales para el conjunto de los trabajadores formales.

Así se llega a la crisis de los años 80. La magnitud de la deuda externa y de los déficit externos e internos, más el contexto internacional de fuerte crítica a las políticas económicas intervencionistas, se conjugaron para que las reformas adoptadas para enfrentar, superar y salir de la crisis, condujeran a un patrón diferente de acumulación y reproducción social apoyado en la libertad de mercado y en la apertura comercial y financiera, en el sector privado y en las reformas a las funciones del Estado. Es el momento del ascenso de las políticas

---

neoliberales, apuntaladas mediante la puesta en marcha de las denominadas políticas del Consenso de Washington.<sup>87</sup>

Entre estas destaca la liberalización comercial, que se inicia mediante la disminución de aranceles (1983) y la incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) (1986). Con estos aspectos se incentiva las exportaciones, se liberalizaron las importaciones, además se flexibiliza la inversión extranjera y se inician los procesos de privatización. La liberalización de la cuenta de capital y la continuación de los procesos de privatización tienen lugar de manera más contundente en los 90. Con estas reformas las directrices del modelo económico mexicano se transforman radicalmente ya que con los procesos de liberalización se estimulan las exportaciones, pero también se ligan más a las cadenas productivas externas con lo que se induce al crecimiento de las importaciones. Esto, vinculado a la crisis de solvencia de la industria nacional y a su falta de competitividad internacional, resultará en la crisis de la industria nacional, el cierre de medianas y pequeñas industrias o, en su defecto, en la compra y/o asociación con las empresas transnacionales. Tal situación modificó no solo el entorno de la industria, sino también el del empleo. El de carácter público, por una parte, decreció de forma rápida mediante las privatizaciones; el industrial, por otra, tuvo readecuaciones asociadas con la reducción de los costos salariales y la necesidad de ser competitivos aunque fuera por la vía de bajos salarios. Además de disminuir la creación de empleo también lo hizo la relación población ocupada/prestaciones sociales. Todo ello tuvo como resultado el aumento del desempleo abierto, el notable ascenso del sector informal y la aparición de condiciones muy precarias en el sector laboral.

Por otra parte, se registró un sector exportador dinámico con tasas de crecimiento promedio anual de las exportaciones de 15,1% entre 1988 y 2003, lo que movió el coeficiente de exportaciones de 7,7% a 26%. La economía mexi-

---

87 Término acuñado por John Williamson en *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, DC. Institute for International Economics, 1990. Describe la serie de reformas que las economías de América Latina identificadas al inicio de los años 80 como estatizadas, tuvieron que aplicar para activar el crecimiento económico, equilibrar la macroeconomía y atraer los capitales privados. Hace referencia a un decálogo que incluye: liberalización comercial, financiera, de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización de la inversión extranjera, desregulación de los mercados, privatización, reforma del Estado, disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, reforma tributaria y reformas laborales.

cana es más abierta pero en su orientación exportadora las importaciones se han incrementado más dinámicamente como consecuencia de las transformaciones operadas en la estructura productiva del país, ya que las cadenas productivas se dirigieron más hacia los sectores ubicados fuera del mercado nacional, principalmente hacia los Estados Unidos. Las importaciones han presentado una tasa de crecimiento promedio anual de 19% entre 1988 y 2003 y el coeficiente de su desarrollo ha aumentado de 8,8% a 27% en relación con el PIB.

Entre los resultados constatables que el neoliberalismo tiene en la economía y la sociedad mexicana encontramos: un proceso de crisis y estancamiento económico identificado por tasas de crecimiento del PIB muy por debajo de las necesarias para garantizar un desenvolvimiento económico sostenido. El PIB mostró una tasa media de crecimiento del 1,8% entre 1981 y 1990, pero fue negativa en términos per cápita, -0,3%. Entre 1991 y 2000, el índice fue de 3,1 %, lo que representó 1,3% per cápita y de 2001 a 2010, de 1,8%, con dos años de crecimiento negativo, 2001 y 2009. La tasa media de crecimiento del PIB per cápita fue 0,65%. El estancamiento económico y social alcanza ya las tres décadas.

Aun cuando aumentaron su participación en el ingreso nacional los más desfavorecidos, se profundizó la polarizada distribución del ingreso. Los sectores que percibían los más altos aumentaron su participación en cuanto a captación del ingreso nacional. En 1999, el décil de más altos ingresos captaba 34,8%; en 2008, 41%, mientras que 40 % de la población de más bajos ingresos, captaba 17,4% en 1999 y 23% en 2008 (Inegi, 1999; CEPAL, 2010).

El salario mínimo experimentó una caída de 70 % entre 1980 y 2000 y de 40% en el salario medio (OIT, 2001). Es por esto que afirmamos que la inseguridad económica aumentó y con ello la exclusión social.

### ***Cambio de rumbo***

Frente al panorama de apertura del mercado y de los cambios radicales en el empleo y las ocupaciones, el Estado modifica sus funciones. Asume las políticas de ajuste, al disminuir su gastos, para lo cual vende empresas estatales y paraestatales, aumenta el precio de los servicios públicos, reduce la inversión y los gastos, principalmente los de carácter social y comienza a adoptar una perspectiva liberal, residual que responde a la caracterización de Esping

---

Anderson. Esta la identifica como la adscripción de un modelo de bienestar liberal o residual que parte de que la mayoría de la población puede contratar su propia seguridad social y que por ello el Estado solo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por sí mismo, es decir los más pobres.

El *homo liberalismus* prefiere un régimen de bienestar donde aquellos que pueden participar en el mercado lo hagan, mientras que aquellos que no pueden hacerlo sean sujetos de caridad (Esping Andersen, 2000: 221).

En esta nueva filosofía y perspectiva, la política social se irá definiendo por criterios de ajuste fiscal y en la orientación casi exclusiva del combate a la pobreza. El 20 de abril de 1983, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, desapareció COPLAMAR y la parte vinculada a la atención de la salud se asoció con el Programa IMSS-COPLAMAR, administrado en su totalidad por el IMSS. Se conformó el Comité de Operación del Programa IMSS-COPLAMAR, órgano responsable de evaluar sistemáticamente la operación del Programa y de cooperar con otras dependencias de la Administración Pública Federal relaciona con el desarrollo rural y con las principales organizaciones indígenas y campesinas del país. (www.imss.org)

En marzo de 1984, se descentralizaron los servicios de salud y se transfirieron 911 unidades médicas rurales y 23 hospitales rurales a los gobiernos de 14 estados de la República. De tal forma, la operación del Programa IMSS-COPLAMAR se redujo a 17 estados: Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. A partir de 1989, en estos estados donde permaneció vigente, se amplió la infraestructura del Programa IMSS-COPLAMAR y se cambió su nombre por el de IMSS-Solidaridad (ídem). Dos años antes había hecho su aparición el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1987), como proyecto social eje de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Solidaridad se propuso desarrollar en tres frentes el combate a la pobreza: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional. Cordera y Lomelí señalan que

Solidaridad se propuso llevar a cabo una serie de acciones en materia de bienestar social, que beneficiaran lo mismo a comunidades rurales apartadas que a colonias populares. Los programas que desarrolló

esta vertiente se relacionaron con el mejoramiento de la calidad de la vivienda y sus servicios, con la ampliación de la atención médica preventiva y curativa a los sectores más marginados y con el fortalecimiento de la infraestructura educativa y del apoyo a la población en edad escolar. Los programas de electrificación, agua potable, alcantarillado y regularización de predios urbanos, formaron parte de un importante paquete destinado a consolidar un “piso social básico” de bienestar material y seguridad jurídica, ampliando también a quienes se beneficiaron con la regularización de sus predios el disfrute pleno de los derechos y obligaciones que conlleva la ciudadanía. Fue en el rubro de los servicios relacionados con la vivienda y en la construcción misma de viviendas, en el que Solidaridad cosechó sus realizaciones más significativas, especialmente en el terreno de la electrificación y pavimentación de comunidades y en la dotación de agua potable (1999).

No hay que perder de vista que la implementación del Programa Solidaridad (PRONASOL) ocurrió en los años de mayor afectación al nivel de vida de la población. El impacto de la crisis de los 80, con todas sus implicaciones —devaluación de la moneda, inflación, disminución del gasto social, falta de empleo, caída de los salarios—, situaba a cerca de 60% de la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Lo más significativo de estos programas es que, si bien no significaron un alto costo al financiamiento público, se instrumentaron un sin número de ellos que trataban de incidir en las formas de organización de la comunidad. Solidaridad tuvo pocos resultados evidentes en cuanto a disminuir la pobreza o a aumentar la cobertura de servicios de salud a la población no contributiva, pero dejó una serie de elementos que todavía no han sido lo suficientemente analizados; por ejemplo, la influencia de las acciones productivas propuestas, en los cultivos incentivados, en priorizar las actividades de comercio más que de producción, etc. Si ahora tenemos una crisis alimentaria basada en la falta de producción de granos básicos y el campo sigue siendo el mayor expulsor de trabajadores, ¿qué pasó con esos créditos a la palabra en principio orientados a fomentar la producción de granos básicos? La apertura del mercado y la competencia externa, ¿son las únicas causas del fracaso?

El tránsito de programas de este tipo con los de transferencias condicionadas que vendrían más adelante, se observa en el Programa Niños en Solidaridad que fue puesto en marcha en enero de 1999. Se les otorgaba un estímulo económico mensual durante doce meses, renovable al término del plazo, por un monto equivalente a un tercio del salario mínimo mensual vigente en el Dis-



---

trito Federal; una despesa básica familiar mensual, que era entregada en su localidad por el sistema Conasupo-Diconsu; asistencia médica y nutricional por las instituciones del sector salud; promoción de actividades recreativas y talleres de beneficio comunitario; así como apoyos en especie, de parte de instancias públicas con un pequeño estímulo económico. Estábamos en el camino de la mercantilización de la política social, pero no era tan evidente.

Otro de los aspectos que dan cuenta de este tránsito es la introducción del Sistema de Ahorro para el Retiro que entró en vigor en 1992. Se crea como un ahorro complementario para las jubilaciones de los trabajadores. De entonces a 2007, el empleador aportó 2% del salario base de cotización para constituir, mediante una cuenta individual, un ahorro complementario que el trabajador puede retirar al cumplir 65 años, si sigue activo o en el momento de su jubilación. Se autorizó que fuera administrado por el sector financiero y garantizaba una rentabilidad mínima. Hasta esa fecha, la seguridad social era responsabilidad exclusiva del Estado, pero con la creación del sistema de ahorro para el retiro, se dio paso al nacimiento de la cuenta individual y de su administración por la banca comercial.

Como se ha demostrado, en las últimas administraciones los programas sociales son de carácter sexenal, se mantiene el objetivo de alivio a la pobreza, así como de instrumentarlas focalmente.

El programa que instrumenta la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se denominó Progresu. Representó una innovación en lo que se refiere al tipo de apoyo que ofrecía: en vez de subsidios o canastas de productos se optó por entregar dinero en efectivo, y solo algunos apoyos específicos en especie, como el complemento nutricional. La perspectiva del mercado entra de lleno a la política social; la entrega de los recursos monetarios correrá a cargo de la Banca Popular (Bansefi), el sistema de giros telegráficos (Telecomm), y la banca privada (BBVA-Bancomer).

Se denominan transferencias condicionadas por los requisitos que se le imponen a la población objeto de estos beneficios. Niños, mujeres, ancianos deberán mantenerse en la escuela, acudir al centro de salud y consumir los complementos nutricionales. El planteamiento que sostuvo de ese momento a la fecha la perspectiva de la política social, comparte lo difundido por los organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE) que, preocupados por la magnitud de la pobreza, retomarán las recomendaciones del Nobel de Economía Amar-

tya Sen, para poner en el centro de lo social, la creación y el desarrollo de capacidades como factor de superación de pobreza y de obtención de libertad.

Concretamente el Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Zedillo señala que la política social está orientada a “propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución, elevar los niveles de bienestar, disminuir la pobreza y la exclusión social” (Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000).

La eliminación de PRONASOL, significó también la de la participación de las comunidades en la delimitación y puesta en marcha de los programas sociales y dio paso a la ubicación del individuo, más que de la familia. Hace falta evaluar si la descomposición del tejido social que hoy observamos como ausencia de cohesión social, tiene como uno de sus componentes esta visión del individualismo a ultranza.

### ***Las reformas a la seguridad social***

En el gobierno de Ernesto Zedillo se lleva a cabo una reforma estructural al IMSS. Después de un diagnóstico (1994) que hacía énfasis en los cambios demográficos del país, disminución de la mortalidad infantil, transición epidemiológica, rápido envejecimiento y crisis financiera de las instituciones, se aprobó la reforma en diciembre de 1995 y se expresa en una Nueva Ley que entró en vigor el 1 de julio de 2007.

Esta se identifica como reforma estructural porque modifica las modalidades de financiamiento; impulsa la separación entre recaudación y administración de fondos —en esta actividad abre la puerta para que el sector privado administre los fondos de pensiones y participe en la gestión y/u otorgamiento de los servicios relacionados con la seguridad social—; modifica los requisitos de edad y tiempo de trabajo para acceder a pensiones y reorganiza los servicios de salud. *De facto*, significó una privatización de los fondos de pensiones y la plena introducción de la perspectiva de las obligaciones individuales como camino para obtener beneficios sociales.

Las pensiones, identificadas como flujo de ingresos presentes y futuros de un trabajador y su familia ante el riesgo y la vejez, se crearon como mecanismo de mantenimiento de rentas y construcción de seguridad económica en la vejez. Sustituir el modelo de pensiones de solidaridad intergeneracional,

---

—beneficio definido y administración pública— por uno de capitalización —individual, aportaciones definidas y administración privada—, implica el abandono del modelo de pensiones que financieramente se sostenía con las aportaciones de los trabajadores activos. Se denominaba de “beneficio definido” porque los trabajadores conocían el monto de su pensión si reunían el tiempo de trabajo requerido y el salario sobre el que estaban aportando, y los recursos eran de administración pública. Con la aportación definida, el trabajador sabe, o puede conocer, el porcentaje que está tributando de su salario base, pero la pensión dependerá de la rentabilidad obtenida, de las comisiones descontadas, de la regularidad de sus aportaciones, del costo de las rentas vitalicias o de los retiros que en la vejez pueda realizar. Su seguridad social se va acotando a la compra de seguros, con compañías privadas.

La seguridad social, enfocada exclusivamente como seguro de rentas o seguro médico, contiene lo que ya varios autores han señalado, (Vidal, 2002; Whiteford, 1995; Cartwright, 1984): una perspectiva de asignación, pero en ella el equilibrio que se derivaría de una relación directa entre nivel de aportación, salarios, rentabilidad y pensión, se ve distorsionada por el cobro de comisiones. Así, los riesgos se incrementan, no únicamente los relacionados con la edad o la enfermedad sino también el riesgo financiero, el de afiliación insuficiente y el de las elecciones equivocadas. (Ramírez, Berenice, 2010)

### ***La política social en el período panista***

Con el arribo a la presidencia de México del Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000, no cambia la perspectiva sexenal de los programas sociales. En 2002, segundo año del gobierno de Vicente Fox, (2000-2006), se emitió un decreto que anunciaba la creación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, con lo que desapareció Progresá.

La administración Fox señala como objetivos de la política social asegurar el pleno ejercicio de la libertad personal, multiplicar las oportunidades de progreso material, favorecer el desenvolvimiento intelectual y propiciar el enriquecimiento cultural de las personas. Una política social que promueva la capacidad, la fuerza y la voluntad de todos para abastecerse a sí mismos y propugne la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión, eliminando tutelajes y paternalismos, se trata de una política incluyente y liberadora. Se considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país.

El discurso nuevamente acentúa la perspectiva individual. Enfatiza el término creación de capacidades porque ello no establece ningún tipo de responsabilidad política o legal de los ejecutores de las políticas públicas. Se cuida de enfocar a la política social como promotora de derechos y de construcción de ciudadanía, ya que eso sí tendría consecuencias legales, pues se convertirían en exigibles ante los tribunales nacionales e internacionales.

El actual gobierno panista de Felipe Calderón suscribe el Programa Oportunidades y lo incluye en el conjunto de programas sociales que desarrolla su administración.<sup>88</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 expresa lo que su administración persigue y toma como referencia lo establecido en un Proyecto que antecede al Plan, denominado Visión México 2030. Entre los objetivos que establece y que se vinculan con la política social se encuentran los siguientes:

- Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida (PND, 2007: objetivo3).<sup>89</sup>
- Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución (PND, 2007: objetivo 5).

En relación con el Sistema Nacional de Pensiones, establece en el capítulo 2.3 que el objetivo es consolidar uno más equitativo mediante dos estrategias: reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) (Estrategia 3.1) y contribuir

---

88 Los programas sociales que desarrolla la actual administración son: opciones productivas, estancias infantiles, programa de 70 y más, programa Hábitat, empleo temporal, programa para el desarrollo de zonas prioritarias, rescate de espacios públicos, programa 3x1 para migrantes, atención a jornaleros agrícolas, apoyo para regularizar asentamientos humanos, programa de prevención de riegos en los asentamiento humanos. (SEDESOL, 2011)

89 Esta parte se apoya en Valencia Alberto, La Seguridad Social en el PND 2007-2012, en II Taller de Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México, IIEC-UNAM, México, DF, DVD, 2007

---

a la transformación de los sistemas pensionarios de reparto que existen en la actualidad (Estrategia 3.2).

Los primeros pasos para la construcción de un sistema nacional de pensiones consisten en hacer compatibles los diversos sistemas públicos que coexisten actualmente y que no reconocen la antigüedad de los trabajadores en sistemas diferentes al propio. Esta estructura no solo resulta injusta e inequitativa, sino que genera fricciones muy importantes en el mercado laboral. Al ir transformando los distintos planes de pensiones, incorporándolos al sistema hoy formado por el ISSSTE y el IMSS, se dará una mayor movilidad laboral.

Al considerar el incremento que se dará en el ahorro financiero por esta vía y la demanda por instrumentos financieros que esto implica, resulta crucial el desarrollo de proyectos productivos y de instrumentos financieros para lograr que estos recursos sean canalizados a financiar proyectos prioritarios, tales como de infraestructura, de vivienda y de PyMEs. De esta forma, las acciones mencionadas anteriormente en materia del mercado de valores complementarán a las estrategias en materia de seguridad social y sistemas de pensiones [PND, 2007].

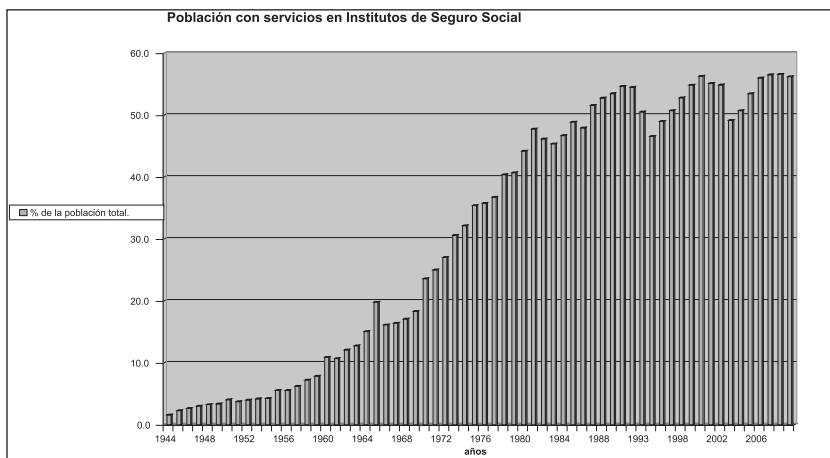
Como toda propuesta planteada en términos positivos pareciera que con las reformas y fortaleciendo el modelo de capitalización individual y administración privada, se dará respuesta a la baja cobertura de la seguridad social y a su falta de sustentabilidad. Lo reproducido del PND, más las acciones tomadas en abril de 2007, como la reforma del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), demuestra el apoyo que se da al sistema afores. Con los mismos argumentos demográficos y financieros, se tomaron las mismas medidas que con la reforma del IMSS: sustitución de las pensiones de beneficio definido por la capitalización individual de administración privada; modificación de los requisitos para acceder a derechos y reorganización de los servicios de salud. Las diferencias con los trabajadores afiliados al IMSS es que a los del ISSSTE solo se les dio un año para escoger si aceptaban cambiarse al nuevo sistema de capitalización individual o mantenerse en el de beneficios definidos. En cambio, los del IMSS que se encontraban cotizando para esta institución el 1 de julio de 1997, pueden escoger, en el momento de jubilarse, la ley anterior que contempla menos años de servicios y una pensión de beneficios definidos. Los problemas graves vendrán en 2021 cuando se empiecen a retirar los primeros trabajadores por el sistema de afores y se den cuenta de que el nivel de su pensión, si reúnen los requisitos (1250 semanas de cotización) serán muy bajas.

## La necesaria evaluación

Entre los aspectos relacionados con la formulación de políticas públicas que llaman la atención se encuentra la falta de evaluación y de seguimiento para conocer si se han cumplido los objetivos establecidos. En el caso de las reformas a los institutos de seguro social y a catorce años de la del IMSS, encontramos incumplimiento en los objetivos que la animaron.

La cobertura no ha aumentado; al contrario, ha caído la correspondiente a los Institutos de Seguro Social, debido a lo que ocurre en el sector laboral. El crecimiento del trabajo no protegido, —en el que se encuentran los informales y los que trabajan sin contrato o sin prestaciones—, coloca la cifra de 26 millones de trabajadores sin seguridad social de un universo de población económicamente activa (PEA) de 46 millones. La cifra total de los protegidos asciende a 17 millones, 38% de la PEA y 33% de la población ocupada (PO). Al igual que hace veinte años, la cobertura máxima que se ha logrado es de 57%. Un 23% restante es atendido por la seguridad social de financiamiento sobre todo público y acotado primordialmente a servicios de salud, y 20% restante ha estado por completo desprotegido. Es la población a la cual están destinados los programas Solidaridad, Progreso, Oportunidades y Vivir Mejor, que en las dos últimas décadas ha sido objeto de políticas asistenciales con pocos y desiguales resultados.

**Gráfico 1**



Fuente: Con información de Nafinsa (1944-1984), INEGI (1970-1990), Informes de Gobierno, (1991-2009)

---

La información oficial sigue mostrando que la población con seguridad social alcanza 60%, aunque los derechohabientes del IMSS y del ISSSTE han disminuido y han aumentado los que están afiliados a El Sistema de Protección Social en Salud<sup>90</sup>(Seguro Popular), que solo brinda servicios de salud y no las otras prestaciones que otorgan los seguros sociales, como son pensiones, prestaciones en especie, guardería y vivienda.

El monto de derechohabientes al IMSS se incrementó de 2004 a 2009 en 391 729 personas, cuando la población lo hizo en 3 157 482. En el ISSSTE, en el mismo período la derechohabiencia se redujo en 1 420 820 personas. La débil creación de plazas en el sector público, más el aumento de pensionados ocasionados por el temor a la reforma, explican parte de esta caída. Es por ello que si el IMSS cubría a 80% de los asegurados en instituciones públicas, para 2009 lo hacía a 54,9%; y el ISSSTE que llegó a dar servicio a 16,7% de los asegurados para 2009 daba cobertura a 9,6% (ENSS, 1994, 1996, 2000, 2009).

Hemos señalado que el argumento principal para llevar a cabo las reformas fue el envejecimiento demográfico. No obstante, lo determinante es lo que sucede en el sector laboral y que se evidencia al observar que la relación entre trabajadores activos y pensionados en el IMSS en 1980 era de 13,1 y en el ISSSTE de 19. Para 2010, esta disminuyó a 5,3 en la primera institución y a 2,3 en la segunda.

Otros graves problemas que caracterizan a los institutos de seguro social es la insuficiencia financiera que siguen mostrando, resultado de la baja incorporación de nuevos trabajadores, del traspaso de parte de las aportaciones a la AFORES o Pensionisste para que administren el ahorro previsional; y de la ausencia de reformas administrativas y de transparencia en el gasto. Al caso del IMSS se suma la estructura de las cuotas que aporta el patrón, el trabaja-

---

90 El Seguro Popular forma parte del Sistema de Protección Social en Salud, que busca otorgar cobertura de servicios de salud, a través de un aseguramiento público y voluntario, a aquellas personas de bajos recursos que carecen de empleo o trabajan por cuenta propia y no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social.

Los integrantes de este sistema tendrán acceso a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud. Actualmente, el Seguro Popular ofrece cobertura a 275 intervenciones médicas. Hay una cuota familiar a partir de los que ganan cinco salarios mínimos.

dor y el estado. Con la reforma, las cuotas no se incrementaron y, además, su diseño conduce a una disminución de las aportaciones. Para 2007 las cuotas se habían reducido en 3%, la pérdida estimada es de 134 millones de pesos (Soto Carlos, 2007).

Es importante al referir este ejemplo, regresar al análisis de la política social que ha operado en México en los últimos años. Esta contiene un objetivo de acumulación: la privatización de los fondos de pensiones, que le ha dado dinamismo al sector financiero, ha abierto espacios a los inversionistas institucionales, pero para llevar a cabo su objetivo tuvo que implementar las reformas sin tocar los beneficios de grupos de trabajadores, los más organizados de los años 40 y los que le dieron legitimidad al Estado y a la política social de universalismo fragmentado. El resultado, reformas que agudizan los desequilibrios, las heterogeneidades, y si su objetivo de bienestar se ha sustentado en una perspectiva liberal de que el Estado solo atienda a los más pobres, el diseño de estas políticas, en un contexto de estancamiento productivo y bajo nivel de empleo, tiene baja incidencia en la disminución de la pobreza, no atiende los problemas de desigualdad, los cuales se agravan con las evidencias de la inseguridad social.

Lo peor es que la perspectiva liberal e individualista gana terreno y culturalmente ha coadyuvado a la falta de solidaridad social y al desconocimiento de que las capacidades, si bien se determinan por condiciones materiales, no es lo único ni es suficiente; se requiere de fortalezas culturales y éticas y de reforzamientos colectivos y comunitarios.

Otros de los aspectos problemáticos que muestran las instituciones de seguro social son:

- A la creciente demanda de recursos fiscales para enfrentar los compromisos adquiridos, se suman mayores tiempos de espera para la atención médica y hospitalaria de sus derechohabientes.
- El ahorro en las cuentas individuales muestra baja densidad de cotización. Concepto que hace referencia a las aportaciones en relación con el tiempo de trabajo. Del total de cuentas, que suman ya más de cuarenta millones, donde solo se registran diecisiete millones de trabajadores formales, cerca de 40% tiene aportaciones con las cuales cumplir los requisitos para obtener una pensión. La tercera parte de



---

los trabajadores que han cotizado conforme a la Ley 1973 del IMSS no tendría derecho a una pensión de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, por acumular menos de las quinientas semanas requeridas. En cuanto a la Ley 1997 (1 250 semanas de cotización), 58% estaría en una situación similar y 45% no alcanzaría el beneficio de la atención a la salud en la vejez (el requisito son setecientas cincuenta semanas de cotización) (Valencia Alberto, 2007b).

- A esta difícil perspectiva hay que sumar el impacto del monto ahorrado sin las comisiones en las pensiones obtenidas. En todas las proyecciones realizadas, las tasas de reemplazo que hacen referencia al monto de la pensión en correspondencia con el promedio salarial, son menores que en el modelo de beneficio definido. Estas, en la capitalización individual, se encuentran en un rango entre 11% y 35% del salario promedio, considerando treinta años de aportaciones (Salas, 2011). Dicha situación se agudiza para las mujeres; la capitalización individual con aplicación de tablas de mortalidad por género, implica menores pensiones para la mujer ya que se le solicita menos años de trabajo, por lo tanto menos monto ahorrado y al tener mayor esperanza de vida, el monto de su pensión será menor.

Muchos retos se le presentan a la seguridad social. Entre los más importantes se encuentra el de identificar y separar los problemas estructurales de la pobreza, del necesario fortalecimiento de la seguridad social. Es muy contrastante que se hayan acumulados 1,4 billones de pesos en el Sistema de Ahorro para el Retiro, —10% del PIB—, y que las instituciones de seguro social se vean enfrentadas a la falta de equipo médico y medicamentos. Más de 30% de lo que está en AFORES, lo constituyen los rendimientos acumulados durante los trece años del SAR. En este sentido, la plusvalía neta reunida es de cerca de los doscientos cincuenta mil millones de pesos, lo que corresponde a 19% de los activos administrados, cantidad similar a los ingresos por cuotas y aportaciones. Tal cantidad de recursos se concretan en precios de acciones, que contribuyen al financiamiento del Estado, y del sector privado, pero que en el futuro, si los trabajadores no pueden seguir aportando, no representarán ninguna posibilidad de ingreso en la vejez.

## **La trayectoria del gasto social**

Una forma de evaluar la política social es analizando el comportamiento del gasto social identificado como monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos dirigido a entidades administrativas de los sectores de educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, saneamiento y agua. La fuente de financiamiento es principalmente pública, con algunas variaciones como el cofinanciamiento de los “beneficiarios”, la donación privada o donación del exterior. La partida de costos a que se destinan puede ser a gastos corrientes y/o capital (CEPAL, 2009: 16).

El gasto público con relación con el PIB fue de los más afectados como consecuencia de la crisis de los años 80 en los diversos países de América Latina. Las políticas de ajuste, estabilización y cambio estructural ubicaron a estos recursos como los más inmediatos para que a través de su reducción fuera posible también la de los déficit públicos. Lo anterior ocasionó fuertes retrocesos, sobre todo en la inversión pública a los rubros de mayor sensibilidad para el bienestar de las sociedades. A ello se sumó la adopción del necesario equilibrio fiscal y el gasto social se acotó. Una vez controlados los déficit interno y externo y ante la presión del incremento de la pobreza, el gasto social empezó nuevamente a crecer a partir de los años 90. Las recomendaciones de los organismo internacionales, más los financiamientos dirigidos a instrumentar políticas sociales, entre ellas las transferencias condicionadas, ocasionaron una elevación en el gasto social cuyo promedio en América Latina casi se duplicó entre 1990 y 2008 al pasar de 9,6 % a 16,4% del PIB (CEPAL, 2010). Dependiendo del modelo de desarrollo de cada país, se pueden distinguir tres grupos según el gasto social: alto, mediano y poco gasto. México se encuentra entre los de mediano gasto (11% del PIB), debajo de países como Cuba que lleva la cabecera con un gasto social que representa 34% del PIB; Brasil, 25%; Argentina, 22 %; Uruguay, 22 %; Costa Rica, 17 %; Bolivia, 16%; Colombia, 14 %. En dólares el promedio para América Latina, ha pasado de 443 dólares per cápita a 822. Para México la cifra es de 782 dólares per cápita.

¿Qué representa ese monto? ¿Es mucho es poco? Primeramente es una referencia para saber cómo estamos en América Latina, pero lo más importante es conocer cómo se distribuye y sus resultados.

Haciendo un análisis histórico del gasto social en el país, se deducen las siguientes consideraciones:<sup>91</sup>

- El gasto en desarrollo social ha venido ganando participación en el gasto neto total del sector público; en 1970 representaba 24% y en 2008, 44,2%. En comparación con el gasto programable, el social representaba 26% en 1970 y 57,9% en 2008.
- El gasto cayó en la década de los 80, empezó a crecer en los 90, se detuvo con la crisis de diciembre de 1994 y se mantiene en el mismo nivel desde el año 2000.
- En los 70 fue mayor el gasto en el sector de la salud y en el laboral que en el destinado a educación, este último empezó a incrementarse a partir de los 90 (Gráfico 2).

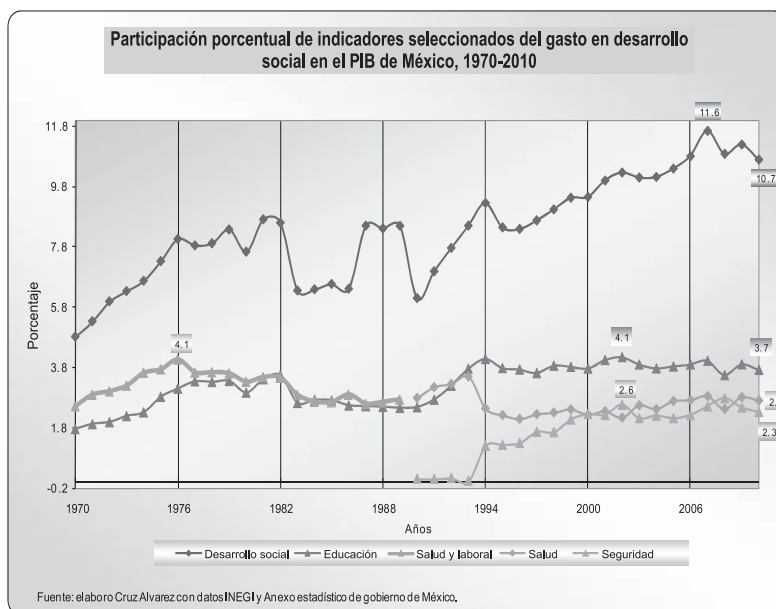
**Gráfico 2**



91 Se agradece la sistematización de la información estadística al Mtro. Cruz Álvarez Padilla, académico del IIEC-UNAM.

- En relación con el PIB, se observa que el gasto social en los años 70, representaba 4,8% del PIB, asciende hasta 11,6% del PIB en 2006 (año de elección presidencial) y en 2008 se sitúa en 10,7%.

**Gráfico 3**



- A pesar del avance en el crecimiento del gasto social, el realizado en salud y educación es bajo. El relativo a la salud representa 2,7% del PIB, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda un mínimo de 5%. El gasto en educación es de 3,7% de dicho indicador, cuando la UNESCO recomienda un mínimo de 8% (Cuadro 1).
- Además de una política social de corte liberal que sitúa al Estado en un papel residual, el gasto en desarrollo social es bajo y lo que se destina al Programa Oportunidades representó en 2009 0,39% del PIB. Las transferencias en dólares también son muy bajas (Cuadro 2). La ayuda alimentaria mensual equivale a 21 dólares. El apoyo mínimo a educación 11,5. Si una familia fuera candidata a recibir todos los apoyos, el máximo sería 193,5 dólares (Cuadro 1).

## Cuadro 1

Gasto programable del sector público presupuestal por clasificación sectorial económica en México, 2003-2010												
Participación porcentual en el PIB												
Año	PIB <sup>1)</sup>	Gasto neto total del sector público presupues-dario <sup>2)</sup>	Costo financiero del sector público	Gasto primario <sup>3)</sup>	Gasto programable total <sup>4)</sup>	Desarrollo social						
						Total <sup>5)</sup>	Educación	Salud	Seguridad social	Desarrollo urbano, ecología y agua potable	Agua potable y alcantarillado	Programa social de abasto
2003	100.0	22.1	2.5	19.6	16.4	9.2	3.6	2.3	1.9	1.1	0.1	0.2
2004	100.0	21.0	2.4	18.6	15.5	9.1	3.4	2.2	2.0	1.3	0.1	0.2
2005	100.0	21.4	2.3	19.1	16.0	9.4	3.5	2.4	1.9	1.2	0.1	0.3
2006	100.0	21.9	2.4	19.5	16.1	9.5	3.4	2.4	2.0	1.3	0.1	0.4
2007	100.0	22.3	2.1	20.2	17.1	10.1	3.5	2.5	2.2	1.4	0.2	0.3
2008	100.0	23.7	1.9	21.9	18.3	10.9	3.5	2.4	2.8	1.5	0.1	0.5
2009	100.0	26.1	2.2	23.9	20.6	11.2	3.9	2.8	2.5	1.3	0.2	0.5
2010	100.0	24.2	2.3	21.9	18.5	10.7	3.7	2.7	2.3	1.2	0.2	0.6

<sup>1)</sup> Los datos se obtuvieron el 6 de marzo de 2011 de <http://dgecnet.pj.pegi.org.mx/cgi-bin/whb/indexes.exe/SER161489>.

<sup>2)</sup> La suma de las partidas puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

<sup>3)</sup> Incluye el pago de Adeudos de Ejercicios Anteriores (ADEFAS) a fin de facilitar la comparación de cifras con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>4)</sup> Resulta de restar al gasto neto otorgado el costo financiero del sector público es decir, menos los intereses, comisiones y gastos de la deuda.

Para 2010 las cifras corresponden al presupuesto autorizado por la Honorable Cámara de Diputados.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2010, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuadro elaborado por Cruz Ahnez Padilla con información del Anexo estadístico del Informe de Gobierno del CSG para 1970-1989 pag. 159, con el Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno de EZPL para 1987-2000 pag.

<sup>5)</sup> Véase Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno de FCI para 1990-2010, págs. 125 y 129.

## Cuadro 2

Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano) de México, 1997-2010														
Cifras seleccionadas en miles de millones de US\$														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producto Interno Bruto a precios corrientes														
US\$ a precios de 1993	400,893.0	421,066.4	480,569.4	590,764.4	621,822.6	648,626.4	638,788.1	683,067.1	767,682.6	840,086.5	893,053.9	0.0	0.0	
US\$ a precios de 2003							700,324.7	758,577.5	846,096.3	948,909.7	1,032,818.7	1,083,678.3	879,716.9	
US\$ (fuente CEPAL)	439,480.6	461,558.4	526,889.1	638,731.1	681,762.3	711,102.0	700,324.7	758,577.5	846,094.1	949,096.4	1,033,152.7	1,081,732.4	876,343.4	
Tasa de variación anual del PIB														
US\$ a precios de 1993	5.0	14.1	20.8	7.1	4.3	-1.5	6.9	12.4	9.4	6.3				
US\$ a precios de 2003							8.3	11.5	12.2	8.8	5.9	-19.6		
US\$ (fuente CEPAL)	5.0	14.2	20.8	7.1	4.3	-1.5	8.3	11.5	12.2	8.9	5.7	-19.7		
Presupuesto														
US\$	133.3	385.4	815.1	1,025.9	1,375.4	1,788.7	2,079.5	2,281.7	2,812.2	3,076.2	3,365.6	3,821.8	3,455.7	4,972.8
Tasa de variación anual del presupuesto														
US\$		189.1	111.5	25.9	34.1	30.0	16.3	9.7	23.2	9.4	9.4	13.6	-6.6	43.9
Participación porcentual del presupuesto en el PIB														
US\$ a precios de 1993	0.03	0.09	0.17	0.18	0.22	0.28	0.33	0.33	0.37	0.37	0.38			
US\$ a precios de 2003							0.30	0.30	0.32	0.32	0.33	0.35	0.39	
US\$ (fuente CEPAL)	0.03	0.08	0.15	0.16	0.20	0.25	0.30	0.30	0.33	0.32	0.33	0.35	0.39	
Gasto														
US\$	46.4	372.0	721.6	1,013.9	1,316.3	1,761.0	2,069.6	2,272.9	2,749.5	3,076.1	3,364.6	3,818.6	3,455.7	2,258.4
Tasa de variación anual														
US\$		701.9	94.0	40.5	29.8	33.8	17.5	9.8	21.0	11.9	9.4	13.5	-6.5	-34.6
Participación porcentual del gasto en el PIB														
US\$ a precios de 1993	0.01	0.09	0.15	0.17	0.21	0.27	0.32	0.33	0.36	0.37	0.38			
US\$ a precios de 2003							0.30	0.30	0.32	0.32	0.33	0.35	0.39	
US\$ (fuente CEPAL)	0.01	0.08	0.14	0.16	0.19	0.25	0.30	0.30	0.32	0.32	0.33	0.35	0.39	
Participación porcentual del gasto en el presupuesto														
US\$	34.80	96.62	88.53	88.84	95.70	96.45	95.54	99.61	97.77	99.99	99.67	99.95	100.00	45.41

Notas:

Los datos del Producto Interno Bruto a precios corrientes de mercado y el tipo de cambio se obtuvieron del Informe anual del Banco de México 2007 y 2009, cuadro A6. Se agregó el dato del PIB a precios corrientes en dólares del Anuario Estadístico para ALC de la CEPAL 2009, cuadro 2.1.1.5.

De 1997 a 2000 el Programa es conocido como Programa (Programa de educación, salud y alimentación).

Fuentes: elaboración Cruz Ahnez Padilla con datos del portal electrónico Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributivos de América Latina y el Caribe.

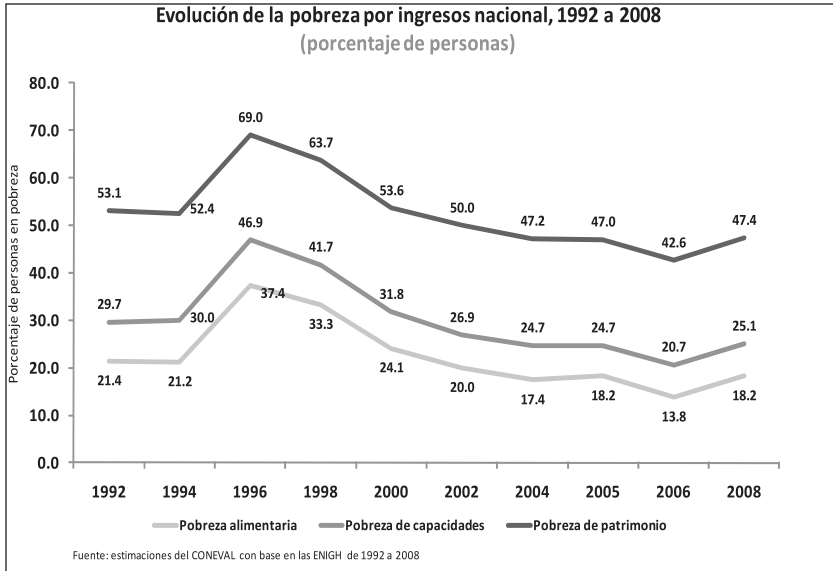
<http://dts.cepal.org/bddict/>

**Cuadro 3**

Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano) de México, 1997-2010															
Cifras seleccionadas															
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias monetarias (US\$) <sup>1/</sup>															
Apoyo alimentario	min	11.4	11.5	13.1	14.3	15.5	15.5	14.4	13.3	15.6	13.8	16.0	27.7	19.6	21.8
	max	7.6	7.7	8.4	8.5	10.2	10.4	9.7	9.7	10.6	11.0	11.4	11.9	10.4	11.5
Apoyo educación <sup>2/</sup>	min	28.4	27.9	31.9	35.4	65.3	65.8	61.2	62.0	67.0	69.7	73.3	78.9	86.2	73.0
	max	15.2	14.8	17.3	19.0	20.9	20.7	19.5	19.5	21.1	22.0	22.9	24.3	20.7	23.0
Apoyo útiles escolares <sup>3/</sup>	min	18.9	18.6	21.4	23.8	25.7	25.9	24.1	24.4	26.2	27.5	28.4	30.2	25.9	29.0
	max							27.8	27.5	29.3	30.4	31.6	33.0	28.9	
Jóvenes con Oportunidades <sup>4/</sup>	min							278.1	276.3	283.3	304.4	316.4	329.5	298.7	
	max										22.9	23.8	25.2	21.8	24.2
Apoyo adultos mayores	min														
	max											4.0	5.0	4.1	4.8
Apoyo energético	min														
	max														
Apoyo alimentario "Vivir mejor"	min														
	max												11.0	8.9	9.5
Apoyo infantil "Vivir mejor"	min														
	max														7.9
Monto mínimo per cápita		6.3	6.3	7.2	8.6	9.3	9.1	14.3	14.0	15.6	20.0	22.1	28.2	23.3	
Monto máximo por familia <sup>5/</sup>		69.5	69.0	78.5	86.7	159.5	160.5	149.2	151.5	162.9	170.2	181.2	203.3	174.3	193.5

Notas:  
 De 1997 a 2000 es Programa es conocido como Progreso (Programa de educación, salud y alimentación)  
 1. Considera los valores del semestre junio-diciembre  
 2. Transferencia se incrementa con el grado escolar (primaria, secundaria, media-superior) y en las mujeres  
 3. Transferencia se incrementa con el grado escolar (primaria, secundaria y media-superior)  
 4. Transferencia depende de los cursos aprobados en educación media-superior. Se realiza por una sola vez al terminar la educación media-superior en el tiempo correspondiente.  
 5. El monto máximo mensual que puede recibir una familia beneficiaria incluye el apoyo alimentario, apoyo energético, apoyo alimentario vivir mejor y becas. El apoyo adultos mayores y los útiles escolares no se incluyen en el monto máximo.  
 Fuentes: elaboración Cruz Álvarez Padilla con datos del portal electrónico Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributivos de América Latina y el Caribe. <http://dds.cepal.org/bdpc/>

Otra evaluación de los resultados de la política social la encontramos en la siguiente información de los primeros resultados del Censo de 2010: 94% de la población hasta 14 años asiste a la escuela; de 15 a 24 años, 40% lo hace; el promedio de escolaridad de los de 15 años y más es de 8,6 años, de ellos 7% es analfabeto. La pobreza, medida en sus tres manifestaciones —alimentaria, de capacidades y de patrimonio— ha disminuido de 1996 a 2006, pero es muy sensible a revertirse en situaciones de crisis y nuevamente viene aumentando desde 2008.



## Reflexiones finales

La revisión de las directrices de la política social en México —sus programas, alcances y resultados—, permite observar que independientemente de los objetivos de acumulación que imponga el patrón de acumulación, los modelos de bienestar que se han derivado no han logrado universalizar beneficios sociales y que, en su búsqueda de legitimación, se ha construido una diversidad de programas, con diferentes beneficios que profundiza la desigualdad cuyo origen se encuentra en la polarizada distribución del ingreso.

La política social se encuentra en la disyuntiva de favorecer los acuerdos de mercado que la acumulación impone: continuar impulsando al sector financiero con los ahorros previsionales y los de vivienda; abrir espacios de inversión privada en la educación y en la atención a la salud; pero al mismo tiempo y, cuidando mantener el orden social, impulsa la universalización de la atención a la salud con financiamiento principalmente público, aunque en la realidad ello pueda derivar en la generalización de servicios asistenciales muy básicos que se alejan del concepto integral de seguro social que prevaleció en el país desde los años 40 del siglo XX.

Con la perspectiva individualista que la política asume desde los años 90, muchos de los riegos que el Estado cubría han sido trasladados a los trabajadores. Los resultados que arrojan las evaluaciones de la política social nos llevan a las siguientes conclusiones:

- La política social focal de transferencias condicionadas en efectivo, pudiera contribuir a reducir la pobreza extrema, pero no la desigualdad.
- Las políticas de activación del trabajo y de la protección social no han resuelto los problemas del empleo.
- Es necesario conjugar dos frentes: la exigencia de respetar las leyes otorgando protección laboral y el fortalecimiento de la seguridad social contributiva, así como diseñar seguridad social no contributiva sobre la base de derechos ciudadanos.

La disputa por encontrar nuevas formas de conciliar la producción y la reproducción está vigente.

## **Bibliografía**

Adelantado *et al.* (2006) “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: Una propuesta teórica”. En: Arteaga y Solís, *La política social en la transición*, UNAM-Plaza y Valdés, México DF.

Barba Solano, C. (2004) *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales, no. 92, CEPAL, Santiago de Chile.

Cordera y Lomelí (1999) “El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural”. En: *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina*, RIMISP/UNAM, Santiago de Chile, México DF.

Esping Andersen, G. (2002) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.

Farfán, G. (2009) *Los orígenes del Seguro Social en México: un enfoque neoinstitucional histórico*, IJ-UNAM, México.



---

Ferriari, A., Therbon, G., y R. Castiñeiras (2004), *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*, ASDI/INE/URU, Montevideo.

Hevia de la Jara, F. (2009) “De progreso a oportunidades; efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”. En: *Revista Sociológica*, a. 24, no. 70, mayo-agosto, pp. 43-48.

Pérez Maldonado, T. (2006) “Las estrategias del Gobierno”. En: Arteaga y Solís, *La política social en la transición*, UNAM-Plaza y Valdés, México, DF.

Soto, C. (2007) “A diez años de la Reforma en el IMSS”. En: *Taller de Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México*, Iiec, México, DVD.

Osorio, J. (2005) *El Estado en el centro de la mundialización*, FCE, México DF.

Valencia, L. (2003) “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza. Hacia una agenda de Investigación”, *Estudios Sociológicos*, XXI; 61, 3, COLMEX, México.

Valencia, A. (2007) “La Seguridad Social en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. En: *Taller de Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México*, Iiec, México, DVD.

<http://www.imss.gob.mx/programas/opportunidades/historia.htm>

---

# **Algunas consideraciones sobre las políticas económicas y sociales implementadas desde la década de los 80 y la situación del empleo en Centroamérica**

*MÓNICA HERNÁNDEZ*

## **Introducción**

Uno de los principales efectos de la actual crisis mundial está relacionado con la producción y el empleo. En el caso de Centroamérica, la tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) ha comenzado a reducirse (más de 2% para 2008 de acuerdo con datos de la CEPAL, 2009a). La reducción de la producción tiene implicaciones directas sobre el mercado laboral, pues estimula la disminución de la demanda de trabajo y dificulta la obtención de empleos formales y estables. Desde hace años, las tasas de desempleo en la región centroamericana han sido bajas; sin embargo, desde 2008 ha comenzado a observarse un incremento en el desempleo y, de acuerdo con la CEPAL, se espera que esto se mantenga durante los próximos años. Como Stallings y Peres señalan “aunque la desocupación no representó el principal mecanismo de ajuste laboral durante la crisis de la década de 1980 [...], se ha erigido en el peor resultado de las dinámicas laborales en la región [latinoamericana] durante los años 90 (en Pérez y Mora, 2006). En este sentido, la presente crisis

también podría empeorar las condiciones laborales y sociales para muchos trabajadores, pues ante la pérdida de fuentes de trabajo, el subempleo —el verdadero problema laboral de la región— si bien con sus limitaciones,<sup>92</sup> sería la alternativa para muchos. Esto contribuiría, junto a otros aspectos, a acentuar la exclusión social<sup>93</sup> en la zona principalmente por medio de la laboral,<sup>94</sup> lo que empeoraría si se consideran los fallos de la política social<sup>95</sup> en la región, los cuales se expondrán más adelante.

A pesar de esto, se reconoce que el problema del subempleo y la expansión del sector informal en la región no habría empeorado únicamente como resultado de la crisis, pues aunque esta podría profundizarlo, en realidad la región ha estado marcada desde hace muchos años por la sombra de la informalidad en el empleo y la baja cobertura de la seguridad social. Esto se exacerbó con la implementación de las políticas de ajuste estructural y de estabilización económica durante las dos décadas pasadas, las cuales dieron paso a la conformación de un nuevo modelo acumulativo en el que la globalización desempeña un papel prioritario y que implicó transformaciones importantes en

---

92 Asegurar empleo en alguna actividad en el sector informal podría volverse un reto, pues dicho sector también tiene límites para absorber a nuevos trabajadores, o como la CEPAL (2009a) señala, sus posibilidades de expansión “son inciertas”.

93 La exclusión social es la manifestación más extrema de la desigualdad (Pérez y Mora, 2004). Acá es entendida en un sentido más amplio que el original europeo, ya que alude no únicamente a quienes estuvieron socialmente incluidos alguna vez, sino también a aquellos que no lo han estado nunca.

94 La exclusión laboral incluye el desempleo abierto, el empleo de baja productividad y el productivo bajo condiciones precarias (Weller, 2001).

95 La política social, entendida como los lineamientos que orientan la actuación de las entidades de los sectores sociales de educación, vivienda, seguridad, etc. y cuyos objetivos se espera que respondan a una adecuada concepción de desarrollo social, se caracteriza en Centroamérica por ser enunciada generalmente en planes o estrategias nacionales globales cuyo objetivo general es la reducción de la pobreza; usualmente no se elaboran planes propios de los sectores sociales y si los hay, suelen estar desarticulados a los planes globales; lo novedoso durante los años 90 fueron los Fondos de Inversión Social —con algunos problemas como la dependencia externa— y en la actualidad las Transferencias Monetarias Condicionales; entre otros (Sauma, 2007).

---

el mercado de trabajo (Pérez y Mora, 2006, pp. 448-451).<sup>96</sup> En este texto, se señala la manera en la que dichas políticas contribuyeron al deterioro de las condiciones en dicho mercado en la región —sobre todo por medio de su flexibilización—, lo que, aunado a los resultados positivos pero insuficientes de la política social, ha repercutido de modo negativo sobre el bienestar de las personas trabajadoras y contribuido a que muchos países mantuvieran elevados niveles de pobreza y desigualdad y que muchas personas optaran por emigrar hacia otras naciones, principalmente a los Estados Unidos, o como en el caso de Nicaragua, a Costa Rica.<sup>97</sup>

Cabe señalar que aunque en los años previos a la crisis se dieron avances en algunos aspectos sociales —reducción de la pobreza e indigencia— todavía hay muchos retos que superar. Como señala Trejos,

en todos los países las políticas públicas sociales tienen un financiamiento mayor que hace cinco años. En varios de ellos, sin embargo, los niveles de la inversión social siguen estando entre los más bajos de América Latina y las brechas en el gasto social per cápita entre las naciones del istmo llegan a ser de más de siete veces. La baja inversión en salud y educación afectó las posibilidades de elevar la calidad de la mano de obra de la región (2008).

Así, para los gobiernos de la región la actual crisis constituye un desafío importante, pues dados sus principales canales de transmisión a la economía y a la esfera social,<sup>98</sup> se espera que además de los trabajadores en general,

---

96 Crisis del empleo formal y tendencias de exclusión laboral que predominan sobre las incluyentes: estancamiento del empleo público y precarización de las relaciones salariales, así como otras tres que caracterizan a un nuevo tipo de excedente laboral relacionado con la exclusión social: “el carácter estructural que está adquiriendo el desempleo; el funcionamiento de la migración laboral internacional como mecanismo de ajuste de los mercados de trabajo y la persistencia del autoempleo de subsistencia, tanto en áreas rurales como urbanas, que tiende a constituirse en economía de la pobreza” (Pérez y Mora, 2006).

97 El aumento de los flujos migratorios también constituye una característica importante del nuevo modelo acumulativo y es una de las principales formas de manifestarse del excedente laboral (Pérez y Mora, 2006). Este trajo consigo el incremento en los flujos de remesas, de los cuales son dependientes la mayor parte de las economías de la región.

98 Según CEPAL (2009a).

algunos grupos como los indígenas, mujeres, niños y especialmente las niñas, sean los más afectados.

A continuación, se presenta un breve marco teórico acerca de las políticas económicas y sociales y su implicación en la esfera laboral. Esto se aborda desde la relación entre las empresas, los salarios y el gasto público. A ello le siguen algunas ideas acerca de la forma en que se ha desarrollado la crisis económica internacional y como se está transmitiendo a los países de la región centroamericana. Posteriormente, se muestra el modo en que las políticas neoliberales adoptadas e implementadas desde la década de los 80 —y la política social en general— han influido en las condiciones sociales de la región en cuanto mercado de trabajo, pobreza, desigualdad y emigración. Luego, se muestra la reacción de los gobiernos centroamericanos ante la crisis económica, al señalar el conjunto de medidas que estos anunciaron a principios de 2009, principalmente en lo relativo a aspectos sociales y laborales; y, por último, las consideraciones finales.

## **Empresas, salarios y gasto público**

De acuerdo con Gouverneur (2006), en un marco en el que las empresas necesitan tanto ganancias como mercados para funcionar, existen contradicciones inherentes, como los salarios y el gasto público —incluyendo el social. Por un lado, los salarios permiten a los trabajadores —también consumidores— tener poder adquisitivo para los bienes y servicios producidos por las empresas. Desde esta perspectiva, las empresas están interesadas en aumentar los salarios porque así aumentan el mercado para sus productos, y sus ganancias. Sin embargo, los salarios netos y las contribuciones sociales que las empresas pagan también constituyen una parte importante de sus costes, lo que las lleva a buscar mecanismos para que los salarios sean menores o crezcan poco.

Lo mismo sucede con el gasto público. En principio, este incide de manera positiva sobre las ganancias de las empresas, pues por ejemplo, los subsidios, la educación y los salarios pagados a los empleados públicos hace posible la ampliación de sus mercados y contar con trabajadores más educados sin tener que aumentar sus costes. En general, esto constituye un estímulo para que las empresas apoyen incrementos en el gasto público. No obstante, como realizar este gasto implica, además, gravar tanto a las empresas como a los consumi-

---

dores, y ello, a su vez, la reducción de las ganancias para las primeras y del poder adquisitivo para los segundos, el mercado para los productos de las empresas termina reduciéndose. Desde este punto de vista, a las empresas les conviene que el gasto público sea limitado.

Cabe señalar que podría haber una conciliación entre estos aspectos contradictorios la cual se presentaría, por un lado, en la medida en que la productividad general ascienda, lo que vendría dado por el progreso tecnológico —producción, utilización de equipos y organización del trabajo que son cada vez más eficientes— y en lo que incide, del mismo modo, la competencia entre productores y usuarios de dichos equipos. La conciliación también se presentaría mientras se apliquen políticas de tipo keynesiano; es decir, mientras que los salarios reales, las contribuciones y subvenciones sociales, así como los impuestos y el gasto público aumenten lo que permitiría contar con una situación favorable para los trabajadores y las empresas. Es favorable para los primeros porque, además de contar con un poder de compra mayor, gozan de más prestaciones sociales y pueden tener acceso a más servicios públicos. Es conveniente para las segundas porque con la mejora en el poder adquisitivo de los trabajadores y el incremento del gasto público, el mercado y las ganancias serán mayores.

Pero en lugar de aplicar políticas de tipo keynesiano se ponen en práctica políticas neoliberales, puede suceder lo contrario, pues estas implican la reducción del gasto público o su focalización. De esta forma, puede considerarse que “las políticas neoliberales suaves bloquean o frenan al máximo el gasto público y el poder de compra —directo o indirecto— de los asalariados. Las políticas neoliberales duras disminuyen estos componentes” (Gouverneur, 2006). Como consecuencia, los trabajadores ven desmejoradas sus condiciones de vida, pues se limita su poder adquisitivo al mismo tiempo que los servicios públicos se hacen más escasos o, en el mejor de los escenarios, se mantienen estables. Adicionalmente, el resultado para las empresas es que mientras sus ganancias aumentan, sus mercados se contraen, lo que genera otro efecto contradictorio, pero esta vez derivado de las políticas. Esto implica que lo que es racional a nivel micro para pequeños grupos o sectores dominantes a favor de este tipo de políticas neoliberales, es completamente absurdo para el sistema en su conjunto por la crisis generada en todo el sistema a nivel macro, no solo por las consecuentes reducciones en la producción, sino también por los efectos en el empleo, en el poder de compra y las contracciones de los mercados.

## Algunos elementos para comprender

### la crisis mundial actual<sup>99</sup>

Aunque generalmente se haga énfasis en la dimensión financiera de la presente crisis, es importante comprender que esta, ante todo, se da en la producción y que es inherente a la naturaleza del sistema capitalista.<sup>100</sup> En tal sentido, la actual, es una crisis de sobreproducción de mercancías; es decir, las empresas producen más de lo que el mercado puede absorber porque los consumidores no pueden comprar todo. Dado que las empresas no logran vender una parte importante de su producción, tienen dificultades para cumplir con sus obligaciones monetarias. El problema, que aparentemente es solo financiero —parece que se trata únicamente de la incapacidad de pago de estas deudas— empeora, pues si los empresarios reducen sus ganancias, no tendrán las mismas posibilidades para reinvertir y continuar produciendo, lo que también incidirá en la generación de empleo, la capacidad de consumo de la población y, por lo tanto, en la demanda y en la producción nuevamente.

Uno de los aspectos que más ha influido de manera negativa en la capacidad de consumo de los consumidores a escala mundial en los últimos años ha sido la flexibilización del mercado de trabajo, que ha permitido reducir los salarios y, paralelamente, aumentar la productividad de los trabajadores. Esto último provocó un incremento en los niveles de producción, a la vez que contribuía a limitar el poder adquisitivo de quienes laboran en los procesos productivos. Así, ante la consecuyente disminución en las ventas de las empresas, podía esperarse una similar en sus ganancias. Sin embargo, las mejoras en las formas de organización de la producción y el progreso tecnológico en general, permitieron rebajar los costes de producción de las empresas, lo que compensó cualquier reducción en las ventas y posibilitó el mantenimiento de los niveles de ganancias.<sup>101</sup>

---

99 Esta sección se basa principalmente en Palacio *et al.* (2009). Para mayores detalles, se sugiere revisar dicha fuente.

100 El capitalismo presenta movimientos de la producción a través de fases que guardan una relación de sucesión: crisis, depresión, reanimación y auge. La base del desarrollo cíclico de la producción capitalista es la crisis, fase principal del ciclo capitalista (Boríssov *et al.*, 1965), disponible en [www.eumed.net](http://www.eumed.net), consultado el 31 de mayo de 2009.

101 Este es uno de los resultados contradictorios de las políticas neoliberales: aumentar las ganancias de las empresas, al tiempo que contrae sus mercados al reducir la capacidad de compra de trabajadores y el gasto público del Estado.

---

En contraste, la capacidad de compra de los consumidores continuó deteriorándose y, frente a otra inminente reducción en las ventas, muchas empresas optaron por fusionarse para tratar de reducir costes nuevamente, controlar una mayor parte del mercado y mantener sus niveles de ganancia. Al mismo tiempo, el sector comercio y la banca, acordaron hacer más accesible el crédito para consumo por medio de tarjetas de crédito; estos, a pesar de encarecer los productos, permitió aparentar el mantenimiento de la capacidad de consumo —mediante compras que se pagaban paulatinamente— y retrasar el inicio de la crisis. Mientras tanto, ante la contracción de las ventas, quienes todavía gozaban de ganancias intentaron colocarlas en las bolsas de valores e instrumentos bancarios —lo que produjo el incremento de *capitales flotantes*—<sup>102</sup> como una forma de obtener ganancias sin participar en los procesos productivos.<sup>103</sup> El problema de esto es que si las empresas en las que se invierte tienen dificultades para vender sus productos, también les será difícil pagar beneficios a aquellos que están invirtiendo en ellas.

Esto es lo que sucedió en los últimos años con muchos empresarios, que en la búsqueda de las ganancias que el mercado no podía darles, invirtieron en otras empresas por medio de la bolsa, —principalmente en bancos, financiando crédito, incluso el relacionado con hipotecas— y *commodities*.<sup>104</sup> El aumento en la demanda de estos últimos derivó en un incremento en los precios del petróleo y granos básicos, lo que evidenció un resultado contrario al esperado —protección frente a alzas inesperadas en los niveles de precios. En cuanto a los créditos hipotecarios, muchos fueron revendidos; de manera que, cuando se otorgaba un crédito para la compra de vivienda, la deuda resultante era vendida bajo el supuesto de que su pago sería seguro. Así, los bancos obtenían dinero a cambio de la venta de documentos relacionados con promesas de pago, a la vez que sus compradores vendían acciones respaldadas en dichos documentos. Esta última venta se realizaba sobre la base de una oferta mayor de rendimientos que serían originados al colocar el dinero como nuevos créditos.

---

102 La parte del capital de las empresas que suele ser negociado frecuentemente en bolsa.

103 Las empresas han invertido sus ganancias principalmente en la fusión o absorción de empresas privadas, adquisición de empresas públicas (privatizaciones) y en la especulación en moneda y títulos financieros (Gouverneur, 2006).

104 Una vez en marcha, se reconoció que parte de la crisis estalló por el lado de las hipotecas de alto riesgo o *subprime* —comúnmente utilizadas para la adquisición de vivienda y para clientes catalogados de alto riesgo relativo. Obviamente, esto trascendió lo financiero y se abrió paso en el sector real de la economía para contribuir a profundizar los síntomas de recesión que ya se avizoraban en los Estados Unidos principalmente (Comisión Multidisciplinaria, 2009).



De esa forma, los préstamos mutuos realizados entre varias empresas a cambio de mayores rendimientos no tenían ningún respaldo, pues la capacidad de pago de las personas y pequeñas empresas que los adquirían —al final de toda la cadena— era limitada, lo que convertía los supuestos rendimientos en dinero inexistente. Tal situación empeoró con la introducción de dinero proveniente de la economía “subterránea”. Así, las promesas de pago para muchos no llegarían a realizarse nunca. Esto es lo que sucedió cuando miles de personas dejaron de pagar o se retrasaron con sus deudas, pues quienes poseían promesas de pago de los bancos trataron de venderlas al notar la cantidad de carteras vencidas.<sup>105</sup> Al no contar con la suficiente liquidez para pagar a todos a la vez, muchos bancos se declararon en quiebra, lo que estimula el estallido de la burbuja especulativa y el inicio de un debacle financiero.<sup>106</sup>

De tal modo comenzó nuevamente un círculo vicioso, ya que ante la imposibilidad de realizar las promesas de pago que los bancos les vendieron, muchas empresas comenzaron a reducir su actividad y a despedir a grandes grupos de trabajadores en todo el mundo, lo que afectó la capacidad de consumo de estos y contrajo una vez más los mercados. De ahí que, aunque los problemas financieros no hayan sido la causa directa de la crisis en la producción, sí permitieron que esta se asentara y profundizara. Adicionalmente, como parte de los resultados de la crisis, ha comenzado a observarse una serie de intervenciones en la economía por parte de algunos Estados, — en un inicio en países industrializados —, para evitar mayores pérdidas económicas. Algunas de las medidas adoptadas han estado vinculadas con la nacionalización y el rescate de algunas empresas, sobre todo bancos, así como con contribuciones en el pago de hipotecas a una parte de la población.<sup>107</sup>

---

105 Además, después de 2004, mientras las tasas de interés a nivel internacional, en especial en los Estados Unidos, comenzaban a incrementarse, los precios y las ventas de las viviendas empezaron a caer. Muchas personas dejaron de pagar sus deudas, lo que también agravó la falta de liquidez de las entidades financieras al tratar de devolver dinero a inversores.

106 El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que las pérdidas para el sistema financiero a nivel mundial alcanzarían los novecientos cuarenta mil millones de dólares (Comisión Multidisciplinaria, 2009).

107 Por ejemplo, en los Estados Unidos, en el marco del Plan de rescate o Acta de Estabilización Económica de Urgencia de 2008, la Reserva Federal rescató dos de las más importantes entidades hipotecarias (Fannie Mae y Freddie Mac). También se realizaron una serie de nacionalizaciones de otros bancos (Indy Mac y Bear Stearns). En esa línea, Alemania intervino directamente en su economía para rescatar a una de las hipotecarias más importantes, Hypo Real Bank (Naciones Unidas, 2008). Para detalles sobre el Acta de Estabilización de los Estados Unidos, véase <http://www.gpo.gov/>

---

## Centroamérica y la crisis mundial actual

Aunque la parte financiera de la crisis fue originada en lo fundamental fuera de las fronteras latinoamericanas, esta se ha hecho sentir en la región.<sup>108</sup> De acuerdo con un informe de la CEPAL (2009a), “los países del istmo Centroamericano y República Dominicana sufren los efectos de dicha crisis debido, principalmente, a la recesión de los Estados Unidos, su principal socio comercial”<sup>109</sup> (con excepción de Panamá). Según el mismo informe, el área comenzó a verse afectada con mayor intensidad a partir de 2008, lo que se manifestó en el detrimento de los términos de intercambio y el aumento de la inflación. Además, la producción en la región ya ha sufrido los efectos de la crisis, ya que después de haber presentado tasas de variación de más de 7% entre 2006 y 2007, para 2008 presentó un crecimiento de solo 4,8% y se espera que para 2009 crezca únicamente un 1% (CEPAL, 2009a).

Otros indicadores macroeconómicos también reflejan su impacto en la región. Por ejemplo, al igual que el PIB, el per cápita aumentó poco (2,8%) en relación con los años anteriores; el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos creció más de 9%, lo que podría aumentar la vulnerabilidad externa de algunos países; y el déficit fiscal ascendió en 0,9% (CEPAL, 2009a). De acuerdo con la misma fuente, los medios por los que la crisis se ha hecho sentir en Centroamérica a nivel económico están asociados con la contracción de la demanda externa, la restricción del financiamiento externo, la reducción de la Inversión Extranjera Directa (IED) y la de los envíos de remesas familiares.<sup>110</sup>

---

108 Para 2008, el FMI reconoció que la crisis sería a escala global y que afectaría a Asia y América Latina. A la vez, se admitió que estaría acompañada de inflación (sobre todo por el alza del precio de los alimentos y de la energía).

109 En este caso, los más afectados han sido Costa Rica y Nicaragua, ya que sus exportaciones hacia ese país se redujeron en más de 11%. Adicionalmente, los productos que han sufrido una mayor caída de la demanda son los de la maquila, cuyas exportaciones se redujeron en más de 22% en el caso de Costa Rica y Honduras (CEPAL, 2009a).

110 Sobre esto, la restricción del financiamiento externo está relacionada con la seguridad que los inversores extranjeros buscan en estos momentos; es decir, prefieren sacrificar posibles altos rendimientos a cambio de contar con inversiones menos riesgosas. Luego, la reducción de la IED podría tener serias implicaciones para la capacidad productiva y los niveles de empleo. Asimismo, la reducción de las remesas familiares limitaría el consumo de una parte significativa de la población, lo que también podría repercutir en la exclusión y la pobreza de la región.

Cabe señalar que estas son una fuente importante de ingresos sobre todo para Guatemala, Honduras y El Salvador. Sin embargo, para 2008 crecieron a una tasa menor (4,5%) con respecto a la registrada en 2007 (10,8%).<sup>111</sup>

La situación de los países de la región empeora si se considera que, a diferencia de las economías industrializadas, las más pequeñas no tienen la misma facilidad para ejecutar políticas contracíclicas que contribuyan a reducir los impactos de la crisis. A lo anterior debe agregarse la existencia de canales de transmisión de la crisis a nivel social que permitiría el aumento de la exclusión social en la región. Estos canales se asocian con el regreso de migrantes; la disminución de las remesas familiares; la pérdida de empleo; el empeoramiento de su calidad; la contracción del gasto público social y la limitación de flujos de cooperación externa (CEPAL, 2009a).

En este sentido, a nivel social, la crisis representa un riesgo de exacerbación de la exclusión y la violencia en los países del área. Por un lado, aunque se han logrado reducir moderadamente los índices de pobreza en general y el gasto social ha incrementado en todos los países (CEPAL, 2009a y Trejos *et al.*, 2008), la desigualdad en los ingresos continúa siendo un reto para los países centroamericanos y, con los efectos de la crisis, dicha desigualdad podría crecer empujada principalmente por el aumento de la exclusión laboral. En todo caso, con la disminución en el empleo, los ingresos de los grupos más vulnerables también se reducirían, y ello aumentaría la probabilidad de caer o profundizar su situación de pobreza.

Cabe señalar que esta ha influido de manera directa en los bajos niveles de acceso a la educación y, por consiguiente, en las oportunidades de acceso a empleos de buena calidad que contribuyan a la obtención de mejores ingresos. No obstante, independientemente de la calidad del empleo, la falta de los ingresos como consecuencia haberlo perdido conlleva al detrimento del bienestar de las personas. Lo anterior, a su vez, incide en el incremento de personas dispuestas a delinquir o a emigrar. En este sentido, “la crisis representa un riesgo significativo, especialmente para las poblaciones más vulnerables y marginadas de la región, tanto al perder importantes fuentes de ingresos, como por la falta de la cobertura de la protección social” (CEPAL 2009a).

---

111 Además de los problemas asociados directamente con la crisis, la disminución de las remesas está asociada con el endurecimiento de las leyes migratorias en los Estados Unidos.

---

Situación que tiende a empeorar si la persona es joven, mujer, o pertenece a una minoría indígena.<sup>112</sup>

Una de las principales repercusiones de la crisis tanto a nivel económico como social está relacionada con sus consecuencias sobre el mercado laboral. Como se ha señalado, la tasa de crecimiento promedio del PIB de la región se ha reducido. Desde 2008 se observa un ascenso en las cifras del desempleo, como en el caso de Costa Rica (CEPAL 2009a), lo que podría estimular el aumento del subempleo y la desigualdad en los próximos años. No obstante, el primero no ha empeorado únicamente como resultado de la actual crisis, pues la región ha estado marcada desde hace muchos años por la sombra de la informalidad en el empleo y la baja cobertura de la seguridad social. Esta situación que se acentuó con la implementación de políticas de ajuste estructural y de estabilización económica.

## **Las reformas económicas e institucionales desde la década de los 80 y la flexibilización del mercado de trabajo en Centroamérica**

Las condicionalidades de los préstamos de ajuste otorgados a los países de la región en el marco de las políticas de ajuste y estabilización propiciaron las condiciones para estimular la flexibilización del mercado laboral. Como el resto de países latinoamericanos, los centroamericanos fueron condicionados “para desregular y flexibilizar las relaciones laborales, haciendo más fácil dar por terminado los contratos de trabajo, [hacer] más barato el despido, reducir los beneficios laborales a los trabajadores, aumentar los requisitos de calificación para alcanzar una pensión de vejez, [y] disminuir las prestaciones” (Roquebert, 2005). El contexto actual de la crisis parece estar estimulando la flexibilización del mercado de trabajo, como se ha observado en el caso de Costa Rica. En este sentido, según Gouverneur (2006), en la medida en que las empresas tratan de ser competitivas, además de incorporar progreso tecnológico, buscan que el Estado limite los salarios y aumente sus ganancias a través de normas de moderación salarial, la disminución de contribuciones a la seguridad social, etc. A su vez, sostiene: “el sistema capitalista, basado en

---

112 Esto empeora si se considera que tal situación podría durar otros dos años más, según la CEPAL.

la búsqueda de la ganancia y la competencia, presenta pues una tendencia espontánea hacia la adopción de prácticas y políticas neo-liberales”.<sup>113</sup>

Es preciso señalar que dicha flexibilización del mercado de trabajo se ha dado en lo fundamental *de facto* (Rel-UITA, 2007).<sup>114</sup> Esto significa que a pesar de los intentos desde algunos sectores, principalmente empresariales, por impulsar de manera legal la flexibilización, esta no ha sido establecida formalmente en la mayoría de los casos. Las únicas experiencias a nivel legal han tenido lugar en Panamá, cuando en 1995 se eliminó una serie de derechos laborales; y en Costa Rica, con el intento fallido por reformar el Código de Trabajo en 2004. En el caso de El Salvador también se han generado algunos cambios en el marco jurídico relacionados con la flexibilización laboral.

Entre las modificaciones... [al] marco legal se encuentran: el establecimiento de horarios flexibles, la institucionalización del empleo parcial (sub-empleo visible), la eliminación de los contratos indefinidos y reducción de los costos de despido” (en Montecinos *et al.*, 2000).

También se ha afectado el derecho a cuanto a contratos, horas trabajadas, período de prueba y salarios (Roquebert, 2005).<sup>115</sup>

En Honduras también se observa la flexibilidad laboral. Esto ha sido evidente sobre todo en el ámbito agrario, sector que junto al de la educación, fue prioritario en la aplicación de los programas de ajuste. En la práctica, aunque el

---

113 A la vez, esto provoca que otros países implementen el mismo tipo de medidas para tratar de ser competitivos. En general, buscan reducir los salarios y los gastos de la seguridad social. De esta manera, lo que es bueno en principio para mejorar la competitividad de una sola economía, termina con resultados adversos a nivel macro para las economías en su conjunto porque, además de conducir a la reducción de los salarios, esas medidas provocan la disminución de la producción, el empleo y el consumo.

114 La flexibilidad puede ser *de hecho o de facto* cuando se aplica en la práctica (aplicación “flexible” de lo que está regulado en la ley. Es una violación permanente y sistemática de los derechos laborales reconocidos legalmente); *legal*, cuando se aprueban leyes que modifican las existentes, en deterioro de los derechos laborales, y *jurisprudencial*, cuando las autoridades administrativas y judiciales realizan interpretación restrictiva de las normas laborales (Grau, 2005).

115 Las reformas llevadas a cabo en El Salvador tuvieron lugar en el marco de la ratificación de algunos de los convenios de la OIT, por lo que no se consideran únicamente el resultado de políticas neoliberales *per se* (Roquebert, 2005).

---

Código de Trabajo obliga a las empresas a realizar prestaciones a sus empleados permanentes, muchas han podido evadir esta obligación al contratar a la mayor parte de sus trabajadores de forma esporádica (Roquebert, 2005). Por otro lado, las reformas propiciaron la desaparición de sindicatos y el despido de trabajadores en las empresas que fueron privatizadas, como sucedió en Nicaragua. La atracción de la IED requería contar con una fuerza de trabajo barata, lo que, aunado a las desregulaciones en el mercado de trabajo, permitió una flexibilidad *de facto*. Como consecuencia, los trabajadores públicos, y entre estos los relacionados con la docencia, resultaron ser algunos de los más afectados.

En el caso de Guatemala se observa que las reformas realizadas al Código de Trabajo respondieron a “a los lineamientos de los organismos internacionales de financiamiento internacional o de manera directa a los intereses de las empresas multinacionales que se benefician de los Tratados de Libre Comercio o de las directrices de la Organización Mundial del Comercio” (Roquebert, 2005). En Guatemala, la flexibilidad ocurre del mismo modo que en Nicaragua y se pueden identificar una serie de violaciones a los derechos de los trabajadores relacionados con despidos sin los respectivos pagos compensatorios; despidos durante el embarazo; horas extras sin remuneración; trabajadores sin registrar en el Instituto del Seguro Social, entre otros (Aseprola, 2009a).

Por otro lado, en Costa Rica puede apreciarse en lo fundamental una flexibilidad jurisprudencial y una legal. La primera se evidencia en la tendencia de los tribunales laborales de no reconocer una parte de las remuneraciones laborales como salarios. Las decisiones de los jueces tienen consecuencias en otros derechos de los trabajadores asociados con vacaciones, asistencia legal y pensión (Aseprola, 2009b). La segunda se visualiza en aspectos como el pago de salarios en especie, lo que permite que algunos empresarios reduzcan otras prestaciones laborales cuando la relación laboral se ha terminado. El salario mínimo para los trabajadores domésticos, a pesar de que sus jornadas laborales son más largas, es inferior la remuneración mínima de otros trabajadores; el Código de Trabajo posibilita que los empresarios programen jornadas laborales de hasta diez horas bajo el supuesto de que el trabajo desarrollado no implicará riesgos a la salud o que no será peligroso. En algunos puestos de confianza, es permitido que los empresarios hagan trabajar al personal hasta doce horas aunque el pago que perciben sea sobre la base de ocho. Para algunas organizaciones sociales, el momento actual de crisis es solo una justificación para tratar de aumentar la flexibilización en los mercados laborales en Centroamérica. Este es el caso de Costa Rica con la Ley 15.161 y 17.315, la

cual, entre otros aspectos, está pensada para reducir la jornada laboral y los salarios (Aseprola, 2009b y c).

Por otro lado, es importante advertir que al lado de la flexibilización laboral y de la supresión de numerosos puestos de trabajo en el marco de la modernización del Estado y de la desregulación del mercado, en algunos países, como El Salvador y Nicaragua, no se cuenta con una Política Nacional de Empleo (Roquebert, 2005), lo que influye directamente en las pocas posibilidades de encontrar empleos de calidad o de laborar en condiciones dignas. En general, todo esto parece haber profundizado la precariedad de las condiciones laborales para muchos trabajadores del área.

## **Importancia del sector informal en la región y detrimento de la calidad del empleo**

De acuerdo con las estadísticas oficiales de los países del área centroamericana en la última década, el desempleo *per se* no constituye un problema para la región. En los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, la tasa de desempleo urbano ha fluctuado entre 5% y 8% aproximadamente. En Nicaragua y Panamá este indicador ha tenido más de dos dígitos entre 1990 y 2000, pero también parecen haberlas reducido considerablemente en los últimos años (hasta 7% y 10% respectivamente para 2006). Sin embargo, de acuerdo con información de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y con cálculos propios, es posible afirmar que “en 2009 la disminución del crecimiento económico afectará el empleo en el Istmo Centroamericano y en República Dominicana. Si se toma en cuenta la expansión estimada de las economías de la subregión en 2009, el empleo declinará entre 0,3% y 0,8%” (CEPAL, 2009a). Esto contribuiría a acentuar la exclusión laboral en la región y aunque la crisis afectaría a todos los trabajadores, se espera que las más afectadas sean las mujeres.

Según datos de la OIT (2007), en Costa Rica, Panamá y Guatemala el desempleo urbano tienden a sufrirlo sobre todo las mujeres;<sup>116</sup> mientras que en Honduras afecta en su mayoría a los hombres, aunque desde 2003 la tendencia parece haberse revertido. En cuanto a El Salvador y Nicaragua, las mujeres son las menos afectadas, situación que podría estar relacionada con los flujos

---

116 Por lo menos para los años sobre los que se tienen datos (2000-2004).

---

migratorios hacia los Estados Unidos (Trejos *et al.*, 2008) al menos en el caso de El Salvador.<sup>117</sup> Por otro lado, es importante considerar que el desempleo afecta principalmente a los jóvenes. Para el período estudiado, la mayor parte de países muestra tasas de desempleo de más de 10% para los jóvenes, a excepción de Panamá (cuyas tasas son mayores de 30% durante los primeros años de 2000 y de más de 20% desde 2005).

A pesar de las bajas tasas de desempleo, una parte significativa de los empleados se encuentra ubicada en el sector informal o de baja productividad. De hecho, más que el desempleo abierto, es el empleo de baja productividad y el realizado bajo condiciones precarias el que constituye la principal forma de expresión de la exclusión laboral en la región. Según datos de la OIT, entre 1990 y 2006 una cantidad importante de las personas ocupadas laboraba en el sector informal. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan el mayor porcentaje de empleados en dicho sector para 2006 (más de 50%). Costa Rica y Panamá, si bien han tenido una situación más favorable, parecen haber incrementado dicho porcentaje durante el período antes señalado (Costa Rica pasó de 34% en 1990 a 37% en 2006 y Panamá de 26% a 32%).

En El Salvador, la proporción de mujeres con una ocupación de baja productividad es mayor que la de los hombres. Lo contrario se observa en Costa Rica y Panamá. En Nicaragua y Honduras, parece que dicha relación se reparte proporcionalmente entre hombres y mujeres. Por otro lado, hasta el año 2006 la mayoría de los ocupados de la región estaba ubicada en el sector agrícola (27%).<sup>118</sup> Este es particularmente importante en Guatemala, Honduras y Nicaragua, ya que genera 32%, 36% y 28% de los puestos de trabajo respectivamente. En contraste, dicho sector, concentrado en la producción en pequeña escala de tipo tradicional, genera menos de 20% de los empleos en Panamá, Costa Rica y El Salvador.

Por otro lado, el sector industria aporta 21% del total de empleos en el área para el mismo período. Costa Rica, Panamá y Nicaragua son los países con menor porcentaje de personas empleadas en este. Costa Rica reporta una cifra de cerca de 9% de su población, mientras que Panamá y Nicaragua más de 13%; y El Salvador, Guatemala y Honduras más de 15%. Sin embargo, el tipo de industria que prevalece en estos últimos es la de maquila textil, la cual tuvo un gran auge con la implementación de las políticas neoliberales y fue la

---

117 En el sentido de que la mayor parte de migrantes son hombres (García, 2008).

118 La información sobre ocupación y ramas de actividad económica está basada en Trejos *et al.*, 2008.



principal forma que asumió la inversión extranjera en muchos de los países de la región.<sup>119</sup>

El sector comercio también se sirve de una parte importante de centroamericanos. Esto es evidente principalmente en el caso de El Salvador (24%) y Guatemala (20%). En el resto de países genera entre 17% y 19% de los empleos. La situación de alta concentración de empleos en este sector, en países como El Salvador, parece estar asociada con el peso que también tiene el sector informal. Otros servicios que requieren más recursos financieros y mano de obra calificada son significativos en el caso de Panamá y Costa Rica. Cabe señalar que en los últimos años también el turismo y la construcción han ganado mayor relevancia en la generación de empleos en la región.

En cuanto a salarios, de acuerdo con datos de OIT (2007) últimamente el índice de salario mínimo real de los países centroamericanos ha mejorado (a excepción de El Salvador). Esto significa que la variación de los salarios mínimos legales en la mayoría de países ha sido positiva con respecto al año base, y que parte de ello se debe a el control de la inflación obtenido. En el caso de El Salvador, la evolución negativa del índice podría estar relacionada con la falta de ajuste de los salarios. Entre 2003 y 2006 se observó una mejora en la actividad productiva para casi toda América Latina, incluyendo el área centroamericana. A pesar de esto, la mejora en la actividad económica de los últimos años, si bien permitió disminuir las tasas de desempleo para la región, no repercutió significativamente en la remuneración de los trabajadores, ya que el incremento en dicha actividad no fue proporcional al de la productividad (OIT, 2007).

Al comparar el ingreso laboral promedio mensual, se observa que para el año 2006 el salario más alto correspondía a Costa Rica (\$397) —seguido de Panamá con \$363— y el más bajo a Nicaragua (\$146). El Salvador y Guatemala contaban con salarios mayores a \$240, mientras que en Honduras llegaban casi a \$200. La diferencia en el ingreso, se considera el resultado de la existente en la productividad de los trabajadores. Adicionalmente, en el área se mantienen diferencias salariales según el sexo del trabajador, pues en general, los hombres ganan más que las mujeres —61% más en el caso de Guatemala— (Trejos *et al.*, 2008).

---

119 Costa Rica también atrajo otro tipo de inversión, como la de la planta de ensamblaje y prueba de microprocesadores de INTEL por quinientos millones.

---

De acuerdo con Trejos (2008), las brechas salariales también son palpables según el área geográfica. En este caso, las presentes en las remuneraciones entre trabajadores de la zona urbana y rural son mayor en el caso de Panamá (158%) y Honduras (131%); mientras que en El Salvador y Guatemala son de alrededor de 90% para cada uno, y de 49% en Costa Rica. Asimismo, las brechas en el ingreso tienden a aumentar si se consideran los niveles educativos. En todos los países estudiados, el ingreso del trabajador crece de acuerdo con su calificación. Pero según Trejos (2008), en relación con la región en su conjunto, para 2006 “39% de la fuerza de trabajo no ha logrado completar la educación primaria y 58% tiene ese nivel como su escolaridad máxima”. Esto demuestra la necesidad de continuar haciendo énfasis en la importancia de la educación en los países de la región, ya que su cobertura continúa siendo baja, a pesar de ser el principal componente del gasto social.

A ello se suma, como se ha señalado, que una parte importante de trabajadores esté ubicada en el sector de baja productividad y es ahí donde los salarios tienden a ser más precarios en comparación con otros sectores. En general, hasta 2006, los asalariados de pequeñas empresas, los trabajadores por cuenta propia y los de servicios domésticos ganan menos que los empleados en sectores de mayor productividad, por lo que es necesario contar con medidas que permitan mejorar su situación en cuanto a acceso a educación, de manera que aumenten sus posibilidades de optar por empleos mejor remunerados. Además, se hace indispensable mejorar la situación de los salarios mínimos de manera sostenida (Trejos *et al.*, 2008).

En lo que respecta a la cobertura de la seguridad social, hasta 2006 Costa Rica y Panamá (CEPAL, 2009a) presentaban los niveles de cobertura contributiva más alta de la región (65% y 47% respectivamente) aunque la relativa a salud y pensiones ha venido disminuyendo desde 1995 (OIT, 2007). El Salvador experimenta un leve incremento en la cobertura de la seguridad social, pues para el mismo año esta alcanzó casi 29%. Sus porcentajes más bajos de acceso se encuentran en Honduras (19,8%), Guatemala (17,7%) y Nicaragua (17,4%). Cabe señalar que a excepción de Costa Rica y en menor medida Panamá, la mayor parte de países no ha incorporado a los trabajadores no asalariados e independientes a la seguridad social; mientras que los primeros cubren a 38% y 10% respectivamente, El Salvador cubre a 3%; Nicaragua a 2,6%; Guatemala a 0,7% y Honduras únicamente a 0,6%. Situación similar se observa con los trabajadores independientes (Trejos *et al.*, 2008).

Aunque por lo general los asalariados gozan generalmente de una mayor cobertura, el porcentaje para este sector todavía es bajo en muchos casos: para 2006, poco más de 30% de los asalariados en Guatemala y Honduras se beneficiaba de ella; en Nicaragua y El Salvador se observa una situación intermedia, mientras que cerca de 70% de los asalariados de Costa Rica y Panamá gozaban de estas prestaciones.<sup>120</sup> Nuevamente, estos últimos países presentan los mayores avances en esta área según la fuente señalada y han logrado, incluso, brindar cobertura a trabajadores del servicio doméstico (Trejos *et al.*, 2008 y OIT, 2007).

Por otro lado, se reconoce que la debilidad institucional estimula la evasión por parte de las empresas para cumplir con la cobertura de los asalariados y que, a la vez, esto no permite avanzar en la incorporación de los trabajadores independientes (Trejos *et al.*, 2008). En conclusión, con la actual crisis, además de la pérdida de empleo, podría esperarse un aumento general en el número de personas empleadas en sectores de baja productividad o bajo condiciones precarias; salarios bajos y sin cobertura de la seguridad social. Esto también repercutiría en el incremento de la exclusión laboral como se ha señalado anteriormente.

## **Situación de pobreza y otros indicadores vinculados con la política social en Centroamérica**

Aunque el gasto social se ha incrementado en los últimos años y se han visto algunas mejoras en algunos indicadores relacionados con el bienestar y el desarrollo humano en los países de la región, estas no parecen ser suficientes (Tabla 1). Entre otros aspectos, estos resultados se relacionan con los fallos de la política social en la región: dependencia de la política social al crecimiento económico; insuficiencia de recursos para su ejecución; desarticulación de planes y carencia de planes sectoriales; ausencia de políticas sociales de Estado; las prioridades de corto plazo de los gobiernos de turno; carencia de recur-

---

120 Según Trejos (2008), hay varios sesgos en la seguridad social de la región: 1. La cobertura de asalariados depende del estrato productivo de inserción (los asalariados públicos y aquellos de empresas urbanas y no agrícolas de mayor tamaño tienen más posibilidades de estar cubiertos) y 2. La cobertura depende del tamaño de las empresas (desarrollan una relación directamente con la seguridad social).

so humanos calificados; ausencia de indicadores, seguimiento y evaluación para la toma de decisiones y ejecución de acciones correctivas (Sauma, 2007); bajas cargas tributarias que no permiten asignar suficientes recursos para su ejecución y la puesta en marcha de programas sociales de focalización que desalientan a los grupos que quedan fuera y provocan relaciones de clientelismo y corrupción (ICEFI, 2008).

Tabla 1. Centroamérica: Indicadores relacionados con la política social y desarrollo humano

País	Año <sup>1</sup>	Gasto social <sup>2</sup>	Pobreza <sup>3</sup>	Indigencia <sup>3</sup>	Gini
Costa Rica	1990	486	23.6	10.0	0.438
IDH <sup>4</sup> =0.841	2006	855	18.0	7.3	0.482
El Salvador	1995	128	47.6	18.2	0.507
IDH=0.729	2004	291	40.4	15.6	0.493
Guatemala	1989	49	63.0	36.7	0.582
IDH=0.673	2006	124	46.7	22.7	0.585
Honduras	1990	80	75.2	53.9	0.615
IDH=0.683	2006	156	65.7	43.4	0.605
Nicaragua	1993	45	68.1	43.2	0.582
IDH=0.698	2005	100	54.4	26.8	0.532
Panamá	1991	229	27.4	10.1	0.567
IDH=0.809	2006	460	23.2	10.5	0.524

Fuente: Elaborado con base en CEPAL, Panorama Social 2008 y 2009.

<sup>1</sup>Dats alrededor de estos años.

<sup>2</sup>Gasto social per cápita en dólares de 2000. Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

<sup>3</sup>Porcentaje de hogares en situación de pobreza (según la línea de pobreza). Indigencia (según costo alimenticio).

<sup>4</sup>Únicamente Costa Rica y Panamá cuentan con un IDH alto hasta 2004.

La repercusión de la crisis en la región podría tener un impacto negativo en la situación de pobreza en todos los países. De acuerdo con la CEPAL (2009a)

la pobreza y la indigencia, relacionadas estrechamente con varios de los [Objetivos de Desarrollo del Milenio] ODM, disminuyeron gracias a los programas de protección social enfocados a las poblaciones que viven en pobreza extrema, con un enfoque principal en programas de transferencias condicionales. El gasto social, especialmente en la educación y en la salud, aumentaba en cada país. La crisis, sin embargo, pone en riesgo estos progresos, y en especial afectará a las poblaciones más vulnerables.

De acuerdo con información pública, la proporción de hogares en situación de pobreza e indigencia ha disminuido en los últimos años en el área centroamericana. En algunos casos, la reducción de la pobreza puede estar asociada con la recepción de remesas familiares (Honduras, El Salvador y Guatemala). Sin

embargo, como puede verse en la tabla anterior, aunque se observan importantes disminuciones en la proporción de hogares pobres, hasta 2006, algunos países presentan una proporción mayor de 40% (El Salvador y Guatemala) y en otros casos el 50% o 60% (Nicaragua y Honduras respectivamente).

En general, la pobreza afecta más a los niños y niñas, la población de las zonas rurales, las mujeres y la población indígena. Por ejemplo, en Panamá más de 86% de la población indígena vive en pobreza extrema (Trejos *et al.*, 2008). Además, como resultado de la actual crisis internacional la situación de pobreza y de indigencia parece haberse incrementado (CEPAL, 2008) principalmente entre 2007 y 2008 debido al alza en los precios de los alimentos y de la energía. Según la misma fuente, el impacto de la crisis sobre la pobreza también ocurriría por medio del estancamiento del empleo y de una menor expansión productiva; dificultaría el aumento de los salarios reales, lo que influiría de manera directa en los ingresos de los hogares. No obstante, aun cuando los aumentos en la pobreza o indigencia no fueran muy grandes, estos tenderán a afectar sobre todo a países con una mayor dependencia de remesas familiares y de la demanda proveniente de los Estados Unidos, como la mayor parte de países del área centroamericana. Luego, dados algunos de los avances en materia social relacionados con la reducción de la pobreza en los últimos años, sería oportuno contar con políticas sociales que prevengan que los efectos de la crisis recaigan en los sectores más vulnerables, y que genere un retroceso en aspectos en los que ya se había logrado algún grado de avance.

## **Migración transnacional desde Centroamérica**

El aumento de la exclusión de tipo laboral en los últimos años ha tenido un impacto importante en términos de emigración. Como Pérez y Mora (2006) señalan,

si hay una tendencia de exclusión laboral propia de la modernización globalizada es, sin duda, la que tiene que ver con la migración transnacional, pero se está ante un fenómeno paradójico: por un lado, supone una forma extrema de exclusión, la cual conlleva el desarraigo territorial, y por otro lado globaliza a la fuerza de trabajo.

---

Los países centroamericanos, aunque en menor medida Costa Rica, han expulsado una cantidad considerable de personas en los últimos años,<sup>121</sup> en lo fundamental durante el período de implementación de las políticas neoliberales.<sup>122</sup> De acuerdo con datos del Development Research Centre on Migration (en García *et al.*, 2008), la mayor emigración hacia Norte América, principalmente hacia los Estados Unidos. En tal situación se encuentran países como El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá (donde más de 80% de los migrantes partieron hacia dicho país) y en menor medida Costa Rica (poco menos de 70% tuvo el mismo destino). Como se observa en la siguiente figura, únicamente Nicaragua no sigue el mismo patrón, pues la mayor parte de sus migrantes permanecen en la región, concretamente, en Costa Rica y últimamente hacia El Salvador.<sup>123</sup>

Desde hace algunos años, la emigración desde Centroamérica, y dentro de la misma región, ha estado relacionada con la falta de oportunidades económicas, sobre todo de tipo laboral; con los altos índices de pobreza y desigualdad, y con el déficit en desarrollo humano en general (García, *et al.*, 2008); así como con los reencuentros familiares (PNUD, 2005). Esta situación se ha mantenido desde hace décadas y no se identifican medidas para tratar de contrarrestar el aumento de los flujos migratorios. En el caso de El Salvador son más de setecientas personas las que se calcula tratan de emigrar del país de manera ilegal cada día (CARECEN, 2007); según la Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, más de medio millón de hondureños ha emigrado entre 1990 y 2004 sin documentos y, en el caso de Guatemala, según un estudio realizado por Grande (2008) de cada mil guatemaltecos, casi ocho emigran hacia otro país.

De acuerdo con varios estudios (Hernández, 2005 y García *et al.*, 2008) la mayor parte de emigrantes son personas en edad productiva —15 y 64 años de edad— y con niveles intermedios de educación; lo que adquiere mayor relevancia si se considera que la región expulsa a una parte importante de sus trabajadores más calificados. Por otro lado, es preciso resaltar que una parte significativa de los efectos de la emigración se asocia con las remesas familia-

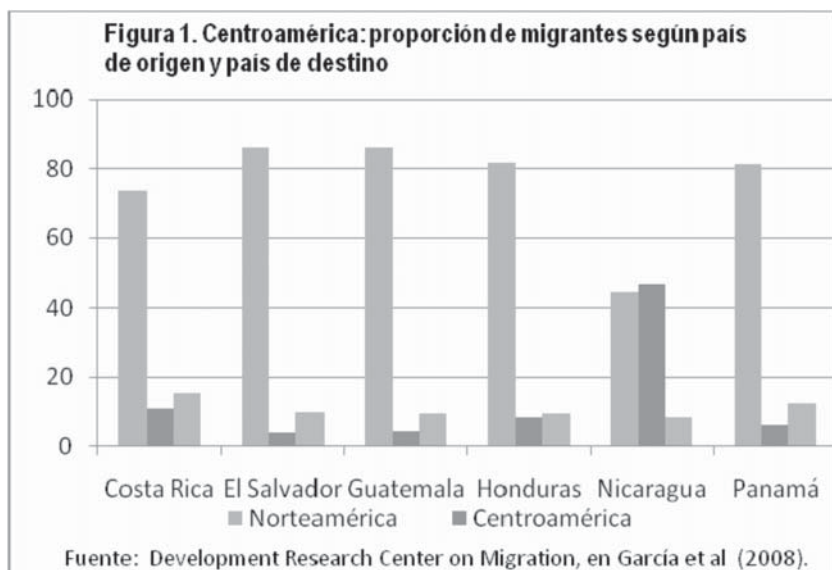
---

121 Hasta 2006, se calcula que casi cinco millones de centroamericanos viven fuera de la región (García, *et al.*, 2008).

122 Por ejemplo, en el caso de El Salvador, entre la década de los 80 y los 90 la emigración creció 307% (PNUD, 2005).

123 Muchos trabajadores nicaragüenses y hondureños, atraídos por el dólar, llegan a El Salvador para laborar principalmente en actividades agrícolas relacionadas con la zafra de la caña de azúcar, la construcción y la recolección de café.

res. Su importancia se manifiesta en diversas dimensiones. Sin embargo, una de las más relevantes está relacionada con la dimensión económica y principalmente macroeconómica en los países receptores a nivel general (entre otros aspectos, representan 22,3% del PIB real en El Salvador; más de 10% del PIB en Guatemala y más de 15% en Honduras).



Otro impacto importante de las remesas se da en una dimensión social; en concreto, tienen un efecto sobre la situación de pobreza de sus receptores. Diversas investigaciones (Hernández, 2005 y García *et al.*, 2008) reflejan que sin tal apoyo económico, la pobreza de los hogares en Centroamérica sería mayor. Aunque las remesas son solo un paliativo, la disminución de los hogares pobres es fundamentalmente el resultado del esfuerzo de la población migrante, más que el de las políticas implementadas por los gobiernos en los últimos años (Hernández, 2005). Sin embargo, como se ha señalado, con la crisis actual se espera que el crecimiento de las remesas sea menor al registrado en períodos anteriores, lo que tendría serias repercusiones para sus receptores, si se considera que una parte de estas ayudas son utilizadas en educación y salud.

---

Con la crisis internacional la situación de los emigrantes en los Estados Unidos podría verse afectada seriamente, pues allí la tasa de desempleo ha aumentado de 4,9% a 8,5% (CEPAL, 2009a) y muchos ya se han visto afectados al perder sus viviendas. Asimismo, algunas leyes migratorias se han endurecido. Por lo tanto, la crisis puede tener un impacto tanto sobre aquellos que trabajan legalmente como sobre los que lo hacen de forma ilegal. En este sentido, la situación podría ser más difícil para quienes traten de insertarse en el mercado laboral en el extranjero por primera vez.

## **Medidas gubernamentales ante la crisis internacional<sup>124</sup>**

Los gobiernos centroamericanos han reaccionado con el anuncio e implementación de algunas medidas para tratar de aminorar los efectos de la crisis internacional. Estas varían de país a país y están relacionadas con aspectos económicos (especialmente ampliación del presupuesto) y algunos de índole social (como programas compensatorios). Dichas medidas responden a la capacidad financiera de los países para llevarlas a cabo. Naciones como Nicaragua, Honduras y El Salvador están recurriendo al financiamiento externo para implementar sus programas medidas en distintas áreas. Algunos países también parecen contar con cierta ventaja para poner en práctica sus programas compensatorios (Costa Rica, al recuperar la Caja del Seguro Social y Panamá, al contar con los ingresos del Canal, CEPAL, 2009b).

La mayoría de los países ha anunciado medidas asociadas con la política monetaria y financiera, fiscal, cambiaria y de comercio exterior; políticas sectoriales así como sociales y laborales. Sin embargo, hasta marzo de 2009, solo cuatro países han proclamado medidas de política social (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua) y dos de ellos medidas relacionadas directamente con el empleo (Costa Rica y Nicaragua). Algunas de las medidas más importantes en el área fiscal, financiera y sectorial son:<sup>125</sup>

---

124 Las medidas presentadas en este trabajo se refieren a las anunciadas por los gobiernos antes de marzo de 2009. La mayor parte de los países centroamericanos cambiará de gobierno nuevamente entre el año 2009 y 2010, por lo que algunas de estas medidas podrían cambiar o sustituirse por otras.

125 A partir de CEPAL (2009b). La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009.



## Costa Rica:

- Plan Escudo: de protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional. El plan tiene cuatro pilares: las familias, los trabajadores, las empresas y el sector financiero.
- Trámite de un préstamo por quinientos millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a fin de fortalecer la capacidad del banco central para respaldar a los bancos nacionales.
- En agosto de 2008 el gobierno presentó un presupuesto extraordinario por un monto de noventa millones de dólares. El presupuesto incluía 1,4 millones de dólares para el subsidio de combustibles a pescadores, además de gastos en materia de salud, educación y seguridad, entre otros.
- En el primer semestre del año también fue aprobado un presupuesto de treinta y cinco millones para hacer frente a la crisis que pudiera generar el aumento internacional del precio de los alimentos.
- Política fiscal expansiva con la cual se incrementarán los gastos en inversión pública mediante préstamos externos y la concesión de obra pública.
- En el marco del Plan Escudo se anunció que el sector público invertirá un monto equivalente a 5% del PIB, destinado a la infraestructura educativa y a la construcción y rehabilitación de carreteras. Gran parte de esta inversión dependerá de la aprobación de un crédito de ochocientos cincuenta millones por parte del BID.
- Establecimiento del Plan Nacional de Alimentos que incluye políticas de desarrollo productivo.
- Incremento del monto máximo del bono familiar de vivienda.
- Apoyo económico a jóvenes que deseen desarrollar proyectos productivos y requieran un capital inicial.
- Recursos por cuatrocientos millones de dólares para crédito a pequeños productores y comerciantes afectados por la situación internacional.

- 
- Negociación con bancos para que reduzcan la tasa de interés para préstamos destinados a la micro, pequeña y mediana empresa.

El Salvador:

- El BID aprobó un préstamo por cuatrocientos millones de dólares bajo el Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento al Banco Central de Reserva de El Salvador ante las restricciones de liquidez observadas en los mercados financieros mundiales.
- En noviembre de 2008 se acordó un crédito con el BID y el Banco Mundial por seiscientos cincuenta y tres millones para reestructurar la deuda en eurobonos (emitidos tras los terremotos de 2001) que vencen en 2011.
- Se otorgaron subsidios generalizados a toda población al consumo de energía eléctrica, agua y gas licuado, y al transporte público, por un monto de cuatrocientos millones de dólares (1,8% del PIB). Para 2009 se prevé focalizar estos apoyos.
- En Guatemala, solo se identifican políticas monetarias y financieras, así como algunas medidas de política fiscal, dentro de las que influyen en aspectos sociales principalmente las siguientes:
- Proyecto de reforma de los impuestos sobre la renta que se aplicaría en forma gradual.
- Se priorizará el gasto en infraestructura física y social, con uso intensivo de mano de obra.
- En febrero de 2009 se aprobaron cinco préstamos externos que totalizan novecientos cincuenta millones orientados a financiar diversos programas de desarrollo.

## Honduras<sup>126</sup>

- El gobierno implementó una serie de medidas sobre todo en el sector urbano, para subsidiar el combustible y estabilizar los precios de los alimentos a mediados de 2008.
- En enero de 2009, el Congreso Nacional aprobó un nuevo decreto sobre la exención de impuestos sobre la renta para los empleados que ganan menos de siete mil novecientos cuarenta al año. Este decreto entró en vigencia en el año fiscal 2009.
- Se prevé acelerar la ejecución de la inversión pública para preservar el crecimiento y generar empleo, particularmente en el área de infraestructura de carreteras y energética, así como ampliar el monto de inversión pública a \$750 millones.
- Diseño y ejecución de medidas de estímulo a la actividad productiva sostenible en los municipios de mayor pobreza.

## Nicaragua:

- Programa de defensa de la producción, el crecimiento y el empleo 2009.
- Se ampliarán las transferencias a las familias que viven en los municipios más pobres.
- Se destinarán trescientos millones a infraestructura vial, escolar y de saneamiento.
- Se aumentó el gasto del gobierno central en materia social.
- Se redujeron o eliminaron temporalmente los aranceles de importación a diversos productos (aceite comestible, frijoles, pastas alimenticias y cebada, entre otros), con el objetivo de contrarrestar el aumento de los precios internacionales de los alimentos.

---

126 Estas son las medidas anunciadas por el gobierno antes del golpe de Estado del 28 de junio de 2009.

- 
- Se destinarán dieciocho millones para fortalecer el Programa Productivo Alimentario.
  - Se facilitarán y simplificarán los trámites de zonas francas para atraer inversión extranjera directa.

## Panamá

- El gobierno introdujo una nueva legislación que disminuye la tasa del impuesto a la renta de los trabajadores con un salario mensual por debajo de mil dólares. A partir de 2009 se beneficiarán los que ganen por debajo de dos mil quinientos dólares. Además, hay exenciones para el pago del impuesto sobre la renta para trabajadores con salarios inferiores de de ochocientos dólares al mes.
- El 21 de enero de 2009 se anunció un Programa de Estímulo Financiero, iniciativa gubernamental que cuenta con mil cien millones de dólares para estimular el crédito bancario para los trabajadores y para las empresas privadas. Los fondos provienen de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el BID y el Banco Nacional de Panamá (BNP).
- Las medidas de política social y laboral se resumen en la siguiente tabla. Como puede observarse solo Guatemala y Panamá no han anunciado medidas concretas en esta área.

**Tabla 2.**  
**Centroamérica: Medidas de política social y laboral**  
**anunciadas por los gobiernos**

<b>País</b>	<b>Programas sociales</b>	<b>Medidas relacionadas al empleo</b>
Costa Rica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento del gasto del gobierno central en material social. Parte de este gasto fue dirigido a subsidios para la compra de alimentos, al transporte y a la gasolina. También hubo mayor gasto social en educación y vivienda</li> <li>2. Ampliación del plazo (3 a 6 meses) de cobertura del seguro social a las personas que han perdido su empleo, así como a sus familiares cubiertos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utilización por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de recursos invertidos en títulos de deuda pública (TES) para cursos de capacitación dirigidos a jóvenes. Se duplicarán los cupos de formación para jóvenes desempleados que viven en condiciones de extrema pobreza en zonas urbanas.</li> </ol>
Honduras	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asignación presupuestaria que garantice la consolidación del Programa Mi Familia Progresiva, así como de otros programas de carácter social,</li> <li>2. Programa de subsidio a los gastos de alimentación y transporte.</li> <li>3. Incremento del presupuesto de programas como los de merienda escolar, matrícula gratis, de las escuelas comunitarias (en el área rural), paquete básico de servicios de salud, reforestación, bonos educativos, y subsidios al combustible y la energía eléctrica.</li> <li>4. Apoyo por un monto de \$ 159 millones destinados a viviendas sociales, pymes y otros sectores sociales.</li> <li>5. Ampliación de transferencias a las familias que viven en los municipios más pobres.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incremento del 10,7% del salario mínimo para trabajadores del área agrícola y no agrícola, excepto la maquila, debido a falta de consenso en una comisión encargada de decidir el aumento.</li> <li>2. Regularización del trabajo de tiempo parcial mediante reformas legales.</li> <li>3. En enero de 2009 se aprobó un nuevo salario mínimo de \$ 290 mensuales en las zonas urbanas y de \$ 215 mensuales en las zonas rurales.</li> </ol>

Nicaragua	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento del gasto del gobierno central en material social. Se otorgaron subsidios a la compra de combustibles, los cuales fueron focalizados para el transporte urbano colectivo.</li> <li>2. Apoyo y subsidios en materia de alimentos a través del fortalecimiento o lanzamiento del Programa Alimentos para el Pueblo y Programa de Distribución y Venta de Alimentos a Precio Justo.</li> <li>3. Transferencias a sectores vulnerables y de escasos recursos para amortiguar el alza de los precios de los alimentos y la energía.</li> <li>4. Mediante acuerdos con cámaras empresariales se buscaría abrir el mercado laboral a profesionales recién egresados de la universidad</li> <li>5. Capacitación a grupos de desempleados</li> </ol>	<p>El 25 de marzo de 2009 se anunció la puesta en marcha de reglas más flexibles para acceder al Programa para la Preservación del Empleo (o programa de paros técnicos) para que las empresas de los sectores más afectados puedan obtener apoyo. La flexibilización de las reglas se concretará en cuatro aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) se hace retroactivo el período de apoyo a noviembre y diciembre de 2008;</li> <li>ii) se extiende el programa para apoyar a empresas manufactureras de la construcción, productos electrónicos y autopartes por ser rubros particularmente afectados;</li> <li>iii) se elimina el trámite de registro y aprobación previa de las juntas de conciliación y arbitraje para poder dictaminar que una empresa se encuentra ante un paro técnico;</li> <li>iv) el programa no solo se limitará a los trabajadores que ganen entre uno y diez salarios mínimos, sino que la empresa podrá elegir hasta el 75% de la plantilla, con independencia del ingreso salarial.</li> </ol>
-----------	---	---

Fuente: CEPAL 2009b.

Las medidas adoptadas parecen estar diseñadas para contrarrestar efectos negativos de la crisis sobre todo a nivel económico, lo que también puede contribuir a mantener los avances que se han logrado en los últimos años en el área social, fundamentalmente en cuanto a la reducción de la pobreza e indigencia. Sin embargo, los efectos de la crisis no deberían ser una excusa para aumentar la flexibilización del mercado de trabajo, ya que esto influye de manera directa en la exclusión y el bienestar de las personas trabajadoras.

## **Consideraciones finales**

Las transformaciones relacionadas con las políticas de ajuste estructural y de estabilización económica, que impulsaron la reducción de la participación del Estado en la economía, la desregulación de esta, y la flexibilización del mercado de trabajo en diferentes formas, han tenido como principal efecto, en materia laboral, cambios en las formas de contratación; jornada laboral; horas extra; derecho a la sindicalización y las condiciones de trabajo relacionadas con los horarios, espacios físicos, seguro social, entre otros.

Estos cambios pueden contribuir en muchos casos a aumentar las condiciones de precariedad en el mercado de trabajo, así como la exclusión laboral en general. Como se ha señalado, el desempleo *per se* no constituye un problema real para la población centroamericana; es el trabajo informal o en sectores de baja productividad el que predomina en la región y en algunos casos emplea a más de 50% de la población ocupada. En el contexto actual, la posibilidad de que más personas pierdan su empleo formal es mayor que en los años anteriores a la crisis. Esto también podría contribuir a aumentar el número de personas sin cobertura de la seguridad social, cuyo número en la región ya es bastante elevado. Por esto, es necesario que los gobiernos cuenten con medidas que no solo garanticen un puesto estable, sino que también su calidad.

Con los efectos de la crisis en el mercado de trabajo, sobre todo con la reducción de la demanda de trabajo formal, las posibilidades de mejorar los ingresos de las familias disminuyen. Esto empeoraría si se suscitara otro aumento en los precios de la energía y de los alimentos, lo que podría influir en que más personas emigren —también podría acrecentar las pérdidas de una parte importante de la mano de obra más calificada de la región. Además, la persistencia en la desigualdad de ingresos continuaría limitando el acceso a la educación para muchas personas y, a la vez, a futuras oportunidades en empleos de calidad, con mejores niveles de remuneración. Lo anterior, aunado a

---

los fallos de la política social antes mencionados, tiene serias implicaciones a nivel social en cuanto a la profundización de la pobreza y la desigualdad.

Por otro lado, como se señaló anteriormente, para tratar de aminorar la situación de crisis en el área en su conjunto, se han propuesto medidas de política financieras, fiscales, sectoriales, sociales y laborales. Dentro de estas últimas destacan el incremento del gasto social del gobierno, la ampliación de la cobertura de la seguridad social a personas que han perdido sus empleos y algunos programas para brindar alimento a niños y niñas, así como el fortalecimiento de programa para las personas pobres, capacitaciones y aumentos en el salario mínimo. No obstante, la mayor parte de las medidas sociales señaladas están vinculadas a un solo país (Costa Rica); el resto no ha presentado un conjunto amplio en aspectos sociales. La mayor parte de países apunta principalmente a aliviar la crisis principalmente a partir de medidas de tipo económico, aun cuando las medidas de tipo social paralelas también podrían contribuir a tolerar la situación. Asimismo, a nivel general tampoco se observa que los países estén adoptando medidas que permitan mejorar las condiciones laborales en general. Las pocas por poner en práctica en esta área se limitan a capacitaciones o aumentos de salario mínimo, pero no se observa ninguna encaminada a mejorar la calidad de los empleos.

En este sentido, es importante señalar que algunas medidas parecen estar contribuyendo al aumento de la flexibilización del mercado laboral como se ha identificado al menos en el caso de Costa Rica. Como resultado, la crisis económica actual parecería estar siendo utilizada como un pretexto para profundizar dicha flexibilización, lo que solo traería más precariedad en las condiciones de vida de los trabajadores en el área centroamericana y limitaría el efecto de cualquier otra medida dedicada a disminuir los efectos negativos de la crisis.

Con la flexibilización del mercado de trabajo, los derechos laborales de salario, jornada de trabajo, vacaciones, entre otros, se verían modificados en perjuicio de los trabajadores y sus familias. El resultado es el ya se ha señalado: además de afectar las condiciones de vida de los trabajadores en general, la flexibilización traería consigo la contracción del mercado para las empresas. Aunque esto es perjudicial, hay empresarios interesados en que dicha contracción se intensifique por las ganancias que en el corto plazo podría generarles (Aseprola, 2009c).

En el contexto actual de crisis, en lugar de más políticas de corte neoliberal, debería considerarse la aplicación de unas que trasciendan el planteamiento keynesiano (Gouverneur, 2004); es decir, es fundamental mirar el crecimiento



económico ya que, por una parte, este no garantiza el pleno empleo y por otra, la reactivación de la producción y el consumo podría tener consecuencias graves en términos ecológicos; el problema del subdesarrollo no se resolvería; y la reactivación del crecimiento dejaría intactos los rasgos básicos del sistema que se encuentran a la raíz de los problemas endémicos del sistema capitalista (Gouverneur, 2004).<sup>127</sup>

Entre algunas de las medidas que considerar se encuentran la aplicación de impuestos a las ganancias (renta, transacciones financieras, etc.) y el cambio en la composición de los salarios (Gouverneur, 2004). Lo importante sería que ello implique inversiones de utilidad social como escuelas, centros de salud, entre otros lo que puede contribuir a dar respuesta a necesidades sociales no satisfechas. En cuanto a esto, es preciso señalar la relevancia que podría tener para la región centroamericana contar con estructuras tributarias progresivas, que posibiliten gravar más a quienes tienen mayores ingresos. Con el aumento esperado en el nivel de impuestos, el Estado puede apostarle a la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades sociales y que son accesibles para la mayor parte de personas.

Pero lo más importante es que esto permita generar las condiciones para lograr empleos de calidad; es decir, estables, que se realicen en condiciones dignas, con cobertura de seguridad social y libertad sindical, bien remunerado y con iguales oportunidades de acceso tanto para hombres como para mujeres y los más jóvenes que ingresarán al mercado laboral por primera vez. Esto supone, además, trabajar en conjunto para superar los fallos de las políticas sociales.

## **Bibliografía**

Alai (2007) Entrevista con Ariane Grau.

Aseprola (2009a) *“Flexibility”: The Labor Strategy of Free Trade. An Examination of Six Labor Rights in Guatemala.*

Aseprola (2009b) *“Flexibility”: The Labor Strategy of Free Trade. An Examination of Six Labor Rights in Costa Rica.*

Aseprola (2009c). Disponible en [www.aseprola.org](http://www.aseprola.org)

---

127 Desigualdad, exclusión social y demás perjuicios al desarrollo humano.

- 
- Boríssov *et al.* (1965) *Diccionario de Economía Política*.
- Carecen (2007) *Ocho años laborando por los migrantes salvadoreños. Noticia en línea*, disponible en <http://www.uca.edu.sv/virtual/comunica/archivo/may182007/notas/nota31.htm>
- CEPAL (2009) *Estadísticas de América Latina y El Caribe*. Disponible en: <http://websie.eclac.cl/>
- CEPAL (2008 y 2009) *Panorama social de América Latina 2008 y 2009*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009a) *Enfrentando la crisis. Istmo Centroamericano y República Dominicana: evolución económica 2008 y perspectivas para 2009*, CEPAL, México DF.
- CEPAL (2009b) *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009*, Quinta Cumbre de las Américas, CEPAL.
- Comisión Multidisciplinaria (2009) *Contrarrestando el impacto de la crisis internacional sobre la economía de los hogares salvadoreños*, San Salvador.
- García *et al.* (2008) “El desafío regional de no expulsar a la población”. En: *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José.
- Gouverneur, J. (2006) *Políticas económicas alternativas frente a crisis y desempleo*, Bélgica.
- Grande, R. (2008) *Migración y desarrollo: entre la oportunidad y la desigualdad. El caso de Guatemala*.
- Grau, A. (2005) “Reflexiones sobre la flexibilidad laboral”, presentación en Foro de Mujeres del INAMU.
- Hernández, M. (2005) *Exclusión laboral y emigración en El Salvador: efectos de las remesas familiares sobre la situación de pobreza de los hogares durante el período 1990-2004*, CLACSO-CROP.
- Montecinos, M., Dada, O. y Ochoa, M. (2000) *El impacto de los programas de ajuste estructural y estabilización económica en El Salvador*, Red Ciudadana por el Desarrollo.

- ONU (2008) *World Economic Situation and Prospects*. Disponible en [http://www.un.org/esa/policy/publications/wespmbn/sgnote\\_1.pdf](http://www.un.org/esa/policy/publications/wespmbn/sgnote_1.pdf) (consultado el 20 abril de 2009).
- OIT (2007) *Panorama Laboral 2007*, OIT.
- Palacio *et al.* (2009) *Elementos para entender la crisis mundial actual*, edición electrónica disponible en [www.eumed.net/libros/2009a/481/](http://www.eumed.net/libros/2009a/481/)
- Pérez Sainz, J. P. y M. Mora Salas (2004) “De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo”. En: *Revista Alteridades*, a. 14, no. 28, julio-diciembre, UAM, Iztapalapa, México.
- Pérez Sainz, J. P. y M. Mora Salas (2006) *Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina*. En: *Revista Mexicana de Sociología* [en línea], vol. 68 [citado 2010-08-08], disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32112601002>. ISSN 0188-2503.
- PNUD (2005) *Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2005: una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones*, PNUD, San Salvador.
- Roquebert, M. (2005) *Reformas laborales y acción sindical en Centroamérica*, Fundación Friedrich Ebert (FES), Ciudad Panamá.
- Regional Latinoamericana de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (Rel-UITA), disponible en <http://www.rel-uita.org>
- Sauma, P. (2007) ¿Hacia dónde va la política social en Centroamérica?, presentación en el **Seminario Internacional “Los Retos de las Políticas Sociales en Guatemala y Centro América”** [en línea], disponible en [www.url.edu.gt](http://www.url.edu.gt)
- Trejos *et al.* (2008) “El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes”. En: *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José.

---

# Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina

FRANCISCO PAREJA CUCALÓN

## Introducción

Desde antes del nacimiento formal del Estado-nación por el Tratado de Westfalia de 1648 la afirmación de la soberanía nacional, sinónimo de *independencia* en su manifestación externa (Borja: 1283), ha sido uno de los principales fines de la política de los Estados. A partir de mediados del siglo pasado, sin embargo, y con mayor velocidad a medida que se desenvuelve el proceso de globalización, se han venido conformando bloques regionales en todos los ámbitos geográficos del planeta como un recurso para salvaguardar grados de independencia frente a los grandes centros del poder económico, militar y político o bien, como la Unión Europea (UE), precisamente con la consecuencia de constituirse en uno de los centros de poder mundial. Es evidente la paradoja de esta doble evolución, en apariencia contradictoria, que supone ceder *voluntariamente* grados de soberanía en el marco de una comunidad política regional, con el fin de preservar o acrecentar niveles de independencia *vis à vis* los grandes centros de poder global.

Es un hecho por lo general aceptado, aunque lo sea a regañadientes, que la política económica ha perdido ostensiblemente grados significativos de autonomía nacional ante el proceso de globalización. Pero la política social es un ámbito en que todavía predomina una visión de soberanía del Estado a pesar de la gravitación que han asumido procesos como el de la Cumbre Social de

Copenhague o la Cumbre del Milenio y el seguimiento que diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas rutinariamente llevan a cabo en relación con el cumplimiento de los compromisos sociales asumidos ante la comunidad internacional. Persiste una evidente tensión entre la reivindicación de soberanía nacional para la política social y el *monitoreo* del desarrollo social y del cumplimiento de objetivos y metas sociales efectuado periódicamente por agencias internacionales.

No debe extrañar, por tanto, que esa tensión se encuentre también presente en los procesos de integración regional. En la UE no ha estado exento de polémica el ascendiente que gradualmente han venido adquiriendo las políticas sociales supranacionales o comunitarias, como lo atestiguan, por ejemplo, las reticencias que por mucho tiempo signaron la actitud inglesa con respecto a la Carta Social Europea. No obstante, el continente ha conseguido afianzar la validez de un enfoque supranacional o comunitario de la política social en temas como el empleo, las relaciones laborales y condiciones de trabajo, seguridad social, educación y capacitación, vivienda y salud, al punto de que en 2007 se asignaron 46 000 millones de euros a la política de cohesión, el rubro cuantitativamente más significativo del presupuesto de dicha organización (McCormick, 2008: 315).

En América Latina, particularmente en Suramérica, también se han venido impulsando en años recientes iniciativas de política social enmarcadas en procesos de integración regional que consisten en el intercambio de experiencias, la identificación de objetivos sociales comunes, la armonización gradual de indicadores e, incluso, la ejecución de algunos programas transfronterizos y transnacionales. Experiencias como las del MERCOSUR Social, la agenda social de la Comunidad andina o, más recientemente, los Consejos Suramericanos de Salud, Desarrollo Social y de Educación y Cultura, creados y actuantes en el marco de la UNASUR, son claras manifestaciones de esa tendencia.

Si bien el mero intercambio de experiencias de políticas sociales no puede considerarse sinónimo de una política social supranacional, la sistematización y replicación de buenas prácticas, la convergencia gradual de enfoques y metodologías, la armonización de indicadores, la adopción de objetivos y metas de desarrollo social compartidos, la ejecución de acciones de cooperación y coordinación en el ámbito de la salud y la implementación de programas y proyectos en zonas de frontera, apuntan en esa dirección. Esa ha sido la experiencia de la Comunidad andina desde que, a mediados de los años 90

---

del siglo pasado el Consejo Presidencial Andino declarara prioritario el tema social, pero con mayor intensidad y continuidad desde inicios de la presente década con el desarrollo de la agenda social andina y, en ese contexto, del Plan Integrado de Desarrollo Social. Esta es la experiencia que, por sus importantes implicaciones para las políticas públicas y la reflexión académica, se explora en este trabajo.

## **La integración andina**

Para justipreciar las posibilidades y limitaciones de una agenda social de la integración que contemple políticas sociales comunitarias es conveniente primero caracterizar la integración regional en nuestro continente y, sobre todo, en la subregión andina. También interesa examinar brevemente las etapas por las que ha transitado dicha integración<sup>128</sup> y la relación con la esfera de lo social articulada en cada una de ellas.

### ***Integración para el desarrollo***

En contraste con Europa, devastada por la guerra y el genocidio durante la primera mitad del siglo XX, para la cual consolidar la paz debía ser primordial objetivo de la unión, América Latina entiende la integración regional esencialmente como un instrumento para alcanzar el desarrollo.

Si bien la noción de “desarrollo” podría entenderse de manera intuitiva, conviene, detenerse un momento en ella.

Es conocido que el concepto de desarrollo admite visiones diversas y que ha experimentado una constante evolución sobre todo a partir, de los años 30 y 40 del siglo pasado. En un inicio se lo entendió como “crecimiento económico”, medido por la evolución del Producto Interno Bruto (PIB), y la atención de analistas y responsables de las políticas públicas giraba en torno de los factores que impulsaban el crecimiento económico y determinaban su volatilidad. Así, por ejemplo, los modelos neo-clásicos de Harrod y Domar identificaron al crecimiento de la fuerza laboral y al progreso técnico como los “motores” del

---

128 Seguimos, aunque no en todos sus detalles, la periodización propuesta por Germánico Salgado (Salgado, 2007).

crecimiento económico, mientras que la tradición post-Keynesiana de Joan Robinson y Nicholas Kaldor concentró su atención en el carácter desigual o irregular del desenvolvimiento económico de largo plazo y en las fluctuaciones cíclicas de la producción y el empleo en el corto (Eichner, 1979).

Al volverse evidentes en América Latina, las trabas al crecimiento económico y a la modernización productiva, social y política, provocadas por la heterogénea estructura económica y social, la supervivencia de vetustas instituciones y la dependencia externa, se desenvuelve, sobre todo a partir de los trabajos pioneros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), una visión más holística (o “estructuralista”, como a menudo se la denomina), sobre el desarrollo. Esta visión, más compleja, y también en lo posible menos ingenua que la antes comentada, a la vez que, necesariamente, menos “rigurosa” desde el punto de vista metodológico, ejerció una importante influencia en las políticas públicas de algunos países de la región latinoamericana a partir de la década de 1950. Fue, además, sin duda, factor determinante en la identificación de la integración regional como un instrumento necesario para superar algunas de las trabas al desarrollo.

En el ámbito académico, tanto de América Latina como en los institutos y centros de estudios latinoamericanos de Europa y los Estados Unidos, se observa a partir de la segunda mitad del siglo XX un constante enriquecimiento de enfoques y teorías acerca del desarrollo de nuestro continente o el carácter y determinantes de su subdesarrollo.

Fruto de ello hoy en día se entiende al desarrollo como un fenómeno complejo, de múltiples determinantes, en el cual las dimensiones económica, social, política, ambiental y cultural se entrelazan y sobredeterminan. Lo anterior conmina a emplear un enfoque “integrado” e interdisciplinario para captarlo debidamente, lo que deslegitimaría, en principio, referencias a una sola, cualquiera que esta sea, de las “dimensiones” del desarrollo. Podemos hacerlo, sin embargo, con la condición de no olvidar que el desarrollo es uno solo, y que referirse al “económico” o al “social”, se justifica únicamente por la necesidad de enfatizar determinados aspectos de este.<sup>129</sup>

---

129 El análisis de cada una de las dimensiones del desarrollo obliga a utilizar una disciplina científica específica (economía, sociología, etc.), lo que convierte al desarrollo de un enfoque verdaderamente integral en un desafío epistemológico de dimensiones titánicas. Marx sería, posiblemente, uno de los pocos grandes pensadores sociales que lo intentó.

---

La atención prestada a los aspectos sociales del desarrollo obedece a la persistencia de la pobreza, la marginación y la desigualdad social. Estos son problemas de dimensión y presencia mundiales, por lo que debería ser evidente que las perspectivas de enfrentarlos con éxito mejorarán de manera considerable si se dispone de un instrumento efectivo de unidad regional entre países similares y vecinos con el cual ejercer influencia en el escenario mundial y potenciar la cooperación y la coordinación requeridas a escala global. La cuestión de cómo un acuerdo de integración regional como el andino puede contribuir en el sentido señalado y, particularmente, de cómo se pueden articular políticas sociales que trasciendan las fronteras nacionales, cobra una singular importancia, y la relación entre integración regional y desarrollo social se convierte, asimismo, en un asunto de la mayor trascendencia.

La vinculación funcional entre integración y desarrollo está presente en los orígenes de la actual Comunidad andina.<sup>130</sup> Se partía de constatar que los mercados nacionales de los países andinos eran demasiado pequeños para sustentar dentro de sus fronteras el desarrollo competitivo de actividades productivas modernas, particularmente industriales. Tampoco se consideraba probable que la modernización productiva ocurriera a partir de las modalidades convencionales de vinculación con la economía global, dada la preponderancia de las exportaciones primarias, la volatilidad de sus precios y la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio, la dificultad para canalizar hacia actividades productivas modernas los excedentes generados por la exportación y el creciente predominio que sobre las corrientes mundiales de comercio ejercen las empresas transnacionales.

Fue, por tanto, propósito explícito de quienes suscribieron en 1969 el Acuerdo de Cartagena, tratado constitutivo de la unión andina, impulsar el desarrollo de los países miembros mediante la promoción de la industrialización a escala regional, la cual sustenta en un mercado ampliado y protegido, así como en una planificación comunitaria que se concretó a través de políticas

---

130 El Grupo Andino estuvo integrado en un inicio por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973 se incorporó Venezuela. Luego Chile lo abandonó en 1976 y Venezuela hizo lo propio en 2006. En 1996 se suscribió el Protocolo de Trujillo, a través del cual, entre otras reformas e innovaciones, se sustituyó al Grupo Andino por la Comunidad Andina, constituida por los Estados miembros y el Sistema Andino de Integración que, a su vez, agrupa a los diversos organismos supranacionales e instituciones intergubernamentales del proceso.



e instrumentos supranacionales.<sup>131</sup> No era su objetivo la simple expansión del comercio intrarregional, sino promover la transformación productiva (Salgado, 2007).

### ***Etapas de la integración andina y tratamiento de lo social***

En sus cuarenta años de vida la integración andina ha alternado entre etapas y momentos de crisis y renovación, letargo y reactivación, que han ido modificando su carácter. La Comunidad andina de hoy no es el Grupo Andino de antaño,<sup>132</sup> y a cada una de sus etapas y momentos corresponde una particular concepción sobre el desarrollo, así como sobre los contenidos sociales de la integración.

---

131 “Planificación comunitaria”, en este contexto, se refiere a la práctica de definir objetivos, metas e instrumentos para lograr los primeros y evaluar las segundas, formulados y acordados por instituciones intergubernamentales y organismos supranacionales o comunitarios de decisión. En el ámbito andino, las principales instituciones intergubernamentales son el Consejo Presidencial Andino (CPA), la Comisión (conformada por las autoridades nacionales de comercio e integración) y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, mientras la Secretaría General de la Comunidad Andina es un organismo supranacional, de carácter técnico, que no representa los intereses de ninguno de los países miembros, sino del conjunto de ellos. En el ámbito europeo, para establecer una comparación que puede esclarecer el asunto, la Comisión es un organismo supranacional, integrado por tecnócratas que no pueden recibir instrucciones de sus países de origen (la Secretaría General de la CAN es su equivalente andino), mientras el Consejo, conformado por representantes plenipotenciarios de los Estados miembros, es intergubernamental. Ambos, junto con el Parlamento Europeo, planifican y ejecutan las políticas comunitarias o supranacionales para el desarrollo del proceso de integración europeo. MERCOSUR, en nuestro medio, no cuenta con organismos supranacionales y, en esa medida, se aleja del modelo europeo.

132 Actualmente la Comunidad andina vive una de sus más profundas crisis. Con independencia de su desenlace, al momento difícil predecir, la validez de la integración como proyecto sigue enteramente vigente en América Latina, y la experiencia de cuarenta años del proceso andino enriquece sin duda el debate sobre los fines y contenidos de la integración regional.

---

Puede postularse como primera etapa el dinámico período de construcción institucional comprendido entre la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969 y el año 1976. La institucionalidad creada durante esos primeros años tuvo el propósito, ya señalado, de acelerar la transformación productiva de los países miembros mediante la promoción de la industrialización sustitutiva de importaciones a escala regional. La programación industrial<sup>133</sup> para el espacio regional y la creación del mercado ampliado<sup>134</sup> fueron sus principales instrumentos.

El protagonismo de la programación industrial y la conformación del mercado ampliado pueden hacer presumir una ausencia de preocupación por lo social en la etapa inicial de la integración andina. Sin embargo, ello no es así. Un examen cuidadoso de las propuestas técnicas formuladas durante esos primeros años por la Junta del Acuerdo de Cartagena, hoy Secretaría General, revela claramente una concienzuda consideración de objetivos y la evaluación de costos y beneficios sociales de propuestas alternativas. Estos hacían referencia a asuntos tan importantes como la generación de nuevas fuentes de empleo, evitar la destrucción innecesaria de plazas laborales, contrarrestar las consecuencias sociales de distorsiones del mercado —precios monopólicos, concentración regional de la renta, deficiente calidad del producto—, otorgar un tratamiento preferencial a los dos países de menor desarrollo relativo, Bolivia y Ecuador, programar la localización industrial para contribuir a una mayor integración nacional de cada país miembro y a la reducción de las grandes disparidades de desarrollo entre regiones (French-Davis, 1979).

A partir de 1976 el Grupo andino sufre una creciente pérdida de dinamismo, así como la proliferación de incumplimientos de las decisiones comunitarias, los efectos casi terminales del estallido en 1982 de la crisis latinoamericana de la deuda externa y, finalmente, la suscripción del Protocolo de Quito en 1987, que introduce las primeras modificaciones sustantivas al texto del Acuerdo de Cartagena, la consolidación normativa de un modelo de integración que era casi la antítesis del proyecto original.

---

133 La principal herramienta de la programación industrial fueron los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI): en 1972 se aprobó el PSDI metal-mecánico, en 1975 el petroquímico, y en 1977 el automotor.

134 La creación de comercio debía focalizarse preferentemente en productos industriales a fin de propulsar la transformación productiva y evitar que la integración terminara por ampliar y consolidar una estructura de comercio primario-exportadora.

El Protocolo de Quito representó una concesión sustancial a la tendencia librecambista que venía dominando el escenario político regional e internacional en los 80. Este es el período de “comercio administrado” entre los países andinos y, en contravía al sentido mismo de la integración, el de suspensión del proceso comunitario de liberación comercial y su reemplazo por convenios bilaterales de comercio. Paralelamente se trivializó la programación industrial hasta volverla estéril e intrascendente; se constató, como lo expresó Germánico Salgado, que “La tesis neoliberal... era y es incompatible con una integración regional como la del Grupo Andino de entonces” (Salgado, 2007: 34).

Al abjurar de manera tan flagrante la concepción y principios básicos que informaron el proyecto original de integración regional, el Grupo andino ponía en entredicho la visión de la integración como instrumento del desarrollo. Es esta también la época en que, al interior de los países miembros y en los organismos multilaterales de crédito, dominaban las prescripciones de política proclives a la desregulación de los mercados de bienes y de factores de la producción, el abandono de políticas sectoriales de desarrollo productivo, y la apertura comercial y financiera a la economía global sin *quid pro quo*.

No obstante, sería falso e injusto afirmar que, durante este período, la preocupación por lo social estuvo del todo ausente entre los países miembros; deben reconocerse como positivos: el abandono del principio de falsa “universalidad” en la provisión de servicios sociales básicos, práctica que beneficiaba a las capas medias en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad;<sup>135</sup> el

---

135 Se trata, posiblemente, de una afirmación un tanto polémica. Se entiende, por lo general, que los derechos sociales (o sea, los económicos, sociales y culturales) son universales y nadie debe ser excluido de su goce. Sin embargo, aun suponiendo una voluntad política positiva, el Estado, llamado a garantizar su vigencia, enfrenta limitaciones objetivas que obligan a jerarquizar y priorizar. La presión social de colectivos y movimientos sociales puede ser un factor muchas veces determinante en el resultado de ese proceso de jerarquización y priorización, y con frecuencia lo ha sido en nuestros países y no siempre en beneficio de los sectores más necesitados y vulnerables de la sociedad, quienes también son aquellos con una menor capacidad de presión social. Un ejemplo común de lo indicado, también de naturaleza polémica, es la “gratuidad” de la educación superior (usualmente aunada a la supresión o debilitamiento de requisitos académicos para su acceso), cuyo costo es la merma de recursos públicos para la educación básica, así como el sacrificio de la calidad académica de la propia educación superior. Por otra parte, la focalización (otro precepto posiblemente

---

impulso a la descentralización de las decisiones y gestión de las políticas sociales, tesis emparentada con el importante principio de “subsidiaridad”<sup>136</sup> en el contexto de los procesos de integración regional; y el énfasis en la eficiencia y en la eficacia del gasto social. Pero también cabe remarcar que la política social dejó de verse como instrumento de cambio para convertirse fundamentalmente en paliativo.<sup>137</sup>

Luego de un paréntesis de hibernación, prolongado hasta 1989/90, se puede discernir una tercera etapa de la integración andina. Esta arranca con la adopción de un “Nuevo Diseño Estratégico” en 1989, hoja de ruta de la nueva concepción plasmada en el Protocolo de Quito, a la vez que concreción de una positiva “politización” del Grupo andino al constituirse, en 1990, el Consejo Presidencial como máximo rector político del proceso de integración.

El nuevo modelo de integración —que puede caracterizarse como de “regionalismo abierto”, según la terminología puesta en boga en América Latina pocos años más tarde por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994)— se consolida jurídicamente con el Protocolo de Trujillo de 1996. La nueva institucionalidad adoptada, aparte de ratificar la creación del Consejo Presidencial Andino y constituir el Sistema Andino de Integración, conjunto articulado de los órganos e instituciones creados alre-

---

polémico) responde a la penuria de recursos públicos y a la necesidad de otorgar prioridad a los sectores más vulnerables de la sociedad. No se nos escapa, sin embargo, que el conocimiento del contexto en que se desenvuelven estos criterios de política será fundamental para emitir un juicio objetivo, pues no será lo mismo una política focalizadora en un contexto de cambio social general (en el cual, por ejemplo, puede ser necesario durante algún tiempo conceder subsidios, condicionados o no, a los sectores más pobres de la población) que focalizar la provisión de servicios sociales básicos como medida meramente paliativa, uno de cuyos resultados, intencional o no, puede consistir en distraer la necesidad y urgencia de un cambio social.

136 Principio desarrollado en el marco de la UE, según el cual las instituciones comunitarias (así como en el ámbito nacional el gobierno central) solo intervienen en asuntos en los que su actuación no puede ser suplida por actores nacionales (o regionales y locales en el ámbito nacional).

137 Esto se dio claramente en Bolivia, país en el que un eficiente Fondo Social de Emergencia (1986-1989) tuvo como fin principal contrarrestar, mediante la creación de empleos temporales para ejecutar pequeñas obras de infraestructura con impacto social, los efectos de las políticas de estabilización económica y de reestructuración productiva emprendidas a partir de 1985-86.

dedor del proceso de integración subregional, sustituye a la Junta del Acuerdo de Cartagena, integrada por tres miembros designados por los cinco Estados, por una Secretaría General unipersonal,<sup>138</sup> y otorga funciones legislativas al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Así este pasa a compartir con la Comisión<sup>139</sup> una función que antes correspondía en exclusivo a aquella.

En síntesis, el Protocolo de Trujillo consolida un modelo de integración más abierto al mundo, en el que pierde importancia relativa la protección arancelaria frente a terceros. Se trata también de una integración menos “técnica” y exigente en sus dimensiones comercial y económica (reducida relevancia del arancel externo común; ausencia de programación industrial y, en general, de políticas sectoriales; debilitamiento del esfuerzo por armonizar las políticas económicas), pero enriquecida con la incorporación de nuevos temas, entre los cuales sobresalen los sociales y los ambientales, esta vez de manera explícita y no ya como apéndices de la integración económica y comercial.<sup>140</sup>

Conviene describir someramente algunas de las innovaciones introducidas por el Protocolo de Trujillo a la institucionalidad regional andina, en vista de las implicaciones que aquellas han tenido para el desarrollo de la dimensión social de la integración.

- 
- 138 La Secretaría General —como antes la Junta del Acuerdo de Cartagena, ambas con sede en Lima—, cuenta con un cuerpo técnico permanente de alrededor de cincuenta funcionarios.
- 139 La Comisión del Acuerdo de Cartagena, órgano legislativo de la Comunidad andina, está compuesta por los representantes plenipotenciarios de los Estados miembros. Desde un inicio, sus integrantes han sido los ministros responsables del comercio internacional, o bien los subsecretarios de Cancillería responsables de la política comercial, en atención a la prioridad que durante muchos años le fue otorgada a las negociaciones para fundar el mercado ampliado. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, creado en 1996, también con facultades legislativas, generalmente se ocupa de asuntos no comerciales, lo que, como se argumenta en el texto, ha facilitado el enriquecimiento temático de la integración andina.
- 140 Interpretaciones suspicaces atribuyen la incorporación de temas ambientales y sociales a la ausencia de una firme decisión política para avanzar en la integración económica. Esta apreciación, que no compartimos plenamente, tiene sin embargo el mérito de subrayar que la integración comercial y económica constituye el eje fundamental, sin el cual no es posible avanzar hacia niveles superiores de la integración.

---

En primer término destaca la “politización” de la Comunidad andina, ya mencionada, que conlleva la consolidación del Consejo Presidencial como máximo rector político del proceso de integración. No es casual, por ejemplo, que el Consejo se pronunciara por enfatizar los aspectos sociales de la integración precisamente en 1995, año de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995). Al acordar en septiembre de ese mismo año nuevos lineamientos estratégicos para la integración, el Consejo Presidencial Andino manifestó que “[h]asta hoy, nuestro proyecto de integración ha privilegiado los asuntos de carácter comercial, habiendo llegado el momento de diversificar sus áreas de atención ampliando su cobertura hacia los aspectos de orden social.” (VII Consejo Presidencial Andino, 1995: 15-16).

Sería sin duda interesante y revelador conocer los motivos que indujeron a los cinco jefes de Estado a decidirse en esa fecha por incorporar, de manera explícita, objetivos de orden social, ya no solo instrumentales, al proceso de integración. Podría decirse que ello obedeció, como suele suceder con muchas resoluciones adoptadas por el poder político, a un complejo de determinantes y consideraciones antes que a una única causa. A modo de hipótesis cabría postular como causales a la preocupación que suscitaban los efectos sociales y políticos de la “década perdida” iniciada en 1982/83, así como también a un saludable afán por guardar coherencia con los compromisos asumidos poco antes con la comunidad internacional en la Cumbre de Copenhague. Pero también hay que admitir como probable motivación la necesidad de dotar de contenidos sustantivos a un proceso de integración que, pese al debilitamiento de sus objetivos económicos, seguía viéndose relevante para los Estados andinos desde una perspectiva política y estratégica.

Sea como fuere, otra consecuencia destacable de esta “politización”, sobre todo por el potencial que aún promete, se deriva del hecho de que las directrices emitidas por el Consejo presidencial representan compromisos recíprocos asumidos al más alto nivel político, incorporados en documentos públicos y, por tanto, sujetos, al menos potencialmente, a la evaluación de otros actores políticos y sociales. La integración puede así ir dejando de ser ámbito exclusivo de un cenáculo cerrado de expertos y técnicos y tender a convertirse en un proceso abierto al escrutinio público, lo que entrañaría una predisposición favorable a la participación de actores sociales en el proceso de integración.

La otra innovación de la nueva institucionalidad cuyas consecuencias interesa destacar es la atribución de facultades legislativas al Consejo de cancilleres. El debilitamiento del modelo “duro” de integración a raíz de la opción por el

“regionalismo abierto”, al relativizar el peso de los aspectos más técnicos de la integración comercial y económica, contribuyó a que se tuvieran en cuenta otros temas. Pero es difícil imaginar que esa “oportunidad” pudiera haber sido aprovechada por representantes plenipotenciarios por lo general vinculados con los ministerios de comercio. El papel protagonista que pasó a ocupar el Consejo de cancilleres, si bien subordinado al presidencial, fue determinante en la adopción de una agenda multidimensional para la integración andina.

Es también digno de subrayar la proliferación de instancias intergubernamentales para la coordinación de políticas que se observa a partir de mediados de la pasada década. Aunque sin dotarlos de competencias legislativas, el Consejo de cancilleres ha constituido en años recientes los Consejos andinos de Ministros de Trabajo, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Educación y Cultura,<sup>141</sup> con lo que ha ampliado el ámbito de la estructura gubernamental vinculado al proceso de integración. Se trata de un desarrollo con un gran potencial de enriquecimiento y profundización de la integración, siempre que se dote a estas instancias de la correlativa potestad para incidir de manera efectiva en los contenidos y en la dirección del proceso de integración.

## **El desarrollo de la agenda social andina**

Es durante la tercera y más reciente etapa de la vida de la Comunidad andina que se gesta la mayor parte de su agenda social. Como queda señalado, en 1995, a propósito de la adopción de nuevos lineamientos estratégicos para la integración, el Consejo presidencial evidenció un claro interés por sus aspectos sociales, ya no como apéndices de la integración comercial y económica, sino como fines válidos en sí mismos. Ese año permite demarcar, por tanto, el comienzo de un emprendimiento que se encuentra todavía en pleno proceso de construcción: el desarrollo de la dimensión social de la integración andina.

---

141 Los ministros de salud andinos, más los de Chile y Venezuela, coordinan sus actividades en el marco del Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue, el que a su vez, como organismo parte del Sistema Andino de Integración, mantiene estrechos vínculos con la Secretaría General de la CAN, con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y con los Consejos Andinos de Ministros de los demás sectores sociales.

---

## ***Antecedentes***

Como se argumentó al inicio de este trabajo, la integración andina fue entendida desde sus orígenes como un instrumento para impulsar el desarrollo de los países miembros. No debe sorprender, por tanto, que a través de normas, resoluciones y algunas acciones iniciales se pusiera de manifiesto el interés por la cooperación en temas sociales entre los Estados miembros, junto con el inevitable énfasis otorgado a la liberación comercial recíproca y a la promoción y programación productivas a escala regional.

Así, por ejemplo, el tratado constitutivo del Grupo andino proclama como último objetivo de la integración el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y contempla la ejecución de actividades concretas de cooperación en el ámbito de las políticas sociales con el fin de contribuir a ese propósito. Para ello establece los llamados “convenios sociales”, Andrés Bello, Hipólito Unanue y Simón Rodríguez, en los ámbitos de la educación y cultura, la salud y lo sociolaboral respectivamente.<sup>142</sup>

Pero es a partir de mediados de la década pasada cuando se gesta de manera sistemática la agenda social de la integración andina. Ya se mencionó el pronunciamiento presidencial de septiembre de 1995, al que le siguen numerosas resoluciones y directrices que confirman el interés del Consejo presidencial por lo social y guían el desarrollo paulatino de esta dimensión. Así, en su reunión ordinaria de 1999 dicho consejo alude por primera vez de forma explícita a una agenda social de la integración y dispone su desarrollo. Al año siguiente elabora un programa de actividades específicas para iniciar su ejecución y, en 2001, comienza la formulación de un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS). A partir de este último año se acelera el desarrollo de la agenda social con la expedición de normas comunitarias (Decisiones del

---

142 El Convenio Andrés Bello ya no forma parte de la Comunidad andina, aunque mantiene estrechos vínculos con ella. Actualmente sus miembros son, además de los cuatro países de la Comunidad andina: Argentina, Cuba, Chile, España, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. El Convenio Hipólito Unanue, hoy Organismo Andino de Salud, que sí compone el Sistema Andino de Integración, tiene también entre sus miembros a Chile y Venezuela. El Convenio Simón Rodríguez se encuentra inactivo desde 2001, a raíz de la suscripción de su Protocolo Modificadorio por el que se constituye como un organismo tripartito y paritario (empleadores, trabajadores y Estado). Está pendiente la ratificación de Colombia para su entrada en vigencia.



Consejo de cancilleres), la formulación de programas y proyectos y la creación de instancias institucionales para ejecutarlos.

Por tanto resulta pertinente presentar una relación ordenada de los principales componentes de la agenda social andina tal como se encuentra estructurada, para luego ensayar una síntesis analítica sobre el significado y perspectivas para el desarrollo de políticas sociales supranacionales de la experiencia de la Comunidad andina.

### ***Los ejes de la agenda social andina***

Es posible sistematizar las diversas normas, programas, proyectos y acciones de carácter social de que hoy en día dispone o ejecuta la Comunidad andina ordenándolos en tres grandes acápite: 1) aspectos sociolaborales de la integración económica, 2) promoción del desarrollo social y 3) participación ciudadana en el proceso de integración.<sup>143</sup>

*Aspectos sociolaborales de la integración económica.* Según se dijo, con la adopción del Nuevo Diseño Estratégico de 1989, se dio inicio a la tercera y más reciente etapa del proceso andino de integración, según la periodización aquí propuesta. En el año señalado los jefes de Estado se comprometieron a completar el establecimiento del Mercado Común Andino hasta 2005. Su concreción supone, además del pleno funcionamiento de una zona de libre comercio y un arancel externo común, la libre movilidad y residencia de ciudadanos de los países andinos en el espacio comunitario a fin de posibilitar la conformación de un mercado laboral regional, aspecto fundamental de uno de tipo integrado.

---

143 El ordenamiento que se expone a continuación es de nuestra responsabilidad y no reproduce necesariamente la taxonomía vigente en la Comunidad andina, tal como lo presenta el actual programa de trabajo de la Secretaría General. Creemos, sin embargo, que describe los componentes y objetivos de la agenda social con mayor claridad y fidelidad para nuestros propósitos que el descrito en el programa oficial.

---

Aunque el plazo acordado no se cumplió y el objetivo de instaurar un mercado común estricto ha sido suspendido,<sup>144</sup> las autoridades andinas no abandonaron la adopción de acuerdos para liberalizar la movilidad de las personas. Es así que las normas comunitarias para hacer posible la migración y contratación de trabajadores con relación de dependencia se concretaron con la expedición, en 2003 y 2004, de sendas normas comunitarias referidas a la migración laboral y a la seguridad social de los trabajadores migrantes entre países andinos.

La primera de ellas, denominada “Instrumento Andino de Migración Laboral” (Decisión 545 del año 2003), regula la movilidad y residencia de los trabajadores del área dentro del espacio comunitario. Es parte del propósito más general y ambicioso de flexibilizar progresivamente las normas nacionales sobre migración de trabajadores, empresarios, turistas, estudiantes y ciudadanos en general, pero circunscribe por ahora su ámbito de aplicación a los trabajadores con relación de dependencia, paso inicial necesario para constituir un mercado laboral regional.

La segunda de las normas sociolaborales adoptadas por la Comunidad andina con directa relevancia para el establecimiento del mercado común es el “Instrumento Andino de Seguridad Social” (Decisión 583) adoptado en 2004. Su finalidad es garantizar la protección social de los trabajadores migrantes, al asegurar su derecho a percibir prestaciones de seguridad social en el país de destino, y a conservar los derechos ya adquiridos en el país de origen lo cual obedece al principio de “trato nacional” —los mismos derechos y obligaciones que asisten a los nacionales.

Por último, es pertinente mencionar también en este contexto una tercera norma que, si bien no es estrictamente necesaria abona a la armonización de la legislación laboral de los países miembros. El “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” (Decisión 584 del año 2004) se sustenta en el concepto de trabajo “digno” o “decente” propugnado por la OIT, y constituye un importante paso hacia la concreción de una normativa sociolaboral

---

144 La Comunidad andina ha logrado consolidar su zona de libre comercio y adoptar un arancel externo común incompleto. Eso permite hablar de un “mercado ampliado” andino con perspectivas de evolucionar hacia uno común estricto en la medida en que se concreten al menos: la eliminación de trabas para-arancelarias al comercio recíproco de mercancías y servicios, la culminación del proceso de establecimiento de una estructura arancelaria común frente a terceros, la armonización de políticas económicas, la libre movilidad de capitales y el desarrollo de un mercado laboral regional.

andina basada en la plena vigencia en todos los países miembros de los llamados “derechos fundamentales de los trabajadores” conforme a lo acordado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo en 1998.<sup>145</sup>

Aunque estas tres normas sociolaborales son instrumentos necesarios para el mercado común, especialmente las dos primeras, en este trabajo interesa sobre todo subrayar su contribución a la gradual configuración de políticas regionales o supranacionales sobre las materias a que se refieren. Demuestran claramente que la adopción de políticas sociales comunitarias relativas al ámbito laboral es una consecuencia ineludible de la puesta en marcha de un proceso de integración regional.

*Promoción del desarrollo social.* En 2001 el presidencial andino dispuso la elaboración de un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) para enfrentar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, y encargó su elaboración a los Ministros de Bienestar Social, Educación, Salud, Trabajo y Vivienda. Aprobado mediante Decisión 601 en septiembre de 2004 es, hasta la fecha, el programa de mayor envergadura de la agenda social andina.

Su propósito es promover la cooperación y coordinación de políticas y acciones entre los países miembros, así como la ejecución de proyectos de alcance regional, con el fin de agregar valor a las políticas nacionales contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad social en el marco de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para coordinar, nacional y regionalmente, y supervisar la ejecución del Plan, el Consejo de cancilleres constituyó de manera previa el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social.<sup>146</sup>

---

145 Según la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, son de cumplimiento obligatorio los Convenios 29 (sobre trabajo forzoso u obligatorio), 87 (sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación), 98 (sindicación y negociación colectiva), 100 (igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por trabajos equivalentes), 105 (abolición del trabajo forzoso), 111 (no discriminación en materia de empleo y ocupación), 138 (edad mínima de admisión al empleo) y 182 (prohibición de las peores formas de trabajo infantil).

146 Integrado, según lo dispuesto por la Decisión 592, por los ministerios u organismos que cada gobierno designe para esa función. Actualmente son sus miembros: el Ministerio de Trabajo de Bolivia, el Ministerio de la Protección Social de Colombia, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú. Chile, en su calidad de Estado miembro asociado de la Comunidad andina, designó al Ministerio de Planificación para integrar el Consejo.

---

El PIDS se articula en torno a tres líneas de trabajo: la cooperación técnica en políticas sociales entre los Estados miembros de la Comunidad andina; el seguimiento y evaluación conjuntos de objetivos y metas sociales compartidos; y la ejecución de programas y proyectos comunitarios de alcance regional referidos a una amplia gama temática (sociolaborales, salud, educación, interculturalidad, desarrollo rural, seguridad alimentaria, aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, preservación y gestión de fuentes compartidas del agua y desarrollo social en zonas de frontera).

Para los fines de este trabajo importa destacar dos cuestiones referidas al PIDS. La primera es que para viabilizar la segunda línea de trabajo mencionada, el Plan contempla la armonización de un conjunto de indicadores sociales para hacerlos comparables y compatibles. Se ha avanzado hasta el momento en la creación del Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN), así como en la selección inicial de treinta y un indicadores sociales considerados prioritarios, quince de los cuales se refieren a los objetivos del Milenio, que están siendo armonizados bajo la coordinación técnica del Comité Andino de Estadística. Ello ha supuesto, entre otros acuerdos y tareas, la homologación de definiciones operativas de varios indicadores utilizados en las encuestas de hogares, así como la sincronización de las mencionadas encuestas y de los censos nacionales.

La segunda cuestión por resaltar es que el contenido de los programas y proyectos de ejecución comunitaria se refiere sobre todo a la formulación de estrategias o políticas comunitarias sobre los temas o asuntos de que tratan. Si bien el Plan contempla algunas acciones concretas o en terreno en el contexto de algunos de los programas y proyectos (como, por ejemplo, en el programa de desarrollo rural), muchas de estas tienen carácter piloto o demostrativo y su contribución apunta más al intercambio de experiencias y criterios de política que a un impacto directo y cuantitativamente significativo sobre la realidad social.

Mediante la implementación simultánea de estas tres líneas de trabajo, el PIDS busca impulsar el desarrollo de estrategias y políticas comunitarias en torno a cada uno de los temas mencionados, y coadyuvar a la continuidad de las políticas sociales nacionales en la medida en que la asunción de compromisos formales con otros Estados participantes en un proceso de integración refuerce la estabilidad de las políticas.

*Participación ciudadana en el proceso de integración.* Puede señalarse al año 1998 como el punto de arranque de este tercer eje de la agenda social, el de la am-

pliación de la participación de la sociedad en el proceso de integración. Sus antecedentes se encuentran en los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial, entidades creadas al inicio del proceso andino de integración para canalizar el diálogo con los gremios empresariales y las organizaciones sindicales, actores considerados a la sazón estratégicos para concretar el modelo original de integración.

Pero la etapa más reciente está marcada por la intención política de incorporar también a otros actores sociales en el proceso de integración. Es así como en el año señalado, los presidentes instruyeron al Secretario General de la CAN para “que presente al Consejo Andino de Relaciones Exteriores... una propuesta de participación organizada de la sociedad civil en la construcción de la CAN, la cual deberá ser complementaria a la participación empresarial y laboral.” (X Consejo Presidencial Andino, 1998: 8).

¿A qué responde este interés por ampliar la participación de ciudadanos organizados en el proceso de integración?

Antes de ensayar una respuesta a esta pregunta retórica es necesario precisar que el Acuerdo de Cartagena faculta a la vez que limita la participación de la sociedad en el proceso. Esto es, contempla la presencia de representantes de organizaciones empresariales y sindicales, pero restringe su participación a la emisión de opiniones a solicitud de la Secretaría general y los órganos legislativos (Comisión y Consejo de cancilleres) o por propia iniciativa. No existe obligación de requerir sus opiniones por parte de los órganos pertinentes, y tampoco son aquellas vinculantes ni, tan siquiera, de obligada consideración.

Hecha esta salvedad necesaria, cabe ensayar una explicación del interés de las más altas autoridades andinas por ampliar la participación, aun con las limitaciones anotadas, a otros sectores de la sociedad organizada.

Hay que advertir, en primer lugar, que existe conciencia entre los responsables políticos sobre el déficit informativo de que adolece la integración en los países andinos. No solo hay poco interés en el ciudadano común, sino además existe poca información, a pesar de la abundante retórica discursiva existente, un tanto desgastada por tan socorrida. A diferencia de Europa, en la que se percibe una creciente conciencia de ciudadanía europea, en América Latina, y en los países andinos, la integración no pasa todavía de ser una aspiración utópica en la conciencia general. Esta percepción contrasta con una realidad

---

en la que son innegables los logros alcanzados, aun si resultan insuficientes en función del tiempo transcurrido, el esfuerzo desplegado y el capital político invertido.

Ante semejante déficit informativo y de interés ciudadano, resulta comprensible el interés por incorporar de alguna manera al proceso de integración a diversos sectores de la sociedad organizada, sobre todo si se tiene presente que para esas fechas el debilitamiento de la integración “dura” o “exigente”, comercial y económica, había dado paso a la incorporación de temas sociales y ambientales.

Y es justamente el enriquecimiento temático de la integración andina a partir de mediados de la pasada década, el que provee una segunda explicación para la decisión presidencial de ampliar la participación. Al añadirse otros temas, particularmente sociales y ambientales, se hace necesario contar con algún grado de participación de quienes los desarrollan más allá del ámbito gubernamental. Puede afirmarse que la participación de nuevos actores sociales, a través de sus organizaciones, se vuelve posible y necesaria al enriquecerse, desde el punto de vista de los tópicos, la agenda de la integración.

Por último, no puede descartarse el positivo ascendiente que la exitosa evolución de la UE ejerce sobre los tomadores de decisiones en la Comunidad andina. La integración de la región se inspiró en el modelo europeo, sobre todo en los primeros años de construcción institucional y formulación de políticas, y siempre ha estado presente dicho referente como paradigma de la integración regional. La participación en Europa de diversos grupos de interés de la sociedad, en principio para observar y hacer un seguimiento del proceso y, recientemente y cada vez más, para participar de manera activa en la toma de decisiones, sin duda repercute en la integración andina. Ejemplos de ello son el apoyo que prestan al Consejo Laboral Andino algunas organizaciones sindicales españolas, la amistosa presión que ejerce el Consejo Económico y Social Europeo para la constitución de un Consejo Económico y Social Andino, la cooperación técnica y financiera prestada por la Comisión Europea a la Comunidad Andina para apoyar la constitución de redes regionales de organizaciones sociales no gubernamentales, etc.

Al margen de si las explicaciones ofrecidas dan o no cuenta satisfactoria de los motivos para el desarrollo de este importante componente de la agenda social andina, lo cierto es que en los últimos años se han creado algunos consejos consultivos y mesas de trabajo conformados por representantes de organiza-

ciones y movimientos sociales. Además se ha creado o decidido crear, según el caso: la Mesa de trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas (2002), la Mesa de trabajo sobre derechos de los consumidores (2003), el Consejo consultivo de autoridades municipales (2005) y el Consejo consultivo de pueblos indígenas (2008: en sustitución de la Mesa de Trabajo que no logró instalarse).

Conviene detenerse en la creación de la Mesa indígena, hoy Consejo consultivo, como instancia formal de consulta con las organizaciones indígenas, en vista de la significativa presencia en la Comunidad andina de descendientes de los pueblos originarios, sobre todo en Bolivia, Ecuador y Perú.

La *Declaración de Machu Picchu*, suscrita por los presidentes andinos en 2001, destaca la estrecha relación existente entre democracia, pobreza y derechos colectivos de los pueblos indígenas. Asimismo, reafirma la naturaleza multicultural y pluriétnica de las naciones andinas y reconoce que

...la situación de pobreza y extrema pobreza... afecta mayoritariamente a las poblaciones indígenas...” (Consejo Presidencial Andino, 2001). Para promover la participación activa de las poblaciones indígenas los presidentes decidieron crear “...una mesa de trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas en el marco institucional de la Comunidad Andina de Naciones, con la participación de las organizaciones indígenas, organizaciones de derechos humanos, de la sociedad civil y representantes de cada uno de los estados miembros...” (Consejo Presidencial Andino, 2001).

Finalmente, está acordada la conformación del Consejo Económico y Social Andino antes mencionado, así como un Consejo consultivo de pueblos afroandinos, una Red Académica Andina y de Organizaciones Sociales (RA-AOS), e instancias de participación de organizaciones representativas de los comunicadores sociales, jóvenes, mujeres, rectores y estudiantes de colegios secundarios (red CENIT), universidades, etc.

---

## **Luces y sombras:**

### **¿hacia una política social comunitaria?**

Llegados a este punto, luego de una descripción apretada de la trayectoria seguida por la Comunidad andina en la construcción de su agenda social, corresponde ahora retomar las interrogantes planteadas al inicio de este trabajo: ¿es pertinente impulsar el desarrollo de políticas sociales supranacionales en el marco de un proceso de integración regional?, ¿cuán central ha sido realmente el tema social en la agenda de la integración andina? y, sobre todo, ¿es viable una política social supranacional o comunitaria en el marco de un proceso de integración regional?

El desarrollo de una agenda social por parte de la Comunidad andina, hay que enfatizarlo, puede considerarse aún incipiente. Pero ofrece suficientes elementos indicativos del potencial que tiene un proceso de integración regional para el desarrollo de políticas sociales supranacionales. La UE cuenta en la actualidad con una estrategia de empleo y una agenda social comunitaria en plena ejecución, aunque podría argumentarse que su mayor nivel de desarrollo lo explica en buena medida y que se trata, por tanto, de una realidad no reproducible en América Latina. Sería, por ende, de enorme interés llevar a cabo un análisis paralelo y comparativo de la experiencia andina con las de MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano, a fin de identificar rasgos comunes y extraer, a partir de ellos, algunas conclusiones de validez general para los procesos de integración en nuestro continente.

A continuación, y a modo de conclusiones tentativas y provisionales, se presentan algunas consideraciones sobre la pertinencia, repercusiones y viabilidad del ejercicio planteado.

#### ***¿Es pertinente?***

En primer lugar cabe preguntarse si el cometido es pertinente, sobre todo en vistas del persistente predominio, en la ideología de una mayoría de actores sociales, del concepto tradicional de soberanía nacional. No cabe duda de que la cesión de soberanía a favor de instituciones y organismos comunitarios, propia de un proceso de integración, es un comportamiento contrario a lo que ha sido el desarrollo histórico de Occidente durante al menos los últimos quinientos años; en esa medida, podría decirse, es “contra natura”.



Por ello, una primera respuesta debe ser que para algunas situaciones una política supranacional resulta inevitable en un proceso de integración regional. Tal es el caso, por ejemplo, de la movilidad geográfica, y de las libertades de residencia y de trabajo requeridas para la formación de un mercado laboral integrado. Esto conlleva la gradual, pero inevitable, homologación de normativas nacionales sobre derechos y obligaciones laborales (“trato nacional” al trabajador migrante, acceso a prestaciones sociales semejantes, similares condiciones laborales en general).

Otro tanto debiera ocurrir a propósito de programas y proyectos de desarrollo social ejecutados en zonas fronterizas, en las que también resulta adecuado y beneficioso, por no decir necesario, aplicar normas y criterios similares de política. Si bien puede argumentarse que ello es aplicable a la ejecución de acciones en cualquier zona de frontera internacional, seguramente resultará ineludible que Estados miembros de una comunidad regional desplieguen políticas similares en sus fronteras recíprocas, pues hacerlo de otro modo implicaría consagrar inaceptables tratos discriminatorios entre pares. Es precisamente por ello que la Comunidad andina adoptó en 1999 una Política de Integración y Desarrollo Fronterizo mediante una norma jurídicamente vinculante para los países miembros (Decisión 459).

Además, sostenemos que la adopción de políticas comunitarias será con frecuencia conveniente. Un ejemplo claro de lo anterior es la negociación efectuada en 2003 por la Comunidad andina con empresas farmacéuticas internacionales, en la que también participaron otros países de la región latinoamericana, cuyo resultado fue una reducción sustantiva en el precio promedio de los medicamentos antirretrovirales para el tratamiento de personas con VIH-SIDA. Esa exitosa primera experiencia facilitó la consolidación de una política andina de acceso a medicamentos genéricos y esenciales que, entre otros beneficios, se ha traducido en acuerdos para la adquisición conjunta de medicamentos.

En otro plano, tal vez más general, se puede argumentar que la creación de un mercado regional no solo será fruto de la liberación comercial recíproca y la protección común frente a terceros, sino también, y quizá fundamentalmente, resultado de la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de las grandes desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza que caracterizan a América Latina. Alrededor de 25% de la población andina, se encuentra en situación de pobreza extrema o indigencia, y cerca de 52% es pobre, con escaso acceso al mercado de bienes y servicios. Objetivamente conviene a las

---

economías andinas, si el desarrollo y la modernización productiva han de tener sustento cierto, la superación de tan flagrantes injusticias sociales, a la vez que barreras al crecimiento económico y amenazas a la estabilidad democrática. Y es ese el sentido y propósito del Plan Integrado de Desarrollo Social y sus propuestas de programas, proyectos y acciones que faciliten la gradual convergencia de las políticas sociales nacionales y la gradual definición de políticas sociales comunitarias.

### ***¿Retórica o realidad?***

Puede decirse, por supuesto, que los progresos logrados en materia laboral, salud, desarrollo fronterizo, armonización de indicadores sociales, y otros aquí no mencionados que ya forman parte del acervo comunitario andino, son prueba fehaciente de que el emprendimiento es viable y ha logrado superar la mera retórica. Sin embargo, son todavía experiencias escasas y algunas puntuales. Por eso es preciso anotar las dificultades y los obstáculos que enfrenta el proceso de formación de políticas sociales comunitarias, como otras tantas tareas pendientes que deberán acometerse para concretarlas.

La primera y más grave dificultad es el todavía insuficiente compromiso político que aqueja a los procesos de integración en América Latina, donde lamentablemente aún prevalece la retórica integracionista por sobre su práctica. A ello se suman las sustanciales divergencias político-ideológicas que hoy en día abruman a la Comunidad andina.

Por fortuna es posible añadir que existen factores objetivos de cohesión que vuelven muy difícil un retroceso o el abandono de la integración. Uno de ellos es el volumen que ha adquirido el comercio recíproco entre los cuatro países que, en 2007, ascendió a la significativa cifra de cerca de 6 000 millones de dólares (SGCAN, 2007). Lo importante al respecto es que alrededor de 52% de ese comercio está representado por productos manufacturados, generados, en buena medida, por pequeñas y medianas empresas andinas. El guarismo expresa, por tanto, un entrettejido de intereses comunes, de flujo de inversiones y de capitales instalados, cuya disolución tendría un altísimo costo económico y social. Se calcula, por ejemplo, que esa producción destinada al mercado andino genera algo más de 600 000 empleos en la subregión (Pineda, 2006).

Más cercana a la temática abordada en este trabajo es la constatación recientemente efectuada en el marco del proyecto de cooperación Unión Euro-

pea-Comunidad Andina SOCICAN (“Acción con la sociedad civil para la integración andina”), de la sorprendente cantidad, —por elevada—, de redes regionales; muchas de ellas andinas o con capítulos andinos, de organizaciones sociales no gubernamentales que se ocupan de la defensa y promoción de los derechos humanos, la preservación y uso sustentable de la biodiversidad y el medio ambiente, el desarrollo social fronterizo, el intercambio académico, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, la educación y la salud, etc.<sup>147</sup> Ello demostraría que se ha logrado estructurar en el ámbito andino un amplio conjunto de intereses comunes de numerosos grupos sociales, profesionales, gremiales, académicos, etc. Asimismo indicaría, asimismo, que la integración hasta cierto punto habría echado raíces más profundas que las vinculaciones agenciadas por los Estados, y que lo ha hecho en buena medida en torno de temas y preocupaciones de carácter social. Se trata, una vez más, de una circunstancia que abona a favor de la viabilidad de políticas sociales supranacionales.

### ***Tareas pendientes***

Por último, conviene mencionar, aun cuando sea taquigráficamente, algunas de las tareas pendientes que enfrenta la Comunidad andina para avanzar en el desarrollo de su dimensión social.

1. *Institucionalidad*. Una de las fortalezas de la Comunidad andina es su desarrollo institucional: normas comunitarias jurídicamente vinculantes y un conjunto de organismos de carácter supranacional. Sin embargo, la institucionalidad comunitaria es todavía débil en el ámbito de lo social. No existe una entidad responsable de supervisar, impulsar y evaluar la ejecución de las tres líneas de trabajo del PIDS arriba mencionadas. El establecimiento de tal instancia, ya programada por las autoridades andinas, fortalecerá de manera significativa las perspectivas de una política o estrategia social andina.
2. *Financiamiento*. La creación de un fondo social andino ha sido planteada en diversas ocasiones durante los últimos tres años sin lograr aún concretarse. Ello es importante, no solo para dotar de recursos

---

147 Información preliminar proporcionada verbalmente por el Coordinador para Ecuador del proyecto SOCICAN, que será divulgada en el marco de la evaluación actualmente en proceso.

---

propios a las actividades que requieren financiamiento y reducir la dependencia con respecto a la cooperación internacional, sino sobre todo para cimentar el compromiso político de los gobiernos con la agenda social y dar concreción al principio de solidaridad entre ciudadanos andinos, imprescindible para consolidar el proceso de integración.

3. *Participación.* El déficit democrático y de información es una de las principales debilidades del proceso andino de integración. Se ha mencionado la sorprendente extensión de redes de organizaciones sociales andinas y latinoamericanas existentes, y es necesario que los gobiernos andinos atiendan los legítimos requerimientos de los sectores sociales organizados de participación en la toma de decisiones. La expedición de normas comunitarias, Decisiones de la Comisión y del Consejo de Cancilleres, se enriquecería de modo sustancial con la realización de consultas obligadas, y no solo potestativas, a las organizaciones de la sociedad.
  
4. *Desarrollo conceptual y metodológico.* Las tres líneas de trabajo del Plan Integrado de Desarrollo Social constituyen ejes a partir de los cuales se puede y debe estructurar una estrategia comunitaria andina de desarrollo social. La UE ha ideado un sistema para el desarrollo de su política social, el “método abierto de coordinación”, que puede servir de referente, *mutatis mutandis*, para la Comunidad andina. Consiste en la identificación y definición común de objetivos sociales, la utilización de indicadores definidos en conjunto y la “evaluación comparativa” de los resultados obtenidos por los Estados miembros para guiar el intercambio de mejores prácticas y, así, propender a la convergencia de las políticas sociales.<sup>148</sup> La Comunidad andina, por su parte, ha programado la próxima conformación del Centro Andino de Excelencia para la Cohesión Económica y Social (CAECES) con el apoyo de la cooperación europea, cuyos objetivos se enmarcan dentro de los lineamientos descritos.

---

148 [http://europa.eu/scadplus/glossary/open\\_method\\_\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method__es.htm).  
Consultado el 14-08-09.

## **Bibliografía**

- Borja, R. (2003) *Enciclopedia de la política* (2 tomos), FCE, México D.F.
- CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Consejo Presidencial Andino (1995), *Nuevo Diseño Estratégico*.
- Consejo Presidencial Andino (1998), *Acta de Guayaquil*.
- Consejo Presidencial Andino (2001) *Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza*, Lima-Machu Picchu, 28-29 de julio.
- Eichner, A. S. (ed.) (1979) *A Guide to Post-Keynesian Economics*, M. E. Sharpe, Inc., White Plains, New York.
- French-Davis, R. (1979) *Economía internacional. Teorías y políticas para el desarrollo*, FCE, México D.F.
- McCormick, J. (2008) *The European Union. Politics and Policies*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Pineda Hoyos, S. (2006) *Balance y desafíos actuales de la integración andina*, presentación en power point, Caracas, Venezuela (disponible en [www.comunidadandina.org/sociedad/foro\\_caracas\\_pineda.pdf](http://www.comunidadandina.org/sociedad/foro_caracas_pineda.pdf))
- Salgado, G. (2007) *El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica*, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2008) *Exportaciones intra y extra comunitarias 2007*, SG/de 213, Lima.

---

# **El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad**

**LUIS CARRIZO**

*El mundo necesita nuevas formas de interacción entre los científicos sociales  
y los que formulan y conducen las políticas,  
así como espacios innovadores para facilitar dicha interacción.*

De la Declaración Final del Foro Internacional  
sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales,  
UNESCO /MOST, 2006

*Estamos en un Titanic planetario,  
con su cuatrimotor técnico, científico, económico y de beneficios,  
pero no controlado ética y políticamente.*

Edgar Morin, 2002

*En las almas de los intelectuales se da una lucha sin fin.  
Están desgarrados entre el sentimiento de su superioridad, su misión especial,  
y la secreta envidia hacia hombres cuyo trabajo tiene efectos visibles y verificables.*

Leszek Kolakowski

(Citado por José Joaquín Brunner)

## Fundamentos y claves

El enlace entre investigación social y políticas públicas —su potencialidad, sus dificultades, las estrategias para su promoción— constituye un asunto de interés en el mundo académico desde hace décadas. En distintos foros y ámbitos del quehacer académico, técnico y político, se verifica una creciente conciencia sobre la complejidad de los asuntos públicos y de los procesos de decisión política, dados en contextos de mundialización, con debates sobre nuevas formas de gobernanza y más exigencia de racionalidad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. En este marco, las condiciones y potencialidades de un diálogo productivo entre investigadores y tomadores de decisión deben considerarse de importancia estratégica en la reflexión académica y en la acción concreta.

Académicos, centros de investigación, ONG internacionales y organismos multilaterales de cooperación han puesto el foco desde hace décadas en la importancia —decisiva para el desarrollo— de contribuir a generar diálogos fértiles entre los resultados de la investigación social y la elaboración de políticas. El fundamento: la creciente convicción de que las políticas públicas serán más pertinentes, sólidas y sustentables si se nutren de información científicamente relevante, basada en evidencia, con métodos de verificación y seguimiento idóneos.

Sin embargo, la abundante literatura internacional sobre el tema nos informa acerca de las innumerables dificultades para abonar un vínculo que, en este mundo crecientemente complejo, se torna cada día más necesario para fundamentar y alimentar los procesos de diseño, toma de decisión, implementación y evaluación de políticas al servicio del desarrollo. Esto configura un fenómeno en especial sensible en América Latina, tanto por las condiciones reales de vida de sus poblaciones, como por las culturas políticas, sociales y científicas que se imbrican en este fenómeno. Buena parte de la literatura internacional destinada al análisis de esta problemática proviene de países del norte, y no necesariamente aplican *vis à vis* cuando consideramos nuestro contexto regional, aunque vale decir que sus avances y debates constituyen una invaluable contribución a la reflexión y la elaboración de estrategias para superar el hiato entre una y otra dimensión del binomio investigación-política.

---

## Las voces de la región

En un editorial sobre *Conocimiento y Desarrollo*, publicado en el Portal Educativo de las Américas (OEA, 2005), planteamos la necesidad de “favorecer el enlace entre investigación y políticas, para contribuir desde las ciencias sociales con conocimientos relevantes, pertinentes y aplicables hacia la responsabilidad de quienes tienen la decisión política”. Este editorial proponía una serie de preguntas a los lectores, entre ellas la siguiente:

Considerando que los resultados de investigación de las ciencias sociales deberían ser mejor aprovechados en la elaboración de políticas de desarrollo, ¿cuáles cree Ud. que sean los factores más relevantes que favorecen o dificultan el enlace entre investigación y política? ¿Qué propuestas podría realizar?<sup>149</sup>

Las respuestas no se hicieron esperar y fueron indicativas de las preocupaciones que transitan en este sentido por nuestra región. Se recibieron ciento veinte respuestas de manera voluntarias desde países de América Latina (también de África, aunque en menor proporción pero con similar preocupación) enviadas por corresponsales de orígenes diversos: academia, sociedad civil, responsables de políticas. Los aportes señalan algunas de las dificultades y puntos de interés estratégico que se advierten en la región, en pro de un mayor y mejor aprovechamiento de las ciencias sociales en la elaboración de políticas:

- Obstáculos para el nexo entre investigación y políticas (dispositivos, cultura)
- Conflicto entre epistemologías transdisciplinarias y reduccionismos políticos
- Voluntad política: sensibilizar en gerencia social
- Difusión de las investigaciones
- Rol de la universidad
- Estrategias de participación y gobernanza
- Investigación estratégica para políticas de Estado

---

149 Véase Portal Educativo de las Américas: <http://www.educoas.org> Enlace: <http://www.educoas.org/portal/es/tema/tinteres/temaint08.aspx?culture=es&navid=1>



Algunas de las respuestas ofrecidas por los corresponsales nos pueden orientar más claramente en algunos de los puntos críticos señalados, como se ve en la siguiente selección.<sup>150</sup>

Sí, considero fundamental la investigación como forma de acceder a conocimiento y como forma de tomar decisiones bien o mejor informadas. Existe, claro, la complejidad de la producción del conocimiento. Pero el mundo de la política es también un ambiente altamente complejo. No todas las decisiones se apoyan en un fundamento racional. Aquí lo ideológico puede operar de tal modo que no se tengan en cuenta aspectos ya estudiados, informados, y con propuestas. El actor político (en el nivel de los que toman decisiones) no siempre está informado, no siempre maneja los códigos, por el contrario, muchos de ellos hacen gala de su ignorancia. Aunque no existe, obviamente, la neutralidad científica y, como bien dice el autor de la editorial, hay que ir más allá, tampoco existe la neutralidad en los políticos y muchas veces se instala la sospecha permanente sobre los resultados de la investigación en ciencias sociales según quien la produjo. Por tanto, sí se debería articular investigación y política. Para ello: a) “educar” a nuestros políticos; b) generar puentes o enlaces formales entre los agentes de investigación y los agentes políticos; c) instalar en la agenda pública de discusión estos temas: cómo tomar decisiones mejor informadas y mejor fundamentadas; d) fomentar un nivel más alto de discusión.

Uno de los factores que pueden favorecer o dificultar el enlace entre investigación y política es la falta de difusión de los resultados de las investigaciones de carácter social hacia quienes son verdaderamente responsables de la formulación de políticas de desarrollo en nuestros Estados.

El factor que dificulta el enlace entre política e investigación en el ámbito de las ciencias sociales es la dificultad de poder integrar ambos procesos; por un lado la investigación está asociada a lo intelectual y académico mientras que la política está asociada a la acción. La política, mal que nos pese, solo usa la producción intelectual para justificar y/o fundamentar alguna acción y, como toda acción tiene una dirección, se usa solo lo que se necesita y de la manera que sirva a esa dirección. No obstante esto, que no tiene nada de original, es importante reafirmar que la misión de la investigación es la producción de

---

150 Las respuestas completas están accesibles en el enlace referido.

---

conocimientos y el conocimiento debe estar al servicio del desarrollo y aquí juega un papel fundamental la Universidad como productora del conocimiento a través de la investigación para lo que se necesita políticas estatales de financiamiento y acuerdos con el sector privado para cubrir aquello que el estado no pueda garantizar. Me parece que aquí se debería centrar la discusión.

La visión cortoplacista de la política dificulta el desenvolvimiento de la investigación. La política en nuestro medio necesita resultados ahora y no puede esperar a los resultados de la investigación. Sin embargo, sin investigación propia es muy difícil crecer. Los países más avanzados son los que más apostaron por la investigación.

Las políticas de desarrollo tienen una mirada técnica, pero no social. El avance de las tecnologías para la medición social permite una codificación sustancial pero no vivencial, tomamos el desarrollo como simples estadísticos reducidos, pero nos aislamos de la intuición colectiva, de las vivencias, de las circunstancias, de su propio dinamismo comunitario. El desarrollo visto desde los compromisos pactados colectivamente. El desarrollo visto desde el aporte de la misma comunidad. El desarrollo visto desde un proyecto colectivo a largo plazo en las mismas comunidades. El desarrollo en la promoción de valores propios de las naciones. El desarrollo visto desde los intereses de las nuevas comunidades florecientes. El desarrollo visto desde la pobreza del otro, del vulnerable.

Las ciencias sociales analizan las causas y las consecuencias del desarrollo dentro de una concepción holística, lo cual es de suma importancia para la implementación de políticas de inclusión que requiere la región. Las desventajas están en que es poca la participación o los espacios que se le da a las ciencias sociales en general, aquí también existe una visión sesgada en las instituciones de la sociedad de que solo una ciencia social es la más adecuada para interpretar los complejos problemas de nuestra sociedad, ese rol se le ha asignado a la economía porque es ese el paradigma que se muestra en el primer mundo. Las ciencias políticas, la sociología, la antropología y la educación han sido relegadas a un segundo plano. Hay que sensibilizar a las instituciones de la sociedad, a las empresas, a las universidades y a los políticos en la necesidad de investigar y actuar desde una perspectiva multi, inter y transdisciplinarias.

En una rápida síntesis, es posible afirmar que estas líneas de interés, que surgieron a partir de la convocatoria a expresiones realizada por la página editorial del Portal Educativo de las Américas de la OEA, son sustantivas y reflejan algunos de los ejes críticos que están en el debate regional e internacional sobre la relación investigación-políticas. En el Foro Internacional sobre el Nexo entre Ciencia Social y Política —organizado por la UNESCO bajo los auspicios del Programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales), en Argentina y Uruguay en febrero de 2006— este tema fue abordado desde múltiples ángulos y visiones. Las contribuciones allí realizadas abordaron, principalmente:

La necesidad y el reto de analizar e identificar *nodos o puntos* de conexión entre los investigadores y los tomadores de decisiones políticas a partir de la dificultad que encuentran los responsables de políticas para acceder a información confiable, relevante y eficiente; y, por el otro lado, a partir de la dificultad ante la que se sitúan los investigadores en generar información oportuna y relevante para el desarrollo de programas y políticas públicas concretas.<sup>151</sup>

Si bien es cierto que, muchas veces, se verifica una cierta opacidad en el vínculo entre los dominios científico y político, con pesimismo sobre su mayor productividad, también es verdad que los esfuerzos en el sentido de construir pasarelas fértiles en este binomio son incrementales, en el marco de una sensibilización cada vez mayor en distintos ámbitos de la cosa pública. Diversas experiencias en la región nos hablan de un esfuerzo sostenido por contribuir al discernimiento y promoción de los factores que faciliten este diálogo y que, por consecuencia, impacten de manera eficiente e integral en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En este marco, el papel de los investigadores y el de los centros de producción de conocimiento (universidades, centros de investigación, *think tanks*, ONG) está en el foco, tanto por el lado de pensar los nuevos modelos de desarrollo y sus corolarios políticos en términos de formas de gobierno y diseño de políticas públicas, como por el hacerlo respecto a los giros importantes en las concepciones epistemológicas y éticas de la producción y aplicación de conocimientos. La experiencia de las Escuelas de Verano Regionales para América Latina y el Caribe —que se vienen realizando periódicamente desde el año 2003 organizadas por el Programa MOST de UNESCO en asociación con el Centro Latinoamericana-

---

151 Véase Informe Final del Foro Internacional, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001459/145939S.pdf>

---

no de Economía Humana (CLAEH) y otras organizaciones de la región<sup>152</sup>, constituye una interesante experiencia en la promoción de una conciencia implicada con la cosa pública por parte de jóvenes investigadores de los países latinoamericanos. Esta opción estratégica reclama una nueva manera de concebir la producción de conocimiento relevante. El perfil de un investigador en este marco se expresa en la manera de reconocer los nuevos desafíos para articular conocimiento y desarrollo:

- Diálogo intersectorial.
- Abordajes transdisciplinarios y multidimensionales.
- Producción de conocimientos rigurosos, útiles, pertinentes y aplicables a los problemas del desarrollo.
- Capacidad y versatilidad para comunicar de manera adecuada sus hallazgos.
- Protagonismo en el diseño de estrategias de enlace entre investigadores y elaboradores de políticas.

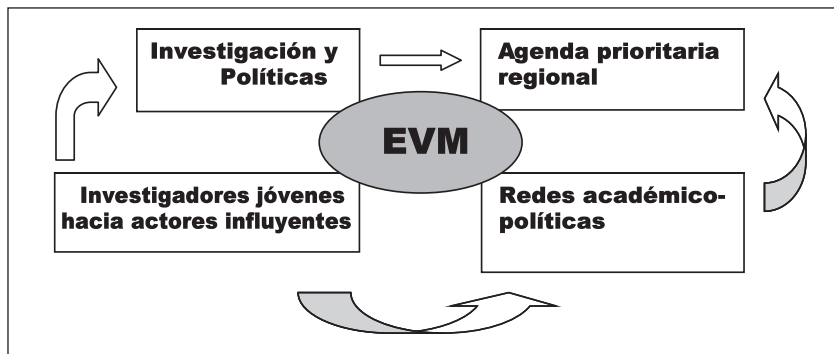
Esta iniciativa se ubica en la línea de los objetivos del Programa MOST, especialmente en la creación de capacidades a nivel nacional y regional, centrándose en los modos de producción de conocimiento así como en el fortalecimiento de los vínculos entre las políticas y la investigación. La prioridad otorgada en esta experiencia a jóvenes investigadores es un objetivo estratégico para contribuir a la formación de una masa crítica de científicos sociales con alta capacidad de incidencia en las realidades de la región. Para ello, la Escuela se orienta a cubrir cuatro aspectos considerados esenciales:

- Establecer escenarios donde hacer visible la necesidad de generar enlaces entre investigación y políticas.
- Proponer contenidos temáticos prioritarios, que atiendan a las realidades locales.
- Apostar a la formación integral de jóvenes investigadores para contribuir a una masa crítica de científicos implicados en sus realidades y con capacidad de incidencia.

---

152 Véase <http://www.claeh.edu.uy/most.htm>

- Promover la conformación de redes académico-políticas sustentables a nivel internacional.<sup>153</sup>



Las Escuelas Regionales de Verano MOST constituyen laboratorios de aprendizaje sobre el nexo entre las ciencias sociales y las políticas que, respaldados en una visión global compartida, se configuran sobre la base de las particularidades de la realidad de América Latina y en diálogo con sus instituciones locales. Cuando se define la Escuela de Verano como *regional*, no es solo en razón de un campo de participación ancho aunque acotado: es fundamentalmente en razón de un compromiso con una realidad particular que exige tratamiento particular.

## La dialógica del nexo

La evolución en la organización de este dispositivo ha llevado a considerar la pertinencia de integrar —a partir de su tercera edición (2009) y también como participantes a igual título que los académicos— a responsables de políticas, de manera de contribuir al diálogo intersectorial y, sobre todo de promover la superación de uno de los problemas más diagnosticados en la reflexión internacional: la mutua incomprensión de las respectivas responsabilidades y tareas entre investigadores y hacedores de políticas. Esta clave ya estaba

153 Véase Luis Carrizo (2007) (ed.) *Gestión local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*, UNESCO/CLAEH/CAF, Montevideo.

---

claramente formulada, entre otros, por James Mullin, presidente del Comité de Política Científica y Tecnológica en el documento de la OCDE sobre *Social Sciences in Policy Making*, elaborado a través de un proceso que comenzó en el año 1971 y se concretó a través del Grupo de Expertos en Ciencias Sociales instalado en 1976:

One of the very pressing responsibilities which should be assumed by policy makers in governments and by researchers is the development of a mutual understanding about each others' tasks.<sup>154</sup>

El enlace entre investigación y políticas requiere un clima de comprensión recíproca entre los actores de cada dominio, así como el reconocimiento de las especificidades de cada campo para su mejor aprovechamiento. Se trata, como nos enseña el paradigma de la complejidad propuesto por Edgar Morin, de una relación dialógica, donde cada componente de la diada se vincula con el otro mediante tensión permanente entre la contradicción y la complementariedad. Este pensador describe la *dialógica* como unidad compleja entre dos lógicas, entidades o instancias complementarias, concurrentes y antagonistas, que se alimentan mutuamente, pero que también, a la vez, se oponen y se combaten. Para una mayor comprensión resulta útil tomar como referencia las tres operaciones lógicas que Morin nos presenta en la arquitectura del pensamiento complejo: distinción, conjunción, implicación. Ellas permiten distinguir sin reducir, conjugar sin confundir, en una tarea constante de implicación entre distinguir y asociar.

Quizás sea por una debilidad en la comprensión compleja de este vínculo que se mantienen algunas realidades aún preocupantes. De acuerdo a los relatores del Congreso de la OECD (1994) sobre “Roles Gubernamentales y su relación con la Investigación y el Desarrollo”, se anotaron los siguientes estereotipos registrados durante la reunión:

En opinión de los investigadores, los decisores políticos:

- Son ideológicos y mentalmente estrechos.
- Son ridículamente impacientes.
- Toman decisiones de manera irracional.

---

154 Una de las responsabilidades más acuciantes que deben ser asumidas tanto por los hacedores de políticas gubernamentales como por los investigadores es el desarrollo de una mutua comprensión acerca de las tareas del otro. (Traducción del autor). OECD (1979) *Social Sciences in Policy Making*, París.

- No tienen autocrítica.
- Usan la investigación para justificar lo que ya han decidido.
- Se rehúsan a abandonar el control.
- Son abogados que no entienden la investigación.
- Están excesivamente encuadrados en reglas.
- Son cortos de miras.
- Toman decisiones de acuerdo a la moda.

Por su parte, en opinión de los decisores políticos, los investigadores:

- Son ideológicos y mentalmente estrechos.
- Toman demasiado tiempo en hacer nada.
- No tienen todas las respuestas.
- Hacen recomendaciones autoritarias en áreas que no conocen.
- Piensan que siempre tienen razón y que no necesitan fundamentarse.
- Hacen lo que quieren, no lo que debieran hacer.
- Siempre quieren más dinero.
- No tienen ningún sentido común.
- Ignoran las complejidades de la decisión política.
- Se dejan comprar por agencias internacionales.
- Prometen mucho.
- Presentan recomendaciones que son prácticamente irrelevantes, muy limitadas, y obsoletas.
- Se niegan a estudiar su propio comportamiento.
- No colaboran entre ellos.
- Diseñan proyectos de investigación para fortalecer su reputación personal.<sup>155</sup>

Este difícil camino de diálogo productivo entre investigación y política, en verdad, está poblado de obstáculos, tanto más necesarios de superar como urgentes y complejas son las realidades que deben ser abordadas.

---

155 Referido en Malcolm Cross *et al.* (2000) *Building Bridges. Towards Effective Means of Linking Scientific Research and Public Policy: Migrants in European Cities*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Utrech.

---

Algunas experiencias institucionalizadas permiten abordar este vínculo de una manera productiva. En nuestro estudio sobre Observatorios Gubernamentales de Políticas Públicas en Uruguay, trabajamos con la hipótesis de que dichas instituciones (Observatorio del Mercado de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Observatorio Cultural de Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo) constituían instancias de realimentación y ajuste de políticas específicas, cuyos productos de investigación se dirigían a los decisores para incrementar la calidad de sus diseños y colaborar en la pertinencia de la toma de decisiones. Allí describíamos lo siguiente:

Se trata de estructuras donde el conocimiento científico se asocia a la toma de decisiones, fundamentado en la necesidad del uso de ese tipo de conocimiento por parte de los actores del sector público para orientar y mejorar la eficiencia en el desempeño de su tarea. En este sentido, son instancias políticas con fuerte componente técnico.

A diferencia de otros observatorios y dispositivos de la sociedad civil (universidades, centros de investigación, redes nacionales e internacionales, comisiones de seguimiento, dispositivos genéricamente denominados *think tanks*) las experiencias relevadas en este estudio se ubican en la órbita del Gobierno (nacional o municipal) y constituyen, por ello, especiales iniciativas de auto observación y auto alimentación gubernamental donde se conjugan componentes académicos y políticos, abiertos a su vez (en los casos relevados) a la presencia de la sociedad civil a través de acuerdos interinstitucionales y de articulación de actores.<sup>156</sup>

Tal investigación nos permitió relevar la importancia de la instalación de dispositivos que favorecieran lo que venimos de reclamar sobre el mutuo reconocimiento y las condiciones de adaptabilidad y permeabilidad a través de pasarelas entre ambos dominios para la mejor definición de políticas de desarrollo. En el trabajo, establecíamos que las experiencias analizadas –con sus luces y sus sombras, con sus diferencias organizacionales– convocaron nuestro interés en razón de que sus dispositivos promovían:

---

156 Carrizo L. y A. L. Rivoir (2001) *El uso de la investigación para el diseño de políticas sociales. El caso de los Observatorios Gubernamentales en Uruguay*, estudio realizado en el marco del Proyecto “Factores que mejoran la utilización de las investigaciones para la política social” del Programa MOST de UNESCO y la Universidad de Harvard.



- Flujo e intercambio regular de información.
- Proximidad en el diálogo de actores (políticos y técnicos) con lógicas distintas y a veces contradictorias.
- Integración de “tiempos” (académico y político), en una responsabilidad común.
- Aprendizaje mutuo acerca de las tareas del otro.
- Posibilidad de instaurar procesos institucionales de auto evaluación y monitoreo de políticas.
- Sistemas complejos de reflexión/acción, adaptado a los ritmos de las aceleradas transformaciones de las sociedades contemporáneas.

La relación entre ciencia y política, como vemos, no es nueva en las ciencias sociales pero muestra una creciente actualidad. De acuerdo con Carol Weiss, el mundo de la política no transita sobre principios de racionalidad científica sino sobre otra racionalidad, que llamaríamos política, de conciliar diferentes intereses societales. Es desde esta lógica, en la confrontación de intereses en la arena política, que se define la dirección de la acción. Según esta autora, la investigación puede presentar consecuencias en distintas direcciones, pero en sí misma no determina la orientación que tomará la decisión política.<sup>157</sup>

En una Conferencia Internacional sobre Transdisciplinaridad,<sup>158</sup> se señaló que la manera en que un problema de política es planteado por el tomador de decisiones (valores, apertura, posibilidad de diálogo con otros actores, etc.) define el papel de la investigación en la decisión política. Estos autores recomiendan comenzar un diálogo entre científicos y políticos, a través de un inventario de las distintas percepciones de los problemas, lo que prepararía así un terreno donde se puedan confrontar las diferencias y se produzcan acercamientos.<sup>159</sup>

---

157 Véase Henke, R. (2000) “Final Report”. En: *International Conference on Social Science and Governance*. UNESCO/MOST, La Haya.

158 Realizada en Zurich, del 27 de febrero al 1 de marzo de 2000, organizada por la Swiss National Science Foundation en asociación con otras importantes instituciones.

159 En esa misma ocasión, referido a las propuestas de interfase de la ciencia con la sociedad y el poder político, Alberto Gandolfi propuso crear una academia regional para políticos para promover el encuentro entre políticos de diferentes países, el intercambio de experiencias, el aprendizaje de un pensamiento más transdis-

---

## La perspectiva transdisciplinaria

A estas alturas, es clara la necesidad de asociar fuertemente la producción de conocimientos con los problemas del mundo real, desde una perspectiva de conocimiento aplicado, ya que ese es el desafío de la investigación en el campo de las políticas. Algunos autores indican la pertinencia de la investigación transdisciplinaria para enfrentar problemas concretos de la sociedad y trabajar en soluciones, desde una perspectiva participativa, como forma de investigación-acción (entre otros, Rudolf Häberli, Julie T. Klein, Michael Gibbons). En el capítulo sobre *Perspectivas*, en la ya mencionada Conferencia Internacional sobre Transdisciplinariedad, esta es definida como una nueva forma de aprendizaje y resolución de problemas que involucran la cooperación entre diferentes partes de la sociedad y la academia para enfrentar los complejos desafíos de nuestras sociedades. Este tipo de investigación surge desde los problemas tangibles del mundo real y sus soluciones son concebidas de manera colaborativa entre distintos actores. Siendo una aproximación orientada a la práctica, la transdisciplinariedad no está confinada a un círculo cerrado de expertos científicos, publicaciones especializadas o departamentos académicos universitarios: de manera ideal, todo aquel que tenga algo para decir sobre un problema particular y desee participar tiene un papel que cumplir.<sup>160</sup>

En este sentido, la investigación transdisciplinaria puede ubicarse en un campo amplio entre la orientada y la aplicada (ver recuadro 1), sin reemplazar formas tradicionales de investigación, libre y básica (fundamentalmente disciplinarias). Según Rudolf Häberli,<sup>161</sup> en la investigación orientada los esfuerzos se dirigen a áreas específicas. Su opuesto es la libre, que no está atada a ningún objeto específico y en la cual los investigadores son responsables por determinar el contenido de su trabajo. Es importante distinguir, asimismo, entre la investigación aplicada, que sirve de forma directa a ciertos propósitos sociales (como economía, política y otros sectores de la sociedad) y la básica, que no está dirigida expresamente a tales aplicaciones. Tanto la investigación básica como la aplicada son promovidas dentro del marco de investigación

---

ciplinario y sistémico, y la integración de conocimientos acerca de los actuales debates políticos sobre asuntos de ciencia y tecnología. Este autor postula que un pensamiento sistémico y una ciencia de la complejidad, en particular, puede mejorar de manera sustancial la tarea del decisor político (Klein *et al.*, 2001).

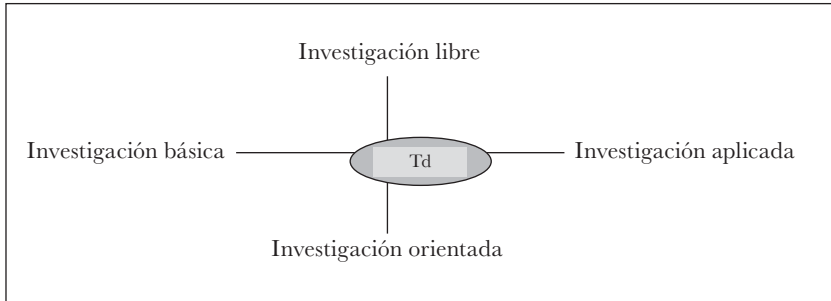
160 Julie T. Klein *et al.* (2001) *Transdisciplinarity: Joint Problem Solving among Science, Technology and Society*, Birkhäuser Verlag, Basel.

161 *Ibidem.*

orientada, ya que solo una combinación de las dos formas de investigación puede contribuir a la solución de problemas sociales pendientes.

### Recuadro 1

#### Tipos de Investigación ( $Td = Transdisciplinariedad$ )<sup>162</sup>



Cabe señalar, en este punto, algunas experiencias muy fértiles, que avanzan de modo sustantivo en el debate sobre este asunto. Es el caso, por ejemplo, del Grupo de Trabajo *Gouvernance, Recherche et Politique*, instaurado en octubre de 2000 en el marco del Programa MOST de UNESCO, con el objetivo de comprender las interacciones sistémicas y complejas existentes entre las ciencias sociales y las políticas. Según relata Carlos Milani,

Una doble constante animó la constitución de este grupo: las interacciones entre las ciencias sociales y la decisión política se encuentran bajo la influencia directa de una transición política que va más allá del gobierno a la gobernanza y que están cada vez más modeladas por las fuerzas del mercado. Si por un lado, es verdad que la política, en los albores del siglo XXI no puede estar más limitada a su sola dimensión gubernamental, es igualmente importante reconocer que el mercado no resume todas las dimensiones de la economía de los intercambios. Comprender y analizar las relaciones entre las ciencias sociales y la decisión política en este contexto más amplio de refundación de los siste-

---

162 Tomado de Klein, J. T. *et al.*, (2001).

---

mas democráticos y de mutaciones profundas de la economía mundial ha sido entonces el telón de fondo que está dibujado en esta obra.<sup>163</sup>

Quizás una tarea prioritaria hoy deba ser repensar las condiciones en las que se produce conocimiento y en las que se forman profesionales e investigadores. Hay un triple enlace que debe ser fortalecido para contribuir a la generación de un desarrollo humano sustentable: la tríada ciencia-política-ciudadanía. En este sistema virtuoso, el papel de la universidad —tradicionalmente destacado por su relevancia intelectual— se encuentra cuestionado cuando se requiere conocimiento científico pertinente y útil a las exigencias de nuestro tiempo. Afortunadamente, las usinas de esta construcción se han diversificado, y las instituciones académicas están en mayor o menor medida revisando sus paradigmas intelectuales y científicos. Estos nuevos desafíos exigen la responsabilidad de dialogar con los otros actores del sistema: ciudadanos y políticos, desde la elaboración de una agenda social, política o científica, hasta la impostergable revisión de los paradigmas dominantes en la formación y la investigación, los desafíos de las ciencias sociales del siglo XXI son tan complejos como decisivos (recuadro 2).<sup>164</sup>

Desde la misma perspectiva existen algunas recomendaciones emergentes del Foro Internacional de UNESCO sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales, especialmente la que sigue:

Es importante abordar la política social con un enfoque más amplio e integral, en donde el Estado, la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales creen sinergias para articular la política y las ciencias sociales. En este sentido, la universidad ha sido identificada como una de las instancias más idóneas para la generación de conocimiento que alimente la construcción de políticas públicas.<sup>165</sup>

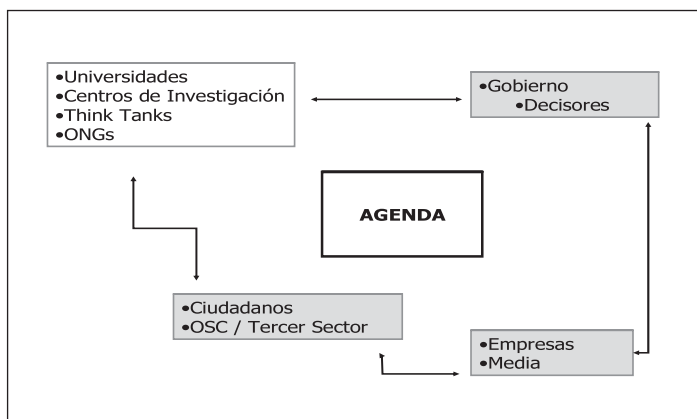
---

163 Milani, C. (2005) “Relations entre sciences sociales et décision politique: le chercheur, ses institutions, les décideurs et la gouvernance”. En : Germán Solinís (ed.) *Construire des gouvernances: entre citoyens, décideurs et scientifiques*, UNESCO/P.I.E.-Peter Lang, Bélgica.

164 Tomado de Carrizo, L. (2004) “Producción de conocimiento y políticas públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática”. En: *Revista Reencuentro*, no. 40, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, agosto, México, y en Cuadernos del CLAEH, no. 89, diciembre, Montevideo.

165 Informe Final del Foro Internacional, ob. cit., parágrafo 54.

**Recuadro 2**  
**Sistema de conocimiento y acción**



En este enfoque, la formación de investigadores implicados en la elaboración de políticas de desarrollo constituye un desafío que debe ocupar a los centros de educación superior y formación científica tanto como a los organismos de cooperación internacional y fundaciones que pretenden influir en el diálogo entre políticas y ciencias sociales. Diversas experiencias internacionales muestran significativos avances en este sentido. La *Think Tank Initiative*, del International Development Research Center (IDRC, Canadá) junto con el apoyo de importantes fundaciones, promueve el fortalecimiento de instituciones independientes de investigación sobre políticas en países en desarrollo, con el propósito de contribuir en la generación de conocimiento pertinente, a la vez que afirmar las mejores condiciones para una comunicación eficaz con influencia sobre políticas.<sup>166</sup> Por su parte, el Instituto de Educación en Salud (IES, Lima), una organización no gubernamental con sede en Perú, ha desarrollado en 2003 el Taller sobre comunicación de resultados de investigaciones y proyectos en salud sexual y reproductiva y VIH/SIDA para la toma de decisiones. Su objetivo fue aumentar el uso de resultados de investigación y proyectos en este sector para el mejoramiento de las políticas y los programas gubernamentales. Los tópicos abordados tuvieron como fin:

166 Más información en [http://www.idrc.ca/en/ev-116854-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-116854-201-1-DO_TOPIC.html)

- 
- Identificar y superar las barreras que impiden el uso de los resultados de proyectos e investigaciones en la formulación de políticas.
  - Vincular las investigaciones y proyectos con aquellos temas de mayor relevancia para los formuladores de políticas.
  - Utilizar apropiadamente las técnicas y los canales de comunicación para llegar a las audiencias políticas.
  - Aumentar la aceptación y el uso de los resultados de los proyectos e investigaciones.<sup>167</sup>

La necesidad de profundizar en este camino se traduce de manera creciente en acciones de movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y ONG especializadas, que van ganando cada vez mayor espacio en la discusión de los asuntos públicos y en la definición de agendas políticas. Es en estos ámbitos donde se puede visualizar más claramente el papel que desempeña el conocimiento científico articulado con las políticas públicas, lo que supera las dificultades que muestra la academia clásica a la hora de producir y aprovechar investigación aplicada al servicio del interés general. En muchos casos, se trata de organizaciones de la sociedad civil, con propósitos de monitoreo de políticas y *advocacy*, que han instrumentado estrategias orientadas sobre todo a la incidencia. Un caso particularmente destacado en este universo, lo constituye la institución uruguaya MYSU (Mujer y Salud en Uruguay), “una organización no gubernamental, feminista, cuya misión es la promoción y defensa de la salud y derechos sexuales y los derechos reproductivos desde una perspectiva de género”.<sup>168</sup> Se trata de una ONG especializada que, como parte de su estrategia institucional, ha instalado, el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva. Así es presentada esta iniciativa por parte de sus responsables:

En 2006, MYSU puso en marcha el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva, una propuesta política y técnica de monitoreo ciudadano sobre el estado de la salud sexual y reproductiva, en el contexto de un proceso de implementación de la reforma del sector salud en Uruguay. El Observatorio se propone identificar y analizar los sesgos en el diseño e implementación de políticas públicas, según sexo, género, edad, orientación sexual y nivel socioeconómico,

---

167 Más información: <http://www.ies.org.pe>

168 Tomado de su presentación institucional disponible en <http://www.mysu.org.uy>

para generar insumos que permitan su transformación basada en criterios integrales de equidad e igualdad.<sup>169</sup>

La experiencia de este Observatorio, en la estrategia global de la organización de la que forma parte, resulta una referencia a la hora de indagar sobre las dificultades y potencialidades que conforman el enlace entre investigación social y políticas públicas en el terreno de la práctica institucional.

Otras organizaciones promueven la investigación asociada al debate sobre políticas públicas a través de distintas estrategias. Tal es el caso, por citar un ejemplo, de la Fundación Taller de Investigación y Acción Urbana (TIAU, Buenos Aires), constituida como un ámbito para el **debate** y la **investigación** de temas de la ciudad a través de sus políticas públicas y para el desarrollo de **acciones urbanas**. Entre sus principales objetivos, propone la organización de coloquios y debates públicos (a través de su “Escuela Urbana” y otras modalidades de acción) sobre problemáticas de la ciudad, a la vez que promueve la sanción de normas jurídicas que contribuyan a lograr los objetivos de su “Carta Urbana”, un manifiesto de su visión sobre el desarrollo de la ciudad.<sup>170</sup>

Por su parte, el reciente proyecto de creación de la Unidad de Investigación y Políticas del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, Montevideo) tiene, entre otros, el propósito de consolidar, sistematizar y proyectar el campo del conocimiento aplicado a la definición de políticas públicas en Uruguay y la región. La creación de esta Unidad contribuye a valorizar las acciones institucionales en distintos sectores de actividad, así como a promover el debate hacia el diálogo productivo entre investigadores y tomadores de decisión. Entre sus líneas de acción, incluye las siguientes:

- Estímulo a los trabajos estudiantiles de posgrado para el tratamiento de asuntos de interés público relacionados con políticas sectoriales (por ejemplo, salud, educación, políticas sociales, desarrollo local, cultura), a través de orientaciones tutoriales, presentación y discusión de resultados, divulgación en publicaciones.
- Vinculación regular con medios de comunicación y tomadores de decisión para promover una utilización pertinente de los resultados de investigación, con impacto en la ciudadanía y las políticas.

---

169 Véase <http://www.mysu.org.uy/observatorio>

170 Véase <http://www.fundaciontiau.org.ar>

- 
- Fortalecimiento de las capacidades de investigadores y estudiantes avanzados para la comunicación pertinente de resultados de investigación para la toma de decisiones (entre otros dispositivos, a través de Talleres específicos, de manera independiente o asociados a las currículas regulares).

Asimismo, se verifica un fortalecimiento de iniciativas de centros de investigación en América Latina que, vinculados con redes internacionales, estimulan el análisis específico de las capacidades organizacionales para la incidencia política. Tal es el caso de Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), con sede en Buenos Aires, Argentina. De acuerdo con su presentación institucional,

el CIPPEC trabaja con actores políticos de distintos partidos y niveles de gobierno, para que tomen decisiones más informadas y para lograr cambios en el funcionamiento del Estado y en los servicios que este brinda a los ciudadanos.<sup>171</sup>

Tal iniciativa ha tenido un desarrollo significativo, al generar programas de incidencia a través de redes a nivel regional, con el apoyo de GDN (Global Development Network).

Las iniciativas citadas, entre otras, abonan en la línea de las recomendaciones surgidas del Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales de la UNESCO, referido más arriba, sobre todo en lo relativo al siguiente punto:

Se recomendó a los científicos realizar esfuerzos en transmitir sus conocimientos a las autoridades públicas por medio de un lenguaje directo y preciso. Hasta ahora no se han sabido comunicar los hallazgos de las investigaciones, porque no se tienen en cuenta los “idiomas” y los tiempos que maneja cada ámbito. Un vínculo efectivo pueden ser los equipos técnicos de los diversos ministerios, dado que se suponen capacitados para la elaboración de políticas y la comprensión de los avances científicos. Los equipos técnicos gubernamentales desempeñarían el papel de verdaderos traductores de los avances científicos en políticas programáticas.<sup>172</sup>

---

171 Tomado de su presentación institucional en <http://www.cippec.org>

172 Véase “Informe Final” del Foro Internacional, ob. cit., parágrafo 39.



La consideración realizada sobre los equipos técnicos gubernamentales cobra especial relevancia en el estudio, ya citado, sobre los Observatorios Gubernamentales de Políticas Sociales en Uruguay, en particular el caso referido al Observatorio del Mercado de Trabajo. En las conclusiones del Informe Final, enfatizamos:

Los Observatorios que referimos en nuestro estudio son ejemplos particulares de convivencia de aquellos polos de la relación que se encuentran privilegiados en la investigación sobre uso del conocimiento en políticas públicas. Por su propia estructura, estos casos remiten a los actores de la relación a un mismo encuadre: el marco institucional de gobierno. De esta forma (aún con diferencias sensibles en un caso y otro) el proveedor y el usuario del conocimiento producido –en el campo de las políticas públicas consideradas– conviven en una misma institucionalidad. Las categorías de actores (científicos y políticos) no se diluyen por esa simultaneidad, sino que mantienen su núcleo diferencial, en ámbitos que instalan posibilidades muy cercanas de aprendizajes mutuos y permeabilidad de sus distintas lógicas. En ese sentido, la autonomía ideal de cada actor se transforma a partir de la necesaria interdependencia que impone la misión institucional para lograr un efectivo cumplimiento de sus objetivos.

La existencia de estos Observatorios se justifica, entre otras razones, a partir de la situación de las políticas en la que cada vez es más importante la adecuación a realidades cambiantes y dinámicas. Esto implica que deben ser captados los procesos, las transformaciones y los escenarios dinámicos.

Hemos comprobado que los Observatorios pueden constituir un instrumento real de generación de conocimiento, en la medida en que reúnan ciertas características que hacen su:

- inserción institucional (permanencia y continuidad que permite la acumulación),
- acceso a información (ya sea por adquisición, intercambio o generación propia),
- recursos (externos e internos de la institución en la que se insertan),
- apoyo y voluntad política del decisor (defensa del Observatorio en momentos de cuestionamiento, impulso, autonomía, confianza), etc.

---

Los procesos relevados han conducido a favorecer la producción de conocimiento orientado, aplicado, útil y comunicable, generado en contextos cambiantes y dinámicos. A esto podemos agregar el modo de producción: colectivo, interdisciplinario, con base en la teoría y la reflexión académicas –aún sin ser estrictamente académico–, dialogado con los distintos actores, acumulable, a partir de los intereses tanto del equipo técnico como del decisor político, con autonomía de las decisiones políticas pero sirviendo a ellas (límites bien definidos aunque no necesariamente en conflicto).<sup>173</sup>

A diferencia de otras experiencias no-gubernamentales, en el caso de dichos observatorios, la cuestión del alcance de los resultados y hallazgos de investigación es un punto sensible. En el informe final de investigación, a este respecto, establecíamos lo siguiente:

Toda información o producto de investigación está dirigido a respaldar la tarea de decisores o es a pedido expreso del decisor político. Este fenómeno, que hace la existencia del Observatorio, constituye su propia limitante para la generación de conocimiento científico novedoso (...). En general la agenda de investigación es un asunto en el que la lógica de investigación tiene cierta autonomía pero que, sin embargo, está sujeta a las decisiones y estrategias del actor político o bien a la disponibilidad de recursos.

## **Repensando los modos de actuar**

En las experiencias tanto nacionales como regionales surge un componente que parece crítico al analizar las dificultades en la construcción y consolidación de buenas prácticas para el diálogo entre científicos sociales y hacedores de políticas: las capacidades para traducir en un lenguaje liso y llano, sin pérdida de rigor y complejidad, los hallazgos de la investigación social. Se trata de una estrategia que debe ser contemplada en la formación permanente de los investigadores, sobre todo entre los jóvenes, para estimular una actitud implicada en la gestión social del conocimiento. Por cierto, este desafío ha sido ya anotado en múltiples debates y documentos, y también recogido por las conclusiones del Foro Internacional de UNESCO ya mencionado:

---

173 Carrizo, L. y A. L. Rivoir (2001) *El uso de la investigación...* ob. cit.

(...) se llamó la atención sobre la necesidad de sobrepasar el obstáculo técnico de acceso a los resultados de las investigaciones en ciencias sociales, tanto en relación al acceso material como al formato y lenguaje. Facilitar el acceso a los insumos científicos es entonces el primer camino a recorrer, a través del desarrollo de sistemas informáticos que conecten de manera simple los hacedores de políticas con los documentos científicos de texto completo y también con versiones condensadas (*policy briefs*). Es necesario entonces proveer una nueva metodología para la difusión de los resultados provenientes de las investigaciones en ciencias sociales. La recomendación política derivada de esta conclusión apunta a lograr un completo desarrollo de un sistema informático —por ejemplo, en el marco del Programa MOST— que facilite ese vínculo entre ciencias sociales y políticas.<sup>174</sup>

Como bien plantean Mario Bronfman y Cristina Herrera en un interesante análisis, dentro de la agenda por elaborar con el objetivo de generar un vínculo más dinámico entre investigación y políticas (referido especialmente al área de la salud pública, pero vale asimismo para otras), es necesario institucionalizar el proceso de interacción, así como confeccionar *síntesis ejecutivas* y *traductores* que faciliten el acceso de la información relevante a los tomadores de decisión, con lo que abogan por la democratización de la información.<sup>175</sup> Actualmente se multiplican los debates acerca del papel de la academia y sus investigadores en la generación y distribución social de conocimiento necesario para el desarrollo social. Así, se impone la necesidad de interrogarse acerca de cómo construir conocimiento social y teóricamente pertinente, a la vez que comunicable y útil a los distintos agentes involucrados y a la sociedad en su conjunto. La torre de marfil en la que la institución universitaria muchas veces se ha encerrado, hoy está sitiada por la demanda ciudadana, que reclama una profunda reforma de sus estructuras y un fortalecimiento de su misión social. Por su parte, los actores universitarios también son conscientes de las necesarias transformaciones de su función, y los debates sobre estos aspectos ocupan buena parte de la información a través de los medios de comunicación. La opinión pública está atenta a lo que hace y dice la institución universitaria. La ciudadanía ya no es ajena a lo que sucede en las “cortes académicas”. Interpela, discute, interviene de manera protagónica en estos

---

174 Véase Informe Final del Foro Internacional, ob. cit., parágrafo 40.

175 Mario Bronfman y Cristina Herrera, *Obstáculos y retos para un vínculo más dinámico entre investigación y políticas en salud*, Instituto Nacional de Salud Pública, Centro de Investigaciones en Sistemas de Salud, México. Véase presentación en: <http://www.paho.org/English/HDP/hdr/mb-mex.pdf>

---

movimientos: el aula universitaria se proyecta al ágora social. Junto a sus tradicionales tareas de formación, el énfasis hoy también está puesto en cómo la institución universitaria concibe y promueve la producción de conocimiento y el uso que de él se hace, tanto en el debate político sobre los grandes temas del desarrollo, como en el diálogo y la participación social sobre estos asuntos.<sup>176</sup>

En consonancia con estos cuestionamientos, José Joaquín Brunner plantea la emergencia de nuevos paradigmas que dan origen a transformaciones importantes en la concepción del papel de los investigadores. A partir de la demanda creciente de información y la diversificación del conocimiento (sus fuentes, sus modos de producción), este autor plantea las encrucijadas a las que se enfrenta la tradición intelectual:

La investigación como tal —o sea, como operación metódica destinada a descubrir conocimientos y a ponerlos en circulación para que estando en órbita otros agentes utilizadores los empleen y apliquen a las decisiones que están a la mano— experimenta en la actualidad una verdadera mutación. (...) Resulta del todo previsible que el tiempo de la investigación social tenga que adaptarse a las cambiantes condiciones de la producción y circulación de conocimientos e información. Muchas veces, más importante que generar lo que suele llamarse «nuevos conocimientos» —que en nuestros dominios frecuentemente no son tales sino variaciones sobre el conocimiento dado— es tener la capacidad, en el país, para aprovechar efectivamente los conocimientos disponibles.<sup>177</sup>

En la arena de las decisiones políticas se advierten nuevos escenarios, con mayor complejidad en los procesos, en las rutas de decisión y en el mapa de los actores involucrados en ellas. Estas transformaciones están en el texto y el contexto de nuestra época, y traen consigo importantes novedades y desafíos. Germán Solinís —al describir las tareas del grupo de trabajo del Programa MOST— indica algunos pilares conceptuales mayores que surgieron de la tarea de este colectivo. Entre ellos, la emergencia de dinámicas multiactorales y transdisciplinarias,

---

176 Para desarrollar este tema, puede consultarse: Luis Carrizo, *Gestión social del conocimiento. Un nuevo contrato entre Universidad y Sociedad*. CD Multimedia “Responsabilidad Social Universitaria” (con François Vallaeys, 2006, BID).

177 Brunner, J. J. (1996) “Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 146, noviembre-diciembre, Buenos Aires.

con actores, hacedores de políticas y agentes sociales que se resitúan y recomponen, dejando emerger la transdisciplinariedad como una clave de comprensión de este problema. (...) Al centro de estas dinámicas, aparece un nuevo estatus para los investigadores de las ciencias sociales.<sup>178</sup>

Desde esta perspectiva, se abren dos campos de problemáticas que requieren atención.<sup>179</sup>

1. De una parte, los *modos de producción de conocimiento*, tanto en lo relativo al saber estrictamente científico y académico, como a la participación de otros actores, sociales y políticos, en esta producción.
2. De otra parte, la vinculación entre *conocimiento y políticas*, enlace estratégico para la definición de acciones públicas que respondan a las necesidades del mundo real con sustento de calificados fundamentos científicos.

De este modo, la “investigación aplicada” de la que se ha hablado se puede caracterizar también como “implicada”, tanto en el sentido que le otorga René Lourau como el que describe Helga Nowotny. El concepto de “implicación” que propone el primero habla del análisis que el investigador debe realizar acerca de su involucramiento con el objeto de estudio, elucidando –a través del auto-análisis y el registro del “diario íntimo”– los mitos, afectos, prejuicios e intereses que lo habitan, en fin, lo que el autor denomina los “imaginarios instituidos” que tienden a orientar su trabajo.<sup>180</sup> Por su parte, Nowotny, al complementar el contexto de aplicación del conocimiento con el de *implicación*, se pregunta: “¿qué implicaciones tiene lo que estamos haciendo?, ¿qué implicaciones tiene la manera que elegimos para formular y resolver problemas?, ¿cuál es el papel de la gente en nuestro conocimiento?”<sup>181</sup>

---

178 Solinís, G. (ed.) (2005) *Construire des gouvernances: entre citoyens, décideurs et scientifiques*, UNESCO/P.I.E.-Peter Lang, Bélgica.

179 Carrizo, L (2004) *Producción de conocimiento y políticas públicas*, ob. cit.

180 Lourau, R. (1989) *El diario de investigación. Materiales para una teoría de la implicación*, Universidad de Guadalajara, México.

181 Gibbons, M. y H. Nowotny (2001) “The Potencial of Transdisciplinarity”. En: Klein, J. T. (ed.) *Transdisciplinarity...*, ob. cit.

---

En estas nuevas tramas, no habrá respuestas unívocas para avanzar en diálogos fértiles entre los componentes del binomio investigación-políticas. El escenario es multidimensional, dinámico, de proyección incierta. Las respuestas deberán ser rigurosas, innovadoras y versátiles. Lo que parece claro es que, en este proceso ineluctable, no hay regreso a simplificaciones que creían ver a las políticas como un producto de iluminados y a la investigación como un privilegiado laboratorio ajeno y aislado. Si bien estamos todavía en la infancia de esta prometedora relación (aun teniendo en cuenta la importante cantidad de trabajo acumulado sobre el tema), el enlace entre investigación, sociedad y política hoy crece y afirma su lugar en el mundo. Al menos, aunque a veces con tropiezos, ya camina.

## **Vida cotidiana y participación ciudadana: hacia un conocimiento “socialmente robusto”**

La vida cotidiana constituye ámbito por excelencia de interacción, puesta en juego de valores y creación compartida de sentido. En este rico teatro de operaciones —donde la definición de los destinos se entreteje en los hilos de la trama social más próxima— podremos hallar algunas claves para comprender las encrucijadas de las gentes construyendo su camino.

La participación, como fenómeno social de implicación y responsabilidad, también se nutre de estas claves. La vida cotidiana y la participación constituyen enlaces que conjugan lo micro con lo macro, lo personal con lo social, la proximidad del yo-tú con la trascendencia hacia los otros y el futuro.

Desde esta óptica, el campo de los valores en una cultura determinada es decisivo para incursionar en el análisis de las condiciones en los que una sociedad se posiciona frente a sí misma, frente a su próximo/prójimo y frente al futuro. Así, la vida cotidiana constituye un crisol fundamental donde se pueden potenciar valores tendientes a un desarrollo social participativo y responsable.<sup>182</sup>

Cada vez con mayor frecuencia encontramos —en trabajos académicos, en el discurso político y en las imágenes dominantes— dos líneas de sentido diver-

---

182 Algunas de estas propuestas han sido desarrolladas *in extenso* en la Tesis de Maestría en Desarrollo Regional y Local del autor (Carrizo, L. 2001).

gentes. Por un lado, una mayor preocupación por los aspectos humanos del desarrollo; esto es, mayor calidad de vida, acceso universal a servicios y oportunidades, equidad en la distribución de la riqueza, conservación del entorno natural y el medio ambiente, respeto por las tradiciones y culturas diversas frente al embate globalizador, democratización de la revolución científico-tecnológica y tantas otras reivindicaciones condensadas en las propuestas por un desarrollo humano sustentable. Por otro lado, vemos la hegemonía de perspectivas con fuerte énfasis en los aspectos económicos de mercado, la globalización de las comunicaciones y el comercio internacional, el liderazgo de la industria tecnológica... donde las Bolsas de valores son el altar del nuevo orden económico, a mucha distancia de las declaradas perspectivas del desarrollo humano. Así, la tecnocracia, la inequidad, la ley de mercado, la homogeneización de usos y hábitos y una cierta sensación de indefensión de las gentes sencillas frente a este movimiento avasallante, van cobrando cuerpo de manera preocupante. Dichas posiciones están claramente definidas en esta época y tienen momentos culminantes de visibilidad mundial —los movimientos contestatarios de la sociedad civil frente a las Cumbres del Foro Económico Mundial muestran un ejemplo de la polarización de estas dos perspectivas sobre el desarrollo (Carrizo, 2002).

Debemos agregar que los mismos modelos están presentes en la forma en que los propios protagonistas piensan el desarrollo en general y el suyo en particular. Esto significa que, para actuar proactivamente en la dirección de un desarrollo humano (antropológicamente complejo), deberán ser *también* los propios integrantes de la sociedad quienes lo piensen y produzcan. De allí, la auto-organización participativa como componente ineludible de la iniciativa local; la autonomía relativa en la interdependencia; de allí, la soberanía de las comunidades locales para diseñar su destino; de allí, la legitimación de usos y costumbres propios y singulares que hoy pueden estar amenazados por la globalización y sus efectos homogeneizantes; de allí, por último, la importancia del *locus*, de la proximidad y el conocimiento mutuo, marco territorial/cultural para generar un caldo de cultivo apropiado al desarrollo humano.

Ahora bien, no se trata de una lucha reactiva a la universalización ni debería ser un germen de fundamentalismo. En realidad, la díada local/global también debe leerse desde una perspectiva compleja para ser fructífera. Hoy, la noción de “individuo” está emparentada con un cierto tinte positivo en términos de autonomía, aunque no podemos dejar de leer las connotaciones negativas en donde el levantamiento de los derechos individuales y la autonomía pueden llevar a la atomización y el anonimato para el sujeto y derivar en

---

la exclusión y cosificación para el otro.<sup>183</sup> Asimismo, la mentada globalización parece más un terrible manto que una interconexión productiva. Desde un enfoque complejo y dialógico, local-global se interconectan sin anularse. De allí, la propuesta moriniana de una antropolítica en tres niveles sobre un principio dialógico que vincule transformación y regulación: a) un campo *micro-político* o universo microsociológico, de las relaciones personales, lo concreto de las vidas individuales y su interacción, con las implicaciones que tienen sus acciones en otros niveles más alejados, menos próximos (en parámetros territoriales o temporales); b) un campo *meso-político* o universo meso-sociológico, donde normalmente se realiza la política (pueblos y sociedades), pero que en general tiende a olvidar los otros niveles; c) un campo *macro-político* o universo macro-sociológico, de alcance planetario en relación a la naturaleza y la especie humana, en estrategias a largo plazo.<sup>184</sup> Desde lo antropolítico, los actores deben desenvolverse en escenarios contradictorios, convergentes y complementarios, en las tres escalas y en los tres tiempos (corto, medio y largo plazo), quizás con prioridades diferentes y muchas veces antagonistas, pero sin reducir los escenarios al de su situación particular o responsabilidad principal.

En este sentido, se impone la insistencia de estrategias<sup>185</sup> que tomen en cuenta la implicación individual y colectiva en los procesos de transformación, con mayores grados de autonomía relativa, participación e interdependencia sistémica. Estas estrategias se orientan a dar respuesta a *qué cambios hacer y qué hacer con los cambios*. Tomás Rodríguez Villasante habla de “estrategias implícitas” para denominar el trabajo del análisis de redes (*Network Analysis*) en la negociación de redes y conjuntos de acción entre distintas posiciones, llevándolo todo ello a lo concreto, es decir, a las actuaciones operativas. Los trabajos de Rodríguez Villasante han sido de gran impacto a la hora de profundizar teórica y metodológicamente la concepción de la Investigación-Acción Participativa (IAP). Al respecto, dice este autor: “la implicación negociada entre las redes pasa a ser un factor determinante para fijar unos objetivos partici-

---

183 Es muy sugerente el análisis del individuo y del sujeto (y de allí al actor social) que realiza Alain Touraine, ob. cit., donde una de las dimensiones sustantivas del “ser sujeto” es, precisamente, esa capacidad de reconocer al ‘otro’ también como sujeto, siendo igual y diferente.

184 Para profundizar sobre Antropolítica, véase Morin y Kern (1993), así como Solana (2001).

185 La diferencia entre programa y estrategia es la diferencia entre pensamiento simplificador y pensamiento complejo. La estrategia es un escenario de acción que puede modificarse en función de las informaciones, los acontecimientos y los azares que sobrevengan en el curso de la acción (véase Morin, 1994).



pados, desde donde rescatar las motivaciones y una mayor eficacia cuantitativa y cualitativa”.<sup>186</sup> En la misma línea es que Michael Gibbons plantea sus propuestas del denominado *Modo 2 de generación del conocimiento*, cuando plantea que un mayor involucramiento social en la definición de los problemas y soluciones no solamente significa una mejor solución social, o una solución mejor adaptada, o una que ofrece tranquilidad social a una comunidad, sino que también significa una *mejor solución técnica*.<sup>187</sup> Un conocimiento que sea “socialmente robusto”. Esta concepción, en América Latina, ha sido desarrollada con diversos énfasis, en atención a las características culturales y socio-históricas propias de nuestra región, desde el principio de “dialogicidad” que pretendía Paulo Freire, o desde las propuestas de Fals Borda, e incluso con las aplicaciones de los desarrollos sobre investigación-acción realizados por Louis-Joseph Lebret desde el Movimiento Economía y Humanismo, que tuvo importante influencia en nuestros países.

La vida cotidiana y las redes sociales, así, se constituyen en ámbitos privilegiados para desarrollar iniciativas críticas y autocríticas de este orden. En esta dirección es que se vislumbra una propuesta: la generación de dispositivos con alto grado de participación público/privado para promover la integración de los saberes y la elaboración de políticas de desarrollo pertinentes y sustentables.

## **La experiencia de MYSU (Mujer y Salud en Uruguay) y su Observatorio Nacional en Género, Salud Sexual y Reproductiva**

En la década de los 90, la sociedad civil y en particular los movimientos de mujeres en Uruguay fortalecieron su legitimación social y sus estrategias de acción a favor de la instalación de una agenda específica, sobre la condición de la mujer, en la opinión pública y en la discusión política. Se elaboraron instrumentos de monitoreo ciudadano (sobre todo de los compromisos que el país ha asumido internacionalmente con el sistema de Naciones Unidas),<sup>188</sup> lo

---

186 Tomás Rodríguez Villasante, *Algunas diferencias para un debate creativo: abriendo una nueva etapa para el Network Analysis*, Universidad Complutense, Madrid, 2001.

187 Véase Klein, J. T. *et al.* (2001) *Transdisciplinarity...* ob. cit.

188 Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Viena, 1993), Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) y ratificación del protocolo CEDAW (Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres, 2001).

cual contribuyó al fortalecimiento de esta agenda, aunque pronto se advirtió que su definitiva instalación no sería posible sin aumentar la capacidad para la incidencia política: era necesario calificarla fuertemente. La estrategia elegida por MYSU, fue instalar un dispositivo institucional técnico-político –de alta rigurosidad científica, generador de conocimiento e información útil y relevante– que potenciara la misión de incidir en la definición e implementación de políticas públicas en salud con perspectiva de género y derechos. Así nació, en 2006, el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva, en el marco del proceso de Reforma del Sistema de Salud, liderado por el Ministerio de Salud Pública como autoridad sanitaria nacional. Fue concebido desde el principio como una herramienta para dar cumplimiento a algunos de los más importantes objetivos de la institución:

- Producir y difundir investigaciones sobre el estado de situación de las políticas públicas, la salud y los derechos sexuales y derechos reproductivos en Uruguay.
- Promover el uso de las evidencias científicas en el diseño, implementación, y evaluación de las políticas públicas en salud sexual y reproductiva.

En el camino recorrido, el desarrollo de esta herramienta institucional de producción de conocimiento al servicio de una política pública específica ha encontrado múltiples desafíos y obtenido importantes logros. Se trata de una experiencia particular de articulación del conocimiento científico con la política pública, en virtud de que la institución se define como una organización con fines de *advocacy* e incidencia en el campo específico de la salud de las mujeres. Por lo mismo, una de sus peculiaridades es que se constituye, desde la sociedad civil, principalmente para ejercer acción política con posi-

## FICHA TÉCNICA

### Nombre:

*Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva*

### Institución:

MYSU (Mujer y Salud en Uruguay)

### Tipo de organización

Asociación Civil sin fines de lucro. ONG.

### Fecha de fundación

MYSU: 1996

Observatorio: 2006

### Cantidad de funcionarios

MYSU: 9 permanentes y 5 asociados.

Observatorio: 3 permanentes y 2 asociados.

### Presupuesto anual:

MYSU: USD 180.000.-

Observatorio: USD 25.000.-

### Sede:

Montevideo, Uruguay.

### Contacto:

<http://www.mysu.org.uy>

<http://www.mysu.org.uy/observatorio>

ción institucional respecto al campo objeto de su intervención. Como señalan sus responsables:

No estamos en la categoría de organización social dedicada a la investigación. Somos una organización social que tiene una agenda de incidencia política y que generó una herramienta propia de producción de información y conocimiento para fortalecerla.

No obstante este posicionamiento particular en el espectro de la casuística del diálogo entre conocimiento y política, muchas de sus estrategias y desarrollos, así como los desafíos que ha enfrentado al apelar a la investigación para lograr sus fines de incidencia, ilustran de manera general acerca de las complejidades que hemos descrito sobre este asunto. Las siguientes páginas pretenden mostrar algunos hitos y características que definen esta experiencia.<sup>189</sup>

***Áreas temáticas cubiertas  
por el Observatorio:***

- Embarazo, parto y puerperio
- Mortalidad materna
- Aborto inseguro y aborto provocado
- Anticoncepción reversible y no reversible
- Violencia contra las mujeres
- Infecciones de transmisión sexual y VIH-SIDA
- Cáncer génito- mamarario y de próstata
- Fecundidad
- Vida sexual
- Educación sexual

El Observatorio cuenta en la actualidad con una estructura de tres investigadores sociales estables y dos estadísticos asociados, con una dedicación diaria de cinco horas de labor. Entre sus tareas, se cuenta la elaboración de los Informes anuales, donde se recoge y analiza información estadística y cualitativa sobre distintas dimensiones de las políticas públicas de salud sexual y reproductiva en Uruguay.<sup>190</sup> A su vez, realiza búsquedas permanentes de información e indicadores de interés, que son incorporados al sitio web para

---

189 Para analizarla, el autor se basa en información y documentos institucionales, así como en entrevistas a sus directoras ejecutivas, Lilián Abracinskas y Alejandra López Gómez. También en las percepciones de otros actores involucrados en las políticas consideradas, en particular en entrevistas a Miguel Fernández-Galeano, ex sub-secretario de Salud Pública, y a Magdalena Furtado, del Fondo de Población de Naciones Unidas, agencia que apoya al Observatorio. A todos ellos, nuestro reconocimiento por la disposición para contribuir con este trabajo. Los recuadros que aparecen en el cuerpo del texto llevan las iniciales del entrevistado para su mejor identificación (MFG, LA, ALG, MF).

190 Los Informes de los años 2007, 2008 y 2009 están disponibles en <http://www.mysu.org.uy/observatorio>

---

***Se trata de establecer un diálogo pro-  
ductivo y en donde cada quien sepa  
qué lugar le toca.***

***LA / ALG***

***Existe una sobreestimación de los  
expertos y una subestimación de la  
política. Por el contrario, debe haber  
subsidiariedad de la política, la políti-  
ca tiene que mandar. Cuando yo apelo  
a lo técnico, tengo que preservar su  
campo de autonomía, pero la guber-  
nanza última es política y social.***

***Hay que entender que hay roles dife-  
renciados, hay que entender el diálogo:  
tanto desde el lado de la oferta como  
desde el lado de la demanda.***

***El diálogo tiene que tener reglas claras.***

***MFG***

su divulgación en el dominio público (indicadores socio-demográficos, socio-económicos, de salud sexual y reproductiva, así como leyes, normativas, guías clínicas e información relevante sobre la actualidad del sistema de salud uruguayo). Asimismo, nutre con información significativa diversidad de instrumentos de comunicación que elabora MYSU en sus campañas de sensibilización.

De acuerdo con la información institucional disponible, sus objetivos son los siguientes:

- Desarrollar un sistema de vigilancia de la implementación de normas nacionales relacionadas con la salud sexual y reproductiva en servicios de salud.
- Actualizar sistemáticamente la base de datos de indicadores demográficos, socio-económicos, de salud sexual y reproductiva, de acceso a servicios, de violencia y de calidad de atención creada por el Observatorio, mediante la información disponible en fuentes oficiales, internacionales y de organizaciones sociales.
- Elaborar recomendaciones para potenciar la implementación de normativas legales y técnicas en el área de la salud sexual y reproductiva.

El Observatorio ha sido declarado de interés por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y cuenta, desde su creación, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Estos respaldos, que no han afectado la independencia institucional, están fundados en la importancia que, tanto la autoridad sanitaria como la agencia especializada de Naciones Unidas, le adjudican a una iniciativa de este tipo. Al respecto, el ex sub-secretario de Salud Pública Dr. Miguel Fernández Galeano,<sup>191</sup> sostiene que:

---

191 Actual consultor de OPS/Uruguay, ex subsecretario de Salud Pública, exdirector de Salud del Gobierno de Montevideo (Intendencia Municipal de Montevideo).

La ruta crítica para los gestores de políticas públicas pasa por basar la gestión pública en el uso de la investigación social para la construcción de política pública. (...) La construcción de política pública, desde que estuvimos en la Intendencia Municipal de Montevideo, se hizo sobre la base de tomar como referencia fundamental la mirada independiente y crítica de política/sustento técnico/ mirada objetiva de la realidad que había tenido en la política de mujeres el movimiento de mujeres y, en particular, MYSU. Es una continuidad histórica desde esta perspectiva. Esto se sustenta en un esfuerzo de monitoreo y control social de la gestión. Tiene esa doble dimensión: contribuye a un tiempo al diseño, y en otro a mirar si las cosas suceden o no.

El tema central es la relación entre lo político, lo técnico y lo social, desde la representación sustantiva de los movimientos sociales: el desafío es cómo integrar esto a la política pública. No para hacer necesariamente lo que pide la sociedad civil, sino para tamizarlo a través de los objetivos políticos estratégicos (en nuestro caso la reforma del sistema de salud). Para nosotros era muy importante que hubiera un proceso de establecimiento de una “línea de base” en distintas áreas.

No son frecuentes las posiciones de este tipo en las jerarquías gubernamentales ni en el actor político en general. Carol Weiss señala esta debilidad claramente:

En las sociedades en desarrollo, los responsables clave de tomar decisiones a menudo carecen de instituciones sólidas para buscar y absorber conclusiones, analizarlas críticamente y tener en cuenta sus repercusiones en los problemas locales. (...) Además, los individuos que ocupan los cargos más altos quizá no tengan mucha experiencia individual en evaluación e investigación en el plano local y nacional concebidas para satisfacer sus objetivos.<sup>192</sup>

Debe destacarse, en este caso, una forma de concebir lo político, junto con la confianza en la independencia de los aportes recibidos de parte de la sociedad civil organizada y, en el particular de MYSU y su Observatorio, en la legitimidad institucional y científica como actor en este diálogo. Más allá de ello, intervienen las cualidades personales del gestor público. Abracinskas y López Gómez relatan la experiencia de MYSU de la siguiente forma:

---

192 Weiss, C. (2009) Prólogo a Fred Carden, *Del conocimiento a la política*, Icaria/IDRC, Barcelona.

---

Desde el gestor político, se suele ver con cierto recelo un monitoreo hecho desde afuera. Hemos debido construir una política de participación desde el diálogo, donde se entienda que se trata de una sociedad civil que quiere aportar a la construcción del cambio pero desde una mirada externa. A veces, en este sentido, hemos tenido mejor predisposición de los decisores o de los mecanismos de asesoría para entender esta posición y otras veces no tanto. Participar no significa avalar, eso sería cooptación funcional de la base social. Se trata de establecer un diálogo productivo en donde cada quien sepa qué lugar le toca. Hoy por hoy, en algunos decisores políticos, este reconocimiento existe, y en la medida en que ese reconocimiento se verifica, existen mayores posibilidades de diálogo, de aporte y de legitimación del actor y de la agenda. Esto puede ser diferente en dependencia del jerarca con el que se habla, por distintas razones, incluso por tipos de personalidad y de calidad de la confianza en el vínculo personal con los decisores, en relación con quién está en cada lugar de la institucionalidad. Aquí son muy importantes las personas, su voluntad política y su concepción de diálogo con otros actores.

Por su parte, el papel que ha desempeñado el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en el desarrollo de esta iniciativa ha resultado un factor de gran importancia. La estrategia de UNFPA —en general y en particular desde su oficina en Uruguay, instalada en 2004— no solo ha sido trabajar con contrapartes gubernamentales, sino también integrar a la sociedad civil organizada en las líneas de actividad que se plantea. En este sentido, ha apoyado y promovido el diálogo entre gobierno y sociedad civil, y se ha vuelto un actor relevante que garantiza el acompañamiento del vínculo entre oferta y demanda, además de respaldar la independencia técnica del actor social. En el campo particular de la agenda de género y salud sexual y reproductiva —una de las carteras temáticas que atiende la Agencia— esto ha sido no solo relevante sino exitoso. Aunque se advierten áreas que requieren ajustes y mejoras, la Agencia confía en que una estrategia de este tipo contribuye de manera decisiva en el mejor diseño, implementación y evaluación de política pública.

***Por mandato, UNFPA debe tener incidencia en el país sobre los temas de nuestra agenda. Eso se realiza contribuyendo a la generación de conocimiento, la elaboración de políticas públicas y el monitoreo del grado de cumplimiento.***

**MF**

Sobre ello, Magdalena Furtado, de la oficina UNFPA Uruguay, señala:

A diferencia de otras agencias que trabajan solo con gobiernos, la visión de UNFPA es trabajar de manera equilibrada con gobiernos y socie-

dad civil. En nuestro caso particular, distribuimos los fondos en partes iguales, en todas las carteras que abordamos. Esto abre las puertas —y esto es fundamental para la filosofía de UNFPA— a la posibilidad de tener proyectos que alienten la participación de la sociedad civil: investigación, monitoreo ciudadano, evaluaciones, encuestas, que de alguna manera puedan ser útiles a las acciones que implementan los gobiernos. Esto es de la mayor importancia, ya sea para pensar nuevas acciones, tanto como para replantearse las existentes o monitorear las políticas públicas en implementación. No se trata de tener instancias separadas, apoyando a uno y a otro, sino intentar una estrategia integral entre actores diversos, en una triangulación virtuosa.

Una visión de la política; una visión del sentido de la investigación; una visión del papel de las organizaciones sociales en los asuntos públicos. En este entramado, se hace posible —no sin conflicto— la superación de algunos hiatos que estaban descriptos por nuestros corresponsales en el Portal Educativo de la OEA, a cuyas opiniones críticas hacíamos referencia al inicio de este capítulo.

Las responsables del Observatorio describen del siguiente modo el sentido de este dispositivo:

Se trata de una propuesta política y técnica de monitoreo ciudadano sobre el estado de la salud sexual y reproductiva, en el contexto de un proceso de implementación de la reforma

del sector salud en Uruguay. El Observatorio se propone identificar y analizar los sesgos en el diseño e implementación de políticas públicas, según sexo, género, edad, orientación sexual y nivel socioeconómico, para generar insumos que permitan su transformación basada en criterios integrales de equidad e igualdad.

El diseño y la puesta en marcha de un Observatorio de estas características, como herramienta de mayor complejidad, potencia las posibilidades de incidencia en la definición, implementación y evaluación de políticas públicas. Al mismo tiempo, ofrece evidencias construidas con criterios de profesionalidad y autonomía, que pueden servir de insumos para el trabajo de diferentes actores que intervienen en la agenda de género, salud y derechos sexuales y reproductivos.<sup>193</sup>

---

193 Tomado del Informe del Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva (2009), p. 9.

---

El Observatorio pretende trabajar sobre tres cometidos básicos de su accionar. Por un lado, el poder dar cuenta de la realidad de manera rigurosa, con profesionales altamente capacitados, para calificar la incidencia política con insumos validados de manera científica. En este sentido, se establecen estrategias específicas para que esos insumos puedan ser utilizados por los decisores políticos a la hora de definir cuáles serán las

*Lo que nosotros pretendemos es que MYSU, como actor en esta agenda, sea escuchada no solamente por su trayectoria, su historia, la contundencia política de su planteo y de su acción, sino porque además sustenta todo ello con evidencia, que además se trasparenta en las metodologías y los diseños, que están a la vista. Esto representa un salto muy importante en la calidad de la incidencia política.*

**LA / ALG**

orientaciones de las políticas en el terreno particular de la salud sexual y reproductiva. Por otro lado, el diálogo con la ciudadanía es clave, según las responsables del Observatorio, para promover el conocimiento de los derechos y la responsabilidad para exigirlos. Esto, señalan, se sustenta sobre una concepción de Derechos Humanos desde una perspectiva concreta, a través de la promoción de medios de apropiación de la información sobre los derechos y su ejercicio. Una tercera dimensión que consideramos ha sido la referida al proceso de legitimación de una agenda específica así como del actor que la instala con sentido político.

## **El diálogo con las políticas: factores que lo favorecen**

Ciertas características de esta experiencia son factores que favorecen su incidencia en el proceso de debate político sobre el campo objeto de su acción. Por un lado, su independencia institucional –tanto técnica, como política y económica. Los Informes que se han presentado hasta el momento dan cuenta tanto de las insuficiencias del sistema y sus instrumentos, como también de los avances verificados en las políticas en el período considerado. Según sus responsables, “hay que ir construyendo la cultura de la honestidad con que se plantean la información y los resultados de investigación”. La independencia económica, por su parte –fundamentalmente de los poderes públicos y los gobiernos–, es quizás uno de los desafíos mayores de este tipo de iniciativas. En términos generales, no es fácil la obtención de fondos de cooperación para fines de incidencia política. Esto coloca incertidumbre a medio y largo plazo en la sustentabilidad financiera de este tipo de empresas. Sobre este particular, sus responsables enfatizan:



MYSU, por decisión institucional, no presta servicios, ni desarrolla programas sociales, ni realiza convenios con el Estado. En la región, muchas organizaciones se dedican a implementar política pública en convenio con el Estado, o bien a trabajar en proyectos con comunidades de base, o bien a prestar servicios. Eso está muy bien y depende de la misión de la organización. Sin embargo, es posible que muchas veces la lógica institucional sea inundada por estos compromisos. Finalmente, se corre el riesgo de quedar con muy poco margen interno o sin dispositivos institucionales para la reflexión política sobre la incidencia de su acción.

En América Latina lo que percibimos es que hay un gran atraso en estos temas, existe un importante déficit en la reflexión política y en la capacidad organizacional para la incidencia política.

Por otro lado, la legitimidad institucional, creciente a través de los años, es un factor que facilita que su voz sea escuchada en los ámbitos de decisión. De ahí que el Observatorio haya fortalecido un accionar institucional que usa sus producciones para tener mejor calificación en la intervención política. Según advierten “el Observatorio es una herramienta que nos ha legitimado como una voz insoslayable en estos temas.” Esta legitimidad a lo largo del tiempo también está sostenida por lo que llaman “la memoria institucional”: La memoria de lo que se ha hecho en política pública en las distintas administraciones no necesariamente la tienen los organismos gubernamentales, pero sí y fundamentalmente, las organizaciones sociales.

Ello responde, además, a una clara definición de la misión institucional y de la agenda política como ONG especializada. En el mejor de los casos, este posicionamiento de la organización puede verse, como lo hace Miguel Fernández Galeano, como una importante función de control y contribución a la política.

Ya sea desde la academia o desde ONG especializadas, la tarea de investigación para la construcción de política pública está respaldada, por un lado, en la misión de *advocacy*, es decir, la función de colocar en la dimensión de la política lo que la sociedad civil está viendo como demandas y exigencias de determinados sectores. Por otro lado, es una manera de contribuir –con información relevante basada en evidencia y sistematizada en una lógica sistémica y compleja– al mejor diseño de política pública.

---

El diálogo con los movimientos y organizaciones de la sociedad civil, constituye un elemento que nutre el debate sobre esta agenda y fortalece la base social de la institución. Se trata de una estrategia expresamente definida y fundada, que tiende a operar un cambio cultural a nivel de organizaciones y ciudadanía. Según Abracinskas y López Gómez:

Las organizaciones con las que nos vinculamos, antes se relacionaban con esta agenda solo desde la demanda de la necesidad insatisfecha de acuerdo a la afección concreta. Desde nuestra perspectiva, lo que planteamos es transferir a las organizaciones esta concepción política del accionar desde la sociedad civil organizada. Es decir, “no solo demandando mis necesidades específicas, sino que entiendo que esto es una transformación política y cultural”. Esta transformación no solo pasa por la satisfacción de la necesidad directa sino por entender que esto transforma el vínculo del sistema de salud con la población usuaria. Aquí la población usuaria no tiene que posicionarse solo como beneficiario de una política, sino como sujeto portador de derechos, y el Estado tiene la obligación de presentar las garantías para que pueda ser ejercido. Esto también ha sido potenciado por el Observatorio. Hemos ampliado mucho nuestra base social de apoyo a esta agenda, con alto impacto, incluso en actores que tradicionalmente no se posicionaban en ella. Por ejemplo, el PIT-CNT, la Central única de trabajadoras y trabajadores de Uruguay, acaba de desafiliar a dos de sus dirigentes por causa de haber comprobado que habían ejercido violencia doméstica. El tener el posicionamiento de la Central en torno a esta agenda de Derechos Sexuales y Reproductivos es bastante inusual.

Ciertos factores externos o de coyuntura pueden constituirse, asimismo, como catalizadores de una fértil vinculación del conocimiento científico para su utilización en ámbitos de política pública. En este sentido, el contexto político en el que se instala el Observatorio, así como la legitimidad de la Agencia de cooperación que respalda esta iniciativa, parecen haber sido elementos favorecedores para la estrategia de incidencia. Así lo relata Magdalena Furtado, de UNFPA:

Siempre hemos reconocido la disposición del Ministerio de Salud Pública para recibir aportes de investigación independiente sobre las políticas implementadas, ya que no es fácil que un gobierno abra sus puertas y se deje observar. Aquí hay varios factores que contribuyen: por un lado, la importancia que estas últimas Administraciones le han dado

a la participación ciudadana; por otro lado, involucrar a la entidad del gobierno desde el inicio en la estrategia hace posible su empoderamiento y el mejor uso de los hallazgos; por último, existe un reconocimiento por parte del Gobierno hacia UNFPA, en relación con nuestra modalidad de trabajo, que trata de aportar técnicamente a través de la articulación de diferentes actores.

En el prólogo al estudio que Fred Carden y su equipo realizó para el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC según sus siglas en inglés) —donde analiza las consecuencias de veintitres proyectos financiados por esta agencia, cuyos trabajos se presume que consiguieron influir en ciertas medidas políticas—, Carol Weiss acota algo muy interesante que nos permite calibrar la complejidad del entramado que debe tejerse para intentar la empresa de asociar la investigación a la política con cierta esperanza:

La moraleja del cuento es que la buena investigación puede llegar a tener influencia si se hace con diseño y método rigurosos, guarda relación con los intereses y las preocupaciones de un organismo, establece comunicación frecuente y crea oportunidades de *feedback* con sus audiencias, y tiene algo importante que decir.<sup>194</sup>

## **Desafíos y complejidades de la investigación para políticas**

Si bien el postulado básico de la instalación del Observatorio por parte de MYSU se respaldaba en una idea clave, como es el valor del conocimiento científico para formular mejores políticas públicas, su implementación concreta no siempre ha estado exenta de desafíos y dificultades.

Una de ellas responde a lo que hemos descrito como la insuficiencia del modo clásico de producción del conocimiento a la hora de su aplicación concreta en asuntos públicos. Este parece ser un componente decisivo, tanto del lado de la demanda como del de la oferta, a fin de viabilizar un diálogo productivo entre investigadores y po-

***Se confunde independencia con neutralidad. La neutralidad es el elemento letal del conocimiento.***

***MFG***

---

194 Weiss, C. (2009) En: Carden, F., ob. cit.

---

líticos. Desde la óptica de la gestión política, Fernández Galeano expresa lo siguiente:

La investigación social es imprescindible para una buena política pública: es fundamentalmente evaluación y propuesta. En la academia, los trabajos de tesis adolecen de esta visión. Hay enormes esfuerzos metodológicos, de sistematización rigurosa y con gran potencia, pero las conclusiones son débiles. No se sabe cómo utilizar lo que se investigó. Para mí, como gestor político, lo más importante son esas 4 páginas, que nunca están. Por eso las ONG temáticas, orientadas en áreas de políticas definidas, independientes y con buen nivel técnico, tienen la posibilidad de generar insumos altamente valiosos para políticas públicas, las nutren y las interpelan respecto a cómo seguir avanzando. Esto es lo que está fallando estructuralmente en el país.

Sin embargo, esta posibilidad de diálogo no pasa únicamente por la institucionalidad de la oferta, sino que tiene que ver también con los paradigmas que orientan la acción de los investigadores, y que no siempre han sido formados para incorporar esta visión en sus trabajos. Para contribuir en parte a eliminar este déficit, los esfuerzos de la Escuela de Verano MOST/UNESCO para jóvenes investigadores han estado dirigidos a visualizar la posibilidad de aplicar sus producciones a favor del debate sobre políticas. Si bien la investigación en ciencias sociales puede contribuir a mejorar el proceso de planificación de políticas, de acuerdo con Nadia Auriat, “no hay que pretender por ello que todos los especialistas de ciencias sociales deban interesarse en estos procesos.”<sup>195</sup> Sin embargo, sería muy importante que los investigadores más jóvenes tomaran en cuenta esta posibilidad y contemplaran los desafíos que se plantea al cuestionar, entre otras cosas, paradigmas de base en cuanto a la neutralidad científica y al destino del conocimiento.

***No hay suficiente comprensión de la potencialidad que tiene la utilización no instrumental de la investigación.***

***Yo construyo de verdad política pública de calidad si soy capaz de enterarme de este Observatorio, que por definición va a venir a decirme lo que falta y falla en el sistema.***

***Si el horizonte del político es solo responder al Partido, está perdido.***

***Si el horizonte es que las políticas sean buenas e innovadoras, superando el modelo preexistente, entonces hay que aprovechar la investigación social.***

**MFG**

---

195 Auriat, N. (1998) “Politique sociale et recherche en sciences sociales: pour une reprise du débat”. En: *Revue Internationale de Sciences Sociales*, no. 156, junio, UNESCO, Paris.

El Observatorio de MYSU no ha estado ajeno a esta circunstancia. Uno de sus mayores desafíos ha residido en el reclutamiento de investigadores en ciencias sociales que conjuguen un abordaje científicamente riguroso con una modalidad de producción de conocimiento y sistematización de información que sea a la vez útil, relevante, aplicable y comunicable. En este sentido, sus responsables señalan que:

Este modo de producción de conocimiento no está pensado en la Universidad. Por estas razones el reclutamiento de investigadores con esta óptica, que no es la óptica clásica, no ha sido nada fácil. La posibilidad de identificar investigadores rigurosos y solventes, que además tengan vocación de incidencia política, es escasa. Hablamos de investigadores que, al menos, tengan capacidad de interfase, de conectar campos. No es fácil conjugar esto en una persona. Hay una forma de pensar dominante en este campo que no contribuye a la estrategia que nos proponemos institucionalmente.

Una de las estrategias que MYSU ha implementado para intentar superar esta encrucijada entre saber académico y realidad concreta consiste en transveralizar sus programas:

Siempre intentamos que el Observatorio y todas las áreas de MYSU estén intervinculadas, que no sean proyectos verticales. Aquí quien investiga está en vinculación, por ejemplo, con quien implementa una experiencia de taller en la comunidad, o con quien participa en un mecanismo institucional.

***UNFPA hace mucho énfasis en la elaboración de sistemas de información y en la producción de conocimiento científico, porque considera que la investigación es clave para los tomadores de decisión en políticas públicas. Eso está en nuestro mandato.***

***MF***

A la vez, este tipo de conocimientos –que no se culmina necesariamente en un tribunal de tesis, en una revisión de pares, o en una publicación académica–, orientado a incidir en el ámbito político y social, tiene que ser comunicado de manera adecuada a distintas audiencias. A las dificultades paradigmáticas en el terreno del modo de su producción, se agrega la complejidad de traducir los hallazgos en material comprensible en términos de comunicación adecuada a cada destinatario. Para el Observatorio y para su institución matriz, el capítulo de la comunicación es un componente mayor. Al decir de sus responsables, la comunicación no es, en este caso, una *herramienta* sino una *estrategia*. En relación con esto, Abracinskas y López Gómez explican lo siguiente:

---

El conocimiento generado debe llegar a audiencias muy diversas, y eso define las estrategias y modos de comunicación. La estrategia de ampliación de base social, de información ciudadana requiere un tipo de comunicación muy

***Hay dos grandes batallas para la política pública: por un lado, la profesionalización de la función pública y el Estado; la otra es la utilización permanente del conocimiento científico en la construcción de la política.***

**MFG**

distinto que sí va dirigido a los medios de comunicación o al actor político. Esta comunicación social para nosotros es básica, y hay dos aspectos distintivos en esta dirección: por un lado, todo material que sacamos en esta línea, primero debe estar probado con las comunidades, no son solo definidos centralmente; segundo, siempre cuidamos la buena calidad del producto, aunque sea sencillo. Esto también es un desafío para los comunicadores que trabajan en la institución, se trata de una exigencia que no siempre es bien comprendida.

La estrategia de comunicación se traduce, en nuestro caso, en criterios de oportunidad, calidad, pertinencia y sentido político. No siempre los comunicadores tienen la capacidad de interpretar cabalmente lo que se pretende. En los últimos tiempos hemos incorporado las tecnologías de comunicación a este componente: Facebook, Twitter, etc. La dificultad reside en que nos encontramos con comunicadores que solo saben hacer esa parte del trabajo, y no logran integración de los distintos medios a su alcance. Esta limitación profesional se traduce en dificultades para una instrumentación adecuada del saber técnico a la misión institucional, en que un mismo texto debe ser retraducido para llegar a distintas audiencias con características particulares.

Todo ello (investigación aplicada, comunicación adecuada) constituye un desafío para la estrategia de convergencia de lo técnico y lo político al interior de la organización y a favor de la incidencia. Frecuentemente el diálogo entre estas partes se concibe en el espacio interinstitucional, en el vínculo entre la organización productora de conocimiento y el tomador de decisión, entre oferta y demanda. Sin embargo, como muestra este caso, antes de acceder a ese espacio ha sido necesario procesar un diálogo en la interna institucional, con el propósito de conjugar ambas dimensiones de manera coherente y traducir este precipitado en acciones, resultados y productos consistentes.

## A modo de conclusión

El complejo investigación/políticas —como diálogo, como interfase, como tensión entre lógicas diversas y complementarias— está creciendo en la consideración tanto de las organizaciones sociales, como de los centros de investigación, los decisores políticos y la ciudadanía.

***En términos de políticas, tiene que haber un cambio cualitativo en la intensidad del uso que hagamos de la investigación social para construir política pública.***

**MFG**

No obstante, como señalara Fred Carden, “influir en la política con buena investigación supone un desafío en cualquier parte... y es especialmente difícil en los países en desarrollo.”<sup>196</sup> El caso que venimos de reseñar quiere cumplir con el propósito de ilustrar algunas de las reflexiones que se han propuesto aquí, así como ejemplificar las condiciones que muchas veces advertimos al estudiar este campo. Nuestra reseña pretende ser solo ilustrativa, pero eso por sí solo, ya permite dar cuenta de algunos conflictos, dilemas y circunstancias que afectan la definición de ofrecer la investigación social como insumo para mejores políticas. Es necesario, si se quiere avanzar en esta línea, desarrollar estudios sistematizados, comparativos, con metodologías adecuadas a la particularidad del objeto de estudio. De esto trata nuestro próximo desafío.

## Bibliografía

- Auriat, N. (1998) “Politique sociale et recherche en sciences sociales: pour une reprise du débat”. En: *Revue Internationale de Sciences Sociales*, no. 156, junio, UNESCO, Paris.
- Bronfman, M. y C. Herrera *Obstáculos y retos para un vínculo más dinámico entre investigación y políticas en salud*, Instituto Nacional de Salud Pública/Centro de Investigaciones en Sistemas de Salud, México.
- Brunner, J. J. (1996) *Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento*. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 146, noviembre-diciembre, Buenos Aires.

---

196 Carden, F. (2009), ob. cit.

- 
- Carden, F. (2009) *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*, prólogo de Weiss, C., Edición Icaria/IDRC, Barcelona.
- Carrizo, L. y A. L. Rivoir (2001) *El uso de la investigación para el diseño de políticas sociales. El caso de los Observatorios Gubernamentales en Uruguay*, estudio realizado en el marco del Proyecto “Factores que Mejoran la Utilización de las Investigaciones para la Política Social” del Programa MOST de UNESCO y la Universidad de Harvard.
- Carrizo, L. (2001) *Vida cotidiana y sociedad local. Subjetividad en la acción social. Aportes para la teoría del Desarrollo*, tesis de Maestría, Universidad Católica del Uruguay.
- Carrizo, Luis: *Vida cotidiana, valores y participación. Revista Alternativas*, volumen especial “¿Otro mundo es posible?”, Editorial Lascasiana, Managua (2002).
- Carrizo, L. (2004) *Producción de conocimiento y políticas públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática*. En: *Revista Reencuentro*, no. 40, agosto, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- Carrizo, L. (ed.) (2007) *Gestión local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*, UNESCO/CLAEH/CAF, Montevideo.
- Cross, M. et al. (2000) *Building Bridges. Towards Effective Means of Linking Scientific Research and Public Policy: Migrants in European Cities*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Utrech.
- Klein, J. T. et al. (2001) *Transdisciplinarity: Joint Problem Solving among Science, Technology and Society*, Birkhäuser Verlag, Basel.
- Lourau, R. (1989) *El diario de investigación. Materiales para una teoría de la implicación*, Universidad de Guadalajara, México.
- Milani, C. (2005) *Relations entre sciences sociales et décision politique : le chercheur, ses institutions, les décideurs et la gouvernance*. En: Solinís, G. (ed.) *Construire des gouvernance: entre citoyens, décideurs et scientifiques*, UNESCO/P.I.E./Peter Lang, Bélgica.



- Morin, E. (1994) *Introducción al Pensamiento Complejo*, Gedisa, Barcelona.
- Morin, E. y A. Kern. (1993) *Tierra-Patria*, Paidós, Barcelona.
- Nowotny, H. y Gibbons, M. (1979) *The Potential of Transdisciplinarity*. En: Klein, J. T. *et al.* (2001).
- OECD, *Social Sciences in Policy Making*, París.
- Rodríguez Villasante, T. (2001) *Algunas diferencias para un debate creativo: abriendo una nueva etapa para el Network Analysis*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Solana, J. L. (2001) *Antropología y complejidad humana. La antropología compleja de Edgar Morin*, Comares, Granada.
- Solinís, G. (ed.) (2005) *Construire des gouvernances: entre citoyens, décideurs et scientifiques*, UNESCO/P.I.E./Peter Lang, Bélgica.
- Touraine, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, Buenos Aires.

---

# Estrategia bolivariana de política social

*ORÁNGEL RIVAS*

## **Antecedentes**

De forma progresiva, en Venezuela, al igual que en otros países de la región, a la diversidad biológica, de edad, étnica y de género se le han superpuesto desigualdades sociales, reproducidas por un Estado al servicio de los intereses del capital en detrimento del trabajo.<sup>197</sup>

El Estado venezolano ha estado caracterizado por una débil institucionalidad, a lo cual ha contribuido la intervención de poderes políticos y económicos organizados sobre la base de los beneficios de la renta petrolera y de acentuadas limitaciones para la participación popular en las decisiones de políticas públicas. La política social mantuvo siempre un estatus subordinado a la económica. Todo ello ha tributado al aumento de las limitaciones en las capacidades individuales y colectivas, requeridas para la superación de la pobreza, al deterioro de los niveles de bienestar y el disfrute de los derechos humanos y sociales, que estructuralmente han tenido respuestas limitadas y parciales. Estas visiones reduccionistas de lo social han tenido dos tendencias coexistentes que aún conservan rasgos de corporativismo, como derechos laborales adquiridos, la universal/asistencialista y la neoliberal.

---

197 República Bolivariana de Venezuela. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista.

### ***Política social universal/asistencialista***

El modelo universal/asistencialista existe en el país desde la década de los 40. Su sentido era proteger la fuerza productiva, que surgía con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, basado en un modelo “segurista” de seguridad social, para los trabajadores asalariados, con empleo formal así como dar asistencia social a los grupos sociales no incorporados al proceso de modernización económica y social, financiado por la renta petrolera.

De forma simultánea se desarrolló un modelo corporativista, con servicios diferenciados, para ciertos sectores vinculados a actividades de distintos poderes del Estado. En tal sentido, se institucionalizó un sistema de beneficios muy generosos para determinados segmentos de la burocracia estatal, con servicios de salud, remuneraciones, jubilaciones y otros privilegios laborales, para específicos sectores (poder legislativo y judicial, Banco Central, sector de energía, universitario, electoral y militar).

En los centros urbanos hubo aumentos importantes de coberturas en educación, saneamiento ambiental y salud, el cual ha sido el principal espacio institucional de la acción del Estado. Pero, esos mismos servicios fueron desmejorando su calidad, y poco a poco perdieron su capacidad de dar respuestas a las necesidades sociales. Se generaron, en consecuencia, acentuados déficit y brechas sociales, cuyo efecto fue la conformación de amplios sectores de población excluidos, y marginalizados del proceso de modernización.

### ***Enfoque neoliberal***

En Venezuela desde comienzos de la década de los 90 adquiere importancia el Consenso de Washington, que postulaba la apertura y el retiro del Estado de la política social como estrategia de reducción de déficit fiscal para así tener los países espacios para pagar sus compromisos de deuda externa. La política social está subordinada a la económica, de tal manera que la mejor política social es que sea una buena política desde el punto de vista económico. Eran políticas *ex post* que buscan apagar incendios, por supuesto, con poca agua. Quedaba reducida, en el régimen neoliberal, a la ambulancia que recoge los muertos y heridos de la política económica.

La política social se restringe a programas transitorios, mientras duren los efectos negativos de las políticas de *shock*. Es un modelo de política social de

---

tipo pasivo, focalizada y compensatoria, que promueve el libre mercado y compensa a los pobres con programas selectivos, donde se reparten alimentos, útiles escolares, medicamentos, dinero. Reproduce una división social entre una clase privilegiada que accede a los servicios sociales, con su capacidad de compra en el mercado, por su inserción favorable en el mercado de trabajo, en un contexto de mercantilización de la política social; y una desfavorecida, beneficiaria de la asistencia social.

Un conjunto de programas de “subsidio directo” y nuevos ejecutores de las políticas sociales (ONG y Gobiernos estatales) entraron en escena. El Estado identificaba grupos vulnerables y pobres y repartía cosas entre ellos (dinero, alimentos, medicamentos, insumos escolares, entre otros). Tal política incrementó el deterioro institucional, financiero y axiológico de lo público, lo que se traduce en la crisis permanente de insumos, pérdida de calidad de los servicios sociales públicos. Ello contribuye al aumento sostenido del gasto familiar en servicios sociales, y aparece una diferenciación entre políticas para los pobres y los no pobres.

### ***Derechos sociales como derechos humanos***

La política social bolivariana es para Venezuela un nuevo paradigma. Una respuesta de búsqueda, integral y compleja a los efectos devastadores del neoliberalismo aplicado en Venezuela sobre las condiciones de vida del pueblo venezolano.

Hay una transición de una democracia de contenido político, donde se conquistaron libertades políticas como el derecho a elegir y ser elegidos, a una democracia de tipo social, la cual tiene de forma explícita un rango legal constitucional. En la propia Constitución aprobada en referéndum se postula a Venezuela como “...un estado social de derecho y de justicia...”.<sup>198</sup> Con una concepción de política social activa, que privilegia la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales, derechos humanos, independientemente de la condición social y de la vinculación con el mercado de trabajo de los sujetos. En consecuencia, se hacen exigibles la educación, la salud, la vivienda en el marco de una seguridad social universal, basada en la ciudadanía y no el empleo.

---

198 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 2.

La concepción de que la satisfacción de las necesidades sociales es un asunto de caridad o de asistencialismo público se supera. El país comienza a cumplir con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entra en vigor en el año 1976.<sup>199</sup>

## **Principios y características**

### ***Nueva estructura social***

La estructura social está conformada por un entramado de relaciones sociales permanentes y recurrentes, que ordenadas jerárquicamente en cuanto al poder, la riqueza, el conocimiento y el prestigio, determinan situaciones desiguales en la satisfacción de las necesidades sociales y en la distribución de la riqueza y del ingreso. La estructura social de Venezuela está en proceso de transición hacia una formación económico social más incluyente, porque el gobierno está ejecutando, sobre todo con las misiones, un proceso de inclusión social masivo y acelerado, financiado por la nueva forma de utilizar la renta petrolera, lo que ha permitido avanzar en la cobertura y la universalización en la satisfacción de necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo.<sup>200</sup>

### ***Universalidad***

La política social bolivariana es universal, en el sentido que comprende a todas las personas, sin excepción, independientemente de la vinculación con el mercado de trabajo. Ello supera la concepción de seguridad social, sustentada en el empleo, donde solo tienen derechos los trabajadores del sector formal que cotizan. Esta supone que existe pleno empleo, y que el mercado de este es homogéneo, sin segmentación alguna, para que la seguridad social alcance a todos los hogares que ofrecen su fuerza de trabajo con el mercado de trabajo, su condición social, étnica o grupo etario.

---

199 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

200 República Bolivariana de Venezuela. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista.

---

Se tienen derechos sociales a condiciones efectivas de bienestar y calidad de vida, por el solo hecho de ser ciudadanos, sin importar de la vinculación con el mercado laboral. Los servicios de salud en todos sus niveles de atención, incluidos los prestados por las tradicionales instituciones del seguro social, son también universales. Está garantizado el acceso a las instituciones educativas, desde la educación inicial, que comienza a los cero años hasta la educación universitaria, incluyendo la formación profesional. Todo ello, se hace posible por las misiones de salud, educación y de capacitación para el trabajo.

### ***Equidad***

La búsqueda de la equidad es un objetivo supremo del ordenamiento económico y social para hacer posible una efectiva universalidad de derechos y una justa distribución de la riqueza y de los ingresos, a partir del reconocimiento de las diferencias. Por ello la acción del gobierno se orienta según el criterio de a “cada uno según su necesidad”. Este se instrumenta con programas sociales específicos, que en Venezuela denominamos Misiones; están dirigidos a satisfacer necesidades particulares y específicas tales como discapacidades, situación de indigencia, alimentación, educación, salud, entre otras.

Las misiones educativas y las destinadas a las personas discapacitadas iniciaron su instrumentación con la identificación de las personas, mediante censos o registros masivos en plazas públicas y visitas a los hogares. Ello permitió cuantificar demandas, necesidades y déficit de cobertura así como la posterior programación de los servicios requeridos.

### ***Nueva captación y uso de la renta petrolera***

El incremento de los recursos invertidos en la política social está vinculado al nuevo paradigma de relacionamiento con la industria petrolera. Primero, el gobierno nacional mejoró en forma notable los mecanismos de captación de la renta y otros ingresos petroleros, mediante la modificación del sistema de regalías<sup>201</sup> y además con la creación de distintos fondos, que convergieron en

---

201 Las regalías son ingresos que percibe el Estado como propietario de las riquezas del subsuelo, las cuales se pagan por concepto de barriles producidos. La alícuota que abonaban las empresas transnacionales eran irrelevantes, y alcanzaba 1% o 3%.

el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) se financia el equipamiento de las misiones, especialmente las de salud y proyectos dirigidos hacia el desarrollo endógeno.

Durante el gobierno bolivariano la inversión social como porcentaje del Producto Interno Bruto se ha incrementado en 10,4 puntos porcentuales. Del total de los ingresos públicos percibidos, durante el período 1999-2010, la inversión social representa el 62,0%. En cambio, durante el período 1987-1998 la inversión social alcanzó a 36,9% de los ingresos percibidos, lo que significa que se han invertido con respecto a los ingresos percibidos 25,1 puntos porcentuales más durante el gobierno bolivariano.

### **Gastos e ingresos fiscales acumulados (MM de \$)**

	<b>Inversión social</b> <sup>1</sup>	<b>Ingresos</b> <sup>2</sup>	<b>% Inversión social / Ingresos</b>
1987-1998	71.551	193.831	36,9
1999-2010	394.426	635.696	62,0
Diferencia en puntos porcentuales (pp)			25,1

1. Comprende administración central, gobernaciones, alcaldías (1987-2010), PDVSA-FONDEN (1999-2008)

2. Comprende ingresos del sector público restringido consolidado restringido

Fuente: - Oficina Central de Presupuesto; - Banco Central de Venezuela, BCV; - Instituto Nacional de Estadística, INE.

Ello expresa, con nitidez, la prioridad estratégica que tiene la dimensión social del desarrollo. De ninguna manera, se deja a las fuerzas del libre mercado la suerte del pueblo pobre.

### ***Corresponsabilidad, participación y organización social***

La construcción del poder popular nacional es la base de la irreversibilidad del socialismo bolivariano, en conjunto con su vinculación con organizaciones populares de América Latina y el Caribe. En tal sentido, tiende a asumirse el planteamiento del autor István Mészáros<sup>202</sup> en el sentido del “debilitamiento gradual del Estado”, para lo cual la tarea se autodefine como un doble reto. Por una parte,

202 Mészáros, I (2006) *Más allá del Capital*, p.563.

---

instituir órganos de control social no estatales y una creciente autogestión que pueda ir asumiendo progresivamente el manejo de las áreas de actividad social más importantes en el transcurso de nuestra\* “transición dentro de la transición”; y, en cuanto las condiciones lo permitan. Por la otra, producir un cambio consciente en los órganos estatales mismos — conjuntamente con y a través de las mediaciones internas y globales necesarias — a fin de hacer factible la realización de las perspectivas históricas definitivas del proyecto socialista.

Ha comenzado el recorrido de un camino de políticas públicas orientadas a satisfacer el reto de instituir órganos de control social no estatales. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla que las organizaciones sociales tienen una responsabilidad de contraloría social, cuando plantea: “...Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. ...”<sup>203</sup>

## **Estrategias estructurantes**

Las estrategias que dan fundamento a la política social del gobierno bolivariano se basan en la triple dimensión de la ciudadanía: política, económica y social.

### ***Participación y organización popular***

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favo-

---

203 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 62.



rables para la práctica de la participación y de la organización social. Pero de lo que se trata es de la participación directa e inmediata del pueblo, a través de sus organizaciones de base y no de la participación de organizaciones intermediarias, como las no gubernamentales, autodenominadas “sociedad civil.” Estas se posicionaron, se auto erigieron en “sociedad civil” y sectores dominantes las reconocían como tales, con lo que sustituyeron al pueblo y a sus legítimas organizaciones.

En el paradigma de la política social bolivariana la participación y el control social son expresiones del poder popular, camino en la construcción del socialismo desde abajo, donde las propias comunidades gestionan.

## **La Bombilla de Punta a Punta**

La Comuna en construcción La Bombilla de Punta a Punta cuenta con 22 720 habitantes. Inició su conformación el 3 de mayo del año 2008, con la creación de la Sala de Batalla Social, organización que surge como instrumento político de articulación entre el pueblo organizado y el Gobierno Bolivariano.

Marbella Navarro, vocera de la Sala de Batalla Socialista Comuna en construcción La Bombilla de Punta a Punta, comentó que “esta Comuna, la conforman dieciocho consejos comunales, mesas técnicas de agua, comités de tierra urbana, comités de salud, mesas de energía y misiones sociales de la Revolución. El equipo promotor fue conformado por ciento cinco voceros de la comunidad. Tiene una Sala de Batalla Social constituida por once mesas de trabajo. Actualmente, aplican el diagnóstico participativo para la elaboración del Plan Maestro Comunal”.

Con este plan, que da sus primeros frutos, se han obtenido veinte hectáreas de la Unidad de Producción Primaria Socialista Francisco José Rangel “Indio Rangel”, del estado Aragua.

Por otra parte, a través del Ministerio del Poder Popular para las Comunas (MPPC), se han transferido a la Comuna en construcción “La Bombilla de Punta a Punta” recursos para sesenta y tres proyectos y dos Bancos Comunales por un monto total de 13 096 036 bolívares, destinados a diferentes ámbitos: social, cultural, socio productivo e infraestructura. Con lo que se espera convertir a La Bombilla de Petare en un territorio liberado por la Revolución.

---

Rosalba González, vocera del Consejo Comunal Praderas de La Bombilla, manifestó que,

gracias a la Revolución Socialista, hoy nuestra Comuna, con el apoyo del Ministerio del Poder Popular para las Comunas, ha realizado 64 remodelaciones de viviendas y diez sustituciones de ranchos por vivienda; se han construido diez pantallas atirantadas y ocho muros de contención; se han canalizado obras de aguas servidas y potable a 365 viviendas del sector, se encuentra en proceso de instalación la Unidad de Producción de Cepillo con Hilo Ecológico, tanques y envases plásticos con el equipo rotomoldeo (Pequiven), se compró y remodeló la Casa del Poder Popular y el Centro Comunal de Protección Integral para niños y niñas.

Por eso, señaló que La Bombilla es lo que es hoy, luego de 40 años de fundada: una Comuna ejemplo para el resto del país.

Fuente: <http://alopresidente.gob.ve/poder-populacho/comuna-de-petare-siembra-20-hectareas-en-el-estado-aragua.html>

a) servicios sociales -salud, educación, vivienda, deporte, cultura, prevención y protección vecinal, prestación de servicios públicos; b) La participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de empresas públicas, con mecanismos autogestionarios y cogestionario; c) La creación de organizaciones cooperativas y empresas comunales de servicios; d) La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades, para garantizar la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales.

Han sido múltiples las iniciativas de participación y control social del pueblo en los asuntos públicos. Han transitado desde los Concejos Locales de Planificación Pública, hasta las comunas, que son organizaciones de base territorial, con mayor desarrollo, que las de tipo social basadas en actividades o determinadas categorías sociales —laborales, campesinas, estudiantiles— o a étnicas, de género o grupo étnico.

Los Concejos comunales constituyen la organización socio-territorial relativamente más extendida, están basados en comunidades territoriales concretas, entendidas como: conglomerado social de familias, o sea, ciudadanos que habitan en un área geográfica determinada que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios

públicos y tienen necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole. (Art. 4 Ley de Concejos Comunales, 2006).

Los consejos comunales en la práctica son espacios de articulación entre organizaciones sociales pre-existentes, están sido precedidos y se organizan sobre organizaciones sociales de base vinculadas a necesidades, aspiraciones y deseos específicos del pueblo, esto es: mesas técnicas de agua, de energía, comités de salud, entre las organizaciones más emblemáticas.

Aun cuando las organizaciones de base territorial han tenido, durante el proceso revolucionario, mayor desarrollo institucional y social,

...el poder popular no se reduce a los consejos comunales, ya que los consejos comunales son solo un componente del poder popular y ha mencionados entre otros de sus componentes, los consejos campesinos, los consejos obreros, los consejos estudiantiles (...). El poder popular descansa en el pueblo organizado en sus comunidades, centros de trabajo, centros de estudio y también en función de líneas de interés o temas.<sup>204</sup>

Las comunas en Venezuela son la organización política básica que construye el socialismo para el siglo XXI. Una experiencia novedosa de poder popular, lo constituyen las comunas, donde se profundiza el camino iniciado por los Consejos Comunales, orientado hacia la construcción del socialismo desde abajo, desde las bases populares. Son un territorio social donde coexisten varias comunidades que comparten tradiciones histórico-culturales, problemas, aspiraciones y vocación económica común, que usan los mismos servicios, que tiene condiciones de autosustentabilidad y autogobernabilidad y cuyas comunidades están dispuestas a articularse en un proyecto común construido en forma participativa y constantemente evaluado y readecuado a las nuevas circunstancias que se van creando.

De acuerdo con Marx,

... el carácter históricamente novedoso del sistema comunal se autodefine a través de su orientación práctica hacia el intercambio de actividades, y no simplemente de productos. La distribución de los productos, sin duda, surge de la propia actividad productiva organizada comunalmente, y es de esperar que se corresponda con el carácter

---

204 Aló Presidente 290 del 19 de agosto de 2007.

---

directamente social de esta última. Sin embargo, lo fundamental en el presente contexto es que en la relación de intercambio de tipo comunal la primacía está del lado de la autodeterminación y su concomitante organización de las actividades mismas en las que participan los individuos, de acuerdo con su necesidad como seres humanos activos. Los productos constituyen el momento subordinado en este tipo de relación de intercambio, y por consiguiente hacen también posible que se distribuya de un modo radicalmente diferente el tiempo disponible total de la sociedad, en lugar de que esté predeterminado y enteramente restringido a este respecto por la primacía de las metas productivas materiales, trátese de mercancías o de productos no convertidos en mercancía...<sup>205</sup>

## **Comuna Paraíso del Tuy**

Los habitantes de la comuna en construcción Paraíso del Tuy aseguran que “las comunas no se decretan, nacen de acuerdo con las necesidades del pueblo y los concejos comunales, que son la bases fundamentales para la creación de las comunas”. La comuna ocupa un ámbito geográfico más amplio que el de los consejos comunales y apunta a ser la nueva base del gobierno del pueblo, señalaron.

La vocera del Consejo Comunal Colinas de la Dignidad, Morelbis Aguiar, lo sabe explicar: La comuna es un autogobierno local, comunitario, donde nosotros, el pueblo, somos los que decidimos qué queremos para nuestra comunidad, y cuáles son las mejoras que queremos desarrollar dentro de nuestro sector. No es el Estado el que viene a decidir, somos nosotros los que decimos cuál es la calle que nos conviene, dónde ubicar esa universidad o liceo que necesitamos. Somos nosotros los que decidimos qué vamos a hacer con el financiamiento y los recursos que nos da el gobierno revolucionario.

Las comunas, convertidas en ciudades comunales, dice Aguiar, vienen a sustituir a las alcaldías, los gobiernos locales, para que el Ejecutivo gobierne directamente con el pueblo, por eso es que le está dando el poder al pueblo a través de los consejos comunales, las comunas y las ciudades comunales. El pueblo es el que va a llevar el mando en cuanto a los recursos que le toca a

---

205 Mészáros, I. (2006), ob. cit, pp. 873-874.

cada venezolano, porque en este país la burocracia se ha comido a todas las instituciones, dijo.

## **Comuna en construcción**

Los treinta y dos consejos comunales que hacen vida en los veintisiete sectores de Paraíso del Tuy, se reúnen desde hace quince meses en un espacio que denominaron Sala de Batalla Social. Ahí discuten el proceso de construcción de la comuna a través de su experiencia como pequeños gobiernos y la reforma constitucional no aprobada.

En un antiguo trapiche de siglo XIX, ubicado en lo que era la hacienda Seuce, antes propiedad de El Libertador Simón Bolívar, y que no hace muchos años atrás servía de botadero, todos los lunes los voceros de los consejos comunales de Paraíso del Tuy discuten la conformación de la comuna.

Paraíso del Tuy es una de las comunidades más necesitadas del estado Miranda, ocupa dos municipios, Independencia y Paz Castillo, y tiene a su haber treinta mil habitantes y un total de 5 900 familias. Hay extrema pobreza y carencia de servicios públicos. Las vías son de tierra y la electricidad y el agua aún no llega a toda la población.

## **Gobierno del pueblo**

La comunidad Paraíso del Tuy está clara en que el pueblo es el mejor gobierno para el pueblo. La necesidad del pueblo hace que cuando llegan los recursos para hacer una casa, se administran de modo que se hacen dos veces de una, y no se lo comen aparatos burocráticos, que vuelve los proyectos más lentos y costosos, afirma Aguiar.

La rosca, la contratista y la matraca se llevan la mitad de los reales de los proyectos y lo que dejan en la comunidad es algo mal hecho. Tratando de repartir aquí y allá, y con cuánto me quedo yo, te dejan la obra mal hecha o sin terminar. La experiencia de la comuna es cómo el pueblo, administrando los recursos que son nuestros, que siempre han sido nuestros, hacemos más efectiva la gestión”.

---

Hemos roto con la geometría del poder, con mentalidades obtusas que dicen que eso no se puede, estamos intentando construir cosas nuevas y ensayar cómo hacer cosas unidos y cómo nosotros en calidad de pueblo estamos aprendiendo a ser gobierno, eso que a nosotros nos negaron durante tantos años, señaló Aguiar.

Por su parte, Briceida Torrivilla, vocera del Consejo Comunal Antonio José de Sucre y responsable de la mesa de construcción de la comuna, para explicar qué es una comuna, aclara que es algo similar a la junta parroquial, solo que las primeras son gobernadas por las comunidades y rompen con el Estado burocrático de las segundas.

Fuente:<http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=196399&lee=4>

### ***Democratización del mercado y de la economía***

La transformación de la estructura social está vinculada con la diversificación de los modos y relaciones de producción, y la transformación del modelo predominante de acumulación y distribución de la renta petrolera. Requiere la recuperación de los recursos y medios productivos en función de la democratización del mercado y una amplia redistribución de activos productivos, primeramente, desde la propiedad privada hacia la propiedad social, y posteriormente el fortalecimiento de las formas directas de propiedad social. Las relaciones sociales de producción del socialismo del siglo XXI están sustentadas en formas de propiedad social, que comprenden la propiedad autogestionaria, asociativa, comunitaria y comunal; así permanecen formas de propiedad pública indirecta e individual. Todo ello para contribuir a crear condiciones efectivas y sustentables de inclusión socioproductiva.

La diversificación de los modos y relaciones de producción tiene su base en el establecimiento de un modelo productivo socialista, que desde el punto de vista institucional, comprende básicamente a las empresas de propiedad social directa e indirecta, el sector de la economía social y la empresa de propiedad privada. Incluye nuevas formas de generación, apropiación y distribución del excedente, en el cual los productores asociados, con nuevas formas de relación con la comunidad, la naturaleza y los medios de producción y son responsables de sus prácticas productivas y administrativas autogestionadas. Avanzando en la sustitución de la concentración y centralización en la toma de decisiones por una genuina autonomía que llegue hasta las comunidades

locales,<sup>206</sup> con la conformación de la gestión y la propiedad comunal, donde existe el desafío de superar las relaciones de producción salariales.

El modelo transformado de acumulación y distribución de la renta petrolera, consiste en el rescate y fortalecimiento de la industria de hidrocarburos y tiene como componentes: a) una política petrolera externa de consolidación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); de lucha por precios justos, palanca de integración latinoamericana y caribeña y de solidaridad con países consumidores, con menor desarrollo relativo que Venezuela; b) soberanía petrolera, mediante el pago justo de los tributos internos y de la regalía, sobre todo por parte de las empresas transnacionales. De igual manera, a partir de la industria petrolera se han conformando empresas públicas “grannacionales”;<sup>207</sup> c) nacionalización de las empresas privadas vinculadas de manera directa con el proceso productivo, que prestan servicios a Petróleos de Venezuela (PDVSA); d) internalización de la industria de hidrocarburos, a través del Plan de siembra petrolera, que permitirá generar mayor agregado, sustituir importaciones y convertir al petróleo en un instrumento para el desarrollo regional del país.

El combate al latifundio y recuperación de tierras productivas, está orientado hacia la elevación de su producción y productividad, para satisfacer las necesidades del pueblo. Desde el comienzo del gobierno revolucionario se promulgó una nueva ley de tierras. En tal sentido,

se pretende implantar los medios necesarios para la eliminación íntegra del régimen latifundista, como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo. Otra de las finalidades del nuevo marco legal es el aseguramiento de la biodiversidad, la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario, y la seguridad agroalimentaria y de la presente y futuras generaciones. Especialmente importante resulta lo relativo a la seguridad agroalimentaria, también consagrada como valor constitucional en el aludido artículo 307 de nuestra Ley Fundamental; se busca, por tanto, el desarrollo de una producción agraria con fines no meramente económicos, sino primordialmente, como el medio fundamental de atender de

---

206 Lineamientos del Plan Desarrollo Económico y Social 2007-2013. Primer Plan Socialista. Proyecto Simón Bolívar.

207 En Venezuela se consideran empresas grannacionales las mixtas conformadas por empresas públicas de otros países.

---

manera efectiva y eficiente la demanda alimentaria de la población del país.<sup>208</sup>

La protección de la biodiversidad y del lecho marino, con la prohibición absoluta de la pesca de arrastre industrial, para proteger la artesanal en equilibrio con la conservación ambiental es una política inédita en nuestro país, y la solidaridad se manifiesta a través de las actividades de donación con la población en situación de exclusión social:

...pescadores y pescadoras artesanales que no son de pequeña escala, deberán contribuir solidariamente con la entrega gratuita y directa de una cuota de producto capturado en su faena de pesca a los órganos y entes del Estado con competencia en materia de pesca, acuicultura y alimentación, a los fines de atender las necesidades de la población en situación de exclusión social, así como para asegurar la soberanía alimentaria...<sup>209</sup>

Por su parte los pescadores y acuicultores industriales tienen la obligación de entregar al menos una cuota de 5% del producto capturado, para atender la satisfacción de necesidades básicas del pueblo.<sup>210</sup>

Desde el comienzo del gobierno bolivariano se construye una política económica dirigida al disciplinamiento de los sectores sociales hegemónicos apropiadores de rentas, por sus posiciones de poder financiero, empresarial o sindical. Por ello, se establece una política de administración de divisas, para evitar la fuga de capitales, como parte de una estrategia de proteger las reservas internacionales, ante los ataques de grupos poderosos; regulación de las tasas de interés, para incentivar la inversión productiva y disminución de las rentas de los grupos bancarios.

La política económica distributiva y redistributiva ha sido posible, por la orientación humanista, por la concepción de una economía al servicio del pueblo y no del capital.

---

208 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Exposición de Motivos.

209 Artículo 46, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura. Gaceta Oficial no. 5 877, 14 de marzo 2008.

210 Artículo 47, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura. Gaceta Oficial no. 5 877, 14 de marzo 2008.



Una innovación adicional en materia de política económica es la creación de mercados institucionales, a través de los cuales los bienes de empresas de producción social se comercializan en entidades públicas, —ya sean empresas o servicios públicos— y no en el mercado tradicional, orientado a la obtención del lucro.

### ***Construcción de autonomías de acción***

La estrategia de construcción de la ciudadanía social está dirigida hacia la generación de capacidades, para el disfrute de derechos sociales, sobre todo de los excluidos, de los más pobres, para que construyan autonomías de acción. Esta estrategia comprende dos grandes dimensiones: por un lado, la vocación profundamente humanista del gobierno nacional, concretada por medio de las misiones sociales, como estrategias de inclusión social masiva y acelerada, para atender necesidades particulares: educación, salud, discapacidades, situación de indigencia, alimentación, vivienda y formación profesional; por el otro, la promoción de los ingresos autónomos suficientes, obtenidos a través del mercado del trabajo, que permitan adquirir bienes y servicios del mercado institucional y de otros mercados.

La salud y la educación, aparte del empleo productivo, son consideradas las condiciones estructurales básicas para el ejercicio de la ciudadanía. La salud se concibe como un hecho social y no solo médico; depende del modo y las condiciones de vida de la población. Existe la aspiración de transformar la sociedad desde la salud. En tal sentido, destacan los siguientes objetivos: a) Promoción de condiciones que favorezcan una producción social de la salud enmarcada en la convivencia solidaria, en armonía con la naturaleza y un modo de vida saludable en los territorios sociales. b) Asegurar los mecanismos y espacios que permitan la participación protagónica del Poder Popular en la ejecución, seguimiento, control y evaluación de la gestión pública y popular en salud. c) Consolidar la nueva institucionalidad del Sistema Público Nacional de Salud basado en Barrio Adentro como eje integrador de la red única de servicios, con rectoría única, financiamiento asegurado, desarrollo soberano científico-tecnológico, talento humano de calidad y solidario internacionalmente.<sup>211</sup>

---

La política educativa del gobierno bolivariano está orientada a la formación de ciudadanos republicanos, para lo cual, a diez años del gobierno bolivariano, se avanza profundizando la universalización de la educación, con equidad, pertinencia social y participación activa de la comunidad.

El centro de la política educativa es la inclusión social y la equidad, que comprende la alfabetización, la lectura, la permanencia y prosecución escolar. “...Hoy en día no solo se aprende a leer y escribir, sino que hay una serie de eslabones progresivos en el sistema educativo, que permiten a los ciudadanos completar su escolaridad en la primaria y la secundaria, para que finalmente puedan ingresar en la enseñanza universitaria.”<sup>212</sup>

El gobierno bolivariano, desde su inicio, en el año 1999, tuvo la orientación de saldar la deuda social acumulada, para lo que utilizó estrategias no convencionales, innovadoras, separadas de la institucionalidad tradicional. Al comienzo, mediante programas de corte asistencialista para atender la emergencia social de forma transitoria, con el Proyecto Simón Bolívar 2000, se prestaron servicios odontológicos, servicios personales, cirugías, mercado de alimentos, entre otros.

De manera progresiva, se ha venido construyendo la nueva institucionalidad de la política social, centrada en las “misiones sociales”, como estrategia de inclusión social masiva y acelerada. Estas se fueron insertando a la institucionalidad preexistente, con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, quedaron incorporadas al ordenamiento jurídico-institucional del país y parte del sistema de planificación, pero conservaron flexibilidad institucional para mantener su efectividad.<sup>213</sup>

Las misiones constituyen un salto cualitativo y cuantitativo en la satisfacción de necesidades sociales básica porque rompieron con esquemas obsoletos y excluyentes en la gestión de los servicios de salud, educación, alimentación y protección social. El principio de universalismo con equidad en el cual se sustentan permite que sean asequibles al pueblo. Están operando en los territorios sociales donde viven los excluidos, en la parte alta de los cerros, las

---

212 Mario Sanoja, Obediente. *El Humanismo Socialista venezolano del siglo XXI*.

213 Ley Orgánica de la Administración Pública. Artículo 131. La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, que estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada.

zonas periféricas de los centros urbanos y en las zonas rurales, donde la acción del gobierno históricamente no llegaba.

En el país funcionaban, hasta mediados del año 2010, alrededor de treinta misiones, para atender necesidades específicas de alimentación, salud, desde la atención primaria hasta la atención hospitalaria especializada; la odontológica y la integral a la población con discapacidades; educación para inclusión social (alfabetización, culminación de la educación primaria, secundaria, educación técnica y superior); preservación del patrimonio cultural; protección de la población indígena, recuperación de tierras y organización del poder popular desde territorios sociales concretos. La Institucionalidad ha contribuido a dar respuestas rápidas y efectivas a la satisfacción de necesidades sociales del pueblo.

### Misiones educativas (Acumulado 2010)

Misión	Graduados	Estudiantes
Alfabetización (Misión Robinson I)	1.706.145	14.829
Educación Primaria (Misión Robinson II)	577.483	297.833
Bachillerato (Misión Ribas)	632.623	432.902
Educación Universitaria (Misión Sucre)	95.627	462.199
Formación Profesional (Misión Ché Guevara)	921.163	43.977

Fuente: Fund. Samuel Robinson, Fund. Misión Ribas, Fund. Misión Sucre y MPP. Comunas y Protección Social.

Las misiones educativas, sobre todo dirigidas a la población excluida, abarcan desde la alfabetización hasta la educación universitaria. La alfabetización se instrumentó con la misión Robinson I y ha permitido reducir la tasa de analfabetismo de la población activa en 3,1 puntos porcentuales al pasar de 6,7% a 3,1% entre 1999 y el año 2010.

La Misión Ribas, dirigida a los excluidos del sistema de educación secundaria, se inicia en 2003, con un registro, en el cual se identifican aproximadamente 1 400 000 personas, que equivale a 53% de la población en edad de educación secundaria (12 a 16 años).

Por su parte, hasta la llegada del gobierno bolivariano era crónico el déficit de cupos para los bachilleres. El primer registro realizado en 2003 identificó cerca de 470 000 bachilleres excluidos del subsistema de educación superior que quisieran continuar sus estudios, que representan aproximadamente 18%

---

de la población para el grupo etario respectivo. Ello condujo a la creación de la Misión Sucre, cuyo principal logro es la masificación del acceso a la educación universitaria, de tal forma que la cifra de municipios de Venezuela que contaban con instituciones de educación superior, antes solo sesenta, actualmente asciende a 272. Las estrategias principales de masificación son las Aldeas Universitarias en los distintos municipios modalidad de clases presenciales y semipresenciales, aumento del porcentaje de la matrícula en las instituciones universitarias, entre las que destacan la Universidad Bolivariana de Venezuela y la Universidad de las Fuerzas Armadas.

El resultado ha sido un mejoramiento notable en la garantía del acceso a la educación universitaria. En tal sentido, tienen asegurado este derecho, para el año 2010, 79,6 por cada 1000 habitantes. Ello significa un incremento de 50,7 por cada 1000 habitantes. Específicamente, durante el gobierno bolivariano la matrícula de educación universitaria se ha incrementado a un promedio de ciento treinta y cinco mil estudiantes por año, ante un promedio anual de veintinueve mil estudiantes, durante los últimos años de la Cuarta República.

## **Consumo efectivo, ingresos autónomos y pobreza**

### ***Consumo efectivo***

En la economía neoclásica el Estado es un mero administrador de la justicia. Su intervención directa y consciente, mediante la política social y como agente del desarrollo y de los mecanismos institucionales del mercado (sindicatos, contratación colectiva, salario mínimo, ingreso ciudadano), producen desequilibrios en el mercado, según la escuela neoclásica.

El Sistema de Cuentas Nacionales privilegia las relaciones económicas típicas de mercado; o sea, las relaciones de intercambio comercial. No considera como relación económica relevante, a aquellas propias de la solidaridad (donaciones, reciprocidad, cooperación).

El consumo, para los neoclásicos es el desenlace de una transacción comercial. Se vincula consumo a compra en el mercado de los bienes y servicios. De tal forma, que solo consume quien tiene un salario como resultado de la venta de su fuerza de trabajo. No se considera consumo al que se deriva de las asignaciones jerárquicas (servicios de salud, educación, recreación, entre otros) prestadas por el Estado, ni el proveniente de la solidaridad.

Desde la perspectiva de la teoría económica comprensiva, el consumo tiene como objetivo la satisfacción, logro y cumplimiento las necesidades, motivaciones, aspiraciones y deseos de las personas, colectividades y sociedad en su conjunto. Su satisfacción es el resultado de ingresos por concepto de empleo, políticas públicas y relaciones de solidaridad.

El consumo es de máxima importancia para la economía; es una de las dimensiones esenciales de la actividad económica; es expresión del cumplimiento de los objetivos últimos de este renglón, distinto al consumismo. Pero, se lo entiende de forma restringida y limitada, reducido a gasto de consumo, lo cual conduce a excluir del consumo efectivo provisto por el Estado y la solidaridad, en el cálculo del Índice de Precios al Consumidor. En sí mismo, es una actividad económica, cuyo fin es el bienestar general y el desarrollo integral, como expresión de la búsqueda de una mejor calidad de vida.

En el caso venezolano, estimaciones preliminares indican que el aporte al consumo efectivo de las transferencias en especies por concepto de servicios de educación y salud provistas por el Estado se multiplicaron por veinte entre 1998 y 2010, donde el consumo en salud y educación provisto por la inversión social con respecto al privado de los hogares aumentó en un promedio de cinco puntos porcentuales, con respecto al año 1998. Ello como fruto del compromiso del gobierno bolivariano con la política de inclusión social.

### ***Ingresos autónomos y pobreza***

La fuente de los ingresos autónomos se basa en el empleo productivo y bien remunerado, derivado de una política económica, macroeconómica y sectorial, que induce la generación de empleo y de una política activa, mediante el apoyo crediticio, organizativo, la formación en oficios y la promoción y de nuevas iniciativas productivas de carácter público. A estos se le añade el ingreso proveniente de las pensiones provistas por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

### Indicadores socioeconómicos seleccionados

	<b>Tasa de desempleo 1)</b>	<b>Pensionados</b>	<b>Hogares en situación de pobreza extrema 1)</b>	<b>Hogares en situación de pobreza extrema NBI 2)</b>	<b>Coefficiente de GINI 1)</b>
1995	10,22	316.190	24,5		0,4911
1996	12,43	324.185	39,5		0,4632
1997	10,6	331.667	25,5	9,7	0,4874
1998	11,0	387.007	21,0	10,8	0,4865
1999	14,5	475.514	16,6	9,9	0,4693
2000	13,2	512.514	16,7	10,5	0,4772
2001	12,8	536.347	14,2	9,3	0,4573
2002	16,2	538.840	16,6	13,0	0,4938
2003	16,8	626.795	25,1	12,7	0,4811
2004	13,9	757.679	23,5	12,2	0,4559
2005	11,4	819.824	17,0	10,1	0,4748
2006	9,3	944.475	10,2	9,0	0,4422
2007	7,5	1.168.515	7,6	8,4	0,4237
2008	6,9	1.282.965	7,5	8,5	0,4099
2009	8,1	1.339.695	7,3	7,9	0,4183
2010	8,5	1.693.876	7,1	7,7	0,3898

1) Segundos semestres de cada año. 2) Primeros semestres de cada año

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Los impactos de las misiones en las condiciones favorables de vida de la población se han fortalecido por la disminución de la pobreza por ingresos, debido al desempeño eficiente del mercado de trabajo, al descender los índices de la tasa de desempleo, que se ubicaba en 11,3%, antes del inicio del gobierno, y para 2009, en 7,9%. Esto contribuye al mejoramiento de los ingresos familiares, que impacta, de manera conjunta con el incremento del Ingreso Mínimo Legal, compuesto por el salario mínimo legal y el beneficio de alimentación;<sup>214</sup> al aumento de los pensionados por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales en la disminución de la pobreza extrema; y a la reducción de la desigualdad.

214 Consiste en un ingreso percibido por los asalariados por parte de sus empleadores, regulado por la Ley de Alimentación de los trabajadores. Gaceta Oficial. No. 38094 del 27/12/2004.

Los hogares en situación de pobreza extrema ascendían a 21% para el año 1998 y decrecieron a 7% para el primer semestre de 2009. Por otra parte, se produjo un mejoramiento sensible en las condiciones distributivas del ingreso por concepto de trabajo, que complementan a la distribución favorable de la renta petrolera a los pobres, mediante la institucionalidad de la política social.

## **Principales conclusiones**

La estrategia bolivariana de política social es un proceso con innovaciones en la concepción y en la instrumentación de la inclusión social, que aún está en construcción, con importantes desafíos para su consolidación.

La política social bolivariana se diseña y ejecuta en medio de un proceso político de confrontación aguda y exacerbación de los conflictos entre sectores sociales identificados con los intereses del capital y los del pueblo. Tal situación incorpora factores adicionales de complejidad a los propios procesos y mecanismos institucionales de gestión de cualquier política social.

La mayoría de los medios de comunicación desempeñan un papel altamente beligerante, que magnifican determinados déficit y brechas sociales existentes, estructuralmente no resueltas. Persisten instituciones y prácticas sociales que contradicen principios de equidad, tales como el corporativismo laboral-sindical, muy arraigados en la cultura laboral venezolana, tanto por parte de los patronos como de los trabajadores.

Está en proceso de consolidación la estrategia de atención en salud. En ella destacan los aciertos de Barrio Adentro como modelo de atención primaria en salud, aún continúa pendiente la instrumentación del sistema nacional de salud. Este, en la actualidad está aún fragmentado, financiado en lo fundamental por ingresos públicos, donde el Estado sostiene tanto el sistema público de salud, como la atención prestada por el sistema privado, mediante los Seguros de hospitalización, cirugía y maternidad, que constituyen una transferencia de renta hacia sectores del capital médico-farmacéutico, que es un obstáculo estructural para la universalización efectiva del servicio de salud.

La masificación acelerada de la educación en todos los niveles está atentando contra la calidad, aun cuando es necesario destacar el costo de oportunidad

---

de la ausencia de la inclusión educativa, de no ser por las misiones sociales en este sector.

En cuanto a la democratización de la economía y del mercado, principios propios del socialismo del siglo XXI, el Estado ha recuperado actividades económicas consideradas estratégicas, pero se mantiene el desafío de avanzar hacia una economía productiva, gestionada por “productores libres asociados”, como plantea Marx en “Elementos fundamentales para la crítica de la economía política” (Grundrisse) y no agotarse en la estatización de los medios de producción. Asimismo, la propiedad comunal, si bien es un avance significativo, como parte de la construcción del poder popular también debe enfrentar el reto de construir relaciones de trabajo autogestionarias y no sustentadas, igualmente en trabajo asalariado.

En los procesos de participación popular organizada en la conducción y operación de políticas sociales el gran desafío es mejorar la capacidad del pueblo en la autogestión y la construcción de las comunas y la de la nueva institucionalidad del Estado socialista.

El sistema estadístico nacional, aunque cuenta con indicadores relevantes sobre la política social, como lo constituyen las Encuestas a Hogares —entre ellas destaca, la relativa a la fuerza de trabajo y aquella sobre consumo—, registros administrativos de salud y de educación, entre otros tiene pendiente el desarrollo de un sistema de indicadores sociales que identifique y registre los avances, impactos y logros de la estrategia social bolivariana.

## **Bibliografía**

Asamblea Nacional. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista.

István Mészáros (2006) *Más allá de El Capital. Hacia una teoría de la transición*, Vadell hermanos editores.

Maignon, T. (coord.) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, CENDES/UNFPA, Caracas.



Lo Vuolo, R. *et al.* *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano.* CIEPP/  
Niño y Dávila Editores.

Razeto Migliaro, L. *Desarrollo, transformación y perfeccionamiento de la economía en  
el tiempo,* Universidad Bolivariana, Chile.

---

## Relación de autores

**Julio Carranza.** Licenciado en Economía, Universidad de la Habana, 1981. Postgrado en Relaciones Económicas Internacionales, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, (CIDE) México 1987. Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana, 1999. Investigador del Centro de Estudios sobre América, 1981-1996. Jefe del Departamento de América Central del Centro de Estudios sobre América, 1985-1989. Subdirector del Centro de Estudios sobre América, 1989-1996. Investigador y Profesor del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana, 1996-1998. Oficial Nacional de Programa en la Oficina Regional de Cultura de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 1998-2004. Consejero Regional de Ciencias Sociales y Coordinador del Programa de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO en el Caribe en la Oficina UNESCO/Kingston, 2004. Consejero Regional de la UNESCO para las Ciencias Sociales y Humanas en América Latina y el Caribe, del 2006 hasta la fecha en la Oficina UNESCO/Montevidео. Profesor Titular Adjunto de la Universidad de la Habana y del Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Miembro de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC). Miembro del Tribunal de Grados Científicos de Cuba para las Ciencias Económicas. Profesor invitado en diferentes universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Autor de artículos académicos y libros sobre América Latina, Cuba, Relaciones Internacionales, Cultura y Desarrollo, etc. En el 2003 recibió el Premio al Pensamiento Caribeño, otorgado por el Estado de Quintana Roo, México, con el auspicio de la UNESCO por el libro “Los Dilemas de la Globalización en el Caribe, hacia una nueva estrategia de desarrollo para Cuba” (Edit. Siglo XXI, México 2004).

**Gonzalo Abad Ortíz.** Ecuatoriano. Secretario, Comisión Nacional Ecuatoriana de Cooperación con la UNESCO. Director, Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador. Director, Sección Investigaciones Sociales, Junta Nacional de Planificación del Ecuador. Director, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO/Ecuador. Consejero Regional de Ciencias Sociales para América Latina y el Caribe, UNESCO. Representante de UNESCO en Venezuela y México. Consejero especial del Director General de la UNESCO. Investigador/asociado de Flacso/Ecuador. Profesor del Institut d'Études Politiques, Sciences Po, Paris.

**Juan Valdés Paz.** Licenciado en Sociología por la Universidad de La Habana. Profesor Titular Adjunto de la Universidad de La Habana y del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” (ISRI). Ha sido profesor del Departamento de Filosofía de la Universidad de La Habana (1969-1971), de Sociología del Trabajo en el Instituto Azucarero (1980), de Sociología Agraria en FLACSO y de Sociología Política en el ISRI (1995).

Ha impartido docencia en Cuba, México, Nicaragua, Perú, Puerto Rico, Argentina, Brasil, los Estados Unidos y España, entre otros. Se ha desempeñado como investigador del Centro de Estudios sobre América (1980-1996) e investigador del Instituto de Historia de Cuba (1996-1999). Actualmente es investigador independiente.

Ha publicado numerosos artículos sobre los temas de su especialidad en revistas y compilaciones de Cuba, México, Costa Rica, Puerto Rico, Argentina, Brasil, Perú, España, los Estados Unidos y otros. Autor de los libros *La transición socialista en Cuba* (1993), *Procesos agrarios en Cuba (1959-1995)* (1997), *Los procesos de organización agraria en Cuba (1959-2006)* (2009), *El espacio y el límite. Estudios sobre el sistema político cubano* (2010).

**Mayra Espina.** Doctora en Ciencias Sociológicas. Miembro del Consejo de Dirección del Centro Félix Varela y del Consejo Editorial de la revista *Temas*. Profesora titular adjunta de la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana y docente de las Escuelas Regionales de Verano para América Latina y el Caribe del Programa MOST-UNESCO, del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Honduras y del Diplomado “Pensamiento de la Complejidad” de la Cátedra de la Complejidad de La Habana. Miembro de la directiva de la sección Cuba de Latin American Studies Association (LASA). Ha publicado los libros *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (2008),

---

*Desarrollo, desigualdad y políticas sociales. Acercamientos en clave compleja* (2010), así como numerosos artículos sobre los temas de su especialidad en revistas académicas nacionales e internacionales.

**Laura Tavares Soares.** Posgraduada en Habilitación y Enfermedades de Salud Pública en la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ, 1978) y especializada en Salud Pública en ENSP/FIOCRUZ (1984). Realizó un doctorado en Economía, con especialización en Política Social en el Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP, 1995). Desde 1979 es profesora de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Actualmente se desempeña como Pro-Rectora de Extensión. Tiene experiencia en áreas de salud pública, gestión de políticas públicas, seguridad social y política social. Sus principales temas de trabajo e investigación son seguridad social, política social, políticas públicas y estudios comparados latinoamericanos.

**Alicia Gutiérrez.** Doctora en Sociología (École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2002) y Doctora de la Universidad de Buenos Aires-Área Antropología (Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 2002).

Profesora Titular por Concurso de Sociología en la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Se ha desempeñado como profesora visitante (nivel de postgrado) en varias universidades argentinas, en la Universidad de la República (Uruguay) y en universidades europeas (Université de Paris 8, Université de Valenciennes, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Almería, Universidad de Sevilla, Universidad de Granada y Universidad de Valencia).

Es investigadora de categoría independiente del CONICET y directora del Programa “Reproducción Social y Dominación: la Perspectiva de Pierre Bourdieu” del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Sus libros y artículos abordan a diversos aspectos de la problemática de la desigualdad, la pobreza y la perspectiva teórico-metodológica de Pierre Bourdieu. Ha traducido al español varios de sus textos.

**Berenice P. Ramírez López.** Licenciada en Sociología. Maestra en Estudios Latinoamericanos con doctorado en Ciencias Sociales por la UNAM. Posgrado en Desarrollo Económico, Planificación y Políticas Públicas en América Latina (ILPES-Chile). Investigadora Titular del Instituto de

Investigaciones Económicas. Profesora y tutora de los posgrados en Ciencias Políticas y Sociales y en Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Experta en temas de desarrollo económico, procesos de integración económica, política social y seguridad social.

Autora y coordinadora de seis libros, treinta capítulos y cincuenta artículos, informes de investigación y memorias publicadas en revistas nacionales e internacionales. Algunos de sus trabajos han sido traducidos al inglés, francés, alemán y portugués.

Ha sido oficial de asuntos económicos de la Unidad de Comercio Internacional de la Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas. Tiene la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de investigación en Ciencias Económicas y Administrativas de la UNAM. Actualmente es líder del proyecto para México “Strengthening the Voice of Informal Workers in Social Policy Decisions in Latin America”, administrado por Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO).

Ha participado como conferencista y ponente en diversas universidades, centros de investigación y foros nacionales e internacionales.

**Mónica Hernández.** Economista por la Universidad de El Salvador. Investigadora en temas sobre pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe CLACSO-CROP (2005-2006). Investigadora para diferentes organizaciones en lo relacionado con políticas sociales, enfoque de género, entre otros. Oficial de gestión del conocimiento para proyectos de desarrollo productivo en organizaciones no gubernamentales. Ha realizado cursos de postgrado de estadística y ciencias políticas. Actualmente es investigadora en el departamento de asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas en la rama de Gobierno Electrónico y se encuentra realizando su Maestría en Economía en The New School for Social Research en la ciudad de Nueva York.

**Francisco Pareja Cucalón.** Licenciado en Ciencias Económicas e ingeniero comercial por la Universidad Católica de Chile (1973). Máster en Filosofía en Estudios del Desarrollo por el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, Inglaterra (1981). Ha sido subsecretario de Empleo y Recursos Humanos (1988-1989) y viceministro de Desarrollo Sostenible de Ecuador (2000-2001). Director Adjunto de Desarrollo de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA, 1993-1996),

---

jefe de la Unidad de Gestión y Cooperación Técnica de la Junta del Acuerdo de Cartagena (1991–1993) y coordinador de Desarrollo Social de la Secretaría General de la Comunidad Andina (2001–2008). También profesor invitado en la Universidad Central, Universidad Católica, Universidad Andina Simón Bolívar y la Universidad de las Américas (UDLA) en Ecuador, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Simón Bolívar de Venezuela. Representante Permanente de Ecuador (1975–1979) en el Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y coordinador del Área de Economía y Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador (1987–1988).

**Luis Carrizo.** Psicólogo. Especializado en Psicología Social y Magíster en Desarrollo Regional y Local. Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Ha sido Vicerrector Académico del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Actualmente es responsable de su Unidad de Investigación y Políticas. Coordinador académico de la Cátedra de Condición Humana y Complejidad de la misma institución. Director Ejecutivo de la Fundación Economía y Humanismo.


Ha sido consultor y asesor de diversos organismos internacionales (UNESCO, UNFPA, OEA, OEI, BID). Integra el Consejo Consultivo de la Escuela Nacional de Administración Pública (Oficina Nacional de Servicio Civil, Uruguay) y el Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada (Ministerio de Educación y Cultura). Es miembro del Grupo de Expertos en Educación en Valores y Ciudadanía que asesora al Secretario General de la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

Es miembro de la Coordinación del ORUS (Observatorio Internacional de Reformas Universitarias) y ha presidido el Comité Técnico Asesor en Ciencias Sociales y Humanas de la Comisión Nacional para UNESCO. Entre 1999 y 2004 fue Secretario Ejecutivo del Comité Nacional de Enlace del Programa MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales) de UNESCO en Uruguay.

Entre sus publicaciones, se destacan *Tolerancia y democracia cotidiana* (UNESCO, 1996), *Transdisciplinariedad y complejidad en el análisis social* (UNESCO/MOST, 2004), *Políticas urbanas de integración social. Estrategias de desarrollo local en la recuperación de áreas centrales* (CLAEH-IMM-URBAL, 2005), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios* (CLAEH-UNESCO-CAF, 2006), *Gestión social del desarrollo y lucha contra la pobreza* (CLAEH-UNESCO-CAF, 2007) y

contribuciones a las publicaciones colectivas *Aportes a la educación en valores* (SERPAJ, 1998), *¿Otro mundo es posible?* (Editorial Lascasiana, 2002), *Université, quel avenir? Propositions pour penser une réforme* (Ediciones Charles Léopold Mayer, 2003), *Educación en valores y ciudadanía en Iberoamérica* (OEI-FSM, 2010). Ha realizado el vídeo *Diálogos sobre ética y desarrollo* con Edgar Morin (2002) y la multimedia *Responsabilidad social universitaria* (con François Vallaey, 2006).

**Orángel Rivas.** Sociólogo. Egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (1973). Especialista en Finanzas, Universidad Santa María (1989). Estudios sobre políticas de empleo (PREALC, 1985) en curso Maestría en Economía Social, Universidad Bolivariana de Chile. Viceministro de Planificación y Desarrollo Económico (2005-2007). Asesor del Ministro de Planificación y Desarrollo (2008). Asesor del Presidente del Instituto Nacional de Estadística (2009-2011). Consultor en política social, indicadores sociales para diversas instituciones como CAF, ILDIS. Miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Estadística y del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología. Articulista del diario *Correo del Orinoco*.



La política social puede ser entendida como un subconjunto de las políticas públicas o como las políticas públicas orientadas a la distribución de bienes públicos. El tema de la política social se ha convertido en el centro de la gestión pública y por ende, en parte inseparable de la agenda del debate político en los países de la región, así como un objeto de estudio, cada vez más relevante, de las ciencias sociales latinoamericanas.

Entre los debates frecuentes, el debate entre una política social de carácter universal y una focal, debe ser suplantado por uno sobre su articulación y complementariedad. Sin su carácter universal la política social no llegará a toda la población y no se garantizará su objetivo de igualdad social; sin su aplicación focal, la política social no dará suficiente cuenta de las diferencias extremas, caso de la pobreza y la marginalidad. Sin una adecuada participación de los diversos sujetos y actores, la política social tenderá a burocratizarse y hacerse clientelar. A la vez, sin la participación de los sujetos los actores no podrán discernir sus prioridades ni tendrán un control efectivo sobre sus resultados.

Si bien los actores pueden ser nacionales con redes locales o solamente locales, es el Estado con su Administración pública o sus Agencias, quién puede garantizar una política de carácter nacional implementada localmente, por sí solo o asociado con otros actores. Este libro mira a sostener que los escenarios reales exigen un modelo de implementación más atento a los fines que a los medios y más comprometido con los derechos que con el control del gasto público.

ISBN 978-92-9089-176-5



Oficina Regional de Ciencia  
para América Latina y el Caribe  
Representación de la  
UNESCO ante el MERCOSUR