

**ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN
DE POLÍTICAS SOCIALES**

**Asociación Argentina
de Políticas Sociales**

**ESTRATEGIAS
DE ARTICULACIÓN
DE POLÍTICAS SOCIALES**



Asociación Argentina
de Políticas Sociales

Este libro reúne las presentaciones realizadas por diferentes expositores en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, realizado en la Universidad Nacional de Quilmes en mayo de 2002

Agradecemos a la CEPAL el aporte para la impresión de este material

© AAPS Ediciones
Salta 34 - 4° piso
Ciudad de Buenos Aires
[C1074AAB] Argentina
Tel.: [054-11] 4384-6125
E-mail: info@aaps.org.ar

Diseño interior: Cutral
Diseño tapa: Aymar Petrabissi
Corrección: Martín Locarnini

ISBN: 987-21646-0-6

Impreso en la Argentina por **CaRol-Go SA**
A. M. de Justo 1930 5° | (C1107AFN) | Buenos Aires | Argentina
Telefax: (54-11) 4307-2436/2595/2455
e-mail: carolgo@carolgo.com.ar

INDICE

Prólogo	7
---------------	---

Estrategias de articulación entre la política económica y la política social

Política social: en busca de la equidad y la solidaridad	13
José Antonio Ocampo	13

Estrategias de articulación de las políticas sociales en la Argentina

El diálogo como base para la articulación de políticas sociales, por Roberto Martínez Nogueira	35
Repensar el presente para construir un futuro, por José Luis Coraggio	41
Rediseñar las políticas sociales con la educación y para la educación, por Juan José Llach	51
Pensando las políticas sociales a la luz de la nueva cuestión social, por Aldo Isuani	57
Replanteo de la distribución: un desafío para el estado argentino, por Claudio Lozano	63
Integrar el paradigma económico y el social para lograr políticas sociales efectivas, por Eduardo Amadeo	71

Estrategias de articulación desde la gestión de las políticas sociales en la Argentina

Hacia la implementación de políticas públicas activas. El caso de Florencio Varela, por Julio César Pereyra	77
Rosario: descentralización con participación ciudadan, por Hermes Binner	81

Los planes sociales: un paso hacia políticas universales, por Aldo Neri	87
En busca de una contención integradora de la sociedad argentina, por María del Carmen Feijóo	91
Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus formas de articulación, por Carlos Buthet	97

Perspectivas latinoamericanas
en la articulación de políticas sociales

Cuestiones a tener en cuenta para una articulación y gestión eficaz de políticas sociales en América latina, por Ana Sojo	109
Hacia una nueva visión de la política social en América latina. Desmontando mitos, por Bernardo Kliksberg	115
Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo mexicano, por Alicia Ziccardi	131

Experiencia europea en la reformulación
del Estado de Bienestar

Una breve introducción al trabajo de Gosta Esping-Andersen, por Rosalía Cortés	147
Reflexiones acerca de las características de un Estado de Bienestar viable en el contexto europeo, por Gosta Esping-Andersen	151

PRÓLOGO

Este libro reúne las presentaciones realizadas por los expositores invitados a las sesiones plenarias del Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Universidad Nacional de Quilmes (Bernal, Buenos Aires, mayo de 2002) en el que participaron alrededor de mil quinientas personas.

Puede sorprender que este material se publique dos años después del evento. Al tomar esta decisión tuvimos en cuenta no sólo la calidad del contenido que hoy presentamos sino también la oportunidad en la que se hicieron estos aportes a la reflexión; ya que nuestro país estaba atravesando una de las crisis más agudas y extendidas de su historia democrática, poniendo en cuestión todas las dimensiones de lo social.

Encontrarán a lo largo de estas páginas las opiniones de personas comprometidas con el quehacer social desde distintas perspectivas: el estudio, la gestión de gobierno, la militancia política y el compromiso en asociaciones civiles. Todas ellas bajo la consigna de buscar estrategias de articulación de las políticas sociales que pudieran dar respuesta a una situación inédita de pobreza y exclusión social en un país que tiene un nivel relativamente alto en sus indicadores de acceso a los bienes públicos –como salud, educación, vivienda y cobertura social– y un potencial enorme en sus recursos productivos.

José Antonio Ocampo trató la temática con la impronta propia de la CEPAL, que integra aspectos económicos y sociales. En el orden económico puso de relieve la necesidad de políticas públicas que promuevan eslabonamientos productivos entre los sectores más dinámicos, en cuanto a su aporte al crecimiento del PBI, y los más rezagados, con bajos niveles de productividad. La tecnología y la creación de empleo está en el centro de esta cuestión, lo que lleva a recordar que la relación positiva entre crecimiento y disminución de la pobreza sólo se logra cuando está mediatizada por la inversión social que hace accesible los empleos de alta calidad a toda la población. Destacó también la importancia que han tenido las transferencias monetarias a los sectores más vulnerables a los cambios en el mercado de trabajo, para paliar algunas de las muchas desigualdades que caracterizan a la región. Finalmente, enfatizó la importancia de la educación, tanto porque es una inversión que tiene altas tasas de retorno, como por ser un imperativo ético de vital trascendencia.

La realidad latinoamericana fue abordada por un panel que combinó miradas diversas. La presentación de Ana Sojo aportó una reflexión sobre los problemas y las riquezas de la articulación en base a una aguda observación de las

experiencias de la región. Alicia Zicardi expuso el caso mexicano y la estrategia utilizada para sortear las dificultades de un país federal con distintas instancias de decisión en materia social. Bernardo Kliksberg, en un recorrido a través de “los ocho mitos de la política social”, puso en evidencia algunas contradicciones que la sociedad latinoamericana debe enfrentar para mejorar la equidad y disminuir el nivel de desigualdad en sus distintas manifestaciones.

Goste Sping-Andersen participó a través de una videoconferencia y puso sobre el tapete algunas cuestiones europeas con una madurez de pensamiento que fue muy aplaudida por el público presente. Señaló que para diseñar una nueva arquitectura del Estado de Bienestar debe tenerse en cuenta la incorporación masiva de la mujer en el mercado de trabajo y los cambios que se están operando en la organización familiar. Enfatizó la necesidad de invertir en los niños, ya que en su edad adulta deberán tener recursos suficientes para generar ingresos para ellos y para una proporción cada vez más altas de personas mayores.

Roberto Martínez Nogueira realizó el comentario sobre el primer panel del Congreso integrado por Eduardo Amadeo, José Luis Coraggio, Aldo Isuani, Juan José Llach y Claudio Lozano, quienes, en el tiempo que medió entre la invitación (septiembre 2001) y la realización del evento (mayo 2002) se ubicaron en posiciones muy distantes en el escenario político y, sin embargo, presentaron algunas coincidencias básicas a la hora de encarar la temática propuesta. Este primer panel planteó una mirada más general sobre la políticas sociales, en tanto el segundo panel –Hermes Binner, Carlos Buthet, María del Carmen Feijoo, Aldo Neri y Julio César Pereyra– puso énfasis en la experiencia de articulación en la gestión de las políticas sociales. En ambos paneles se destacó que existe en Argentina cierto predominio del pensamiento económico sobre el de carácter social y la ausencia de una “autoridad social” o un discurso de lo social capaz de mantener un diálogo “de igual a igual”, con los criterios economicistas que prevalecieron en la década del noventa. Este planteo implica reconocer la debilidad de la política social, aun en un marco de aumento del gasto social, cuando no está enmarcada en un contexto que privilegie las cuestiones de equidad y el bienestar de las personas. Esto nos lleva directamente a la temática propuesta para este Segundo Congreso Nacional de Políticas Sociales “Política Económica y Política Sociales: Tensiones en busca de la equidad”, donde se propone el desafío de superar la concepción de la Política Social como reparadora de las situaciones que, circunstancialmente, quedan fuera de la dinámica del crecimiento e invita a pensar los procesos económicos y sociales en forma integrada, con el objetivo de lograr mayores niveles de bienestar, en un marco de justicia y equidad al que aspira toda sociedad democrática.

Agradecemos a los autores que han corregido sus exposiciones sin quitarles la audacia de los comentarios hechos a viva voz y también a la oficina de la

SARA CAPUTO / SERGIO ILARI

CEPAL en Buenos Aires que ha posibilitado la edición e impresión de este libro. Queremos destacar también la labor de Valentina Pérez Aguirre que se ocupó de la desgrabación y de Florencia Gómez quien realizó la edición final de todo el material.

Sara Caputo* y Sergio Ilari **

* Secretaria de la Asociación Argentina de Políticas Sociales. Actualmente es directora ejecutiva de Observatorio Social.

** Profesor investigador de la Universidad Nacional de Quilmes.

**ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN ENTRE LA
POLÍTICA ECONÓMICA Y LA POLÍTICA SOCIAL**

José Antonio Ocampo

POLÍTICA SOCIAL: EN BUSCA DE LA EQUIDAD Y LA SOLIDARIDAD

José Antonio Ocampo *

La reducción de la pobreza y la desigualdad social siguen siendo objetivos esquivos del desarrollo latinoamericano. A ellos ha dedicado atención prioritaria la CEPAL a lo largo de su historia y en épocas recientes en su documento central del año 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. En este marco, este artículo presenta una visión sucinta de los patrones de desarrollo latinoamericano durante la última década y las propuestas que ha formulado la CEPAL para afianzar sus aspectos positivos y corregir, al mismo tiempo, algunas tendencias adversas, particularmente aquellas que se han apreciado en el terreno social.

I. La situación actual

América latina ha iniciado el siglo XXI en medio de evidentes contrastes. La región ha logrado, sin duda, avances importantes en su inserción internacional, gracias al rápido crecimiento de sus exportaciones y de la integración regional. Se ha transformado en un importante polo de atracción de la inversión extranjera. Ha logrado avances importantes en la reducción de la inflación y, con algunas excepciones, de los desequilibrios fiscales.

No obstante, aun en el período 1990-1997, cuando la región logró recuperar el crecimiento económico, éste fue bajo (3,7% anual) para los patrones históricos de la región (5,5%) en las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda (Gráfico 1). La vulnerabilidad frente a choques provenientes de la economía mundial y, en particular, frente a la volatilidad de las corrientes de capital, continúa siendo elevada. Esto se ha reflejado en la intensidad del ciclo económico experimentado por la región y, en particular, en la fuerte reducción del ritmo de expansión de la actividad económica que se produjo a partir de la crisis asiática.

* José Antonio Ocampo fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe entre 1998 y 2003. Ha trabajado como consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y las Naciones Unidas. Ha publicado extensamente sobre una gran cantidad de temas: economía, política, comercio. También desarrolla la tarea de director en un gran número de diarios académicos. Actualmente es subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

El lento ritmo de crecimiento económico revela tanto problemas macroeconómicos como sectoriales y microeconómicos. Además refleja el deterioro de la relación entre el crecimiento económico y la balanza comercial, y la insuficiente recuperación de las tasas de ahorro e inversión. En lo sectorial, muestra la incapacidad que ha tenido un conjunto amplio de sectores productivos para enfrentar la competencia externa y la ruptura que han experimentado las cadenas productivas, especialmente en el sector manufacturero. A nivel microeconómico, señala el predominio de estrategias “defensivas” de adaptación de las empresas, tales como reestructuraciones organizativas y estrategias de producción y de comercialización con baja inversión, en lugar de estrategias “ofensivas”, en las que se combinan aumentos significativos de inversión en nuevos equipos y tecnologías, con alianzas estratégicas de diverso tipo.

La desigual capacidad de las empresas y los sectores productivos para enfrentar un ambiente más competitivo se refleja en una creciente heterogeneidad de los aparatos productivos. Hoy en día existen, en efecto, más empresas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero a su lado subsiste un creciente grupo de empresas que no ha logrado adaptarse con éxito al nuevo contexto. La inserción en los flujos comerciales sigue dependiendo excesivamente de productos intensivos en recursos naturales o en manufacturas con alto contenido de insumos importados, en tanto que la participación en las corrientes más dinámicas del comercio mundial con productos de elevados encadenamientos productivos nacionales o regionales sigue siendo muy limitada.

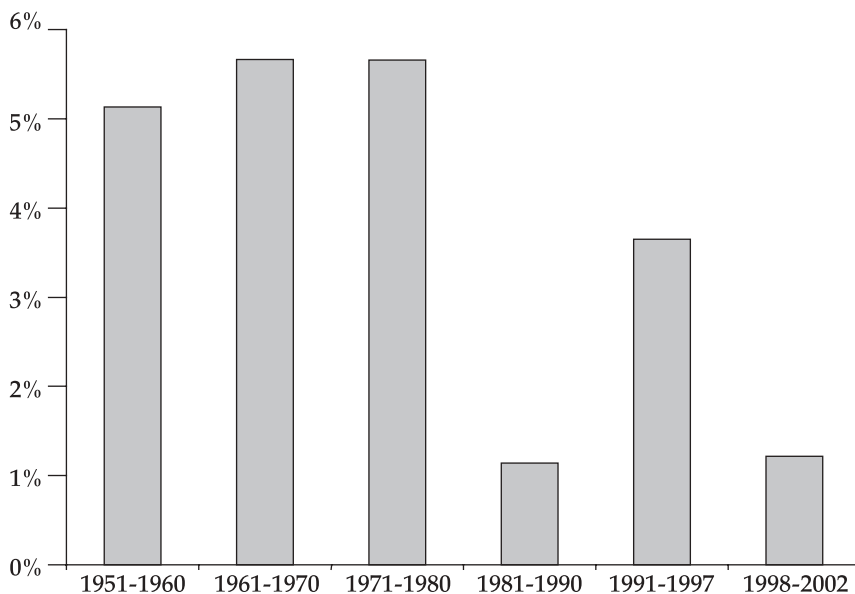
En el reciente documento “Globalización y Desarrollo”, encontramos que los países de América latina han tendido esencialmente hacia tres patrones de especialización en los últimos quince años. Éstos son:

- Insertarse en los sistemas internacionales de producción.
- En productos primarios y manufacturas.
- En servicios.

El primer patrón de especialización refiere a insertarse en los que son básicamente sistemas de producción industrial en los cuales ha habido una descomposición de la cadena de valor. Los países industrializados tienden a especializarse en el diseño de los productos, la tecnología y el diseño de la organización de la producción (la parte inicial) y por otro lado en la comercialización, publicidad, etc. (la parte final); en las tareas intermedias se ha tendido a exportar cada vez más lo que conocemos hoy en día como los “sistemas internacionales de producción integrada”. México y muchos países de Centroamérica, entre otros, se han especializado en esas tareas intermedias (en general ensamble de partes y piezas).

El segundo patrón es, esencialmente, el que caracteriza a Sudamérica, en el cuál han tendido a predominar los productos primarios y las manufacturas,

Gráfico 1. Tasa de crecimiento promedio anual del PIB



sobre todo las manufacturas intensivas en recursos naturales, en el procesamiento de productos mineros y del petróleo, y en el procesamiento de productos agrícolas. Ese es el patrón de especialización sudamericano y se combina con un comercio interregional que es mucho más activo de lo que era antes.

El tercer patrón que es de especialización en servicios que tiende a predominar en algunas economías del Caribe, fundamentalmente en la forma de servicios turísticos. Hay un sector emergente de servicios turísticos de mayor contenido tecnológico, el núcleo más importante en América latina es el de Brasil.

Entre estos patrones de especialización es muy claro que el segundo es mucho menos generador de empleo que los otros dos. Esto tiene en cierto sentido mucha lógica porque todos estos productos, materias primas o manufacturas intensivas en recursos naturales, son productos cuyo mercado mundial no se expande rápidamente y por lo tanto, la penetración de los mercados se da normalmente desplazando competidores. Por ende, tiene que estar asociado a una política muy agresiva de reducción de costos y una de las formas es precisamente la reducción de empleo. Es un patrón de especialización que no ha sido muy importante en términos de generación de empleo. Por eso, los principales problemas de empleo de América latina y el Caribe se dan en Sudamérica, que es donde predomina este patrón de especialización.

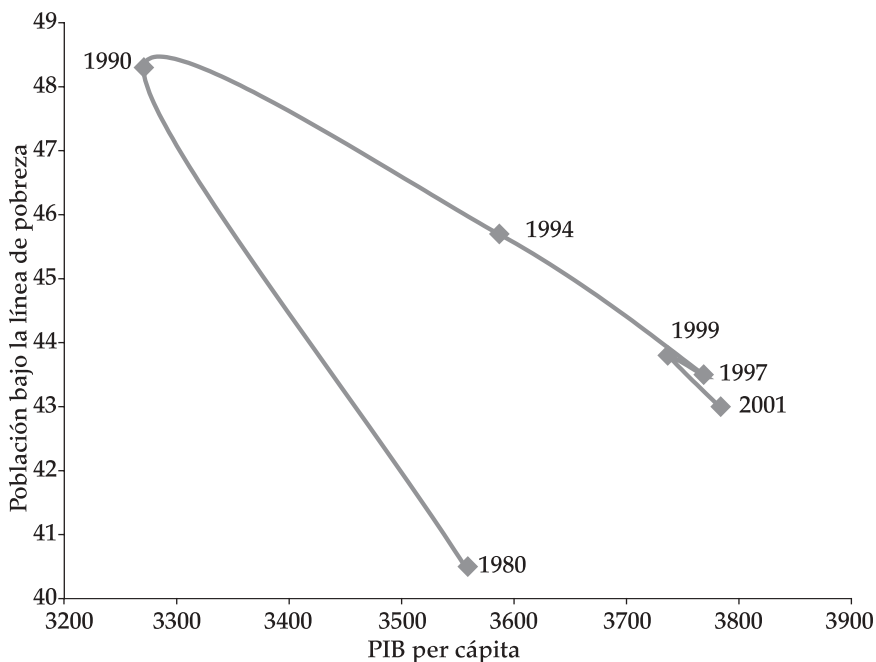
Los nuevos patrones de desarrollo han sido, sin duda, exitosos en crear empresas modernas capaces de competir internacionalmente y en atraer inversión extranjera. Hay una modernización intensiva que se ha dado en todos los sectores que tienen que ver con el comercio internacional, en los sectores donde hay inversión extranjera. Pero en la medida en que esos sectores no han sido capaces de generar empleo en cantidades importantes, lo que observamos es que hay una creciente proporción de la población que se queda rezagada e insertada en sectores de baja productividad. Ese fenómeno que es casi una característica inherente del subdesarrollo, es un fenómeno que se ha tendido a acentuar en los últimos veinte años en América latina.

La recuperación del crecimiento que ha ocurrido en América latina, no se ha traducido, además, en un avance sistemático del desarrollo social. El elemento más positivo en este frente es el aumento del gasto social, que se elevó en los años noventa del 10,4 al 13,1% del PIB, alcanzando los niveles más altos de la historia de la región. Este avance ha estado acompañado de criterios más selectivos en su asignación, que reconocen las enormes diferencias en el impacto distributivo de los distintos tipos de gasto, así como de sistemas más descentralizados y la introducción, todavía incipiente, de contratos de gestión y criterios de desempeño con las entidades públicas que prestan directamente los servicios. Por otra parte, en varios países de la región, el aumento del gasto social ha traído consigo el desarrollo de esquemas de participación privada en la provisión de algunos servicios. Esta modalidad ha implicado progresos en eficiencia, incluida la aplicación de criterios de equivalencia entre el pago de contribuciones y los beneficios recibidos. Sin embargo, en muchos casos estos cambios han estado acompañados de la concentración de la oferta privada en los sectores de mayores ingresos y/o menores riesgos y, por lo tanto, del debilitamiento de dos principios básicos que deben guiar la política social: la universalidad y la solidaridad.

Universalidad: suele plantearse la opción UNIVERSALIDAD versus FOCALIZACIÓN; Esta última fue en cierto sentido una falsa representación de los objetivos de las políticas sociales pero puso al descubierto algo que es muy importante: que los recursos públicos no siempre le llegaban a los pobres y que se debe crear un mecanismo que efectivamente mida cuántos recursos van efectivamente a los pobres. Por lo tanto, hay que visualizar la focalización como un instrumento para facilitar la universalidad que es la esencia misma de cualquier política social. Toda política social tiene que tener como objetivo la universalidad, aunque en la práctica es muy difícil llevar la universalidad a través de los instrumentos tradicionales y entonces, la focalización puede ser un instrumento útil para descubrir cuáles son las formas de llegar a los territorios o a las personas más pobres para que puedan efectivamente acceder a sistemas que, en el largo plazo, deben ser de carácter universal.

Solidaridad: otro punto de debate es SOLIDARIDAD versus BENEFICIO, porque

Gráfica 2. PBI per cápita y pobreza



gran parte de las reformas sociales se hicieron sobre la base de que quien se beneficia, paga. Ése es un concepto que llevado a su extremo elimina la solidaridad que es otro de los elementos fundamentales de la política social. Por lo tanto, habrá que buscar cuál es la mezcla del principio del beneficio y la solidaridad que deben incluir las políticas sociales.

Si bien la pobreza experimentó una reducción gradual entre 1990 y 1997, su progreso se estancó desde entonces en torno al 43% de la población, un nivel todavía superior al de 1980. Como el ingreso por habitante ha sido en los últimos años superior en poco más del 6% al de 1980, este deterioro en la proporción de la población pobre es un síntoma inequívoco de un deterioro distributivo a lo largo de las dos últimas décadas (Gráfico 2). Por otra parte, pese a su reducción relativa, el número absoluto de pobres no se redujo en la primera mitad de los noventa, manteniéndose en torno a 200 millones de personas y aumentó desde mediados de la década a más de 220 millones de personas en 2002. Además, los fenómenos de “pobreza dura” se han reflejado en la gran incidencia de la indigencia, especialmente en las zonas rurales.

La evolución de la pobreza ha sido heterogénea. Existen algunos países en donde la pobreza es similar o superior a la de 1990 y muchos más donde supe-

ra los niveles vigentes antes de la crisis de la deuda. El factor que ha incidido en forma más apreciable en este resultado ha sido el crecimiento económico. Por este motivo, Chile, la economía más dinámica en la década de los noventa, registra los mayores progresos en este frente. No se aprecia, empero, una relación mecánica entre alto crecimiento y reducción de la pobreza. Esta relación sólo es fuerte cuando el crecimiento está acompañado por una creación dinámica de empleo de calidad, patrón que no ha sido ciertamente el imperante en la región. La eficacia con la que el crecimiento económico ha permitido reducir la pobreza ha sido, por lo tanto, muy variable en los distintos países.

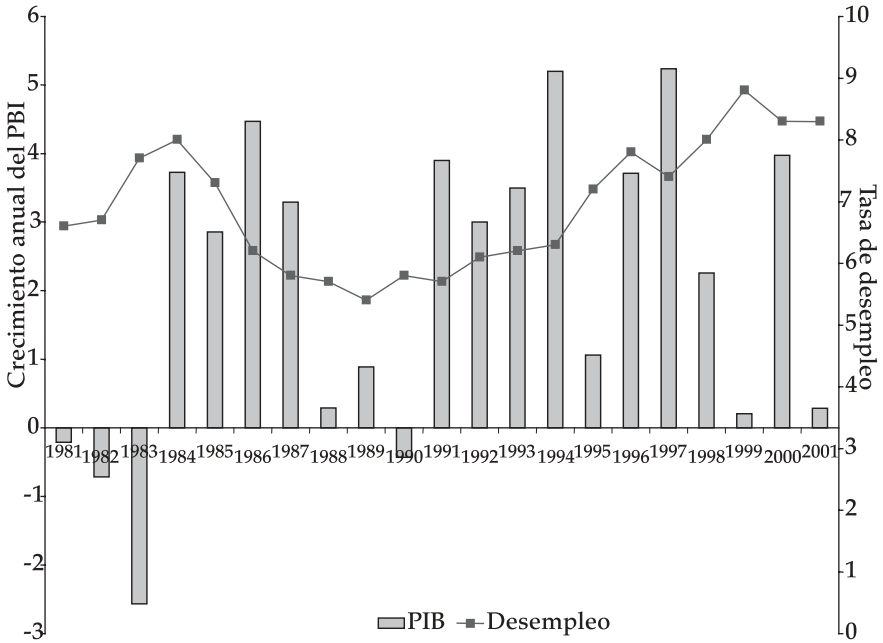
Por otra parte, algunos de ellos han logrado avanzar en la reducción de la pobreza gracias a la eficiente canalización de transferencias monetarias provenientes del sector público hacia los sectores menos favorecidos de la población y al freno de los procesos hiperinflacionarios. El caso más destacado es Brasil, en donde la combinación de estos dos factores permitió una caída de 12 puntos porcentuales de la pobreza a lo largo de los años noventa.

Por su parte, el comportamiento asimétrico en la evolución de la pobreza ante las fases de descenso y aumento del nivel de ingreso, es, como ya lo señalamos, síntoma inequívoco de un deterioro distributivo. Durante la "década perdida", dicho deterioro fue relativamente generalizado. En la década actual, esta tendencia ha continuado en varios países y sólo en unos pocos (especialmente en Uruguay) tiene un signo contrario. Como resultado de ello, y de procesos anteriores, no existe ningún país de nuestra región donde los niveles de desigualdad sean inferiores a los de hace tres décadas y muchos para los cuales los registros actuales son superiores a los de entonces.

Estas tendencias son tanto más preocupantes cuanto América latina era ya, hace dos y tres décadas, la región del mundo con mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Por lo tanto, la inequidad no es una característica del actual modelo de desarrollo sino una característica estructural asociada a severos problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de modelo en modelo, y de generación en generación. Los análisis realizados por la CEPAL demuestran que las desigualdades obedecen a una conjunción de factores educativos, ocupacionales, patrimoniales y demográficos.

Los aumentos en la demanda de calificación, así como la creciente brecha de remuneraciones entre personas con educación universitaria y el resto, contrarrestaron los efectos distributivos favorables, aunque todavía limitados, del aumento de los niveles promedio de educación observados en la última década. Se ha generalizado la tendencia al aumento de la brecha del diferencial de ingresos por nivel de calificación de la fuerza de trabajo. Éste es un fenómeno que se ha dado virtualmente en todos los países latinoamericanos, en los países industrializados y se manifiesta en particular en el aumento en la diferencia de ingresos entre la población que tiene educación universitaria y la que no la tiene. Es una nueva fuerza hacia la desigualdad que ha tenido una impor-

Gráfico 3. Crecimiento de PBI y desempleo



tancia decisiva en América latina. Es posible, por su parte, que la elevada desigualdad en la distribución de la riqueza se haya acentuado con los procesos recientes de liberalización económica. Por su parte, la alta dependencia demográfica característica de los hogares pobres se ha hecho menos marcada, aunque sigue siendo elevada en aquellos países donde aún existen rezagos significativos en la transición demográfica.

En el campo laboral se observa, por su parte, un indiscutible retroceso. Como lo indica el Gráfico 3, la tendencia cíclica de los niveles de desempleo abierto característica de la década de los ochenta fue sustituido por una tendencia estructural ascendente en los años noventa. En efecto, pese a la recuperación económica de la región, el desempleo aumentó cerca de dos puntos porcentuales entre 1990 y 1997 y se elevó súbitamente en algunos países, en particular durante las crisis del tequila. Con la desaceleración que se produjo a partir de la crisis asiática, este fenómeno tendió a generalizarse.

Puede decirse que hubo una transformación realmente profunda, entre las formas de los sistemas de transformación productiva y la dimensión social que se operó por la vía del empleo, fenómeno que se ha experimentado en el mundo entero, pero en América latina se manifiesta con mucha intensidad. En

esta región se han observado algunos patrones generalizados y otros que obedecen a formas de especialización que tienen los países. Entre los generalizados podemos destacar la incapacidad de los sistemas económicos para generar empleo de calidad en cantidades adecuadas, lo contrario de la crítica al modelo de desarrollo previo de América latina: en términos de generación de empleo este modelo ha sido inferior, en parte por el lento crecimiento económico observado pero también por otros factores. Por ejemplo, aún en el período de recuperación de crecimiento económico observamos una especie de aumento escalonado del desempleo abierto, como el que se dio en Argentina y en Colombia en los años noventas. De hecho también se dio en Europa en los años ochentas: no es un fenómeno tampoco exclusivo de la región.

Ha habido, además, un deterioro en la calidad del empleo, como lo indica el aumento relativo de ocupaciones en sectores de baja productividad (es decir, un aumento de la informalidad laboral), donde se han generado siete de cada diez nuevos puestos de trabajo, un aumento del empleo temporal y de la proporción de asalariados sin seguridad social e incluso sin contrato de trabajo.

A esto también se agrega un tercer elemento general que es una mayor heterogeneidad de las formas de vinculación laboral. La vinculación laboral de un trabajo asalariado con perspectiva de carrera, es un tipo de vinculación laboral que ha perdido importancia. Actualmente muchas de las vinculaciones laborales tienen la característica de ser mucho más precarias, especialmente en términos de estabilidad.

Por su parte, la agenda de la equidad de género muestra avances importantes, no exentos, en cualquier caso, de contradicciones y resistencias. Se ha avanzado en el diseño e instrumentación de políticas con perspectiva de género y se han consolidado los progresos en la situación educativa de las mujeres, llegando incluso a alcanzar logros superiores a los de los varones. La participación laboral de las mujeres ha aumentado en todos los estratos socioeconómicos, tanto urbanos como rurales. Sin embargo, los avances en materia educativa no han tenido su correlato en el tipo de inserción laboral de las mujeres ni en su participación en los procesos de adopción de decisiones. Aún cuando la brecha de ingresos entre hombres y mujeres se ha estrechado, sigue siendo elevada. La flexibilización de la segregación de los roles por género al interior de los hogares es aún incipiente, por lo cual las labores domésticas se siguen asignando de manera prácticamente exclusiva a las mujeres. Esta situación se ve agravada por la casi inexistente red de servicios de apoyo para los quehaceres del hogar y el cuidado de los niños, ancianos y enfermos.

Por su parte, desde mediados de los años ochenta, la región fue escenario de un proceso de democratización, caracterizado por la aceptación del pluralismo, el avance en el respeto a los derechos humanos y la elección de autoridades como base del funcionamiento del sistema político. Sin embargo estos logros no han estado exentos de obstáculos y fragilidades. La democra-

cia contemporánea está sometida a fuertes tensiones. Específicamente en América latina, las grandes desigualdades sociales, los altos niveles de pobreza y la falta de densidad democrática, sumados a fenómenos de corrupción y la extensión de una economía criminal vinculada al narcotráfico, y a los problemas propios del sistema político (entre los que se destacan la debilidad de las estructuras partidistas) sin duda han afectado la consolidación de sólidos procesos democráticos.

II. Un nuevo pacto social

La consolidación de economías dinámicas y competitivas sigue siendo un reto en América latina. La búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población exige un crecimiento económico dinámico, pero éste es insuficiente cuando los patrones de desarrollo económico generan tendencias distributivas desfavorables, como una y otra vez lo ha reiterado la experiencia latinoamericana. En estas condiciones, la política social, por acertada que sea, no es suficiente. La única solución consiste, por lo tanto, en encontrar los espacios en que desarrollo económico y equidad se complementan y, por ende, en incorporar los propósitos sociales básicos dentro de los objetivos del desarrollo económico, es decir, en colocar la equidad en el centro de la agenda del desarrollo. Ésta es la esencia del nuevo pacto social que exigen las sociedades latinoamericanas.

Más aun, cada vez es más evidente que sólo mediante un pacto social de este tipo podrá lograrse la plena consolidación del desarrollo económico. En efecto, el mundo no ha conocido hasta ahora sociedades industrializadas con los niveles de desigualdad de ingresos y segmentación social que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos. La desigualdad social puede convertirse, de hecho, en una verdadera trampa al desarrollo, en la medida en que la marginalización de grupos amplios de la población de los frutos del desarrollo económico reduce la acumulación de capital de las pequeñas empresas, rurales y urbanas, y limita la acumulación de capital humano, que hoy se reconoce ampliamente como determinante básico de la productividad.

Ciertas características del mundo contemporáneo afianzan aún más esta visión. En efecto, la experiencia internacional demuestra que las ventajas competitivas basadas en salarios bajos son frágiles e inestables. Para competir en la sociedad del conocimiento, es fundamental un sistema de producción eficiente, la innovación de procesos, el diseño y diferenciación de productos, y el desarrollo de servicios de apoyo óptimos. Para todo ello es esencial contar con un capital humano calificado, capaz de adaptarse de manera flexible a los cambios característicos del mundo contemporáneo.

Por último, pero no menos importante, el logro de consensos sociales es

más complejo en sociedades desiguales. En éstas se generan riesgos políticos para la actividad productiva y presiones redistributivas que reducen la predictibilidad de la política fiscal y, más en general, de las decisiones gubernamentales. Para expresarlo en términos que son tradicionales a la historia política de muchos de nuestros países, las sociedades desiguales son un campo fértil para experimentos populistas, que poco contribuyen a lograr los objetivos de igualdad social, al tiempo que entran el desarrollo económico.

La tendencia persistente de la región a distribuir en forma inequitativa los frutos del desarrollo afecta también las posibilidades de consolidación de la democracia. El ejercicio de la ciudadanía política, no es sólo un derecho en sí mismo, que contribuye al bienestar de quienes participan en el mundo político, sino también el canal más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. Equidad, desarrollo económico y democracia sólo pueden construirse sobre la base de una estrategia de desarrollo integral. Éste ha sido el mensaje central de la CEPAL a lo largo de su historia.

Los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, y de derechos económicos, sociales y culturales constituye el marco ético más apropiado para una estrategia integral de este tipo. A fin de no repetir errores del pasado, es indispensable, sin embargo, que la ampliación de la ciudadanía social, mediante la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, sea compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el “pacto fiscal” que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger.

De esta manera, la equidad debe relacionarse con el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, de acuerdo con su nivel de desarrollo. En países en donde, casi como regla, las tasas de tributación son inferiores a las que corresponden a su nivel de desarrollo, es evidente que el “pacto fiscal” necesario para construir un nuevo pacto social pasa ineludiblemente por una elevación de la carga tributaria, sobre todo a los sectores de mayores ingresos, que permita ampliar significativamente la función redistributiva del Estado y la oferta de bienes públicos y de “bienes de valor social” (*merit goods*), especialmente aquellos que contribuyen al desarrollo del capital humano.

III. Los objetivos sociales en el centro de la política económica

La experiencia internacional y nuestra propia historia, indican que el desarrollo social debe concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garanti-

zar la inclusión; un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas; y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y entre distintos agentes productivos. Estos dos últimos elementos pertenecen al ámbito de la política y los procesos económicos. Esto indica claramente, como ya se señaló, que será imposible avanzar en desarrollo social si los objetivos sociales no se ponen en el centro de la política económica.

Un crecimiento económico dinámico es un elemento necesario (aunque no suficiente) para la generación de un volumen adecuado de empleos de calidad. Pensar que se puede garantizar este resultado en ausencia de este requisito macroeconómico, ya sea mediante la flexibilización de los mercados de trabajo o, en el enfoque opuesto, mediante mayor protección legal de los empleos, no sólo es una ilusión: puede resultar contraproducente. En efecto, la historia regional indica que la flexibilización laboral en condiciones de lento dinamismo económico puede generar algunos puestos de trabajo adicionales, pero a costa de un deterioro de la calidad (es decir, de la precarización) de un contingente mucho mayor de puestos de trabajo. A su vez, la excesiva protección legal, en un contexto de lento crecimiento económico, se convierte en un mecanismo de fuerte segmentación social. El tema es cómo se hace compatible flexibilidad y equidad. No hay la menor duda de que los sistemas económicos de hoy requieren más flexibilidad o adaptabilidad; cómo se hace eso y al mismo tiempo equidad es uno de los grandes temas pendientes. Ciertamente, la forma de hacerlo a través de pura flexibilización laboral no ha dado resultados en términos de equidad pero también la forma de proteger a ultranza las viejas relaciones laborales tampoco da resultados positivos en términos de la combinación óptima de flexibilidad y equidad.

Por su parte, los estudios existentes sobre micro, pequeña y mediana empresa indican igualmente que estas unidades de producción necesitan un ambiente de crecimiento económico para prosperar. Por este motivo, aunque una política activa de apoyo a las pequeñas unidades de producción es esencial para garantizar su incorporación dinámica al mundo productivo, difícilmente puede tener resultados favorables en un contexto macroeconómico adverso.

La historia regional indica, además, que todas las formas de inestabilidad macroeconómica son costosas en términos sociales. Los efectos regresivos de la inflación (especialmente de la alta inflación) han sido ampliamente constatados en el pasado. También lo han sido los efectos de desórdenes cambiarios, ya que la fuga de capitales garantiza una cobertura adecuada de los sectores poderosos, al tiempo que los ajustes posteriores del tipo de cambio, agudizados por la fuga de capitales, elevan la carga del servicio de la deuda externa y redistribuyen dicha carga sobre otros sectores sociales.

La “década perdida” y los fuertes vaivenes macroeconómicos de los años noventas han permitido constatar, por último, que la inestabilidad real (la del crecimiento económico y del empleo) tiene también costos elevados. Las recesiones provocan una gran pérdida de recursos, que puede tener efectos prolongados, entre otros, una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles; una desorganización de los servicios gubernamentales; una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, que los conduce al desempleo estructural o a grandes sacrificios en términos de calidad del empleo y los ingresos que pueden obtener cuando se reenganchan al mundo de trabajo; y, en condiciones críticas, una mayor deserción escolar, que sacrifica para siempre las oportunidades de quienes abandonan sus estudios.

En esta década aprendimos que la política social no puede reducirse a compensar a las fuerzas económicas, ya que es totalmente incapaz de hacerlo. La visión de que uno podía poner en marcha las fuerzas económicas y después había una política social, no funcionó en términos de resultados sociales (en materia laboral y distributiva); el lento ritmo de reducción de la pobreza, la mayor vulnerabilidad social frente a los ciclos económicos, son realidades muy poderosas, muy superiores de hecho, a lo que se puede hacer por la vía de la política social.

Lo antes mencionado resalta la importancia de lograr mayores niveles de estabilidad macroeconómica, en un sentido amplio del término, que incluye no sólo control fiscal y bajos niveles de inflación, sino también estabilidad del crecimiento económico y de las cuentas externas. Indica que lograr estabilidad de precios o un crecimiento rápido con rezago cambiario resulta a la larga costoso, al igual que políticas procíclicas que agudizan los efectos de los ciclos financieros internacionales sobre las economías o una aplicación demasiado estrecha de los objetivos de estabilización de precios, que ignore otras dimensiones de estabilidad y sus costos de transición.

Las consideraciones precedentes sobre crecimiento económico, empleo y pequeña empresa, indican que un crecimiento económico lento afecta a la equidad por un canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: incrementa la heterogeneidad estructural. Esta expresión, acuñada por la CEPAL, es preferible a la de “dualismo”, porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un “sector moderno” y un “sector tradicional” y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente, y sólo unos pocos segmentos pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que sucedió en América latina en los años noventas: la región generó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía global, pero al mismo tiempo aumentaron, como ya se señaló, las actividades de baja productividad. En realidad, no existen mecanismos automáticos que garanticen que

la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos se traduzca en un crecimiento económico acelerado de carácter general. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, puede simplemente acentuarse la heterogeneidad estructural. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre la equidad.

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores líderes y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en ambas dimensiones. Esto resalta igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genere un universo de pequeñas empresas sólidas, está asociado a una mejor distribución del ingreso y a una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos (capital, tecnología, capacitación y tierras) son imprescindibles, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se cuentan las de desarrollo rural y aquellas destinadas a formalizar las microempresas, uno de cuyos elementos esenciales es la expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

En materia de protección social, enfrentamos el inmenso reto de hacer viables financieramente nuestros viejos sistemas de protección, al mismo tiempo que desarrollamos algunas modalidades de seguro de desempleo o ingreso mínimo que parecen ser absolutamente esenciales para manejar las vulnerabilidades que tienen los trabajadores hoy en día. Hay que tener un sistema en el cual las autoridades económicas estén firmemente integradas al diseño de la política social, que las metas sociales estén en la política económica misma.

Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y social, es indispensable diseñar marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente la relación entre desarrollo y equidad, pero también las que existen al interior de las políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre políticas económicas (conexiones entre macro y mesoeconomía, para facilitar el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas).

Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que permitan la adopción de marcos integrados de política. Estas instituciones deberían caracterizarse por una activa participación de distintos actores sociales, con una capacidad efectiva de intervención de los sectores pobres; sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los

que las prioridades sociales se incorporen en el centro del diseño de la política económica, y normas que faciliten la “visibilidad” de los efectos sociales de las políticas económicas. He utilizado el concepto de “visibilidad” porque creo que para articular lo económico con lo social hay que darle visibilidad a los efectos sociales de las políticas económicas, por ejemplo obligar a los bancos centrales a anunciar públicamente cuál es el efecto social previsible de lo que se está haciendo, cuando adopten políticas monetarias o políticas cambiarias; que tanto los gobiernos como los Congresos, cuando presentan y aprueban (respectivamente) las reformas tributarias digan cuál es el efecto distributivo que tiene esa reforma. Eso debe converger en el largo plazo en incluir metas estrictamente sociales dentro de la propia política macroeconómica; generar normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto público, entre otras. Hay muchos economistas de alta reputación que, por ejemplo, han venido señalando de forma muy enfática que en un plazo prudente tendríamos que tener metas de pobreza como objetivo de la política económica, no solamente de las políticas sociales. Ésos son pasos de visiones de futuro porque en el corto plazo hay que comenzar porque las autoridades económicas sepan cuál es el efecto social de lo que están haciendo.

IV. Tres objetivos esenciales de la política social

1. El papel central de la educación

La educación es la llave maestra que permite incidir conjuntamente sobre equidad, desarrollo y ciudadanía. Ante la acentuada desigualdad social existente, es indispensable poner en marcha una política pública orientada a promover una mejor distribución de capacidades, conocimientos y destrezas, mediante un sistema educativo de calidad accesible al conjunto de la población.

En América latina hubo un salto educativo muy generalizado, incluyendo en la Argentina, entre los años cincuentas y los años setentas; posteriormente se siguió avanzando pero a un ritmo mucho más lento. Es decir, si uno compara la población de 30 a 49 años de edad hoy con la población de 50 años o más, hay un gran salto educativo que en promedio representó unos casi tres años adicionales de educación. Sin embargo, si uno compara la población de 15 a 29 años con la de 30 a 49, el aumento educativo es muy pequeño. En la Argentina no hay aumento significativo. El salto educativo fue sucedido por un relativo estancamiento.

Esto también es evidente al comparar los niveles de cobertura educativa frente a los países asiáticos de rápida industrialización. Comparando los últi-

mos quince años se ve que la cobertura educativa en América ha seguido aumentando, pero los países asiáticos han avanzado a un ritmo mucho más rápido. Éste es un tema esencial para comenzar una nueva fase: América latina tiene que proponerse metas educativas mucho más ambiciosas, en cantidad y en calidad, para poder competir en el mundo moderno.

Las metas que los países latinoamericanos deben lograr, en el menor tiempo posible, son la universalización de la educación secundaria y la igualación de las oportunidades educativas para los habitantes de las zonas rurales. Pero deben ir mucho más allá de la expansión de la cobertura, buscando garantizar que contribuya efectivamente a mejorar la equidad, para lo cual se requieren políticas de educación preescolar orientadas a compensar las deficiencias que presentan los niños provenientes de los hogares más pobres antes de llegar a la escuela; a reducir la brecha entre escuelas de élite y la educación pública; a diversificar los medios de acceso al conocimiento, y a reforzar la continuidad educativa de los niños y jóvenes pobres. Se deben encarar igualmente las segmentaciones que enfrenta el mercado laboral, que hacen que las mujeres y los jóvenes provenientes de estratos de menores recursos reciban ingresos laborales inferiores a aquellos que corresponden a su mismo nivel de calificación.

En una era caracterizada por el constante cambio, la educación debe desarrollar habilidades para “aprender a aprender”, de manera que las personas adquieran capacidades para adaptarse a los cambios que experimentarán a lo largo de su vida laboral, y desarrollar, asimismo, las capacidades para manejar los nuevos instrumentos que ofrecen la comunicación, la información y la industria cultural. A su vez, la educación debe promover los valores democráticos de tolerancia, respeto a la diferencia, solidaridad y convivencia social.

La educación superior juega un papel esencial en el aumento de la competitividad. Por lo tanto, el Estado debe financiar inversiones en investigación y desarrollo, asegurar la cofinanciación de las universidades, certificar y regular los estándares mínimos de la educación superior, sea pública o privada. Asimismo, deben superarse los dualismos instaurados entre los sistemas educacionales y crear posibilidades de ida y regreso permanente entre el sistema productivo y los centros de educación superior y de formación profesional.

Una política de universalización de la educación pública básica de calidad es la base de todo el sistema, acompañada de políticas selectivas orientadas hacia los sectores más pobres, que permitan al Estado ejercer funciones de compensación y de redistribución. Esquemas de subsidio a la demanda o esquemas mixtos de subsidio a la oferta y a la demanda pueden jugar un papel complementario, promoviendo una oferta educativa proveniente del sector privado solidario. Los avances en los procesos de descentralización, los nuevos esquemas de la combinación pública-privada y la mayor autonomía de las

escuelas deben estar sujetos, en cualquier caso, a que se obtengan mayores logros en la equidad, pertinencia y eficiencia del sistema educativo. Por otra parte, es vital fortalecer la profesión docente, elevar su calidad y remuneraciones, y recuperar su prestigio.

Se ha hecho evidente que los rezagos sociales se pueden estar convirtiendo en un gran obstáculo al propio desarrollo económico. Si no hay un salto adicional importante en materia educativa en América latina, esto se va a convertir en un obstáculo al crecimiento económico junto a la desigualdad y la cohesión social. Ésta es una realidad importante que se comienza a ver con mucha fuerza, especialmente en los últimos años. Hemos aprendido que la política social tiene que transformarse para ser un reto a las nuevas tensiones sociales que generan los procesos de transformación productiva que estamos viviendo y a las propias vulnerabilidades macroeconómicas. Por lo tanto, esto indica que la política social tiene que dar un verdadero salto para poder responder a los desafíos crecientes que enfrenta.

2. Más y mejores empleos

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. La capacidad de generar más y mejores empleos, que cuenten con una adecuada protección social, debe convertirse, por lo tanto, en foco fundamental de preocupación del “diálogo social” al más alto nivel y en un objetivo explícito de la política económica. Para ello es indispensable, como ya se señaló, promover un crecimiento económico dinámico y estable; estimular en particular los sectores intensivos en mano de obra y la coincidencia entre la estructura de la oferta y la demanda laboral; superar las inequidades en el acceso al mercado de trabajo; fomentar marcos de relaciones laborales que potencien los intereses comunes y mecanismos para evitar los riesgos propios del ciclo económico.

La adaptabilidad de los trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico es un requisito esencial para un mercado laboral competitivo en la era global. La flexibilidad de contratación no es, sin embargo, el único instrumento para lograr este objetivo y, antes bien, a través de la pérdida de capital humano y de sentido de pertenencia de los trabajadores a las empresas, puede afectar adversamente la productividad laboral. Deben promoverse, por lo tanto, acuerdos entre empresarios y trabajadores para crear formas alternativas de adaptabilidad laboral, basadas en el diálogo social, a nivel de país, región, sector o empresa y, en general, en la construcción de intereses comunes entre trabajadores y empresarios. Los mayores espacios de flexibilidad de contratación deben ir acompañados, en cualquier caso, del desarrollo de mecanismos

adecuados de protección social que resguarden los derechos laborales, y de acceso a los trabajadores desplazados a sistemas de capacitación que favorezcan su reinserción laboral.

La pregunta, como ya se señaló, es cómo combinar flexibilidad con protección social, lo cual constituye el tema central en materia de empleo. Prefiero el término adaptabilidad que flexibilidad, porque el concepto de flexibilidad quedó marcado por la flexibilidad en el despido. Hay áreas en las cuales la mayor flexibilidad es absolutamente esencial, es una realidad, y si se trata de impedir igual ocurre. El problema es estudiar qué modalidades intermedias se pueden generar para que los trabajadores vayan pasando de un sector a otro, no se pierdan empleos en cantidades tan significativas durante las crisis, o alternativamente se desarrolla un sistema basado en más flexibilidad pero también más protección social, en particular en la forma del seguro de desempleo. Sobre todo en América latina se encuentra subestimado el inmenso papel del entrenamiento laboral como una labor mucho más activa del Estado, para permitir precisamente la readaptación constante de la fuerza de trabajo.

Al potenciar intereses comunes y permitir soluciones justas y transparentes a los conflictos, un marco de relaciones laborales equitativo y eficiente crea un ambiente propicio para que crezca el empleo. Por su parte, debe procurarse un acceso equitativo al mercado de trabajo e impugnar las segmentaciones que se traducen en importantes inequidades, tales como las que enfrentan las mujeres. Las políticas de salario mínimo deben compensar, por su parte, las asimetrías en la capacidad de negociación salarial, en especial de aquellos grupos menos organizados, pero reduciendo sus posibles efectos negativos sobre la demanda laboral o su incentivo a la informalidad. El espacio para una política de salario mínimo depende de los avances en el control de la inflación, del nivel real del salario mínimo en comparación con la productividad de la microempresa y del aumento de la productividad laboral.

3. Seguridad social universal, solidaria, eficiente e integral

Los sistemas de seguridad social en salud y pensiones en la región se han caracterizado por bajas coberturas, cotizaciones obligatorias ligadas a la remuneración del trabajo que no financian adecuadamente las prestaciones, y sistemas segmentados de atención que limitan la movilidad laboral. Las reformas que se introduzcan a estos sistemas deben mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos utilizados, garantizando una financiación adecuada del sistema e incorporando o mejorando los mecanismos de solidaridad, adaptando, finalmente, los sistemas a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica de la población.

Las reformas que se han dado en la región no cumplen todos estos requisi-

tos. Estas reformas han introducido, en mayor o menor grado, modificaciones en las reglas de contribución a la seguridad social, en los sistemas de prestaciones de servicios y beneficios, y en la combinación público-privada. Se han logrado aumentos importantes en el gasto público orientado a la protección social, se ha mejorado la eficiencia en su utilización y se han transformado positivamente la estructura institucional y la transparencia del gasto público. Pero las reformas han introducido mecanismos que implican a veces importantes conflictos con el principio de solidaridad, que ha guiado tradicionalmente la organización de los sistemas de contribución y beneficios de la seguridad social, desplazando la función solidaria de los sistemas de seguridad social hacia el presupuesto público. Los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son aún incipientes. La integralidad de las protecciones ha evolucionado de manera singular en los distintos países, no siempre en una dirección positiva.

En este sentido, se mantienen importantes desafíos, sea para reformar los sistemas o para ajustar las reformas. Las maneras en que se ha tratado de conciliar eficiencia y solidaridad son objeto de una gran controversia, en gran medida porque en este tipo de mercados no es fácil materializar los beneficios de la competencia. En el sector salud, las asimetrías de información y los mecanismos de exclusión implican importantes limitaciones al funcionamiento de los mercados, lo que ha llevado a que, contrariamente a lo esperado, no se observen mejoras significativas en la utilización de los recursos ni tampoco en las condiciones de acceso de la población a los servicios correspondientes.

V. Elementos a tener en consideración a partir de la experiencia adquirida

Hemos aprendido que la política social tiene rendimientos más bajos si no tiene un entorno económico apropiado. Por lo tanto, para saber por qué no hay respuestas definitivas, debemos preguntarnos cómo decidimos sobre el propio desarrollo económico para obtener resultados sociales. En esto quiero expresar algunas ideas. La primera es que tenemos que cambiar la manera de visualizar la macroeconomía para incluir claramente la palabra “irreales”, especialmente la estabilidad del crecimiento económico como un objetivo explícito de la política macroeconómica. En la medida en que los ciclos económicos tengan efectos sociales muy acentuados, la forma como se pueda reducir la intensidad del ciclo económico es crítica en términos sociales. Eso pues, es toda una familia de temas, pero la visión de que la estabilidad de precios era el objetivo fundamental de la política macroeconómica es parte de lo que ha fallado. La reducción de la intensidad del ciclo económico es parte de la solución.

La segunda idea es que la estabilidad macroeconómica no es suficiente: se

requieren estrategias de desarrollo productivo en las cuales se incluya explícitamente el tema de las oportunidades para los sectores más pobres de la población. Esto para nosotros significa que las transformaciones del aparato productivo en general son positivas, pero no son suficientes, no dan crecimiento económico, ni empleo de calidad. Por lo tanto, la incidencia sobre el aparato productivo para generar estrategias de desarrollo a nivel nacional y regional, para poder lograr la transformación productiva dinámica es más importante. Esa transformación productiva no puede hacerse a costa de la integración a la economía mundial, tiene que hacerse con integración a la economía mundial y por lo tanto, la tarea fundamental no es volver a formas de proteccionismo sino cómo se logra un mayor encadenamiento del conjunto de los aparatos productivos nacionales y del conjunto de la población a los sectores exitosos en los mercados internacionales. El problema fundamental es cómo se encadenan los sectores exitosos con el resto de la economía. Dentro de ese tema, la tarea esencial es cómo se logran integrar el conjunto de empresas pequeñas que participan en redes productivas en las cuales se trata de impulsar más actividad económica a través de los sectores que son exitosos en los mercados internacionales.

VI. Formar sociedad

Más allá de su contribución al desarrollo económico y a la equidad social, el nuevo pacto social debe contribuir a enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todos los países de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad.

La construcción de ciudadanía es, por lo tanto, una tarea ineludible del momento histórico que enfrentamos. Ello implica, en primer término, un compromiso recíproco entre el poder público y las personas, orientado a profundizar los espacios democráticos. Más allá de ello, exige fomentar una mayor participación de todos los ciudadanos en el espacio público, entendido como el espacio de los intereses colectivos más que como "lo estatal". En este sentido, implica una ampliación de dicho espacio frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, para crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre la responsabilidad de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de "bienes públicos" y "bienes de valor social". Y, por último, implica fortalecer una cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.

**ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN
DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA**

**Roberto Martínez Nogueira / José Luis Coraggio
Juan José Llach / Aldo Isuani / Claudio Lozano
Eduardo Amadeo**

EL DIÁLOGO COMO BASE PARA LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Roberto Martínez Nogueira *

En este trabajo intentaremos señalar los hilos a partir de los cuales puede reconstruirse la trama de concepciones, racionalizaciones de la acción, énfasis y propuestas que se entrecruzan en los textos que forman parte de este capítulo.

El tema sobre el cual giran estos trabajos es el de las estrategias de articulación de las políticas sociales. A primera vista, éste aparenta ser un tema claramente delimitado. Pero dichos textos ponen de manifiesto las divergencias en las conceptualizaciones y en los análisis, la complejidad de la cuestión, sus elevados contenidos simbólicos y expresivos, las ambigüedades semánticas y, también, algunas convergencias no tan sorprendentes.

La delimitación de la temática es, por cierto, ambigua e imprecisa. La noción misma de articulación lo es. Ésta remite al diálogo entre actores con cierta autonomía, relaciones no gobernadas por la jerarquía, coordinación de conductas y convergencia de resultados e impactos. La articulación así entendida no es consecuencia del imperio de un gobierno o de la intencionalidad de una política pública. No lo es tampoco de una difusa noción de gobernabilidad, conceptualizada como la capacidad para definir y ejecutar políticas con impacto sobre toda la sociedad. Es una construcción social que supone acuerdos, negociaciones, compromisos, pero también identidades diferenciadas, capacidades localizadas en muy distintos ámbitos y reglas de juego explícitas, coherentes y convalidadas socialmente. En este sentido, la articulación es posible y perdurable en presencia de una cierta calidad institucional que, en el caso de Argentina, es una conquista a alcanzar.

Las perspectivas: en cuanto a las perspectivas, la temática fue considerada en clave de modelos de desarrollo y de distribución, de derechos de ciudadanía, de condiciones macroeconómicas y de estilos de política. La discusión circuló por carriles que simultáneamente mostraron paralelismos y acercamientos. Un intento primario de encontrar bases comunes para un diálogo entre perspectivas podría comenzar a reconocer los distintos niveles a los que se refieren

* Roberto Martínez Nogueira forma parte de la Comisión Honoraria Asesora en Política Social de la Secretaría de Desarrollo Social. Es profesor titular de Teoría de la Administración y de Sociología de la Organización en las facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es ex vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

y sus posibles complementariedades. Esas complementariedades no son más que señalamientos de articulaciones sobre las que es necesario avanzar.

Al hacer referencia a las políticas sociales, los autores fijaron su atención en la problemática de la pobreza, con diferencias en el nivel desde el que formularon sus apreciaciones y afirmaciones. Estas diferencias, que en algunos casos no implican contradicciones necesarias, tienen consecuencias operacionales en cuanto a los ámbitos en los que se despliega la confrontación y se alcanza la resolución de conflictos, al diseño de patrones de política y a los actores más significativos en los procesos sociales en torno a la pobreza.

Una perspectiva remite a la estructuración de la sociedad, a procesos históricos y a sujetos sociales. Para esta apreciación, las raíces de la pobreza no son situacionales ni circunstanciales, ni pueden ser erradicadas con acciones remediales o con políticas circunscriptas en sus alcances. Por consiguiente, las estrategias deberían estar nutridas de concepciones de la sociedad, de modelos de distribución de recursos y de patrones específicos de gestión social. Esta afirmación general lleva a reivindicar la noción de utopía y a su concreción a través de una radical reorganización de las estructuras políticas y económicas.

Desde otra perspectiva, las políticas sociales deben justificarse y concebirse a partir de una noción abarcativa de los derechos de los ciudadanos fundada en el andamiaje valorativo e institucional de la sociedad. No se trata de construir las a partir de una evaluación de sus eventuales contribuciones para la superación de situaciones dramáticas que padecen sectores cada vez más numerosos de la población, ni por las deficiencias, carencias o limitaciones de políticas alternativas. Su justificación radica en una afirmación de la dignidad humana y de la universalización de la ciudadanía.

Una tercera perspectiva enunciada se centra en la condición necesaria de la existencia de una política macroeconómica con atributos tales que permitan la sustentabilidad de las políticas sociales. Esta perspectiva se basa en asociaciones empíricas entre mal manejo fiscal, inestabilidad, inflación y atributos de un sistema federal lleno de imperfecciones, con la impotencia para llevar adelante políticas que no sólo mitiguen sino que contribuyan a superar la pobreza. Desde esta concepción, la calidad del diseño y de la gestión de las políticas económicas pasa a tener una potencia explicativa que a la vez sirve para la formulación de propuestas.

La cuarta perspectiva hace referencia a algunos elementos que deben ser considerados en los relatos que dan cuenta de la situación de la pobreza, como son: la globalización, los cambios tecnológicos o los procesos de segmentación de los mercados de trabajo. Fundado en los giros y experiencias de los modelos de la década de los años noventa, registra el llamado "giro en el paradigma" con el abandono o cuestionamiento de las políticas centradas en la contención social, en distintas formas de asistencialismo y en la focalización.

Las tensiones: por cierto, estas distintas perspectivas generan tensiones analíticas, confrontaciones teóricas y conflictos políticos que fueron puestos de manifiesto en torno a algunas cuestiones básicas que monopolizaron durante las últimas décadas el debate sobre las políticas sociales.

Una de estas cuestiones se refiere a la identidad de las políticas sociales, a su especificidad y autonomía, en particular con respecto a las políticas económicas. Esta relación aparece como compleja, determinante de la prominencia de las políticas sociales y de su ubicación jerárquica dentro del conjunto de políticas públicas. A lo largo de la discusión se postularon distintas modalidades de relacionamiento: a) las políticas sociales son enunciadas como subsumidas en estrategias y políticas totalizadoras, no concebibles como diferenciadas o con independencia de modelos de desarrollo de las políticas macroeconómicas y sectoriales, b) se les atribuye un papel restringido y paliativo frente a las limitaciones y consecuencias negativas de las políticas económicas adoptadas, c) se las valora por sus contribuciones directas a los niveles de bienestar de la población, a la vez que se reivindica su funcionalidad para la dinamización económica por medio de sus impactos sobre los niveles de ingreso y, en consecuencia, sobre la demanda efectiva, y d) se las reconoce como poseedoras de una naturaleza propia, en todo caso superior al ordenamiento económico, por su raíz fundada en derechos.

Este debate no está resuelto. El mismo no sólo fue alimentado desde posturas ideológicas y encuadramientos políticos difícilmente armonizables. También fue nutrido por orientaciones disciplinarias particulares, pertenencias profesionales e inercias institucionales. Su continuidad conflictiva expresa valores encontrados, limitaciones técnicas para integrar las dimensiones sociales y económicas de las políticas públicas y rigideces en la gestión que obstaculizan la convergencia de esfuerzos y acciones.

Una segunda cuestión remite a la ya vieja dicotomía entre políticas universales y focalizadas. Por cierto, si bien ninguno de los textos cuestionó la necesidad o la conveniencia de las políticas universales, las divergencias se insinuaban en lo referido no ya sólo a la focalización, sino también a la selectividad. Se señalaron explícitamente casos y problemáticas en cuyo tratamiento no es posible abandonar la utilización de políticas dirigidas a categorías de sujetos, situaciones o a ámbitos socio-territoriales específicos. En la operacionalización de esta selectividad pueden encontrarse líneas de acuerdo: la reivindicación de lo local, de lo comunitario, de la iniciativa social, es compartida aun por sobre diferencias en otros planos.

Esta discusión, central durante los años noventas, está ganando en madurez. La línea demarcatoria servía para identificar paradigmas irreconciliables de política. Esa madurez parece alcanzarse por un reconocimiento de la necesidad de políticas universales por sus contribuciones al bienestar y por razones de justicia y democratización, junto a la selectividad y especificidad de

acciones para atender a problemáticas específicas. La cuestión, aquí también, consiste en una adecuada articulación entre distintos tipos de acciones.

Las convergencias: esta diferenciación de perspectivas y de énfasis no impidió que se manifestaran algunas convergencias en cuatro planos instrumentales, señalándose articulaciones a producir y reforzar entre: a) las disciplinas vinculadas a lo social, b) las políticas y su gestión, c) los niveles jurisdiccionales y d) los actores sociales movilizados.

El primero se refiere a la dimensión del conocimiento, es decir, a la necesidad de contar con información y diagnósticos adicionales que permitan una comprensión mayor del tema de la pobreza, de su génesis, de los factores operantes, de sus atributos básicos y de su dinámica.

Otro incorpora la dimensión de la gestión, la que a su vez remite a dos aspectos. En primer lugar, al reconocimiento de la importancia de que la implementación de políticas excluya la incidencia de elementos clientelísticos o discrecionales que hacen perdurar las relaciones de dependencia y de subordinación. Segundo, a la eficiencia, no sólo como aspiración técnica, sino como condición de respeto en el uso de los recursos sociales en situaciones que reclaman justicia además de equidad.

Un tercer plano está constituido por actores públicos y por la coherencia de sus acciones. Esto lleva a denunciar las inconsistencias entre políticas públicas y a señalar los problemas originados en un federalismo deficiente y asimétrico lleno de consecuencias perversas.

El cuarto plano se refiere a los actores sociales movilizados en la formulación y en la implementación de las políticas sociales: existe consenso en cuanto a la necesidad de hacer uso de los recursos sociales localizados en las universidades, en las organizaciones comunitarias y en todas aquellas entidades que pueden contribuir a la democratización de los esfuerzos y a un mayor impacto de las acciones.

La tarea por delante: más allá de las diferencias en perspectivas y propuestas, así como de las convergencias en el plano instrumental, los trabajos apuntan a reconocer la extrema gravedad del problema de la pobreza, a reafirmar la urgencia en la acción y a postular la inclusión de las políticas en esquemas mayores de reestructuración de la sociedad y de sus instituciones.

Por cierto, estos trabajos ponen de manifiesto que la memoria está viva y que los conflictos están presentes, con pasiones desencadenadas que pueden constituir un obstáculo para la deliberación racional, para la concreción de propuestas y, en definitiva, para la construcción de futuro. Por ello, queda la sensación de que el camino por recorrer es largo.

En ese camino, varias tareas deben emprenderse. A pesar de la madurez y del aprendizaje acumulados, hace falta reconciliar lo expresivo con el reconocimiento de las restricciones y la evaluación rigurosa de posibilidades y alternativas. Es imperioso traducir valores en propuestas viables y que reconozcan

tanto la diversidad de situaciones como la autonomía de los actores sociales. La jerarquización de los objetivos es una condición para la acción sensata: es obvio que no se puede obtener todo al mismo tiempo, que la atención a lo prioritario y relevante implica importantes reasignaciones de recursos y que en esa jerarquización deben prevalecer modos democráticos de toma de decisiones. Otra cuestión a atender es la armonización de los intentos dirigidos a superar las situaciones más afligentes de carencia con la construcción de capacidades y de ciudadanía. Por fin y por sobre todo, es preciso encontrar los marcos institucionales adecuados para el diálogo y para definir las reglas que permitan la resolución de problemas, reconociendo que la sociedad es a la vez conflicto e integración.

REPENSAR EL PRESENTE PARA CONSTRUIR UN FUTURO

José Luis Coraggio *

El tema que nos convoca es el de las “estrategias de articulación de las políticas sociales”. Una estrategia no puede ser pura táctica, aunque no pueda dejar de lado un componente táctico. Tenemos que pensar y actuar sobre el presente, sobre la emergencia, pero también tenemos que pensar y actuar para lograr el país futuro que queremos. Estas dos consideraciones son inseparables. Quienes sólo parecen preocuparse por consideraciones tácticas, mostrando ejecutividad y tomando “medidas” inmediatistas presentadas como necesarias dada la emergencia de turno, aplican la estrategia de otros o tienen una estrategia implícita que, o es inconfesable o la desconocen por falta de visión. Los ciudadanos de este país hemos sido durante mucho tiempo despojados de la posibilidad de pensar por nosotros y entre nosotros en un país futuro. Se nos limitó a la reacción ante las “medidas”, y hasta esa reacción fue reprimida. A la vez, se nos pidió (recuerden el “confíen en mí”) o se nos exigió confiar en “delegados políticos” y técnicos, devenidos tecnócratas, que fueron tomando decisiones con consecuencias estructurales que comprometieron e hipotecaron al país. Lo hicieron en nombre de un “realismo” que indicaría que las cosas no podían ser de otra manera. Había un consenso sobre eso. Lo llamaron el “Consenso de Washington”. De hecho, las cosas no resultaron de la manera prometida por quienes decían conocer la realidad. Entonces, bienvenida la posibilidad de hablar pública y explícitamente de estrategias alternativas y no meramente de medidas tácticas.

Pero no podríamos llegar a cambiar racionalmente este país de aquí a 10 años si no vamos dando respuestas –distintas a las que han venido predominando– ante la coyuntura y las emergencias de todos los días, respuestas cuya racionalidad instrumental (vinculando medios y fines, o problemas y solucio-

* José Luis Coraggio es economista. Realizó estudios de grado en la Escuela de Economía de la Universidad de Buenos Aires, de maestría y doctorado en Ciencia Regional en el Warthon School de la Universidad de Pennsylvania. Investigador-docente titular de Sistemas Económicos Urbanos en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Desde 1998 se desempeña como rector de dicha Universidad. Tiene experiencia prolongada en cinco países como investigador, docente y profesional en los campos de la economía y la planificación regional y urbana, metodologías de la investigación y la planificación, y análisis de políticas sociales. Actualmente realiza investigaciones sobre economía popular urbana, desarrollo local y políticas sociales.

nes) esté subordinada a la racionalidad substantiva. Esta racionalidad consiste en cumplir con el compromiso de alcanzar y respetar una calidad de vida digna de todos los ciudadanos por encima de cualquier otro compromiso.

Hablar de estrategias no nos salvará de hacer diagnósticos. Algunos dicen: “basta de diagnósticos”. Mejor es decir: “basta de malos diagnósticos”. Un diagnóstico no puede estar suturado a la realidad, quedar pegado a lo que observamos directamente, o a los datos oficiales, o a los que producen las encuestas de opinión. Un diagnóstico requiere mucha y buena teoría para ver en lo profundo de la realidad, y cuando es un diagnóstico social, requiere estar orientado por una visión utópica de otra sociedad deseable, para mostrar no sólo qué es problema y para quién, sino para advertir que lo que es problema para muchos normalmente es ventaja para pocos. Cómo podemos hacer otro tipo de diagnósticos si no recuperamos la confianza de que otra realidad es posible si la deseamos y actuamos para lograrla, si no leemos de otra manera más compleja los indicadores coyunturales, si no salimos de ese círculo vicioso en que sólo queda actuar reactivamente ante la realidad superficial y sus tendencias empíricas, que indican que hay que atender con urgencia a la terrible emergencia y por tanto no hay tiempo ni es prioritario pensar el futuro, ni invertir para el futuro, sea a nivel personal, comunitario, o social. Esa dinámica viciosa podría justificarse en personas alienadas, puestas al borde de la sobrevivencia, que reciben día a día, golpe tras golpe, sin saber de dónde vienen ni por qué. Pero difícilmente pueda justificarse en quienes nos piden que les dejemos actuar como delegados políticos, representar al país, ser ministros, y que simulen saber lo que hacen. Es difícil explicar –sin recurrir a hipótesis de intencionalidades o de juego de intereses inconfesables– lo que termina siendo, a los pocos días o meses de haber sido decidido, una sucesión de improvisaciones y errores que nos van llevando cada vez más lejos de la posibilidad de tener otra respuesta como país.

Sin duda, ante el tema propuesto van a plantearse muchas opciones. No puede haber una sola, y bienvenido sea el pluralismo cuando debatimos. Pero no simulemos que se puede ser objetivo sin tomar posición. *Intentar* ser objetivo no significa asumir una pretendida neutralidad social o política (si no, revisemos a Max Weber). En mi caso, voy a tomar posición con respecto a la situación, la historia de estas décadas y sus resultados, y también con respecto al programa neoconservador que ha hegemonizado la década pasada y que hoy, debilitada su *capacidad hegemónica*, pretende imponerse nuevamente por mecanismos de *dominio*.

Toda estrategia tiene sujeto o sujetos. Toda estrategia social tiene sujetos sociales, políticos, con valores, con visiones del mundo, con intereses y con objetivos convergentes en cierto grado, lo que justifica que asuman la misma estrategia, que nunca es un sendero fijo sino un haz de variantes de trayectorias convergentes de acción táctica. Toda estrategia tiene opositores, los que

tienen otra estrategia, o los que simulan no tener ninguna pero tienen objetivos antagónicos. Ciertamente es que pocos explicitan sus objetivos y que muchos hablan del bien común. Como metáfora no nos ayuda mucho, porque elude la cuestión de los sujetos, y subjetiviza a la pobreza como si fuera un sujeto que actúa y que pretende autoreproducirse y ampliarse por sí mismo.

Debemos tener presente, si queremos ser efectivos, que toda estrategia va a tener fuerzas opositoras, y que su diseño no puede ser un ejercicio académico, ni siquiera técnico-político, sino que debe resultar de un proceso de construcción de objetivos, movilización de recursos y capacidades y constitución de sujetos colectivos. Si es responsable, no puede ser una improvisación. Además su sentido debe ser explicitado, sacando a luz, con toda la expresividad y la ciencia de que dispongamos, sus consecuencias inmediatas y estructurales esperadas. Tiene que situarse en el campo de fuerzas, no puede ser un puro discurso de contraposición de modelos decidibles *a priori* por criterios neutrales para descubrir qué es lo que “deberíamos hacer”, como verdad absoluta o científica. El solo hecho de llegar a contar con una estrategia sería, por sí mismo, no el inicio sino el resultado de una serie de cambios en la realidad, en las fuerzas, en las expectativas actualmente predominantes.

El punto de partida es de alta negatividad, al menos desde nuestra utopía. Voy a presentar las cosas un poco dramáticamente porque no quiero dar vueltas como si tuviéramos que ser diplomáticos o pedir que al menos nos dejen dar la voz de “disparen” al escuadrón de fusilamiento. Y porque no hay tiempo para hacerlo con todos los matices (que van a ser muy importantes en el encuentro real de los actores sociales y sus proyectos). Estamos en un país que hoy está bloqueado, que está ocupado, que está extranjerizado, al nivel de ser ejemplar por el alto grado de extranjerización de su economía y, diría, de la voluntad política de la mayoría de sus dirigentes, que dicen temer que “quedemos fuera del mundo”, lo que sencillamente quiere decir que temen que la superpotencia del Norte nos considere del otro lado de la raya, como parte del “mundo del mal”.

Esta situación es resultado, en primer lugar, del designio o del error de actores nacionales políticos, económicos y sociales, de tecnócratas autóctonos y también, de los procesos-con-sujeto que están ocurriendo en el sistema global. Éste no es un proceso “natural” sin responsables. En todo caso, no podríamos aceptar que la agenda nos limite a pensar cómo hacemos hoy para usar eficientemente los magros recursos de la política social, sin pensar que este país ha sido saqueado, y que continúa siendo saqueado. Porque hay quienes quieren seguir sacando utilidades extraordinarias, rentas y privilegios de un país sumido en la miseria, con el temor o la connivencia de una sucesión de gobiernos que han deshonorado a la ciudadanía pretendiendo honrar la deuda de la manera que se ha hecho. Una deuda infinita, nunca legitimada, nunca analizada efectivamente para ver qué parte de esa deuda tenemos que asumir

y qué parte no, y aun entonces, quién debe pagarla y cómo se redirigen las fuerzas de los acreedores para cobrarles a los que deben pagar y tienen sus ganancias en otros sistemas bancarios.

Además, estamos ante procesos globales asimétricos y resultantes del ejercicio de poderes políticos, económicos y militares. Estamos ante un sistema global sin justicia global, porque el sistema interestatal se ha desbalanceado y la superpotencia norteamericana, los organismos internacionales que controla y los grandes conglomerados globales, se niegan a aceptar sistemas de justicia global. Ni siquiera quieren suscribir convenios que ayudarían a evitar males mayores al ecosistema terrestre, porque afectan su táctica de acumulación de poder y capital. Si antes no había justicia, ahora hay mucha menos. Enfrentamos la voracidad sin límites del capital financiero y monopólico, y de los estados del Norte que codician a ese capital y le temen. También la voracidad de la acumulación de poder de las élites que se manejan como profesionales del poder político. Éstos son datos del contexto. No podemos ponernos a hablar de qué hacemos con la pobreza y con la indigencia, sin tener en cuenta esto. Todo esto a lo que me refiero podrá ser discutible, pero debe ser tematizado precisamente como telón de fondo del drama argentino.

Venimos cayendo en calidad de vida, en crecimiento, en legitimidad de las instituciones, en libertades (incluso en la libre disponibilidad de los propios ahorros), aumenta la pobreza, la indigencia, y ahora el hambre abierto... ¿Cuál es el fondo? ¿Llegamos al fondo? ¿Cuándo llega el rebote, cuándo tocamos piso firme? Pareciera que nunca. Yo creo que el fondo no existe como entidad física (o económica), independiente de la voluntad o fijada por otros, sino que es un momento que está en nosotros definirlo.

Habremos llegado al fondo cuando hayamos decidido que volvemos a tomar en nuestras manos, soberanamente, el destino de este país. Cuando volvamos a pensar en serio, con lo nuestro, desde lo nuestro, desde nuestra problemática, desde nuestra cultura, cómo nos ubicamos, en primer lugar en América latina, y luego con respecto al mundo en general. Lo comunicamos al mundo, comenzamos a tejer alianzas y a unir fuerzas con quienes estén dispuestos a acompañarnos. Allí comenzará a remontarse esta sociedad y a recuperar el respeto internacional para nuestra nación.

Lo dicho son ideas para debatir, pero afirmamos con certeza que si no revisamos los esquemas de pensamiento que han venido operando como sentido común de dirigentes y dirigidos, no podremos situar correctamente ningún problema social de la gravedad de los que experimentamos. Las respuestas a la problemática social (o a cómo definimos el "fondo") no pueden ser instantáneas, y no pueden estar ya escritas en ningún libro ni en los documentos de centros establecidos o de equipos improvisados, porque tienen que ser una construcción social. No casualmente, en nuestro país la esfera pública ha sido dominada por medios de comunicación oligopolizados, que han planteado un

circo continuo donde desfilan unas pocas decenas de “debatidores” y algunos cientos de “testimonios” populares. Nada de eso substituye un espacio de construcción social de alternativas, donde se pongan sobre la mesa todos los intereses, y donde prime la democracia. Democracia implica que las mayorías puedan decidir, pero plenamente informadas, no manipuladas en sus miedos y chantajeadas con sus necesidades esenciales para sobrevivir.¹ Todos podemos aportar a esa búsqueda. Y, si vamos a encarar los problemas de alta complejidad del país, los resultados estructurales no van a ser rápidos, sin pugna ni dolor, porque el proceso de destrucción de la Argentina ha sido de tal gravedad y tal profundidad que no se puede esperar que esto se revierta instantáneamente.

Entonces, la política social debe tener una visión de largo plazo (ya parece fuera de lo común que se haya puesto la palabra “estrategia” en la convocatoria). Y tiene que tener varios tiempos. Porque no se le puede pedir a las personas que sufren esta situación que esperen diez o veinte años más para ver sus vidas mejoradas. Tiene que haber resultados inmediatamente y eso tiene que ver, en buena medida, con la redistribución de lo que ya tenemos, de los ingresos percibidos y acumulados. Y no sólo del ingreso sino también de las propiedades, eufemísticamente llamadas “activos”, en particular de las apropiadas ilegal e ilegítimamente.

La promesa de que “otro mundo es posible”, lema del Foro Social Mundial, tenemos que afirmarla con palabras y con hechos. Tenemos que negar ese supuesto realismo que dice: “éste es el único mundo posible”. Hoy ser realista es descubrir que –bajo su dolorosa superficie de injusticia y abuso del poder– esta realidad encierra otras posibilidades, y que tenemos las capacidades y los recursos para desarrollarlas. Pero tenemos que mostrar y generar ya resultados de mejoría en las condiciones de vida, en la calidad de vida, en la calidad de la democracia y la justicia en este país. No se pueden cambiar las expectativas –determinantes en un proceso de desarrollo endógeno– sólo con promesas inverosímiles de un mundo mejor.

Hemos pasado más de una década bajo la hegemonía de un paradigma de política social orientada hacia el “alivio de la pobreza”. Hoy, ya ni siquiera es del alivio de la pobreza sino que es del alivio de la indigencia de lo que se habla. La política social ha sido subordinada a la política económica, una política pública pero signada por intereses económicos particulares concretos y por una estrategia económica concreta. La política pública no resultó de la libre expresión de las opiniones ni del ejercicio de una ciencia pretendidamente objetiva, sino que ha sido el resultado del ejercicio del poder desde un campo de intereses con predominio de grupos concentrados del capital y de mafias político-económicas. Esta política ha subordinado la política social al fiscalismo, al ajuste eterno del gasto público primario para posibilitar los pagos de una deuda contraída y prestada irresponsablemente, que no fue usada para desarrollar al país.

Se han introducido términos nuevos como el de “costo-eficiencia”, que es una manera disfrazada de decir que vamos a bajar las metas y tratar de lograrlas al menor costo público posible. Es decir: cuanto más costo asuma la sociedad, tanto mejor. El Estado deja de hacerse cargo y garantizar el ejercicio de derechos constitucionales de los ciudadanos, y apenas se reduce a fijar metas sectoriales mínimas (salud, educación, seguridad, vivienda, etc.). Metas cuantificables, donde de la calidad vamos a hablar mucho pero nunca la vamos a establecer realmente. Así, se nos propone seguir pensando que la educación es un problema de accesibilidad formal (tasas de escolarización), cuando es un problema de acceso efectivo, de calidad y, en particular, de vinculación de esa educación con el derecho pleno a ser parte de la tan citada sociedad del conocimiento, y con los requerimientos de capacidades para la construcción de un país más justo al cual queremos llegar. En nombre de la eficiencia del gasto y de la escasez ficticia de recursos (recursos hay, sólo que están en los bolsillos de las minorías) se nos pone a elegir entre educación primaria o universitaria, entre educación inicial o de adultos, justo cuando la “comunidad de naciones” declara como nuevo paradigma la educación para todos y a lo largo de toda la vida.

Como el doctor Olivera planteara en las Jornadas del Plan Fénix,² es clave salir de los círculos viciosos de desequilibrio en los cuales se halla esta economía mediante una fuerte inversión en bienes públicos. Esto incluye muchos de los bienes y servicios vinculados a las llamadas políticas sociales, que en realidad son parte de un sistema de políticas para el desarrollo y la competitividad auténtica. Porque lo que va a competir en el mundo, si realmente nos queremos inscribir en él, va a ser la calidad y la dinámica de las sociedades, y no la cantidad de beneficios que podamos ofrecer a las empresas. Desde ese punto de vista, qué sociedad construyamos va a determinar qué posición vamos a tener en ese sistema mundial.

Se habla de articulación social. Hay que articular desde abajo y hay que articular desde arriba. Porque “arriba” tenemos un serio problema. El Estado mismo está fragmentado. Hablamos mucho de la sociedad fragmentada, pero el Estado es incoherente y está fragmentado. Basta con tener alguna participación en la gestión en alguna parte de este Estado para ver cómo hay pugnas en su interior, cómo hay incapacidad incluso de implementar las mismas políticas que se plantean, cómo se ha logrado desvalorizar la función pública. En esto han jugado un papel responsable los organismos internacionales, que han tendido a crear ministerios dentro de los ministerios con sus programas especiales; junto a esto cabe mencionar también la burocracia y la tendencia a resistirse al cambio dentro del Estado. El Estado mismo, si es que vamos a articular, tiene que articularse. Los ministerios tienen que articularse entre sí. Ésta es una dimensión que no es, creo, la principal, pero que es importante si vamos a hablar de estrategias.

Es importante que haya articulación entre los niveles del Estado, el nacional, el provincial y los municipales. No puede ser que se “bajen” políticas elaboradas sin participación de quienes tienen que ejecutarlas, o que se rechacen políticas, muchas veces por razones partidarias, por el juego gobierno-oposición. El pueblo debe exigir a los gobernantes que articulen realmente las políticas del Estado. Pero no se trata de articular las mismas malas políticas. No podemos aceptar la propuesta de cambiar el organigrama, dando más “autoridad” a la política social dentro del Estado, sentándola en la mesa principal y dándole un banquillo al menos tan alto como el de “la” política económica. Esto supone que aceptamos la coherencia funcional entre “la” política económica y “la” política de alivio a la pobreza, ya que ambas son neoliberales. Es necesario que el Estado asuma un cambio de paradigma. No más mero alivio a la pobreza o a la indigencia, no más contención (en el sentido de control y gobernabilidad), sino desarrollo.

Desarrollo es lo que necesitamos. Necesitamos volver a pensar en términos de desarrollo y para eso hace falta un Estado fuerte. Un Estado fuerte es un Estado democrático, que efectivamente represente toda la complejidad de la sociedad. Su peso en la economía lo determinará el proyecto de sociedad y de posicionamiento en el sistema global. Pero si no cumple el requisito de ser democrático ya sabemos qué peso y qué funciones tendrá. El sistema de representación política y social en Argentina tiene un gran problema y éste será un obstáculo serio para quienes quieran hacer política pública de otra manera. Porque ¿quién va a definir las políticas si no contamos con la participación directa o indirecta de todos los ciudadanos? Como ciudadanos, debemos cuidarnos de quienes creen tener toda la verdad y reclaman el poder para imponerla en nuestro nombre.

Hay, entonces, que articular desde abajo. No puede haber una articulación significativa de las políticas públicas si en esta búsqueda no hay participación real de la sociedad, de todos los sectores sociales, económicos y políticos. Es necesario que se expliciten los intereses en una esfera pública. No que se hagan transparentes sino *visibles*, porque transparente se parece a invisible. Que se hagan evidentes y que disputen la legitimidad de sus pretensiones. Que la sociedad pueda decidir si el interés es legítimo o no. Es necesario para eso que haya más democracia, que haya más participación, que haya pluralismo y acceso significativo a conocimientos e informaciones no manipulados.

Se nos plantea la cuestión de las estrategias para articular las políticas llamadas sociales. Ése no es un problema técnico. Tiene dimensiones técnicas, pero es sobre todo un problema de poder. Es un problema de lucha contra esa visión de que toda actividad humana se va a organizar mejor si se organiza como negocio, con el principio del lucro. El principio del mercado total está perdiendo hegemonía. Pero no se trata de festejar su aparente derrota simbólica, sino que debe ser reemplazado por una visión distinta de cuál es la mejor

manera de organizar las actividades sociales. Adelantamos desde ya que nuestra respuesta no será otra forma igualmente totalitaria, sino que plantearemos la hipótesis de que, dentro de un marco estratégico compartido, deberemos experimentar en un campo plural de prácticas reflexivas.

Creemos que las nuevas políticas sociales tienen que ser construidas socialmente. Tienen que resultar de una construcción social, dialógica, participativa, donde en el mismo proceso se constituyan los sujetos sociales que sustentan esas políticas. A nuestro juicio las políticas sociales deben ser cada vez más políticas *socioeconómicas*. Tenemos que considerar la “relación entre política económica y política social”. Pero esa relación no es de externalidad, como dos círculos con flechas de ida y vuelta, sino que es de interpenetración. La competitividad argentina en los mercados mundiales de bienes y servicios, va a depender de lo que pase con la sociedad. Que tengamos una sociedad fragmentada, polarizada, se convierte en un obstáculo incluso para esa competitividad. La sociedad no puede integrarse sin otro balance entre las diversas relaciones de producción, distribución y reproducción de las capacidades de trabajo y del medioambiente. Entonces, tenemos que pensar en políticas socioeconómicas. Políticas que producen otra sociedad, otra estructura de poder y otra economía a la vez, y no políticas que, mediante el uso del poder político y para reproducirlo, compensan en el plano social los efectos indeseados que produce esa economía llamada “real”.

Tenemos que cuestionar la separación entre economía, sociedad y política. Hay que recuperar entonces, el concepto de economía política y el de economía social:³ los dos son importantes. En lugar de hablar de “la” economía como se ha venido haciendo con el pensamiento único, vamos a cuestionar la cientificidad, la corrección y la autenticidad de esa pretendida separación entre economía, sociedad y política. La racionalidad instrumental y el pragmatismo han estado jugando un rol importante, e incluso se han incorporado en el sentido común de la gente, al punto que, por momentos, constituyen un obstáculo para las luchas por la emancipación. Pero también pueden ser vistos como un recurso porque las personas y comunidades quieren resolver sus necesidades más imperiosas, y sobre esa fuerza también hay que construir las nuevas alternativas. Es necesario que, paulatinamente, esta racionalidad sea subordinada a una racionalidad substantiva de orden societal. No es posible justificar acciones para lograr objetivos inmediatos, que destruyan las condiciones básicas para la vida de todos en esta sociedad.

Legitimar otra política pública implica encarar una lucha cultural. El sentido común ha introyectado los valores del mercado y sobre esto hay que trabajar arduamente. Toda economía es moral, pero los valores de la economía centrada en la competencia, el egoísmo y el lucro no conducen, como decía Adam Smith, al bienestar social y a la grandeza de las naciones, sino que están con-

duciendo a esto que estamos viviendo dramáticamente en la Argentina. Una lucha por otros valores es necesaria para construir otra economía.

Venimos planteando que hay que desarrollar un sector de economía social con valores intrínsecos de solidaridad⁴, un sector con otras relaciones de trabajo, con otras relaciones de producción. Los países más desarrollados del mundo tienen un fuerte sector de economía social, que no es el Tercer Sector. Estamos hablando de un sector económico eficiente, que gestiona las necesidades de los ciudadanos de otra manera, que trabaja participativamente, que se vincula con las comunidades, que construye comunidades de otra forma. Incluye entre otras: asociaciones de ayuda mutua, asociaciones de productores y consumidores, cooperativas. Por ejemplo, la Central Única de Trabajadores (CUT) de Brasil tiene un programa de desarrollo de cooperativas, porque llegaron a la conclusión de que este sistema basado en la inversión de capital privado no va a reintegrar la sociedad a través del empleo y mucho menos del empleo de buena calidad.⁵

Desarrollar plenamente un sector de economía social es una meta casi inviable mientras no se cambien otras cosas más profundas. No se trata meramente de promover la formación de cooperativas u otras formas autónomas de trabajo. Se requiere enmarcar las iniciativas colectivas en una dimensión de desarrollo local, de participación, de democratización de los gobiernos locales y su gestión. No es fácil proponer esto cuando hay tanta incredulidad respecto de los gobiernos locales. Hay que reclamar el espacio democrático que se dijo se abriría aunque no se pensara efectivamente hacerlo, hay que redirigir las contraprestaciones de trabajo hacia el desarrollo de formas asociativas de trabajadores, orientadas a satisfacer sus necesidades o a formar un contrapoder económico de base social. Los políticos deben aprender que la participación es un recurso para salir de la crisis y no un peligro. La preocupación por la gobernabilidad debe dejar lugar a la preocupación por el desarrollo.⁶

Notas

¹ Véase José Luis Coraggio, «Democracia y Economía», en *Pensando la democracia*, Oxfam-Fundación El Universo, Guayaquil, 2000.

² «Hacia el Plan Fénix. Diagnóstico y propuestas», *Enoikos*, revista de la Facultad de Ciencias Económicas, año VIII, N° 19, Buenos Aires, 2001.

³ Ver el debate en www.urbared.ungs.edu.ar.

⁴ Véase «La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal», exposición realizada en la Conferencia sobre Economía Solidaria dentro del Eje I: La producción de riquezas y la reproducción social, del Foro Social Mundial, Porto Alegre, 31 enero-5 febrero 2002. Para otros trabajos sobre estos temas, ver el sitio www.fronesis.org.

⁵ Véase Paul Singer, *Uma utopia militante. Repensando o socialismo*, Editora Vozes, Petrópolis, 1999.

- ⁶ Aún dentro de este sistema político es posible intentar cambiar la visión y la cultura asistencialista. El Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la provincia de Buenos Aires impulsa una política socioeconómica que facilita el surgimiento de un sector asociativo de economía social en el marco de programas de desarrollo local y la creación de Consejos Locales Económico Sociales. Dentro de esa estrategia, redirigir el Programa de Jefes y Jefas de Hogar es un intento de generar nuevas estructuras económicas que contrasta con el estilo usual de encarar la pobreza. Sobre esto puede verse: «Ante la crisis: La nueva política socioeconómica impulsada por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires» y «Lineamientos Generales para la Promoción de nuevas iniciativas de trabajo. Estrategia para la Implementación del Programa Jefes de Hogar», Plan Bonaerense de Desarrollo Económico Social, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2002.

REDISEÑAR LAS POLÍTICAS SOCIALES CON LA EDUCACIÓN Y PARA LA EDUCACIÓN

Juan José Llach *

Para comenzar voy a distinguir lo que son políticas asistenciales o compensatorias, de lo que son políticas estructurales o sistemas (sistema de educación, de salud y de seguridad social en un sentido amplio). Además, voy a señalar algunas condiciones de tipo económico que van a estar favoreciendo el funcionamiento de los sistemas o políticas estructurales, siendo en estos casos menos necesaria la instrumentación de las políticas compensatorias.

Estamos en medio de una crisis económica de una gravedad extrema, por eso mismo, voy a hacer referencia a tres factores económicos condicionantes para un aumento en los recursos para los sistemas de política social, y para reducir la necesidad de políticas compensatorias. Éstos son tres factores en los cuales evidentemente hemos fracasado.

El primero es el crecimiento económico a largo plazo. La Argentina es un caso evidente de fracaso en esta materia; esto se observa, cualquiera sea el indicador que tomemos. A pesar de las imágenes y de las preguntas que hoy circulan, en realidad hay sólo dos momentos en donde la Argentina pudo crecer más que el mundo. Esto sucedió durante la década del sesenta, aunque muy levemente, y un poco más en la década del noventa. El problema es que por alguna razón no fuimos capaces de que eso fuera sostenible. Una de las razones es que la Argentina ha carecido de una estrategia de crecimiento económico. En ese sentido, creo que es verdadera la crítica que se le hace al pensamiento único, así como también lo es la que se le hace al Consenso de Washington, porque hay una serie de aspectos que caracterizan a una estrategia de crecimiento económico, de los que la Argentina ha carecido.

El segundo punto es la macroeconomía, que es el ciclo económico. El crecimiento tiene que ver con la tendencia a largo plazo de la economía. En este caso nos encontramos frente a un fracaso aún más grave que el anterior. En parte, la Argentina fracasó en materia de crecimiento por tener una muy mala macroeconomía. Si se revisaran las últimas tres décadas de la Argentina, se

* Juan José Llach es licenciado en Sociología egresado de la Universidad Católica Argentina y licenciado en Economía egresado de la Universidad de Buenos Aires. En la actualidad es director del área de economía, profesor e investigador de la IAE-Universidad Austral, miembro de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales, miembro del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Desde 1974 es investigador del CONICET. Entre 1999 y 2000 fue ministro de Educación de la Nación.

encontraría de manera casi matemática que cada cinco años hay una gran crisis macroeconómica donde todo se viene abajo, empezando por las políticas sociales. Desde el Rodrigazo hasta esta tremenda crisis que tenemos actualmente, han ocurrido violentas caídas del producto, que han sido importantes generadoras de pobreza.

En muchas épocas, la Argentina estuvo asociada a un tema que me preocupa profundamente, la hiperinflación. Creo que en la década del noventa, sobre todo en la primera mitad, tuvimos una política macroeconómica medianamente aceptable, pero no se hizo lo necesario para que pudiera prolongarse en el tiempo. Puede ser polémico el hecho de si había o no que salir de la Convertibilidad, pero la manera como se ha salido de ésta ha sido, en mi opinión, profundamente equivocada, teniendo ahora plenamente instalada en la Argentina la inflación, la principal enemiga de los pobres. Creo que lo primero que tendría que hacer la Argentina hoy, y sin postergaciones, es atender el problema de la pobreza, atacando de manera decidida la cuestión de la inflación. Sobre esto, no puede haber la menor duda.

Es posible ver cuáles son los factores comunes de estas grandes crisis macroeconómicas de la Argentina. Lamento decirles que el problema no son los regímenes monetarios o cambiarios, tampoco si tenemos convertibilidad o flotación cambiaria. El problema es, y siempre lo fue, que no hemos sido capaces de manejar nuestras finanzas públicas. La Argentina no ha sido capaz de manejar responsablemente sus finanzas públicas. Cuando pudo hacerlo, se financió con endeudamiento excesivo y cuando no pudo, como ahora, se financió con emisión monetaria. No podemos olvidar al hablar de políticas sociales, que la Argentina es el país récord del siglo xx en materia de inflación crónica.

El tercer punto es la cuestión impositiva, sobre la cual hubo algunos progresos, pero ciertamente muy parciales. En la medida en que no exista un sistema impositivo más progresivo que el que tiene la Argentina hoy, también las políticas sociales van a correr por atrás de los acontecimientos. Hubo avances, desde el 1% o 1,5% del producto bruto que recaudaba Ganancias, se llegó al 3,5% o 4% entre Impuestos a las Ganancias e Impuestos al Patrimonio, pero se debería estar en el 8%, que es lo que en función de Ganancias y Patrimonio, razonablemente recaudan países comparables a la Argentina. Al respecto, quiero aludir a la cuestión federal. Creo que tenemos que hacer un gran esfuerzo por superar las etiquetas; en caso contrario, vamos a ir por muy mal camino en materia de políticas económicas y sociales.

La Argentina es un país federal, con riesgo de ser una federación. Pero para ser un país federal hay que serlo de manera consecuente, y para esto, el que tiene responsabilidad de gastar tiene que tener responsabilidad de recaudar. Cualquiera de nosotros sabe que si el que gasta no tiene responsabilidad de recaudar lo va a hacer con irresponsabilidad e ineficiencia. Entonces, uno de los grandes cambios que tiene que hacer la Argentina es mejorar de raíz el

problema de la incapacidad para manejar bien las finanzas públicas y para construir las comunidades locales. Este país no se va a arreglar hasta tanto el poder realmente no se reconstruya de abajo para arriba. Eso significa empezar por darle a los de abajo, en este caso concretamente a las provincias, no la responsabilidad sino la obligación de recaudar. ¿Cómo se puede pretender que la AFIP esté en condiciones de saber cuáles son las lavanderías de Catamarca que funcionan o que no funcionan? ¿O cuáles son los señores de Entre Ríos que han comprado autos último modelo? Tenemos que hacer un cambio muy profundo en materia de política tributaria en la Argentina y tenemos que reconstruir la democracia en el sentido de que cuando la gente vote, sepa que si se está proponiendo aumentar el gasto público, alguien va a tener que pagar el impuesto, y que es necesario saber quién va a tener que pagar los impuestos. Para eso hay que devolver el poder de recaudar a las provincias.

Veamos ahora un punto que en realidad no es económico. Es social en un sentido amplio, aunque tiene una inmensa relevancia económica. Me refiero a la educación, y resulta obvio que mencionarla en último lugar no implica que tenga dicho rango, ya que es la más importante de todas.

Incluiría la educación como otra condición, junto al crecimiento, la buena macroeconomía, y un buen sistema impositivo. Cuanto mejor funcione la educación, mejor va a hacer que funcionen los sistemas y menos necesarias serán las políticas compensatorias. Evidentemente tenemos en esto un enorme déficit. Quiero detenerme sobre todo, quizás para que una frustración personal se convierta en algo que tenga alguna utilidad social, en cómo se consigue tener una buena política educativa.

A la hora de los discursos, se ve que todos los candidatos o los gobernantes hablan de la educación, sin embargo en la agenda cotidiana concreta de los gobernantes, se dedica a la educación alrededor del 2% a 3% del tiempo. No es un problema nuevo. Sarmiento tiene textos exquisitos a este respecto cuando le escribe a M. Mann y le dice que los políticos no lo entienden. ¿Y por qué no lo entienden? No lo entienden porque hacer un cambio en materia educativa tiene réditos a cinco y diez años. Son réditos de mediano y largo plazo.

Después de varios años de estudiar este problema llegué a un diseño de lo que era un programa de escuelas prioritarias, basado en el libro escrito en colaboración con Silvia Montoya y Flavia Roldán, *Educación para todos*. Esto no tenía nada que ver ni con los vouchers, ni con las escuelas charters, ni con algún tema parecido. Era una idea muy sencilla y muy elemental que partía por un lado, de asignar recursos específicos a la educación, como yo creo que los deberían tener la mayor parte de las políticas sociales para que no se les meta mano, y basada en la idea de que la escuela debe tener un proyecto institucional propio, que tiene que tener directores de carrera bien concursados, que sea un proyecto que se explique claramente, que pueda ser conocido por los padres. En fin, el tipo de escuela que a cualquiera de nosotros le gusta-

ría tener para poder mandar a sus hijos. Proponía además asignar un 50% adicional de recursos a las escuelas a las cuales asistían estos chicos, porque en la Argentina hay escuelas pobres para los pobres y escuelas ricas para los ricos, y no hablo de las escuelas privadas, sino que me estoy refiriendo a la gestión estatal. De lo contrario seguirá siendo una mentira esto de que la educación es la gran herramienta para la construcción de una sociedad equitativa.

Este proyecto fue criticado por todos los costados. Espero que haya sido así porque yo era el portador, y tal vez parecía inconveniente que una profunda reforma educativa pensada para los pobres fuera realizada por alguien erróneamente considerado “neoliberal”. Creo que si no abrimos la mente y tratamos de superar los esquemas, sinceramente no vamos a encontrar los caminos para construir en la Argentina una sociedad más equitativa. Este proyecto careció de apoyo político desde el gobierno nacional: sin embargo no fue cuestión de un partido ya que contaba con el respaldo de algunos miembros del gobierno. Tuvo duras críticas en el seno del Consejo Federal donde predominaban provincias justicialistas. Hoy veo con gran pena y dolor, cómo algunas de estas provincias tienen que hacer un ajuste salvaje en materia educativa donde en vez de, como estaba escrito en esa propuesta, reasignar los recursos dando un mejor uso de los mismos, destinándolos a la educación, simplemente van a reducir el déficit fiscal. Son recursos que se han perdido para la política educativa. Entonces yo creo que tenemos que hacer un esfuerzo para entender bien lo que decía Sarmiento de cuál es la dificultad, por ejemplo, de tener una buena política educativa y superar los esquemas. Debemos recordar a Leopoldo Marechal cuando en el libro *Laberinto de amor* de 1936 decía que de todos los laberintos se sale por arriba.

En la medida en que nos aferremos a recetas conocidas, la Argentina no va a encontrar el camino. Tenemos que buscar otras soluciones distintas. La Argentina hoy aparece preocupantemente polarizada. No sólo en lo social sino también en lo ideológico. Esto puede no ser tan bueno. Creo que tenemos que hacer un esfuerzo por buscar caminos distintos.

Por último quisiera agregar algunas cuestiones. La primera es que si no se iguala la calidad de enseñanza a la que acceden los chicos de las familias más pobres con los de familias menos pobres, evidentemente no vamos a poder resolver el problema. Tenemos que buscar soluciones distintas a las convencionales si lo que realmente buscamos es construir una sociedad equitativa.

La segunda se refiere a la década de los noventa. Esta década tuvo virtudes y también errores, algunos de ellos graves. Pero para entender los noventa hay que entender el hecho de que la Argentina previamente a esa década se las ingenió para destruir un sistema monetario. Les puedo asegurar que, lamentablemente, cuando en un país se destruye un sistema monetario no se puede salir fácilmente de eso. La Convertibilidad no fue un invento que se le ocurrió

a algunos y que luego fue impuesto a la sociedad. La Convertibilidad se llevó a cabo con la aprobación de la mayoría de la sociedad que a fines de los ochenta y todavía en el año noventa, quería usar el dólar como moneda. Esto impuso un fuerte condicionamiento. No es un problema que se nos impuso desde afuera.

Podemos establecer una comparación con Brasil, donde tenemos el mismo récord de inflación. En la Argentina, desde el año 1939 en adelante los precios se multiplicaron por 1.000 billones, o sea, algo que valía \$1 en el año 1939, en el año 1991 valía 1.000 billones. Brasil en este aspecto nos superó, sin embargo, reaccionó de otra manera. Brasil nunca se dolarizó y por eso ha podido manejar las cosas de distinta manera que la Argentina. Éste es un ejemplo de que para evaluar una política hay que tener en cuenta los condicionamientos. Es importante considerar que en muchas cosas no fue igual la primera mitad de la década del noventa que la segunda. O sea, tropezamos con el problema de las crisis macroeconómicas. Por lo tanto, si queremos ir a la raíz tenemos que ver por qué la Argentina cada cinco años tiene una fenomenal crisis macroeconómica. Por otra parte, también hay factores externos que tenemos que tomar en consideración para no equivocarnos. El tema del proteccionismo agroalimentario es realmente problemático para la Argentina. En lo que nosotros somos mejores, no nos dejan competir en igualdad de condiciones y esto no lo podemos atribuir a la lectura de los problemas que nosotros hacemos. En fin, no se puede dar una respuesta completa de todo esto. Creo que hubo errores muy importantes que condujeron a que la Argentina cuando tuvo todas estas crisis externas, no pudiera resolverlas.

Por otra parte, quiero hacer una breve reflexión acerca de la cuestión del mercado y del Estado: el tema de la polarización que hay en Argentina, que no sólo debe ser conceptualizada como una polarización social, sino que también debe ser pensada en su carácter ideológico. Las nuevas fuerzas políticas que están emergiendo pueden ser pensadas en ese registro. Sin embargo, si uno mira el mundo en general no va a encontrar modelos polarizados de esa manera, como tampoco va a encontrar "un" modelo. Existe una enorme cantidad de situaciones de economía mixta donde está el mercado y está el Estado, y nosotros dentro de ese abanico tenemos que elegir algún esquema. Si no aceptamos alguna de esas combinaciones, creo que nos va a seguir yendo mal.

Con respecto a "el arriba del laberinto" hay muchas cuestiones que podrían servir de ejemplo. Creo que acá se ha cometido un gran error y es el de haber ido a negociar con el FMI sin un programa determinado. Ésa es una de las razones por las cuales finalmente, también por presión del Fondo, se impuso este régimen de flotación cambiaria que es totalmente inadecuado para la situación de la Argentina. Hay muchos ejemplos que podría señalar. En vez de asociar incorrectamente cualquier reforma del Estado con echar empleados públicos, por qué no pensar realmente en reformar el Estado. Puedo asegurar

que hay muy pocas propuestas seriamente hechas de reforma genuina del Estado para conseguir que las escuelas, los hospitales, incluso las universidades, funcionen mejor y entreguen mejores servicios.

El último tema que voy a mencionar es el de los impuestos. Algunos me preguntan cómo se puede conservar el componente de solidaridad. He escrito un trabajo donde demuestro que se puede conservar perfectamente el componente de solidaridad que tiene el régimen de coparticipación donde las jurisdicciones más ricas tienen que transferir recursos a las jurisdicciones más pobres. Esto es perfectamente compatible con un régimen de responsabilidad fiscal.

PENSANDO LAS POLÍTICAS SOCIALES A LA LUZ DE LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL

Aldo Isuani *

El primer tema que quiero plantear es que la política social argentina no ha tomado nota del monumental cambio económico, social y político que ha vivido la República. En un país con más de 20% de su población desocupada y con una cifra similar en situación de subocupación, los 60.000 millones de pesos que fueron gastados con fines sociales en cada uno de los últimos años, no tienen prácticamente nada que ver con esa problemática. Así, la política social argentina no registró la nueva cuestión social expresada en el fenómeno de la exclusión y sigue anclada en el mundo del pasado donde el pleno empleo permitía que cada uno viva de su trabajo; en este mundo era lógico que la seguridad social para el creciente sector de trabajadores formales y el pago de jubilaciones y pensiones a quienes se retiraban de la fuerza de trabajo, fuera la lógica fundamental de estructuración de la política social. Pero esa Argentina no existe más y es muy difícil que regrese en la forma que conocimos.

Antes de plantear el segundo tema, quiero referirme a los principios sobre los que se ha estructurado la política social.

Está en primer lugar el principio de la discrecionalidad, por el cual el que da, no tiene obligación de dar y el que recibe, no tiene derecho a recibir. Este principio que se convierte en el patrón dominante de la política social del Estado a partir del siglo XIX genera las bases de la beneficencia o asistencialismo. Un segundo principio es el principio de la contribución. Accede al beneficio quien participa de su financiamiento. Bajo este principio se estructuró el seguro social inaugurado por Bismarck hacia fines del siglo XIX. Este enfoque fue destinado a responder al crecimiento de la capacidad de presión y movilización de los trabajadores organizados sindical y políticamente. El tercer principio es el principio de la ciudadanía. Son beneficiarios de la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y los servicios se financian con los recursos generales que brindan los impuestos. Este enfoque se expresa con fuerza luego de la Segunda Guerra Mundial y tiene en el Servicio Nacional de Salud inglés el antecedente prototípico.

En base a lo anterior, el segundo tema que me interesa señalar es que la política social argentina no ha tenido capacidad de estructurarse sobre el con-

* Aldo Isuani es el coordinador de la Etapa Preliminar de Diagnóstico del Impacto de la CONEAU. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires; director adjunto a.i. de UNICEF Argentina.

cepto de ciudadanía y se ha basado en principios asistenciales y contributivos. Esto ha modelado de tal manera la óptica de la política social, que no es posible desarrollar programas sociales que no tengan que ver con una seguridad social para los pocos trabajadores formales que van quedando o con recursos del Estado asignados discrecionalmente. Quien da tiene que hacer notar que da y quien recibe tiene obligación de ver de qué mano recibe. No es posible pensar un sistema en el cual el derecho simplemente esté basado en el concepto de ciudadanía. En nuestro país, la excepción a esto ha sido el sistema de educación pública. No puede decirse lo mismo de la salud pública que, iniciada con una visión de derecho ciudadano a mitad del siglo xx, terminó derivando en un sistema de salud para los más pobres.

El enfoque asistencialista se ha expresado con mucha fuerza en los últimos tiempos en los denominados programas de combate a la pobreza. Un problema principal de estos programas es la dificultad que han mostrado para llegar a todos aquellos que están por debajo de un cierto nivel de ingreso. Esto se debe a que no hay formas objetivas de determinar quiénes son los pobres. Las encuestas de hogares y los censos pueden determinar cuántos son los pobres pero no quiénes son. Como no es posible identificar con precisión los ingresos de las personas para determinar su pertenencia o no al mundo de la pobreza, el ejercicio de identificar pobres se transforma en un ejercicio totalmente discrecional que concluye la mayor parte de las veces degenerando en prácticas clientelistas. Quien entrega un servicio dice quién es el pobre y quién no lo es.

Algo de esto ocurre en el actual Programa de Jefes y Jefas de Hogar. El programa parte del supuesto correcto de que ellos son los desempleados que debe atenderse en primer lugar por el impacto que su situación de carencia de ingresos genera en el grupo familiar. Pero ¿quién es desocupado? La ausencia de organización de actividades de contrapartida es una importante debilidad de dicho programa. En una economía de altísima informalidad, la ausencia de contraprestación hace que solamente queden descartados como beneficiarios los trabajadores del sector formal. Cualquier persona perteneciente al inmenso número de trabajadores informales puede solicitar, junto a los desocupados, el beneficio.

En conclusión, si se asigna una cantidad significativa de beneficios, como los que está asignando el programa, pero se tiene un universo potencial varias veces mayor, nuevamente debe introducirse la discrecionalidad. Algunos recibirán el beneficio y otros no, creando, como en otros programas discrecionales masivos existentes en países de América latina, procesos de deterioro del tejido social al incentivar el conflicto entre pobres por el acceso a los beneficios.

El tercer tema que quiero plantear se relaciona a la pregunta de por qué no fue posible tener una política social estructurada sobre el concepto de ciudadanía, con la única excepción del sistema educativo argentino que, por razo-

nes de integración nacional a comienzos de siglo, tuvo como base ideológica la noción de un servicio público gratuito y abierto al conjunto de los habitantes.

La respuesta a esta pregunta es la naturaleza fragmentaria de la sociedad argentina por un lado y la cultura política prevalentemente clientelista por el otro. Veamos más detenidamente:

La Argentina es una sociedad donde predomina lo que puede denominarse como micro solidaridad, esto es: existe un núcleo relativamente fuerte de solidaridad en ámbitos como la familia, grupos de amigos o compañeros de trabajo pero allí se detiene y no se extiende a categorías sociales más generales. Por el contrario, en ámbitos más extendidos prevalece la desconfianza, la incivilidad y el individualismo. Ello se manifiesta en innumerables ejemplos que van desde la forma cómo conducimos en las calles y carreteras del país, hasta sistemas fragmentarios de atención a la salud de la seguridad social como son las obras sociales.

Los partidos tradicionales argentinos son en verdad confederaciones de partidos provinciales. Los partidos no tradicionales no son fuerzas políticas de envergadura nacional; las provincias emiten moneda como antes de la organización nacional; los sistemas de educación y salud están descentralizados y no existe un centro que garantice patrones básicos o compense desigualdades regionales. Falta sólo convertir a las policías provinciales en fuerzas armadas y abrir una agencia de relaciones exteriores para completar la confederación.

Así la visión corporativa del beneficio para los "míos" sobresale sobre intentos de plasmar esquemas basados en conceptos de universalidad igualitaria. Además una cultura donde lo público no es lo común sino lo ajeno, conspira también contra esquemas públicos universales.

Por otra parte, la tradición clientelista de la política social, intensificada en los últimos años, se contradice con esquemas universales de acceso que no generan dependencia hacia el que entrega un bien social. Más allá de la creciente ilegitimidad de las prácticas políticas y de la dudosa cuota de apoyo a líderes o partidos que este tipo de política social pueda generar, la distribución discrecional de recursos sigue alta en el ranking de las preferencias entre la dirigencia política. El asistencialismo no perdió nunca vigencia en la medida que implica estructuración basada en la discrecionalidad y no en derechos. En otras palabras, buena parte de las organizaciones políticas no entienden otra forma de relación con sus bases electorales que no sea a través de la entrega discrecional de recursos con los que, se supone, captan apoyo y legitimidad.

Pero esto no es responsabilidad sólo de los políticos; las políticas de cuño universal, tampoco parecen tener apoyo en otros sectores de la sociedad: empresarios, sindicalistas, religiosos, etc., fuertemente inclinados hacia las acciones puntuales y extraordinariamente limitadas de la beneficencia, muchas veces lacrimógenamente exaltadas por medios de comunicación. Ello ayuda a explicar la dificultad de llevar a cabo programas de ingreso social generaliza-

dos y no discrecionales que brinden recursos y oportunidades de inserción social al amplio sector de excluidos.

Estos fenómenos sólo pueden ser contrarrestados con la presencia de actores políticos y sociales de dimensión nacional con proyectos de bienestar colectivo y con energía política para plasmarlos desde el Estado. Pero la ausencia o debilidad de estos actores es la razón para la ausencia de una política social estructurada sobre el concepto de ciudadanía.

En un contexto de fragmentación social como al que hemos arribado, no hay política social universal y ciudadana como no hay solución de la anomia, ni fortalecimiento del Estado o estrategia de crecimiento económico. No pueden existir proyectos centrados en el bienestar colectivo sin la construcción de organizaciones políticas y sociales de dimensión nacional que superen el carácter de bandas predominantemente provinciales que hoy caracteriza a la gran mayoría de fuerzas políticas. En síntesis, sin fuerzas políticas nacionales, con el interés colectivo como norte y con poder para implementarlo, no hay solución desde un punto de vista igualitario, libertario y democrático para los principales problemas argentinos y, entre ellos, para una política de redistribución eficaz en el combate a la exclusión.

La importancia que asigno a la existencia de fuerzas sociales y políticas con proyectos universales y con capacidad de plasmarlos tiene que ver con una forma particular de concebir el Estado; éste no es un actor más dentro de la sociedad como el sentido común lo hace pensar. El Estado no es otra cosa que un espacio institucional, una arena de lucha y negociación donde las fuerzas sociales y políticas de la sociedad civil luchan y negocian para llevar adelante sus intereses. En esta lucha y negociación cada uno aporta la fuerza que tiene. Por ello la debilidad del Estado para producir políticas centradas en el bienestar colectivo tiene como explicación la debilidad de las fuerzas políticas que apuntan a ese norte.

Hay un tema adicional sobre el que deseo hacer algunos comentarios. Entre los problemas más profundos que tiene la Argentina, existe uno de naturaleza cultural que podría ser denominado "síndrome de la abundancia". Éste refiere a la creencia generalizada y antigua de pertenecer a un país rico del que se dice que nadie puede fundir, que constituye el granero del mundo, que se trata de un país condenado al éxito. Esto ha desarrollado una débil ética del trabajo y del esfuerzo, especialmente en los sectores mejor posicionados socialmente. Algo muy preocupante, es saber si después de estos últimos años, la Argentina no perdió capacidades empresariales en tal magnitud que hoy no disponemos de los empresarios que son necesarios para 37 millones de habitantes.

En esto es necesario entonces poner un signo de interrogación. Creo que un problema central que se planteará hacia el futuro es la generación de riqueza. Un país capitalista sin capitalistas es tanto un capitalismo pobre como un po-

bre capitalismo. Esto marca sin duda las oportunidades que tenga una política social inclusiva.

Debemos recordar que vivimos en un país que consumió vorazmente todo lo importado sabiendo que esto implicaba el cierre cotidiano de innumerables unidades productivas. No tembló el pulso para despilfarrar recursos obtenidos de créditos externos y venta de activos públicos, con empresarios que pasaron muy fácilmente de vendedores de activos a especuladores financieros. En consecuencia, existe muy poco debate acerca de un actor que es clave para reencontrar un sendero de crecimiento. Se discute sobre los políticos pero no hay discusión sobre los empresarios. Es hora de que empiece a haberla.

Hay aquí un papel muy importante para quienes estamos en el campo intelectual. Sin un debate, sin ideas aportadas por la universidad, por sus intelectuales, es muy poco probable que la sociedad entienda los problemas que tiene. ¿Cuál es la Argentina verdadera? ¿La de los primeros años de la Convertibilidad o la de hoy? ¿La de la tablita de Martínez de Hoz o la de la hiperinflación? La diferencia entre quiénes somos y quiénes creemos que somos es un problema muy serio en el país. Quien no entiende por qué le pasan las cosas que le pasan, enloquece; esto también les sucede a las sociedades. La tarea de discutir y proponer tiene que ser una práctica creciente entre nosotros. Basta ya de esa lejanía, de esa crítica constante que no se compromete y que nos caracteriza. Es hora de que los intelectuales den un debate diagnóstico y propositivo, porque es la principal fuerza que puede agregar un poco de luz al entendimiento de nuestra sociedad y así contribuir al cambio necesario.

Pero este cambio es sólo posible a través de la política. Creo que tenemos que volvernos nuevamente hombres políticos: articulando intereses, generando apoyos, difundiendo pensamiento, construyendo políticas. Además debemos tener cuidado, porque de tanto adoptar la crítica de lo político, lo único que vamos a conseguir es que nos gobiernen los peores.

REPLANTEO DE LA DISTRIBUCIÓN: UN DESAFÍO PARA EL ESTADO ARGENTINO

Claudio Lozano *

Discutir acerca de las estrategias de articulación de las políticas sociales pareciera ser muy importante, porque supone cómo ocuparnos de ese mayúsculo universo de la pobreza que tiene hoy la Argentina. Pero en la práctica, lo primero que quiero transmitir es que, efectivamente, lo que estamos discutiendo desborda absolutamente cualquier debate sobre el tema de la articulación de las políticas sociales, porque éstas siempre fueron instrumentos de políticas públicas que venían a agregar lo que el mercado laboral no proporcionaba. Esto es posible en un mercado laboral que supuestamente funcione y sea generador de ciudadanía; pero en la actualidad ya no es así. Hoy no tenemos un mercado laboral de estas características, es más, ni siquiera quienes están integrados en ese mercado laboral logran acceder a cuotas crecientes o razonables de ciudadanía.

Consecuentemente, no podemos seguir pensando la política social como un instrumento separado de un movimiento general de la sociedad que se supone que está en forma; lo que hoy debemos debatir es el ordenamiento mismo que la sociedad tiene. Ésa es la discusión. Es lo único que le puede otorgar eficacia. Este debate supone asumir que lo que está cuestionado es el tipo de matriz distributiva que se ha afirmado en la Argentina a consecuencia del régimen de endeudamiento, desindustrialización, apertura general de la economía en términos de capitales y de producción, proceso que se ha puesto en marcha a partir de 1976, que se profundizó con la convertibilidad y que aún se mantiene vigente.

Planteo esto, porque no hay posibilidad de discutir con seriedad ninguna articulación expresa de política social, si no centramos el debate en el tema de la distribución. Esta cuestión no remite solamente al señalamiento empírico de que efectivamente esta Argentina que en 1975 tenía 22 millones de habitantes y menos de 2 millones de pobres, hoy tiene 37 millones de habitantes y casi 18 millones de pobres. Es decir, en la Argentina crecieron más los pobres que la población.

En realidad, en nuestro país no se produjo este proceso de pauperización en un contexto donde se cayeron todos. Al medir la brecha de la desigualdad, observamos un crecimiento de esta brecha (entre el 10% más rico y el 10% más

* Claudio Lozano actualmente es el director del Instituto de Estudios y Formación del CTA.

pobre) del 175% en el curso del último cuarto de siglo y de más del 73% en el curso de la última década. Esas cifras ubican la cuestión distributiva como centro de este debate. Ponerla en discusión, no supone limitarnos a señalar la brecha existente en materia de igualdad. Esto da cuenta del tipo de relación salarial que existe en nuestro país, del tipo de intervención fiscal y del tipo de régimen monetario, es decir, de las tres condiciones que determinan el ordenamiento socioeconómico de la Argentina. Esto es lo que debemos cuestionar para poder pensar con seriedad una estrategia eficaz en el campo social en nuestro país.

Planteo esto desde una perspectiva, y en términos de opción teórica pero también política, que implica decir que la Argentina tiene un problema que no puede ser tratado ni en términos de la cuestión fiscal, ni en términos de la restricción externa. Argentina es un país de profunda desigualdad que combina extrema pobreza con extrema riqueza y estancamiento estructural.¹ Ésa es nuestra realidad y al colocar la cuestión distributiva en el centro, estamos planteando que mantener este perfil de distribución injusta del ingreso significa asumir que el consumo en nuestro país está sostenido por los sectores de más altos ingresos, que este consumo es predominantemente importado y que, por lo tanto, impacta en el tipo de perfil productivo y desequilibra la balanza de pagos.

Mantener este perfil distributivo injusto implica acuñar y seguir sosteniendo prácticas empresariales proclives a ganancias fáciles, que lo único que generan son especializaciones degradadas en el comercio exterior. Por ende, una matriz distributiva de este carácter supone una inserción internacional defectuosa que nos hace vulnerables y nos obliga a endeudarnos una y otra vez. Por lo tanto, lo primero que tenemos que discutir respecto del endeudamiento en la Argentina es cómo se altera esta matriz.

Otro punto que debe ser puesto en debate es el tema fiscal. La matriz distributiva vigente, de carácter injusto, supone deprimir al extremo los niveles de demanda en el mercado local y por lo tanto, comprime los niveles de recaudación del sector público, obligándolo a una estrategia de ajuste perpetuo.

De este modo, la cuestión de la distribución es también explicativa de la cuestión fiscal. El tema principal que se debe debatir es si la Argentina está dispuesta a modificar la matriz distributiva que se ha acuñado en nuestro país como consecuencia de la reestructuración abierta a partir de la dictadura.

Creemos que discutir la distribución implica plantearnos que si ésta fuera más justa, estaríamos apostando a una economía con un horizonte de demanda efectiva, que permitiría organizar un sistema productivo mínimamente racional. Significa discutir en serio los temas de la productividad y de la competitividad tan difundidos. No habrá productividad y competitividad futura si hoy se vulnera el nivel de vida de la población. Si tenemos 8 millones

de chicos bajo la línea de pobreza, la Argentina futura será menos productiva y menos competitiva.

Por lo tanto, hay que modificar el patrón distributivo actual en consonancia con una estrategia sistémica de productividad y de competitividad. Alterar la matriz distributiva implica alterar la lógica de intervención del patrón fiscal y, por lo tanto, plantea una tributación progresiva y un régimen diferente de asignación del gasto. Además de esto, implica cuestionar y regular los comportamientos empresarios, proclives a buscar ganancias fáciles por sobreexplotación de la fuerza de trabajo y la apropiación monopólica de beneficios o de recursos naturales.

Desde esta perspectiva, en primer lugar, creemos que en la discusión de la política social debemos ubicar el centro en el problema de la distribución. Cualquier estrategia social implica plantear una política que intervenga en la dinámica del mercado laboral, garantizando una nivelación de los ingresos existentes hacia arriba. Es decir, modificar este mercado laboral que produce pobres.

El nivel de desempleo actual determina un mercado donde el trabajador ocupado es rehén de las condiciones vigentes y por lo tanto, está obligado a aceptar cualquier tipo de ingreso y de condiciones laborales. Esto debe modificarse: no hay posibilidad de una política diferente si no hay una intervención efectiva en ese punto.

En segundo lugar, una política social distinta supone privilegiar una estrategia que recupere criterios de universalidad y reniegue de los criterios de focalización que recomiendan las políticas de los organismos internacionales.

Tercero, debemos discutir cómo recomponemos un nuevo lazo colectivo gestador de ciudadanía, que es lo que falta, poniendo en debate el financiamiento de la política social pero como discusión del conjunto de la sociedad. No se trata de un aspecto específico y parcial. Por otro lado, esto hay que hacerlo sobre la base de criterios de construcción de la política social absolutamente participativos.

Por lo tanto, la política social tiene que estar articulada con una intervención efectiva sobre el mercado laboral, debe recuperar criterios de universalidad, tiene que tener carácter participativo y requiere un debate acerca del financiamiento en términos generales y no específicos.

En esta dirección hemos venido formulando una propuesta concreta que alcanza los criterios que estamos planteando. Nuestro objetivo es poner como núcleo rector de la reversión del proceso vigente, una garantía de renta mínima para el conjunto de los hogares en la Argentina.

Hemos planteado en primer lugar: un seguro que denominamos de Empleo y de Formación y no un subsidio al desocupado, porque está dirigido a intervenir restituyendo las condiciones para participar de circuitos productivos o mejorar la calificación laboral, un seguro de empleo para todos los jefes

y jefas de hogar desocupados. El valor de ese seguro debe permitirnos nivelar hacia arriba los ingresos mínimos en el mercado laboral e invalidar el comportamiento que deteriora y empuja hacia abajo el nivel de salarios.

En segundo lugar, hemos planteado la necesidad de una asignación universal por hijo para toda la población menor a 18 años, que se otorgue contra chequeo sanitario durante los primeros años de vida del niño y con participación en el ciclo escolar durante los siguientes.

Hemos planteado también, la necesidad de una asignación universal para todos los mayores de 60 años (mujeres) y 65 años (varones) sin ningún tipo de cobertura previsional.

Con esos tres instrumentos, cuyos valores hay que ponerlos en función de garantizar la canasta básica de pobreza, ubicamos la posibilidad de proponer un "shock distributivo" que ponga en marcha una mayor demanda y abra un horizonte de recuperación de la actividad productiva y el empleo en la Argentina. Obviamente, esto implica asociar los instrumentos de política social no sólo en la intervención en el mercado laboral, sino en la restitución de los derechos elementales de ciudadanía: empleo, salud, educación, previsión y formación profesional. Esto obliga necesariamente a discutir el tipo de intervención del Estado sobre la operatoria específica, atendiendo a la población más castigada.

La propuesta debe inscribirse en una lógica de ordenamiento de la sociedad subdividida en tres sectores.

- Un sector, el del circuito de la economía popular, en el cual nosotros creemos que hay que incluir todo lo que involucra la inversión del seguro de Empleo y Formación. En éste, debe articularse la planificación pública, trabajo y resolución de necesidades, como condición de reproducción.
- Un segundo circuito que tiene que ver con la gestión de la economía pública: los presupuestos nacional, provincial y municipal; en este punto reivindicamos la necesidad de la experiencia de presupuestos participativos como una estrategia válida para poder asignar los recursos como corresponde.
- En tercer lugar, una regulación de la economía privada para redistribuir la vigencia de las rentabilidades relativas, a fin de hacer factible una estrategia de reindustrialización en nuestro país.

Estos tres puntos tienen que ver, en primer lugar, con una apuesta diferente al tipo de salida económica. Estamos convencidos de que la única forma de reactivar hoy la economía es apostando a una salida que recupere el consumo popular, de modo de garantizar un horizonte de demanda diferente. Esto implica modificar los criterios de la apertura comercial para que estén en consonancia con una estrategia productiva diferente e implica, además, regular el fenómeno de la concentración y la centralización de capitales en la Argentina.

Obviamente, en términos fiscales esto producirá ciertos efectos: si hay más demanda y más nivel de actividad habrá más recaudación. Parte de los recursos para implementar esta propuesta se obtendrán, en concreto, con la posibilidad de autofinanciarse a través de la expansión de la demanda. En segundo lugar, hay un camino muy largo en la Argentina para llevar a cabo un reordenamiento tributario, que eleve la capacidad de recaudación presionando sobre aquellos sectores que tienen capacidad contributiva. Hay que reintegrar el sistema de políticas sociales con carácter nacional, para dirigirlo hacia el combate a la desocupación y la pobreza, que no reconoce jurisdicciones y debe ser asumido de manera conjunta por las distintas instancias del aparato estatal.

Claramente esto implica un enfoque diferente en términos económicos y en términos de manejo de la coyuntura. Esto no es viable en el marco de la flotación cambiaria y del proceso de dolarización efectivo que vive la economía argentina, sin reconstruir su patrón monetario y sin modificar buena parte del enfoque de coyuntura. En términos de políticas sociales, supone la reasignación de los planes vigentes y un cambio conceptual que repudie las políticas de focalización, entendiendo que no se puede seguir discriminando al interior de los pobres y que hay que restituir condiciones de universalidad en la intervención que se tenga sobre estos sectores.

Es necesario correr la anteojera que el neoliberalismo impuso en la Argentina. La economía no es una ciencia natural sujeta a leyes como la naturaleza. Es parte de la discusión social, es parte del debate acerca de cómo se distribuye el poder en la sociedad y por eso, una economía distinta implica otra política y otra cultura.

Quiero dejar en claro, por otra parte que, con independencia de que uno pueda hacer una distinción analítica entre las tendencias estructurales de la economía y la macroeconomía de corto plazo, no hay ninguna estrategia macroeconómica de corto plazo que no tenga efectos estructurales y que no condicione rumbos futuros.

También quiero señalar que todo fenómeno inflacionario no tiene una sola forma de ser atacado y según el modo en que se lo ataque dependerá el futuro que tengamos.

Con respecto al financiamiento de la propuesta que traté de presentar, quiero decir que:

- Primero, si uno toma el total del consumo de las familias en la Argentina correspondiente al año 2001, lo reduce en un 20% suponiendo que este consumo ha caído, y lo divide por el valor de la canasta que equivale al nivel de pobreza, surge que en la Argentina se consumen canastas equivalentes a \$600 para 82 millones de personas. Estoy tomando solamente el consumo de la sociedad. Quiero decir con esto que, estamos discutiendo la necesidad de que aproximadamente 3.200.000 ho-

gares tengan esa canasta. Me parece que la distribución sería factible. El problema que está planteado es, en principio, un problema de distribución. Hay capacidad para hacerlo.

- Segundo, el total de los recursos necesarios para el seguro, la asignación por hijo y la asignación para los mayores, estaba en el orden de los 11.500 millones de pesos o dólares antes de los cambios ocurridos. Hoy está alrededor de los 14.000 millones de pesos. Y en realidad, en el lapso de estos últimos cuatro meses se transfirieron al sector financiero bancario 17 mil millones de pesos.
- Tercero, Argentina produce alimento para 300 millones de personas. Estamos discutiendo la situación de 18 millones. Éste es otro orden de posibilidad que habría que tomar en cuenta.
- Cuarto, las transferencias que percibieron grupos empresarios con inserción exportadora, endeudados con el sistema financiero local a consecuencia de la pesificación y la devaluación, son del orden de los 13.200 millones de dólares. Estas transferencias se han dado, podríamos discutir otras.

Esto supera lo necesario para financiar la estrategia que estoy formulando. Para llevarla a cabo, en principio, se requiere un tipo de esquema de política económica absolutamente distinto, un tipo de intervención fiscal totalmente diferente. Obviamente esto implica una integración del sistema de políticas sociales de carácter nacional. En segundo lugar, creo que uno recauda más si reactiva el consumo. En tercer lugar, creo que el Estado tiene un desfinanciamiento estructural vinculado al régimen privado de fondos de pensión, que habría que discutir. En cuarto lugar, creo que hay mucho para hacer en materia tributaria, como por ejemplo, precios de transferencia no sólo en las empresas transnacionales sino también al interior de los grupos empresarios locales. En quinto lugar, el tema de la renta mundial en un país que tiene muchos millones de dólares afuera de residentes locales; el tema de la eliminación de exenciones vigentes en el nivel nacional, provincial y municipal permite que grupos con inserción diversificada puedan exponer ganancias donde no se les cobra y fugarlas. Consecuentemente, si hay decisión se pueden hacer algunas cosas que permitan financiar esto.

Tercera cuestión, el desempleo no es tecnológico. Esto no quiere decir que la innovación tecnológica no pueda implicar expulsión de fuerza de trabajo, pero ciertamente no puede decirse que el caso argentino tenga como contrapartida, cuando lo que tenemos es un visible problema de nuestra inserción productiva, que el problema sea por la reconversión y la inversión tecnológica que se ha llevado a cabo en los últimos años. En este sentido además, la idea del Seguro de Empleo y Formación, si bien la formulamos para el jefe de hogar desocupado, es un concepto que tiene por perspectiva

discutir las nuevas relaciones laborales en el marco del cambio tecnológico. En un contexto de alta productividad, donde la necesidad de fuerza de trabajo por unidad de producto sea menor, también se elevan los requisitos de calificación. Consecuentemente, el Seguro de Empleo y Formación apuesta a la construcción futura de un sistema de seguridad donde se permita combinar al trabajador, en términos de rotación entre empleo y formación, como modo de afrontar las nuevas relaciones laborales en el mundo de hoy. La verdadera rotación que se necesita para una estrategia seria es ésta, entre empleo y formación, y no la que tiene que ver con la precarización vigente en el carácter actual de las relaciones laborales.

Con respecto al tema del acuerdo con el Fondo, creo que para que haya una negociación tienen que haber dos partes. Asumir que el Fondo representa intereses diferentes a los nuestros es un primer requisito de esta discusión. Hay que discutir en serio este tema. Al hablar de la relación con el Fondo debería considerarse primero, la conveniencia de ver cómo se está dando el tablero financiero en general en el mundo. Las crisis ya se están dando en Uruguay y Brasil. Porque en tanto esto se complique, nuestra capacidad de negociación aumenta, por lo tanto habría que esperar para negociar en mejores términos. Y deberíamos tener políticas consecuentes para poder llevarlo adelante. En segundo lugar, tiene que quedar absolutamente claro que en la discusión se ha sobredimensionado el papel del ahorro del exterior en el financiamiento de la economía argentina. Si uno analiza adecuadamente cuál ha sido el papel del financiamiento del ahorro externo en los últimos diez años, se encuentra que de cada U\$S 100 que ingresaron sólo U\$S 30 se utilizaron en inversión y los otros U\$S 70 fueron a deuda pública. Además, por cada dólar de deuda pública hay un dólar de fuga, es decir: la deuda pública está atada a la valorización financiera y la fuga de capitales; con una política que modifique esto, no se necesitaría esa deuda pública. Segundo, de los U\$S 30 de inversión sólo U\$S 9 se destinan a nuevas actividades que amplíen la capacidad económica del país. El resto es apropiación de activos ya existentes. En realidad sólo U\$S 4, el 4% del total de lo ingresado, se traduce en inversiones que generan divisas para el país: el resto se lleva más de lo que trae. Consecuentemente, la Argentina debe replantear su relación con el mundo: no sólo por su poca relevancia, sino además, porque cada vez que nos relacionamos con el mundo en estos términos, agudizamos las distorsiones del patrón productivo y económico de la Argentina.

Me preguntan cómo se pone en marcha esto, porque se necesita conducción, fuerza política, etc. Creo que si nosotros no pensamos cómo nos hacemos cargo de nuestro destino esto no lo resuelve nadie. Debemos intentar dejar de delegar. La posibilidad de un proyecto político en la Argentina no está en una nueva candidatura carismática que resuelva por vía electoral el problema, ni tampoco en un programa de cuatro técnicos encerrados que digan por dónde

hay que ir. Tenemos que fijar cuatro o cinco ideas respecto al país que queremos, discutirlo con la sociedad, que tiene que ser la que lo sostenga. Porque no va a haber otro país si la sociedad no decide vivir en él. Ésa es la condición para que tengamos éxito.

Nota

- ¹ Lo de «estancamiento» es un eufemismo. En realidad el PBI per cápita es hoy un 23% inferior al de 1975.

INTEGRAR EL PARADIGMA ECONÓMICO Y EL SOCIAL PARA LOGRAR POLÍTICAS SOCIALES EFECTIVAS

Eduardo Amadeo *

Partimos de la base de que podemos trabajar alrededor de la idea de articulación, y de que si queremos tener una mirada integradora, superadora y efectiva de lo social tenemos que pensar no solamente en términos de articulación sino también de complementación y de conflicto. En particular, en un momento en el que estamos frente a una perspectiva de transformación profunda de los paradigmas sobre los cuales estuvimos trabajando durante todos estos años. Pasar del paradigma de la focalización basada en una hipótesis errónea del funcionamiento de la economía, a una perspectiva de universalización que tenga como sustento la ciudadanía y los derechos como base de aproximación a las necesidades, implica un esfuerzo de análisis muy profundo que lleva no solamente al tema propiamente social sino también al tema económico y al tema de la distribución de las relaciones de poder en la sociedad.

En este trabajo pensaba analizar tres temas. En primer lugar, la primacía excluyente del pensamiento único de la economía con respecto a lo social, pero en este particular, comparto absolutamente el planteo del doctor José Antonio Ocampo. Sólo quisiera agregar algunos elementos vinculados a este tema. Dentro del planteo general que ha sido desarrollado, es necesario que avancemos en la elaboración de algunas cuestiones que si bien pueden formularse, aún no han encontrado respuesta, como ser la implicancia de la relación capital-trabajo. A lo cual podríamos agregar también:

- El tema del tamaño de la empresa, es decir, la posición en la que se encuentran las empresas respecto a la estructura del mercado de trabajo, teniendo en cuenta los distintos tipos de actividades que puedan desarrollarse.
- La cuestión de la inestabilidad que nos ha mostrado en este decenio que los pobres son afectados diferencialmente por los ciclos: son los primeros en salir del mercado de trabajo y los últimos en volver a entrar. Además, es importante ver cómo afectan algunos precios relativos a la economía en su conjunto.

* Eduardo Amadeo se desempeña como presidente de Observatorio Social y de la Asociación Argentina de Políticas Públicas asimismo como jefe de gabinete de la delegación Argentina de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Ejerció el cargo de embajador argentino en los EE.UU. Es ex secretario de Prevención y Asistencia de las Adicciones de la provincia de Buenos Aires, y ex secretario de Estado de Desarrollo Social de la Nación.

- El precio relativo de los bienes-salarios, el problema de los bienes nacionales y los bienes importados, y cómo se interrelacionan.
- La cuestión del financiamiento del gasto que no admite pensamientos demasiado simples y directos. Hay que tener cuidado con no tomar en cuenta el financiamiento inflacionario del gasto y su impacto sobre la pobreza y el problema del endeudamiento que tiene efectos que se trasladan de forma muy brutal hacia las próximas generaciones.
- El tema de los modelos de ahorro y jubilación que deben combinar adecuadamente la seguridad del ahorro individual con el componente universal y no convertirse en elementos que potencien la exclusión.
- Es difícil establecer el equilibrio entre la decisión política en el área económica y en el área social, que por lo sensible de las decisiones, debe incluir sistemas de alerta temprana. Lamentablemente, no tenemos en nuestra estructura institucional los mismos sistemas de alerta temprana, a fin de saber de qué manera, por qué y cómo la economía está afectando los aspectos sociales, algo que sí sucede en el análisis del nivel de precios, los componentes en general de la contabilidad nacional, etc.

Éstos son algunos de los problemas teóricos y prácticos a resolver, que considero de gran importancia, y sobre los cuales hemos aprendido mucho en la última década.

El segundo tema que quería tocar es la cuestión de las políticas universales y de las políticas focalizadas. No cabe ninguna duda de que la extensión de la pobreza, como señala el doctor Ocampo en su trabajo, ha sido afectada por ese fenómeno nuevo que es la no reversibilidad de la desocupación, ante la brutalidad del cambio tecnológico acontecido. Esto significa que las personas que salen del mercado de trabajo debido a cambios tecnológicos muy profundos, o no vuelven al mercado de trabajo o vuelven en condiciones de trabajo degradadas con respecto a su situación anterior. Es necesario, entonces, adoptar plenamente políticas universales.

Este tema merece por lo menos dos reflexiones. La primera es que las políticas universales, como se están planteando (por ejemplo referentes al ingreso de desarrollo humano, los ingresos de exclusión, etc.), anulan absolutamente todas las demás intervenciones. Hay algunos autores en la Argentina que están planteando con mucha fuerza que la política focalizada es una política de degradación; plantean también que es necesario subsumir todos los demás programas y hacer solamente programas universales. Yo tengo otra visión al respecto: no todas las personas tienen las mismas posibilidades de convertir oportunidades en logros; las historias de pobreza de las comunidades son diferentes y no se puede tener una mirada homogénea de la sociedad como si ella fuera unívoca en su capacidad de procesar sus situaciones y sus historias de pobreza.

Por lo tanto, la contradicción absoluta entre política universal y política

focalizada me parece que debe ser repensada. ¿Cómo trabajar sino los problemas propios de la adolescencia pobre o empobrecida? ¿Cómo trabajar los problemas de las diferentes posibilidades de inserción en el mercado laboral? ¿Cómo trabajar las especificidades de las comunidades? ¿Cómo lograr desarrollos comunitarios que potencien el desarrollo de las personas si vemos a la sociedad con una mirada plana?

Entonces, cualquiera que sea el valor del aporte o del ingreso de desarrollo humano, yo creo que tenemos que pensar seriamente si es necesario, viable y deseable, la desaparición de cualquier mirada focalizada sobre casos puntuales que tienen que ver con la pobreza.

Como señala Claudio Lozano, el tema de los ingresos de desarrollo humano requieren un esfuerzo extraordinario desde el punto de vista de la administración de los recursos, para asegurar contraprestación y programas de inclusión. Hay una tendencia muy definida en la administración de las políticas sociales a revalorizar el concepto de “contraprestación social”, esto es, multiplicar el impacto de la asignación del desarrollo humano en términos de educación, de salud, del desarrollo de tareas comunitarias, para que las personas puedan potenciarse y no limitarse a partir del ingreso de desarrollo humano.

Sin embargo hay una discusión más profunda y más crítica que tiene que ver con qué cosas hay que modificar en la política fiscal, y qué impactos tienen las políticas de desarrollo integral sobre otras variables de la economía que hagan posible y viable esta integración.

El otro tema importante, y que ha sido mencionado también por el doctor Coraggio, es el de la articulación entre los diversos niveles del Estado en la Argentina en lo referente a la aplicación específica de políticas sociales. Todos los que trabajan en el terreno, sienten cotidianamente que el sistema de políticas sociales en Argentina es una suma de remiendos, que a lo largo de los años ha ido agregando políticas e iniciativas de diverso tipo, pero al momento de la unificación de los recursos para lograr objetivos, producen impactos desordenados que hacen muy poco eficientes los recursos que provienen de los niveles nacional, provincial y municipal.

Deseo señalar solamente cinco o seis puntos que en Argentina no están resueltos y que limitan absolutamente las intervenciones en este terreno.

- La relación entre el Estado y la Sociedad Civil, que a veces pasa del conflicto a la complementación, pero para lo cual no hay diseños tecnológicos asumidos como universales o por lo menos, líneas complementarias entre las diversas áreas.
- No hay interacción entre diversas áreas de tecnología y acción. El ejemplo más dramático es la relación entre alimentación y educación. Esto es, en toda escuela hay chicos con mal nivel de nutrición. Sin embargo, todo lo que tiene que ver con las tecnologías de educación, alimentación y la complementación entre ambas, es un terreno de nadie, librado en el me-

jor de los casos, a la buena voluntad de los operadores, en un terreno donde compiten recursos de nivel nacional, provincial y municipal.

- No hay una adecuada identificación de poblaciones objetivo. No tenemos bases adecuadas de información para saber con quién trabajar y cómo.
- No hay sustentabilidad intertemporal de las acciones. Gobierno que cambia, objetivo que cambia. Cambia permanentemente el objetivo nacional, provincial y municipal; estos cambios permanentes en la política social afectan la eficiencia de los recursos. Se necesitan sistemas unificados de identificación de problemas y monitoreo de intervenciones. Todas las áreas nacionales, provinciales y municipales, en su relación entre ministerios o secretarías de un mismo gobierno, tienen miradas diferentes respecto a cómo intervenir en políticas sociales. Mientras que no hayan acuerdos políticos estratégicos y no se definan estrategias ordenadas de intervención, la política social seguirá teniendo los vaivenes que ha tenido permanentemente.

La posibilidad del ordenamiento de este tipo de relaciones hace a la articulación, la complementación y la mejor eficiencia de la administración de políticas sociales que se ha convertido en un objetivo estratégico, considerando la extensión de la pobreza y la carencia de recursos.

Para terminar quiero destacar dos cuestiones. Por un lado, la centralidad del tema del mercado de trabajo. El tema central del problema social en la Argentina es la destrucción del mercado de trabajo. Lo que en Argentina antes era un mercado de trabajo equilibrado, con posibilidades de movilidad social, se ha convertido en un mercado dividido en dos: un núcleo de altísima productividad y un mercado marginal donde la gente no puede desplazarse hacia el centro. La resolución de este tema es central y no hay todavía demasiadas respuestas. Yo creo que hay que analizar seriamente la posibilidad de mejorar los niveles de productividad de las pequeñas y medianas empresas que son las que pueden incorporar las personas que han quedado desplazadas del núcleo central y por lo tanto, asegurarles niveles de ingreso al mercado de trabajo.

Por otra parte, el hecho de que exista la posibilidad de la participación popular o de los programas con algún nivel de focalización que desarrollen estrategias de participación locales, no implica que se esté intentando tapan los conflictos sociales. Es obvio que no hay cambio en la política social si no se toman en cuenta los tres niveles que hemos desarrollado en el presente trabajo, que son: el tema político, el tema económico y el tema de la eficiencia. Pero los procesos sustentables son los que se mantienen de abajo hacia arriba, y la capacidad de organización no está igualmente distribuida en toda la sociedad. El Estado tiene la obligación de acompañar el desarrollo de procesos de organización popular y esto no es anestesiar las reivindicaciones populares sino asegurar el sostenimiento de los procesos democráticos a través de los mejores procesos de organización.

**ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN
DESDE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS
SOCIALES EN LA ARGENTINA**

**Julio Pereyra / Hermes Binner / Aldo Neri
María del Carmen Feijóo / Carlos Buthet**

HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ACTIVAS. EL CASO DE FLORENCIO VARELA

Julio César Pereyra *

El municipio de Florencio Varela no escapa a la realidad nacional y provincial. Está inmerso en la crisis que vive el país en su totalidad, con el agravante de ser una de las localidades más pobres y con más carencias del conurbano. Según datos y proyecciones del INDEC, el mayor incremento de los índices de pobreza se dio en los partidos del segundo cordón del Gran Buenos Aires, entre los que se encuentran La Matanza, Moreno, Florencio Varela y Berazategui.

El municipio tiene 350.000 habitantes y un presupuesto per cápita de 143 pesos anuales. Uno de cada dos habitantes es pobre y alrededor del 30% de las familias están asistidas por el Programa de Inclusión Social Nacional y Jefas de Hogar Desocupados. Históricamente y para el pensamiento económico convencional, la única política importante es la económica: la política social deviene una consecuencia lógica de aquélla, porque el crecimiento generado por las variables macroeconómicas, tarde o temprano se derrama sobre la población más vulnerable.

Esta teoría no fue respaldada por los hechos. Bernardo Kliksberg sostiene que “la asistencia pública recoge los muertos y heridos que deja la política económica”. Es por eso que la política social sí importa, a pesar de que en las últimas décadas, en América latina y en Argentina, haya tenido un papel secundario expresado en presupuestos reducidos, debilidad organizacional, falta de participación de las áreas sociales en las decisiones macroeconómicas, discontinuidades en la gestión por cambios sucesivos de gabinetes sociales, etcétera.

En este sentido, y frente a los problemas que acompañan al aumento de la pobreza, resulta fundamental que en Florencio Varela se priorice el desarrollo de políticas sociales que apunten al incremento en el nivel de vida, el desarrollo sustentable, equitativo y democrático en beneficio de todos los ciudadanos. Es decir que debe trabajarse no para un distrito de pocos, sino para un distrito de todos.

Desde hace un año se está llevando adelante en la comuna un Programa de Gestión Participativa a través de Unidades de Gestión Local. Actualmente exis-

* Julio César Pereyra actualmente es intendente del Partido de Florencio Varela y además se encuentra desempeñando el cargo de presidente del Consejo del Partido Justicialista de Florencio Varela.

ten 75 Unidades de Gestión, cada una de las cuales es una entidad barrial mixta integrada por las diferentes entidades intermedias de cada barrio. Todas las unidades tienen reconocimiento municipal y están coordinadas por un agente municipal. Este programa de gestión participativa se propone la descentralización de la toma de decisiones, con el objetivo de que el vecino participe activamente y de forma directa para el mejoramiento de su barrio.

En este momento de crisis y emergencia, las UGL se destacan por su importancia social como lugar de crecimiento, de integración y de reorganización comunitaria. Si bien Florencio Varela es pionera en la construcción de redes sociales, a través del trabajo realizado con manzaneras y comadres, es necesario continuar fortaleciendo estos espacios en forma sistemática. Ningún tipo de desarrollo será posible si no se fortalecen políticas sociales participativas, donde los vecinos, a partir de la información que reciben del municipio, decidan y prioricen las acciones a desarrollar en beneficio de su comunidad. En este esquema, el municipio actúa como unidad estratégica de operaciones.

No es una tarea fácil. La descentralización arroja múltiples beneficios, pero al mismo tiempo demanda fuertes exigencias en materia gerencial para lograr una buena coordinación y obtener resultados a corto, mediano y largo plazo. No se puede hacer frente a situaciones de emergencia con los tiempos administrativos municipales, por eso se han conformado equipos interdisciplinarios interáreas, con el objetivo de lograr más agilidad y dinamismo dentro de la estructura municipal. A pesar de los escasos recursos que tiene el municipio para asistir a todas las familias, en todo momento se busca mejorar y optimizar la distribución de los ingresos.

A raíz del estado de emergencia social y sanitario del distrito, se impulsó la creación del Consejo de Emergencia, con el objetivo de fomentar la participación de las instituciones más representativas del distrito y garantizar así transparencia en la toma de decisiones y en la propuesta de medidas tendientes a la satisfacción de las necesidades de la población con mayores carencias. Un ejemplo de esto es la distribución de los planes de empleo, que ha aumentado significativamente y lo seguirá haciendo en el transcurso de este año.

Actualmente, los 38.000 beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar que oportunamente se inscribieron en las UGL, ya están afectados para trabajar en forma comunitaria en cada uno de los barrios, dentro de su respectivo proyecto.

A pesar del esfuerzo realizado para optimizar la distribución de los recursos, es necesario elaborar un programa municipal dirigido, en una primera etapa, a las familias más indigentes de Florencio Varela y para ello se ha creado un Programa de Autoproducción de Alimentos para cubrir parte de la demanda alimentaria básica.

Este Programa tiene por objetivos: generar hábitos en el cultivo de hortalizas y cría de animales de granja (con la finalidad de que cada familia pueda

incorporar a su canasta familiar alimentos frescos y ricos en nutrientes) y capacitar en el aspecto nutricional (para que la comunidad comprenda la importancia de tener una buena dieta alimentaria).

El desarrollo de este programa implica un cambio cultural, por esto se capacitó en la primera etapa a beneficiarios de planes sociales, para así complementar la dimensión asistencial. En este sentido, es indudable la utilidad del asistencialismo, sin embargo, es imprescindible tener presente que es sólo una de las funciones potenciales de la política social.

Es necesario una política social que movilice las capacidades latentes de los sujetos y no simplemente que tape agujeros. Nadie debe quedar satisfecho si sólo entrega insumos (en este caso semillas y herramientas), debe buscarse además que los sujetos, a través de sus propias capacidades, puedan convertirse en multiplicadores de la propuesta y lleguen con la misma a la totalidad de la comuna en un plazo de 5 años. Este programa puede convertirse en una alternativa válida para hacer frente y poder superar así este momento crítico.

El diseño, la puesta en marcha y la evaluación de las políticas sociales requieren no sólo de decisión política sino también de una propuesta metodológica que posibilite estas operaciones y que parta de una inteligente mirada sobre la información disponible, su análisis, su organización y su oportuna utilización. Es por eso que desde el municipio se trabaja para traducir la cantidad de datos existentes en un mapa, el mapa de la pobreza, para tener un panorama claro de la distribución de los planes y programas sociales, a la vez que se pueda observar esta asignación de recursos en relación con las características poblacionales de cada barrio.

Los programas y planes, muchas veces generados en el ámbito provincial o nacional y trasladados desde allí a los municipios, tienen cada uno de ellos una base de datos propia, no siempre compatible. Es esta falta de articulación la que se pretende resolver con la generación de esta gran matriz para volcar cada uno de los datos de los beneficiarios de los programas asistenciales. Está claro que no es suficiente con mirar el mapa y ver la distribución de beneficios y de familias en situación de pobreza o indigencia, pero es un buen instrumento para caracterizar a la población y los programas sociales destinados a su atención.

Hasta hace algunos años las discusiones sobre el rol del Estado parecían cerrarse en la idea de minimizar su presencia pública. Un Estado que se corría de su lugar de garante y benefactor para pasar a ser un Estado ausente. Hoy, se vuelve a replantear esta posición buscando un punto de equilibrio entre un Estado omnipotente que solucionaba todos los problemas y un Estado ausente.

La responsabilidad como dirigentes, es impedir que avance la perspectiva de deserción del Estado, porque ello sería aceptar un Estado indiferente a los problemas sociales, en beneficio de una macroeconomía deshumanizada y un

poder financiero fundado en la especulación. Si se busca alcanzar, simultánea y coordinadamente, desarrollo económico, social y político, son necesarias políticas públicas activas con una gerencia de alta eficiencia. Se debe apuntar a un Estado bien gerenciado, descentralizado, transparente, monitoreado por la comunidad y articulado estrechamente por la sociedad civil. Para esto están trabajando las autoridades y la comunidad de Florencio Varela.

ROSARIO: DESCENTRALIZACIÓN CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hermes Binner *

Las políticas de globalización que permitieron o facilitaron la extrema concentración de la riqueza, abriendo amplias brechas entre minorías cada vez más ricas y mayorías cada vez más pobres y su corolario de universalización de la pobreza a la que hemos arribado en los últimos meses, nos coloca a quienes tenemos la responsabilidad de ejecutar políticas públicas locales en una situación de verdadero dramatismo.

Ante tamaña urgencia, no son muchas las oportunidades para detenernos a reflexionar en forma teórica. No obstante, creemos que tal vez hoy, más que nunca, debemos afianzar la racionalidad de las propuestas y sus fundamentos conceptuales para no perder, en aras del pragmatismo, el verdadero norte que es el de enfrentar la desigualdad con todas las armas posibles.

Para comenzar entonces, nos vamos a hacer eco de las palabras de Bobbio, que nos recuerda que las desigualdades son fenómenos sociales y, como tales, eliminables, y que es nuestra tarea remover los obstáculos que hacen a los hombres en menos iguales.

Comenzaremos por analizar el fenómeno de la exclusión social hablando de la inclusión como un derecho primordial que implica la existencia de un sistema de instituciones sociales y un conjunto de beneficios a los que puedan acceder libremente todas las personas. Estamos hablando de un proceso más que de un estado dado. Esto implica que la exclusión y la inclusión son elementos de una misma dinámica y desde allí deberíamos analizar las respuestas que en los últimos años se han ensayado para este fenómeno. Tanto del concepto de políticas focalizadas que oculta el origen de los problemas sociales como de una perspectiva de pobreza que, centrada exclusivamente en variables materiales, promueve como respuesta casi excluyente, el asistencialismo. Esto cierra el camino a todo horizonte de desarrollo.

Hoy la realidad nos ha superado rompiendo la lógica de la focalización. La pobreza nos ha desbordado y se transformó en un fenómeno casi universal en nuestra sociedad. Por ello, ahora vale la pena recuperar el enfoque de las políticas universales de sostener la dimensión humana desde su integralidad. Hacer

* Hermes Binner es intendente municipal de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, República Argentina, y actualmente se encuentra desempeñando el cargo de secretario ejecutivo de la Red de Mercociudades. Además es presidente de la Federación Argentina de Municipios.

posible el desarrollo de vínculos, la relación con el medio ambiente natural y social y la construcción de la categoría de ciudadano.

Debemos afirmar pues, con toda convicción y a riesgo de caer en un lugar común, que la única política social es la del empleo, la educación, la preservación del medio ambiente y el pleno respeto de los derechos humanos. Allí se encuentra la verdadera estrategia de articulación de las políticas sociales, que surge simplemente del cumplimiento de los deberes del Estado cuyo origen y legitimación están en dar respuesta a lo social. Dicho esto, vamos a contarles cómo desde el exiguo presupuesto de un municipio intentamos hacer un aporte para reducir el impacto de un fenómeno que se configura en el orden macroestructural. Indudablemente vamos a dar cuenta de un trabajo que tenía gran fluidez hasta el año 2001. A pesar de que continúa, ha sufrido los avatares de los últimos tiempos.

La experiencia de Rosario que se inicia en 1995 contempla la transformación del modelo de gestión de las políticas sociales trocando estructuras basadas exclusivamente en la asistencia, en espacios de educación social con ayuda solidaria. Contempla además, un proceso de descentralización que habilitó seis mini municipios acercando la toma de decisión a los vecinos; la profundización y ampliación de los servicios sociales y de salud; y la formulación de un plan de obras públicas en función de la inclusión.

Para la transformación del modelo de gestión de políticas, partimos de un diagnóstico que nos mostraba un estado municipal diluido como autoridad frente a los problemas sociales. El que, delegando la asistencia en manos particulares (a través del financiamiento de ollas populares barriales), se retiró de su responsabilidad de garantizar transparencia y equidad en la distribución de los recursos, manifestando una extrema debilidad ante la presión de actores sociales mediadores en la distribución de asistencia hacia sus pares.

Se hizo necesario entonces, recuperar el rol del Estado y su situación de referencia para todos los vecinos. Para esto se articuló un programa territorializado con base en 34 centros barriales. Este emprendimiento fue llamado "Crecer" y constituye una propuesta que agrega a la tradicional oferta de cuidado infantil múltiples dispositivos educativos para todo el grupo familiar, que enmarcan y dan otra dimensión a la asistencia. Este programa que se articula con los 46 centros de salud municipales, 11 centros deportivos, 30 clubes bajo programa y distintos propuestas culturales, constituye nuestro primer nivel de trabajo.

Para su gestión se seleccionaron por concurso a profesionales de las ciencias sociales y a docentes. También se convocó a la comunidad para colaborar de forma voluntaria, previo entrenamiento y capacitación. Los profesionales tienen como tarea mantener un relevamiento permanente de los vecinos en su área territorial, incluyendo a todos los niños menores de 5 años al programa, con lo cual se combate fuertemente la desnutrición y se lo prepara para la esco-

laridad, además deben garantizar la inclusión del niño y sus hermanos en la escuela y su continuidad. Del mismo modo, deben convocar y promover la integración de los adultos en talleres de nutrición, autoproducción de alimentos, hierbas medicinales, microemprendimientos, etc., y conformar una red institucional barrial con las escuelas, parroquias, etc., que es considerada la primera fortaleza para la contención y retrabajo de los casos de mayor vulnerabilidad y una forma de desarrollo de la trama vincular entre vecinos. Por último, estos centros deben detectar casos de extrema vulnerabilidad que se trabajan con auxilio y derivación hacia los equipos del área central.

El abordaje se realiza por grupo familiar, considerando que la posibilidad de recuperación de las personas tiene un alto componente en la ayuda externa y un fuerte soporte en el grupo de pertenencia.

Las políticas son de múltiple impacto. Acciones diversas que apunten a combatir múltiples causas haciendo hincapié en ampliar el mundo simbólico, la trama de relaciones vinculares, las habilidades y destrezas que facilitan la inclusión y la acción solidaria del colectivo. Son acciones descentralizadas orientadas a la apropiación de todos los recursos existentes en la comunidad y evitando la tendencia de generar únicamente propuestas intramuros.

Se busca no sólo calidad sino escala en el impacto: ante miles de personas vulnerables, el Estado debe responder con propuestas que no lleguen a muchos, sino a todos. También podemos dar cuenta de un fuerte soporte tecnológico: basado en un registro único de beneficiarios de nuestras políticas, permiten conocer, con sólo ingresar a la red, la situación de una persona y todo su grupo familiar, la asistencia que recibe, la escolaridad, la atención de salud y todo otro vínculo que tenga con programas sociales. Este sistema permite al profesional que recibe la demanda tener una visualización, no sólo de los recursos de cobertura con que cuenta el grupo familiar, sino los otros actores vinculados con la persona y el grupo. Éstos constituyen los insumos con que armar su estrategia de abordaje del caso, evitando caer en el sencillo y tradicional recurso del subsidio, que lejos de resolver problemas generalmente amplía las demandas.

Todo esto se complementa con una propuesta de capacitación de los vecinos en su comunidad a través de la inserción de los adultos en los centros "Crecer". Esto produce un importante impacto cultural en la población más vulnerable, por la construcción y apropiación de hábitos y saberes vinculados con alimentación, salud, estimulación infantil, higiene, etc. Posibilita además, ampliar la capacidad de expresión y comunicación, facilitando la revalorización personal como miembro del colectivo social con derecho a opinar, proponer, etc. Esto enriquece sustantivamente las relaciones en el seno de los grupos y entre vecinos.

Algunos de los tantos emprendimientos que se articulan con la propuesta territorial son: promoción de la empleabilidad a través de programas para jó-

venes que además se reinsertan en la escolaridad formal; un centro de emprendedores que ha desarrollado distintas microempresas y cooperativas en uno de los barrios más vulnerables de la ciudad; la creación de la Agencia de Desarrollo que nuclea, por iniciativa del municipio, al empresariado regional y a los gobiernos nacional y provincial.

El desarrollo de un ambicioso proyecto de relocalización de villas de emergencia con aportes propios y un crédito del BID, representa un ejemplo más de abordaje integral de políticas sociales. A este proyecto para la construcción de viviendas se suman dispositivos de: salud, educación, recreación, asistencia, educación para el empleo y cultura, diseñados con la participación de los involucrados durante todas las etapas de la gestión.

La obra pública cumple una función primordial para ampliar los vínculos, los espacios de encuentro, la construcción de identidad y la movilidad territorial de los vecinos. Esto se plasma en cientos de hectáreas de nuevos parques que habilitan el contacto con el río, la apertura de calles, avenidas, plazas y paseos tradicionales recuperados para el disfrute del tiempo libre. Monumentos, escuelas, centros de salud, hospitales, ámbitos culturales recreativos fueron construidos o reconstruidos como mensaje claro de una presencia institucional que marca la importancia de la gestión del espacio público como herramienta en la construcción de ciudadanía y de pertenencia.

El proceso de descentralización se encuentra en pleno desarrollo y en la instancia de consulta para el presupuesto participativo, que acerca la posibilidad de compartir decisiones y ofrece mayor equidad en el acceso de los servicios a los vecinos, constituye una experiencia trascendente en la reforma del Estado Municipal, profundizando procesos participativos y dando mayor densidad a la democracia. En este sentido se realizan todas las acciones a nuestro alcance para sumar a la sociedad civil y a sus organizaciones. Así se suceden las convocatorias a la conformación de foros temáticos de acción conjunta con el Municipio, como son el Consejo Asesor de la Mujer, el Foro Juvenil, el Programa de Recuperación de Clubes de Barrio, etc.; además se realiza la conformación de iniciativas alternativas de participación, como lo constituyen los Consejos de Niños de la ciudad, donde los más pequeños nos ayudan a pensar una sociedad en la que reinen el respeto y la convivencia, ya que desarrollan junto a los adultos proyectos urbanos con una nueva mirada sobre el espacio público.

La convocatoria a todos los sectores sociales a pensar la ciudad desde el Plan Estratégico Rosario, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las organizaciones de la sociedad civil a través de la capacitación específica, la incorporación de la Universidad al estudio de los problemas de la ciudad (en una transferencia y enriquecimiento mutuo entre áreas de gestión política y desarrollo académico), produce un conocimiento invaluable.

Por otra parte, todas estas acciones abren instancias de control hacia el Es-

tado e involucran a la sociedad civil como corresponsables de la cosa pública, intentando avanzar en la posibilidad de que los ciudadanos se reapropien del Estado. Porque nuestra batalla se fundamenta en una ética, la de enfrentar a un sistema que ha llevado al 50% de los argentinos a la pobreza. Y esto implica una estrategia: sumar a todos en una lucha común, que hoy tendrá menos recursos pero no menos convicción.

LOS PLANES SOCIALES: UN PASO HACIA POLÍTICAS UNIVERSALES

Aldo Neri *

Tratando de evitar el riesgo de la discusión académica o del alegato, comenzaré haciendo algún comentario sobre dos programas sociales insertados dentro de las políticas sociales directas, para diferenciarlos de lo que podríamos denominar políticas indirectas.

Dentro de las políticas sociales directas, me referiré a dos ejemplos argentinos que motivan algunos comentarios de carácter más general: el Programa Alimentario Nacional (PAN), un programa de la década de los ochentas, y el recién nacido Programa para Jefas y Jefes de Hogar.

El PAN fue un típico programa focalizado en los pobres, con algunas características propias en la gestión. Era un programa fuertemente centralizado, cuyas cifras eran significativas y que en 8 ó 9 meses estaba en régimen, llegaba en esos años a 1.200.000 familias, alrededor de 5 millones de personas. Esta cifra representaba el estimado de gente pobre que tenía la Argentina (15%).

La cobertura alcanzada tenía algunas irregularidades. Un porcentaje de los beneficiarios no debería haber estado incluido; también se daba el caso opuesto, personas que debían estar incluidas y no lo estaban. De todos modos, era un programa eficiente, con el 7% del gasto en gestión y el resto dentro de la caja de alimentos. Es difícil evaluarlo en términos del impacto sobre lo nutricional, pero en todo caso era un complemento alimentario importante además de un factor de refuerzo significativo al ingreso familiar.

Un primer tema a tratar es la relación entre un programa focalizado de este tipo y el clientelismo. Todos los programas que entregan algo de manera directa favorecen el clientelismo, y el PAN también. Obviamente no por nada había una discusión compleja entre las provincias y la Nación sobre quiénes eran los agentes del PAN. Esto daba lugar a una definición que era eminentemente política. Especialmente en un país gobernado por un partido, pero con mayoría de provincias gobernada por otro, siendo necesario llegar a entendimientos, como por ejemplo que la mitad de los agentes PAN eran designados por la gobernación y el resto por la Nación. Éstos eran los procesos de negociación política inherentes al desarrollo de un programa que tiene naturalmente riesgos de clientelismo.

* Aldo Neri es médico, ex ministro de Salud y Acción Social de la Nación. Actualmente se encuentra desempeñando el cargo de vicepresidente de la Asociación Argentina de Políticas Sociales.

En mi evaluación personal, no hubo en ningún caso un clientelismo escandaloso, ni por parte del peronismo ni del radicalismo. Sí creo que el clientelismo en el PAN, existió en mayor medida para las internas de los partidos que para las elecciones generales; en éstas, creo que la gente votaba, en última instancia lo que se le daba la gana. Es una experiencia que vale la pena tener en cuenta. Creo que algunos lograron ser electos concejales, gracias a haber sido agentes o supervisores PAN, y desde allí, haber tenido oportunidad de contacto con su comunidad a través de un mecanismo, quizá de mayor prestigio que el del partido político crudo.

Por otro lado, creo que la memoria social es una fuente de aprendizaje, y es necesario ver lo que trae de bueno y de malo. Entre las limitaciones, el PAN era en su concepción un programa expansivo, es decir que iba incorporando contenidos sociales más parecidos a los indicados por representantes o intendentes: actividades en el campo de la vivienda, de la salud, de la educación, ensamblado con el Programa Pro Huerta o con programas de agua potable. Esto dio resultados muy irregulares y muy condicionados a las calidades de los protagonistas locales. Mucho más que un mérito general del programa, diría que se pudo realizar una expansión y consolidación del PAN como algo más que un programa alimentario, donde había sido cuidadosa la selección de los protagonistas y la motivación que los hacía actuar, además de ser adecuada la supervisión. En pocas palabras, hubo un resultado nacional muy desparejo.

El PAN no incluía un componente importante de trabajo, pero es necesario ver su contexto. Hablamos de una década en la cual, pese al desastre económico en prácticamente toda América latina, Argentina nunca superó el 6% ó 7% de desocupación abierta. Un nivel de desocupación que era predominantemente friccional y no estructural; era circunstancial ya que el que estaba fuera del mercado laboral, podía después ser reinsertado. Básicamente era entonces, un programa para pobres, focalizado y sin un requisito fuerte de contraprestación.

Hoy estamos en un contexto totalmente diferente, el problema es en realidad el desempleo. Entonces aparece un Programa de Jefes y Jefas de Hogar desocupados con niños a cargo; uno de cuyos requisitos es la contraprestación, se trata de un programa condicional o condicionado que genera condiciones para el que se incorpora. Se orienta básicamente a dos ejes, que tienen mucho que ver con el problema central que enfrenta la sociedad argentina hoy: el trabajo y la educación, dos elementos centrales que ayudarán a una reinserción progresiva de nuestra gente más castigada.

Aquí encuentro algunos problemas para encarar. Uno principal es la escala. Llegar rápido a tanta gente, con contraprestación, es una importante dificultad adicional en un país que tiene un Estado muy desmantelado en sus tres jurisdicciones, con dificultades para reunir una cantidad suficiente de gente capacitada que permita armar el aparato organizativo necesario para administrar la contraprestación.

Esta es la primera dificultad de un programa que, por otra parte, tiene una impecable concepción. Es irrefutable la idea de empezar por ese núcleo de desocupados, es necesario empezar por ahí, si bien sabemos que mucho queda pendiente.

Si la mayor dificultad es la escala, imaginemos un escenario de un camino con tres carriles de velocidades distintas, donde dos serían caminos rápidos de universalización. Universalización de asignaciones familiares, con las que tenemos cubiertas en este momento sólo a la gente que está en la economía formal, que es menos de la mitad de la población argentina actual. En la medida en que seamos capaces de enfrentar una reforma previsional en serio, podremos universalizar también una pensión para los mayores de 70 que no están ni van a poder estar dentro del sistema jubilatorio diseñado para la economía formal. Éstos son dos carriles, el carril más lento es el de Jefes y Jefas de Hogar.

Esto tiene que ver el tema de la articulación de políticas sociales y de jurisdicciones. Debe quedar delimitada con cierta claridad lo que es una atribución y responsabilidad nacional. Las políticas universales son las que actúan a través de una nueva concepción de la seguridad social, que universaliza sus prestaciones en función de ciudadanía y no en función de la condición de trabajador, esto planteado como una responsabilidad nacional. En cambio, el Programa Jefes y Jefas de Hogar junto a su expansión potencial futura, debe quedar básicamente como una responsabilidad fuertemente local.

La dificultad de escala del programa puede llevarnos a que el programa termine siendo un PAN en dinero, en lugar de en alimentos, si es que no logra concretar adecuadamente las contraprestaciones, que son las que generan un compromiso y favorecen la inserción. Igualmente, hay que hacerlo aun con esa limitación, la situación actual está lo suficientemente deteriorada en la Argentina para que yo respaldara incluso un PAN en efectivo. Sin embargo creo que podríamos pensar una reformulación de los tiempos de estos procesos.

Lo planteo en función de un rumbo de política social que ya tiene que ver con algunos elementos más permanentes. El desafío es cómo logramos reconvertir la acción social tradicional, que es en definitiva paternalismo del Estado, por más que en el discurso tratemos de plantearlo de otra manera.

¿Cómo podemos derivar e integrar esa acción social tradicional en un nuevo concepto de seguridad social? A través de una redefinición de la seguridad social pensada como derecho, no el que surge de la condición de trabajador formal, sino el que surge de la condición de integrante de esta sociedad, de habitante de esta tierra. Esto es un camino a la universalidad.

Universalidad quiere decir algunas cosas muy simbólicas: ventanilla única para todos, sin quitar la posibilidad de focalizar, porque en un programa como el de Jefes y Jefas de Hogar la gente va a entrar o salir en función de la cuestión laboral. No será necesario que esté permanentemente, pero sí lo será cuando estemos caminando seriamente hacia una reformulación de la seguridad so-

cial, que quiera decir ingreso básico familiar garantizado. En ese caso sí estaremos focalizando en situaciones críticas, siguiendo un criterio universalista de la seguridad social.

Creo que esto es parte de las muchas cosas que los argentinos debemos enfrentar. Una de ellas es la pobreza, el empobrecimiento del conjunto como sociedad. Sé que es materia opinable y que muchos no están de acuerdo. Todas las crisis argentinas han tenido ganadores y perdedores; creo que a esta crisis, la diferencia quién pierde más y quién pierde menos: hoy todos pierden. Si ustedes quieren un símbolo, una imagen de lo que es esto de haber llegado a un punto en el que todos perdemos, veamos el caso de los cuadros de la señora de Fortabat vendidos en Nueva York: son una imagen, un símbolo de una Argentina que llegó hasta esta crisis.

Otra de las cosas que tenemos que asumir son los cambios en el trabajo, porque aunque recuperemos posibilidades de crecimiento, aunque recuperemos oportunidades de trabajo, no está nada claro en el mundo moderno cuánto del empleo tradicional se va a recuperar. Es decir, que es muy importante la construcción de un sistema de seguridad social que se desvincule paulatinamente de lo que es el trabajo tradicional, para garantizar una mayor justicia distributiva y una mejor cohesión social.

Hay muchas cosas que los argentinos no hemos asumido en nuestra historia, tomamos no mucho del capitalismo y poco de la economía social; tampoco hubo inclinación a asumir el socialismo. En un panorama de futuro desconocido e impredecible, imagino un país en el que el mercado capitalista va a convivir con mercados como el de la economía social, que es una economía que también va al mercado, pero con una base organizativa solidaria, compitiendo desde otro principio. Es una economía que tiene la característica de que no se extranjeriza nunca, que está asentada con raíces muy fuertes en su tierra y se queda ahí. No exporta el capital, no exporta sus dividendos: quedan y se redistribuyen aquí.

Quiero relacionar esto con una nueva visión de programas, como el de Jefes y Jefas de Hogar, que hace un énfasis importante en educación y trabajo, y que tiene que ligarse a iniciativas de economía social. Son programas sociales que están dentro de una concepción universalista pero que focaliza, y que se puede enriquecer en la medida en que vayamos incorporando prácticas de economía social a su desarrollo.

Esto además favorece una construcción más democrática, porque la característica de muchos de lo que llamamos programas de bienestar, ha sido muy dependiente del Estado. Así como nosotros no asumimos plenamente el capitalismo porque tuvimos un empresariado Estado-dependiente, también el exceso de esta concepción limitó el desarrollo de modalidades participativas más amplias. Creo que este camino puede favorecer a nuestra democracia con una mayor participación y garantizar el crecimiento de nuestro capital social.

EN BUSCA DE UNA CONTENCIÓN INTEGRADORA DE LA SOCIEDAD ARGENTINA

María del Carmen Feijóo *

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales fue creado el 21 de febrero de 2002 y su existencia hace explícita la concepción de las políticas sociales como proceso de coordinación de políticas. Está formado por cinco organismos que a lo largo de su historia tuvieron distintas dependencias dentro del Poder Ejecutivo Nacional: el SIEMPRO (Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), el SINTYS (Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social), la CONADIS (Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas), el CNM (Consejo Nacional de la Mujer) y el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad).

Esta estructura indica la existencia de un diagnóstico, porque está refiriéndose a los espacios que tienen herramientas de carácter operativo para abordar diversos problemas: transparencia, focalización e identificación de grupos destinatarios de políticas sociales, articulación entre sociedad civil y Estado.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales está integrado por los cuatro ministerios del área social (Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Educación) y también por el Ministerio de Economía. Esto expresa una toma de posición respecto de los alcances de la política social, entendiéndola en su vinculación con la política económica, y a ésta, articulada con la política social. Además de estos ministros, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales reúne en otra instancia a los gobiernos provinciales y a integrantes de la sociedad civil y de organizaciones comunitarias que, según lo establece el decreto de creación, participan en el mismo de manera permanente.

Esta estructura implica la articulación horizontal entre diferentes efectores de política social y la articulación institucional –vertical– entre jurisdicciones. Ciertamente, articular o coordinar políticas sociales, más allá de la buena voluntad que puedan tener los funcionarios de los distintos gobiernos, no es un tema sencillo. A pesar del consenso imperante sobre la necesidad de coordinar, existen obstáculos para convertirlo en una realidad. Dan cuenta de esta dificultad los reiterados intentos de generar espacios de coordinación de políticas sociales que hubo durante la década de los noventa y a partir del año 1999 con el gobierno de la Alianza. Algunos intentos murieron a poco de ser enun-

* María del Carmen Feijóo es socióloga y se desempeña como investigadora del CONICET. Actualmente es oficial de enlace del Fondo de Naciones Unidas para Población (UNFPA).

ciados; otros tuvieron una marcha de sólo un par de años. Estos intentos fueron creando un consenso sobre la necesidad de coordinar políticas sociales pero ninguno pudo desarrollar claramente una estrategia efectiva en relación a estos problemas.

¿Cuáles son las dificultades para abordar los temas de la coordinación de políticas sociales? Suele ocurrir que la coordinación se plantea como una problemática resultante de las “nuevas” políticas sociales de los noventa, como si no hubiera sido también una problemática propia de las políticas sociales del Estado de Bienestar.

Es interesante revisar la historia de este último en nuestro país para recordar que, aunque caracterizado por la intención de alcanzar una cobertura universal que hoy sigue manifestándose deseable, ese objetivo no sólo se tornó inviable por cuestiones de carácter fiscal sino que, aún en la época de su apogeo, aparecieron problemas cuya exclusividad atribuimos a las políticas sociales post noventa. Básicamente, eran acciones fragmentadas, con baja capacidad de participación y nula capacidad de supervisión de los actores sociales de lo que hacía el Estado de Bienestar.

Otra característica reiterada por los estudiosos del tema, fue el hecho de siempre priorizar en su universalismo a sectores de la población que ocupaban un escalón más alto de aquél al que el Estado de Bienestar se quería dirigir. Esta situación ha sido típica en el caso de las políticas de vivienda, casi siempre adjudicadas a segmentos con ingresos más altos que aquellos a los cuales se dirigía la estrategia del plan o programa en cuestión.

Sin embargo, ese Estado de Bienestar también se tornó obsoleto por el cambio radical de la sociedad que le daba sentido y en la cual el Estado se instalaba haciendo un trípode entre la condición de ciudadanía, la participación en el mercado de trabajo y la acción colectiva. Efectivamente, en la situación social actual donde solamente alrededor del 50% de la población está protegida, seguir reclamando el Estado de Bienestar universal que sabemos inviable (y que tuvo serios problemas) parece una utopía. Con frecuencia esta afirmación es malinterpretada, haciendo suponer que cambiar el modelo de Estado de Bienestar implica renunciar a seguir considerando que el Estado es el garante constitucional de los derechos de bienestar de toda la ciudadanía.

Las críticas al Estado de Bienestar no implican poner en tela de juicio la responsabilidad central y absolutamente indelegable del Estado de realizar el máximo esfuerzo posible por garantizar el bienestar de la ciudadanía. Hacerlo así implicaría, como lo señaló un clásico del pensamiento social, “tirar al bebé con el agua de la bañera”.

La cuestión clave es cómo pensar nuevos modelos para garantizar la responsabilidad estatal en la satisfacción de las necesidades básicas de la población sin generar antagonismos entre los defensores y los detractores de un modelo determinado, con el riesgo subsiguiente de reducir la necesaria capa-

cidad crítica y propositiva frente a las formas que adoptó la política social en la década del 90, formas denostadas básicamente a partir del principio de la focalización y que no fue una novedad de ese momento, sino el corazón del diseño de un programa como el PAN (Plan Alimentario Nacional) que se remonta a mediados de los ochentas.

El tema es entonces, que tanto el modelo de política de cobertura universalista como los modelos de políticas propias de la década del '90, con sus luces y sus sombras, son todos imputables de haber tenido, por una u otra causa, un mismo tipo de fracaso. Si se hace una lista de las dificultades y limitaciones que atribuidas, por un lado a las políticas focalizadas y por otro a las universalistas del Estado de Bienestar, se observa un listado bastante parecido. Esto demuestra que las dificultades para articular o coordinar políticas sociales no resultan tanto del modelo específico que se está aplicando, sino de algún otro tipo de restricciones que forman parte de la sociedad y de la estructura del Estado que valdría la pena revisar.

Esto adquiere especial importancia si se tiene en cuenta que este gobierno de transición puede ser sucedido por cualquiera otra fuerza política de la arena histórica argentina o por una presencia política novedosa. Frente a esto, sería interesante que, desde ahora, se garantizaran las condiciones de la transición sin que la sociedad se polarice en defensa de "modelos" y se pensara en las verdaderas restricciones que tiene la efectiva ejecución de las políticas sociales en Argentina, en el contexto de una sociedad cuyas demandas resultan crecientes.

La dificultad para avanzar en la articulación entre políticas económicas y sociales, con frecuencia ha sido vista como la debilidad que tuvo el sector social para constituir una voz tan poderosa en el conjunto de la sociedad, como la voz de los sectores vinculados a la economía.

¿Qué ocurrió con los técnicos, investigadores y políticos del área social, y cuáles fueron las debilidades que no permitieron ir construyendo una masa crítica que pudiera ayudar a la construcción de una autoridad social "societal"? Por supuesto, no hay que dejar afuera los problemas que las propias políticas económicas han generado. En este sentido, las políticas económicas de la década del 90 fueron claramente neoliberales dirigidas a plantear la primacía del mercado sobre cualquier otra forma de relación humana y societal. Este tipo de política neoliberal, cuyo impacto se mide hoy en la evolución de los indicadores económicos y sociales, también generó un nuevo contingente de problemas sociales de una escala mucho mayor que aquella que tuvo que enfrentar el PAN.

Hay otra restricción que tiene que ver con la división jurisdiccional de acciones de la política social. Esto, que es problemático para los gobernantes, lo es también para la ciudadanía, a la que le cuesta mucho distinguir por ejemplo quién le arregla la calle. Depende de si es una calle vecinal, una ruta nacional

o un camino provincial, aunque las tres pasen por el mismo municipio. Indudablemente esto compone un mosaico de enorme complejidad que, desde el punto de vista de las carencias de la población, se traduce en una oscuridad muy grande acerca de cómo demandar y a quién pedir. Desde el punto de vista de los gobiernos locales se convierte también en un problema muy grande porque hace que el conflicto estalle no donde el conflicto se gestiona, sino donde la gente vive.

Con frecuencia los intendentes dedican mucho tiempo en atajar conflictos por demandas cuyo espacio de resolución institucional generalmente está fuera del distrito y de las competencias financieras locales y legales que tienen para resolverlos. De modo que el régimen federal más que un problema, es un tema que se debe trabajar con mucho cuidado porque está estrechamente ligado a las restricciones que se encuentran al pretender coordinar las políticas sociales.

Otro problema son las tensas relaciones existentes entre sociedad civil y Estado. Esto es así, aún teniendo en cuenta que la década del 90 fue un período de despliegue extraordinario de iniciativas de la sociedad civil; un período en el que las ONG se convirtieron en actores relevantes, en el que se constituyó un tercer sector y en el que se avanzó mucho en la multiplicación de los actores sociales y en la generación de una institucionalidad estatal—como el CENOC—para promover el diálogo.

Otra restricción para la coordinación de políticas surge de la persistencia de intereses corporativistas y particularistas que atraviesan nuestra sociedad: una de las más criticadas es la de los políticos. Sin embargo, esto no debe hacer olvidar que en la vida social y en el aparato estatal se expresan intereses de otras corporaciones que, en materia de coordinación de políticas sociales, terminan atentando contra la capacidad de coordinar porque entienden que, sea en la sociedad o en el Estado, el lugar que ocupan es un nicho para construir micropoderes y sentarse sobre las demandas y no para mejorar las condiciones de vida de la población. Estos intereses corporativos son los que fundan la operación clientelística de las políticas sociales, también en línea con la construcción de plataformas de poder virtual.

Los caminos encontrados para esta salida, además de las alternativas institucionales que se generaron en la década del 90, también quedan antagonizados entre un modelo que estuvo primero en clave de protesta al ajuste neoliberal, y luego en clave gerencial institucionalista. Ninguno de estos dos modelos alcanza para resolver el problema de la coordinación de las políticas sociales. Indudablemente, un modelo de coordinación que visualice el problema del desarrollo humano y de la justicia social como un problema integral, tiene que ser capaz también de responder con una alternativa conceptual y metodológica adecuada. Es bueno fortalecer nuestras capacidades gerenciales y es bueno no olvidar que la lucha por el desarrollo humano, por

la justicia social, por el bienestar colectivo, es centralmente una lucha política. Es una lucha por el poder en la sociedad, es una lucha que requiere la redistribución del ingreso y de una sociedad más justa.

Desde el punto de vista conceptual, el desafío es no olvidar que las políticas sociales tienen que servir para garantizar el mejoramiento de condiciones de vida de una sociedad que cambió estructuralmente la forma en que las garantizaba; esa utilidad debe ser acompañada por una ética y una mística fortalecida por las herramientas de un modelo gerencial consistente y acorde con el objetivo al que se dirige, esto es, mejorar las condiciones de vida de la población.

Reconstruir y avanzar en la mejora del diseño y la coordinación de las políticas sociales forma parte hoy de una agenda de reconstrucción de la Nación. Esta agenda no puede delegarse solamente en la voluntad circunstancial de un grupo bien intencionado de funcionarios, sino que tiene que ser parte de una agenda colectiva, una militancia que muchos años atrás fue para nuestra generación luchar por una sociedad más justa.

Finalmente, el concepto central entre quienes trabajaban en el área social era, hace varias décadas, la integración. Hoy ese concepto ha sido reemplazado por el de la contención: debemos contener pero también debemos recordar que la tarea pendiente es la integración de nuestra sociedad.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO Y SUS FORMAS DE ARTICULACIÓN

Carlos Buthet *

Introducción

Voy a desarrollar algunas reflexiones, sobre posibles formas de articulación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), el Estado, desde la perspectiva de un sector o parte de las OSC y que es el de las Organizaciones No Gubernamentales de Promoción del Desarrollo (ONG P. del D.).

Elijo esta perspectiva específica ya que es el campo en que se inscribe la organización que presido y esto me ha permitido conocer vivencialmente la problemática, reflexionar e investigar sobre la misma.

Este trabajo es producto de la experiencia de trabajo de los últimos 20 a 25 años, es decir un período democrático de nuestro país en que transitamos, con altos y bajos, la continuidad de un proceso democrático con la esperanza del fortalecimiento y profundización del mismo a través del acceso paulatino de todos los argentinos a los derechos sociales, económicos y culturales.

Sin embargo la crisis social, institucional, económica y política que atravesamos pone en cuestión, tanto el proceso de desarrollo como el de democratización del país y por lo tanto también a todas las experiencias y aprendizajes que desarrollamos durante el mismo.

En esa dirección, el trabajo no responde a la situación de caos y desarticulación que vivimos y ante lo cual es para mí todavía imposible hacer reflexiones sobre la articulación de actores como las ONG, el Estado y las organizaciones populares, cuando éstos se encuentran involucrados en un proceso vertiginoso de crisis y cambio permanente en su situación, identidad y posibles relacionamientos.

Sin embargo, creo que las reflexiones sobre diversas formas de articulación que se desarrollaron en un pasado reciente, pueden dar alguna luz al momento en que la situación se establezca en un proceso de desarrollo y vigencia plena de la democracia.

Con estas salvedades, divido este trabajo en distintos bloques temáticos.

* Carlos Buthet es arquitecto, investigador de CONICET, y presidente de SEHAS, Argentina. Además se desempeña como secretario de la subregional de ALOP, perteneciente a la subregión Cono Sur y Brasil.

Una aproximación a las organizaciones de la sociedad civil

Dentro del amplio campo de lo que se ha denominado genéricamente sociedad civil y coincidiendo aproximadamente con el trabajo sobre el tema realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el caso de Argentina, considero que al menos debemos distinguir, dentro de la sociedad civil, tres tipos de organizaciones:

Las que el estudio citado llama “de membresía” y que consisten en organizaciones cuyos fines principales están dirigidos a mejorar las condiciones de vida de sus miembros tanto en aspectos de solución de necesidades materiales, como de acceso a la participación social.

Aquí podemos mencionar como ejemplo: las asociaciones vecinales, mutuales, clubes, etc. A los fines de este trabajo me interesan el grupo de estas organizaciones correspondientes a los sectores pobres, que denominaré Organizaciones de Base (OB), por corresponderse con la cada vez más amplia base social pobre del país.

Un segundo tipo de organizaciones de la sociedad civil (conocidas generalmente como ONG) reúne a aquellas formadas tradicionalmente por profesionales, técnicos y voluntarios formados, cuya finalidad está puesta fundamentalmente en el apoyo a organizaciones, familias e individuos de los sectores pobres. La característica central que diferencia entonces a estas organizaciones de las anteriores es que su finalidad, está dirigida a apoyar sujetos sociales (organizaciones, familias, etc.) diferentes de sus miembros, realizando esta acción sin fines lucrativos.

Un tercer grupo de OSC está formado por las Fundaciones Empresarias cuyas finalidades varían, siendo en algunos casos el beneficio de los empleados de las empresas que las patrocinan, en otros se asume una tarea social más amplia. Sin embargo, no es fácil diferenciar cual es la finalidad principal de su acción, variando según los casos: el predominio de la asunción real de su responsabilidad social o el predominio de réditos indirectos para las empresas patrocinantes (mejora de la productividad de sus empleados, marketing, etc.).

A los fines de este trabajo, me interesa profundizar el análisis de las OSC del tipo b, es decir las ONG que se definen principalmente por su finalidad de apoyo a sujetos sociales diferentes de sus miembros y constituidas principalmente por técnicos, profesionales y/o voluntarios sin finalidad de lucro.

Dentro de esta tipología de ONG, se pueden distinguir a su vez en la actualidad al menos dos grandes tipos de instituciones desde el punto de vista de sus concepciones sobre su papel social, sus objetivos y sus metodologías de trabajo: las ONG Asistenciales y las ONG de Promoción del Desarrollo.

En las asistenciales predomina una tendencia a la provisión de bienes y servicios para atender la problemática de necesidades básicas de los sectores pobres, predominando las de tipo material. Tienden a asumir un rol sustituti-

vo del Estado y el tipo de ayuda que prestan en general, es paliativa y no tiende a resolver problemas causales de la situación de pobreza-indigencia.

Lo dicho no desvaloriza el trabajo de este tipo de instituciones y menos aún en situaciones críticas como las actuales, donde una buena parte de la insuficiente ayuda social está en manos de instituciones de la sociedad civil.

Sin embargo, considero que la asunción creciente de este rol por parte de este tipo de ONG, tiene el grave riesgo de desresponsabilizar al Estado en forma permanente de sus responsabilidades en el financiamiento y planificación de las políticas sociales.

Por otro lado, en las ONG de Promoción del Desarrollo predomina la tendencia a privilegiar en su trabajo la capacitación, el desarrollo organizacional y social de los sectores pobres, tendiendo a una mayor participación de los mismos en el contexto social y político.

Este desarrollo de la capacidad de participación y el consiguiente poder social, está dirigido a una libre y eficaz participación de los mismos en la definición de un proyecto nacional de desarrollo, que contemple sus derechos y aspiraciones, con rasgos predominantes de equidad en lo social y económico y de poder en lo político.

Lo antedicho no excluye que en estos grupos se trabaja también por la solución de necesidades básicas, pero con un enfoque y direccionalidad distinto al de las ONG asistenciales.

Algunas concepciones y características del trabajo de las ONG de Promoción del Desarrollo (ONG P del D)

En este punto presentaré algunas concepciones de las ONG de Promoción del Desarrollo.

Con respecto al fenómeno de la pobreza, en nuestras sociedades (y coincidiendo con Consuelo Corredor)¹ no consideramos que los pobres están excluidos del sistema, sino que son parte del mismo, encontrándose en un extremo de una escala descendente del sistema, con mínimas cuotas de acceso a bienes, servicios, posibilidades de participación y poder social.

Desde este punto de vista, no vemos el problema de solución de pobreza como uno de "inclusión social" a un sistema esencialmente injusto, como en el que vivimos, sino como la posibilidad progresiva de los pobres de incrementar su participación en el poder y la riqueza social para, y de este modo, lograr una transformación del sistema, tendiendo a la equidad y la sustentabilidad social, política y económica del mismo.

Esta concepción tiene directa incidencia, como veremos, en la forma en que estas ONG del P. del D. se articulan con las OB y el Estado.

Las ONG de Promoción del Desarrollo consideramos que es necesaria la

existencia de un Estado democrático fuerte en sus diversos niveles. Esto es, con la capacidad política y los instrumentos de poder necesarios para liderar un proyecto de desarrollo nacional (vinculado a un proyecto de integración sub-regional) capaz de lograr, progresiva y principalmente, la equidad social en términos de distribución del poder y la riqueza social, y consecuentemente un desarrollo económico sostenible.

En este sentido, creemos que uno de los roles fundamentales del Estado, a partir de situaciones como la actual, es proveer no sólo a los sectores pobres de los bienes y servicios elementales, sino también fomentar una creciente participación organizada de los sectores pobres en la definición del proyecto de país que necesitamos (vía políticas sociales adecuadas).

Nuestra posición es claramente a favor de Políticas Sociales Universales, que son las únicas que, en el mediano y largo plazo, aseguran el acceso igualitario de toda la población a derechos fundamentales como la educación, salud, seguridad social, vivienda, etc., e incluso el acceso al derecho básico a la alimentación, aunque parezca mentira tener que hablar de esto último en la Argentina.

Sin embargo, esta clara opción por las políticas sociales universales (a cargo fundamentalmente del Estado) no niega la necesidad de políticas sociales focalizadas, en tanto sea claro que no todos los sectores sociales parten de una misma base, tanto en dotación inicial material cuanto a desarrollo psicosocial, lo cual condiciona su acceso a las políticas sociales de tipo universal.

Cuando hablamos entonces de la necesidad de políticas sociales focalizadas, lo estamos haciendo en un sentido totalmente distinto al clásico que tienen dentro de la concepción político-social y económica del neo-liberalismo. Éste piensa que estas políticas sociales focalizadas deben constituir una malla de contención social, mientras se realizan “los ajustes necesarios para que la economía crezca y luego, por goteo, los sectores pobres accedan a los bienes y servicios necesarios”.

En nuestro caso estas políticas focalizadas sólo se justifican, en la medida que permiten el acceso igualitario a las políticas sociales universales, considerando a ambas, como una obligación propia del rol de redistribución y equidad social que ineludiblemente debe asumir el Estado.

Análisis de diversos modos de articulación entre ONG - Organizaciones de base y el Estado - Fortalezas y debilidades

A partir de los conceptos expuestos en los puntos anteriores y basándonos en nuestra experiencia y conocimiento teórico,² analizaré a continuación varias formas de articulación entre ONG de diverso tipo, las Organizaciones de Base y el Estado, así como sus fortalezas, debilidades y posibles puntos de conflicto.

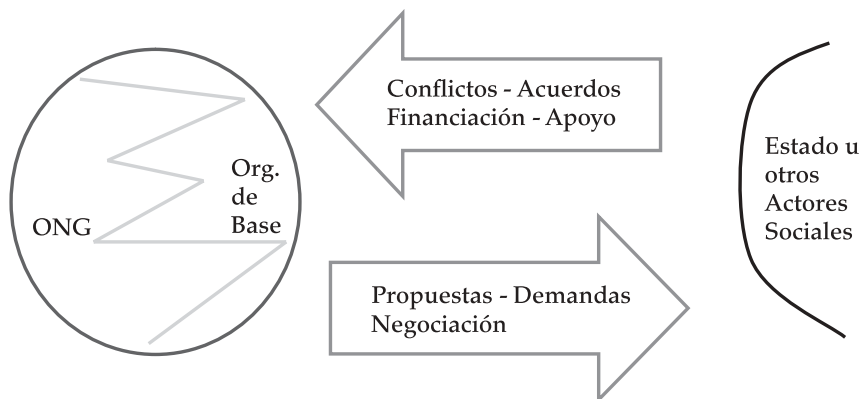
En este análisis priman como elemento bastante determinante de las fortalezas y debilidades de la articulación, las distintas tipologías de ONG, sus con-

cepciones y objetivos, y por lo tanto tiene la limitación de no hacer un análisis similar sino más tangencial, de las diversas características que pueden asumir los otros actores, cuestión que excedía las posibilidades de este trabajo.

También es importante señalar que las tipologías que se presentan y analizan, difícilmente se encuentran en la realidad en estado puro, sin embargo creo que tienen la virtud de constituir modelos teóricos que nos ayudan a evaluar las situaciones, siempre complejas, que se presentan en la realidad.

El caso de relacionamiento y articulación de las ONG de tipo “basista”

Al hablar aquí de ONGs con concepciones “Basistas”, me refiero a un tipo de ONGs muy frecuente en los años setentas por razones de tipo ideológico-político, que luego decrecieron en las décadas del 80 y del 90, pero que pueden estar hoy resurgiendo por las mismas razones y/o por una cada vez mayor coincidencia de problemáticas entre los sectores pobres y la clase media en proceso de empobrecimiento. Atribuyo como rasgo distintivo de estas ONG, la no diferenciación entre la Organización Popular de los Sectores Pobres y la ONG de apoyo o promoción. En este esquema la ONG de apoyo o promoción se mimetiza con la OB y a partir de esta situación, a mi criterio ambigua, establecen sus relaciones con otros actores sociales y el Estado. Esta situación puede graficarse del siguiente modo:



Este posicionamiento de la ONG en relación a la OB, produce casi necesariamente una serie de problemas entre los que pueden señalarse como los más significativos:

La no diferenciación impide un diálogo libre, negociación y eventuales acuerdos entre las OB y las ONG, lo cual implica: pérdida de autonomía para

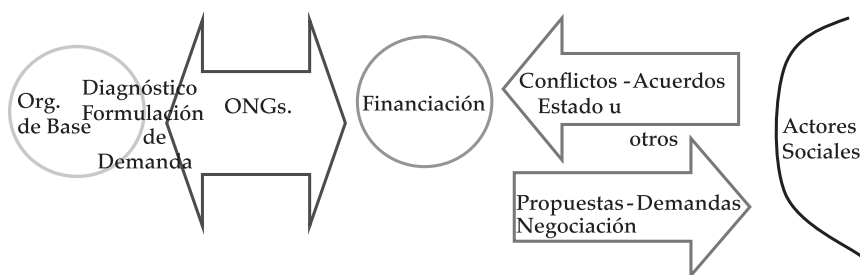
ambas partes pero especialmente para la OB, pérdida de la posibilidad de desarrollo de la OB a través de su relacionamiento horizontal con otra Org. de la sociedad civil, riesgos de manipulación mutua (pero especialmente de la ONG hacia la ONG de Base).

Esta "simbiosis" OB-ONG, puede crear al Estado una dificultad para el relacionamiento y articulación, ya que le sería difícil dilucidar en esta relación, si las demandas, negociaciones, conflictos y posibles apoyos (financieros o de otro tipo), responden a necesidades y propuestas de la Org. de Base o la ONG.

El caso del relacionamiento y articulación de ONG que asumen la representación política de la organización de base

Éste es un enfoque de trabajo de algunas ONG, que también genera problemas en la articulación entre OB-ONG, y entre ambas y el Estado. En este esquema se supone que la ONG (ahora sí más diferenciados del Grupo de Base) asume la representación política (propuesta-negociación, etc.) de la OB, ante el Estado y otros actores sociales. Esta asunción raramente es realizada a través de la consulta democrática con los miembros de la OB, y en general es auto-adjudicada por la ONG. Situaciones de debilidad de capacitación y organización de los grupos de base, así como situaciones límite de carencias materiales, facilitan esto.

Este tipo de articulación puede graficarse del siguiente modo:



Esto es, afortunadamente, cada vez menos frecuente, dado el progresivo grado de conciencia y desarrollo de capacidades de interlocución y acción política de las OB. Sin embargo, cuando se presenta esta situación, la misma acarrea, a mi criterio, varios problemas de relacionamiento y articulación. Niega a la OB protagonismo social y político, y el desarrollo de una "voz propia" en el contexto social, impidiéndole crecer en esa dimensión esencial para acrecentar su participación y capacidad de incidencia en los procesos sociales y políticos.

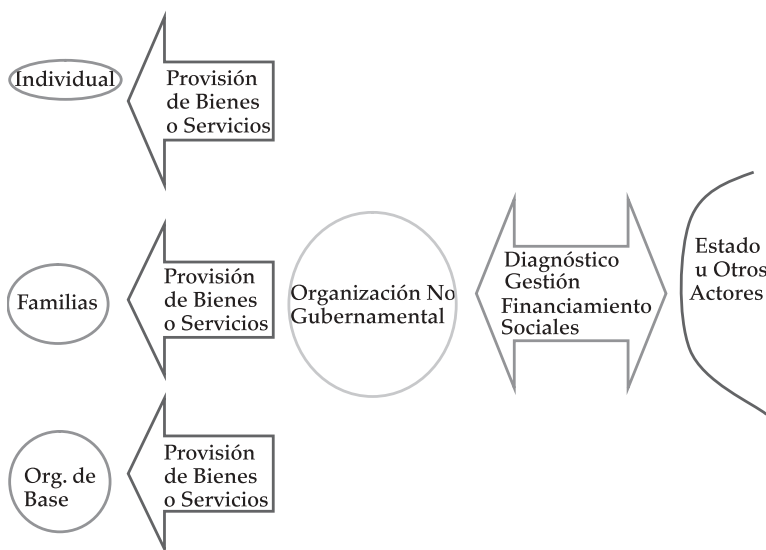
La ONG a su vez, adquiere aquí un protagonismo social y político no delegado por la OB y puede adquirir un nivel de poder que no se corresponde con su identidad, representatividad, etcétera.

Desde el punto de vista del relacionamiento con el Estado, esta forma de articulación le crea a este último dificultad para distinguir con claridad, en qué medida las propuestas, negociaciones, conflictos, etc., responden a las necesidades y expectativas de la OB o a las de la ONG.

Asimismo, en los casos de presión y conflicto, fácilmente el Estado puede atribuir el mismo a estrategias o intereses políticos de la ONG y rehuir respuestas adecuadas, lo cual es correcto si la presunción es acertada, pero no lo es, si la situación de conflicto se presenta por necesidades reales de las OB.

El enfoque de trabajo de intermediación-asistencial

Un tercer enfoque, que fue bastante común desde los inicios del movimiento de ONG en América latina y que ha sido utilizado tanto por los Estados cuanto por la Cooperación Internacional de Desarrollo, es el que podríamos llamar de "intermediación", donde la ONG se sitúa entre el Estado u otras organizaciones de la sociedad y/o la cooperación internacional, y las organizaciones, familias o individuos de los sectores pobres, especialmente en el campo de la canalización y distribución de bienes y servicios. Este esquema puede graficarse del siguiente modo:



Este esquema de roles y relaciones se corresponde en forma bastante directa con una concepción del trabajo de las ONG de tipo asistencial, es decir donde el elemento que prima es la provisión, principalmente, de bienes o servicios que atienden a necesidades “tangibles” o materiales de los sectores pobres y donde en general la ONG actúa a nivel de familias o individuos.

En este esquema, la ONG actúa en algunos casos, a través de la OB cuando la misma existe y es eficiente en términos de la canalización de bienes o servicios a las familias y/o individuos.

Sin embargo aquí, la Organización de Base adquiere un carácter instrumental y su fortalecimiento o desarrollo, normalmente no es un objetivo, al menos prioritario, de este tipo de articulación.

Éste fue un modelo de gestión muy utilizado en la década del 90 en Latinoamérica, para la implementación de políticas focalizadas de reducción de los impactos de la pobreza, preexistente y de la generada por el modelo socio político y económico neoliberal.

Debemos aceptar que este modelo presenta ventajas importantes para operar políticas sociales focalizadas en cuanto aprovecha varias de las fortalezas de las ONG, como son sus bajos costos operativos en relación con los efectores estatales, un conocimiento más directo del universo poblacional en beneficio del cual operan, un (en general) alto nivel de transparencia en el manejo de los recursos, una cierta garantía de independencia del uso de los recursos con respecto a la política partidaria.

Sin embargo, desde la perspectiva de las ONG de Promoción del Desarrollo, presenta un grave déficit al objetivo fundamental del desarrollo de organizaciones de los sectores pobres, “con voz” y protagonismo social y político creciente. Efectivamente, dentro de esta concepción y esquema de gestión, la Organización de Base (en caso de que intervenga en el mismo) es en general un instrumento para llegar con bienes y servicios a las familias y los individuos.

En este sentido, este tipo de modelo de articulación no incrementa las capacidades de protagonismo social y político de estas organizaciones y sus miembros, sino que tanto las organizaciones como sus miembros, sólo son objeto de una ayuda social de tipo asistencial y en muchos casos paternalista.

El enfoque de trabajo de las ONG de Promoción del Desarrollo

Un cuarto modelo de articulación entre OB, ONG de apoyo y Estado u otros actores sociales, es el que podríamos llamar de “promoción de la organización popular como sujeto social y político”. Visto desde otro ángulo, también puede ser llamado de “incentivación de la demanda redistributiva” y como es dable suponer, es el que más compartimos las ONG P. del D. Esta forma de relacionamiento puede graficarse del siguiente modo:



En este modelo la ONG, con un enfoque netamente promocional de la organización y su desempeño político, se sitúa como una entidad de apoyo a la OB. Desde este lugar o rol, cumple actividades de: capacitación, apoyo al desarrollo organizacional, apoyo a la formulación de propuestas de diversa índole (proyectos, programas de solución de necesidades, Gestiones reivindicativas, etc.), apoyo en la gestión ante el Estado u otros actores sociales, apoyo técnico a la solución autogestiva de necesidades básicas con financiamiento estatal o de otros sectores sociales.

En este esquema es claro que la prioridad del trabajo de la ONG está puesta en el desarrollo de la OB como actor político y social, aunque el mismo no excluye su apoyo para la formulación, gestión y ejecución de proyectos de solución de necesidades básicas financiadas por el Estado u otros actores sociales.

En este sentido este esquema de articulación, dentro de los presentados, es el que claramente muestra mejores niveles de cumplimiento de objetivos de: capacitación, desarrollo organizacional, protagonismo social y político de las OB, transparencia en las relaciones, eficaz uso de recursos del Estado u otros actores sociales. Sin embargo, presenta una debilidad o condicionamiento, que es el del financiamiento del trabajo de la ONG de P. del D. que en general, dada su complejidad, debe ser realizado total o parcialmente con trabajo y profesional remunerado.

Sin embargo, este modelo de articulación es el que tiene mejores posibilidades de resolver, no sólo los emergentes de la situación de pobreza (carencias en el campo alimentario, salud, etc.), sino que posibilita remover elementos causales de la pobreza, a través del desarrollo de capacidades para la participación popular organizadas y con el poder necesario para incidir en la definición de un proyecto de desarrollo nacional equitativo y sustentable.

Conclusiones

Como conclusión, quiero recordar algunos puntos mencionados:

Los modelos de articulación Estado-ONG-Organizaciones de Base, si bien son modelos teóricos que difícilmente se encuentren en estado puro en la realidad, representan tendencias claramente dominantes en diversos tipos de ONG. Por lo tanto considero que las fortalezas y debilidades de articulación de cada caso de ONG con el Estado y las OB, tienen validez práctica, a la hora de tomar decisiones sobre formas concretas de articulación.

Además, estos modelos tuvieron vigencia en la Argentina de los últimos 20 a 25 años, en un país que a pesar de graves y crecientes problemas, conserva una cierta autoimagen de país en proceso de desarrollo. La inédita crisis actual pone en cuestión cualquiera de los modelos de articulación descriptos, los que sólo podrán ser nuevamente elementos de referencia en un contexto de cierta normalidad, social, política y económica.

Finalmente quiero señalar que, en un momento de profunda e inédita crisis como la actual, las políticas sociales deben contemplar fundamentalmente: una cobertura desde el punto de vista cuantitativo, proporcional al crecimiento de la pobreza (cuestión que está lejos de ser real en este momento y pone en serio riesgo la gobernabilidad), una característica de total transparencia en la asignación de los beneficios (que también está fuertemente cuestionada y que agrava la tensión social).

Además, aún en una situación de crisis como la actual, las políticas sociales, si bien deben atender prioritariamente los problemas de subsistencia, no deben eliminar de su diseño y contenidos, elementos de fortalecimiento de las organizaciones populares para su activa participación social y política. Esto último es lo que, en última instancia, garantiza la posibilidad de generar un Proyecto de Desarrollo político-social y económico nacional, equitativo y sustentable, superador de los estrechos límites en que quieren sumirnos los intereses transnacionales y sus aliados locales.

Notas

- ¹ Consuelo Corredor Martínez, «Desarrollo y Pobreza, una visión alternativa».
- ² Y siguiendo el esquema de Cor Van Beuningen (CEBEMO)

**PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS EN LA
ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES**

Ana Sojo / Bernardo Kliksberg / Alicia Ziccardi

CUESTIONES A TENER EN CUENTA PARA UNA ARTICULACIÓN Y GESTIÓN EFICAZ DE POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Ana Sojo *

“Pero la gestión pública opera en un contexto plural en que no puede asumir que exista el objetivo consensuado, la autoridad está dispersa y el conflicto está legitimado; y en el cual, sin embargo, los diferentes constituyentes son interdependientes y tienen intereses comunes, aunque vagamente percibidos.”

Les Metcalfe

La anterior cita, referida al derrotero de la gestión pública en la experiencia británica, plantea, sin embargo, nítidamente ciertos problemas que son igualmente pertinentes para la articulación de la política social. De allí que constituya un buen punto de partida para desarrollar una serie de temas.

El problema de la articulación de la política social se plantea cuando vivimos en sociedades democráticas. En una sociedad autoritaria no tiene sentido mayormente pensar en la articulación de la política social: es decir, la articulación opera precisamente en un contexto plural en el cual no se puede asumir un consenso respecto de los objetivos de la política social.

¿Cuál es, entonces, el objetivo de desarrollo social en torno al cual construimos una articulación? En una democracia el objetivo consensuado tiene que crearse, ya que la autoridad está dispersa y el conflicto está legitimado. Justamente los conflictos no son un elemento negativo, sino que son constitutivos de la democracia y, por lo tanto, hay que tomar en cuenta el conflicto a la hora de plantearse la articulación de la política.

La autoridad está dispersa: pensemos en el poder ejecutivo, el legislativo, los gobernadores, los alcaldes. Todo ello nos habla de la dificultad de la articulación. Sin embargo, la interdependencia es efectiva si queremos una política social integrada y eficaz, se trata precisamente de lograr que los intereses comunes que se pueden articular, sean explícitos y no solamente vagamente percibidos.

* Ana Sojo es doctora en Ciencias Económicas y Sociales, en la Freie Universitaet Berlin. Además posee una maestría en Sociología, en la Freie Universitaet Berlin. Actualmente es oficial de los Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América latina y el Caribe (ECLAC) en Naciones Unidas, Chile.

¿Cuáles son, entonces, los retos de la articulación? Hay que partir del hecho de que la articulación no es un proceso espontáneo o natural, sino que se crea: ello implica construir valores, construir preferencias, construir criterios de eficacia que amalgamen la articulación. Por ejemplo, han sido criticados algunos criterios de eficacia para la política social que primaron en el tiempo en que imperaba el Consenso de Washington; pues bien, esos criterios de eficacia determinan una determinada organización de los servicios sociales diferente a cuando otros valores articulan la política social. Como no es un proceso espontáneo o natural sino político, sentar cuáles son los objetivos de la política social; sentar competencias de quién va a hacer qué en este proceso de articulación; determinar qué recursos tiene quién y cómo los obtiene, definitivamente son todos aspectos atingentes a la articulación, y que se dan de una manera conflictiva y negociadora.

Una vez que distinguimos la articulación como algo importante, entonces hay que buscar cómo interactúan esas estructuras, esas instituciones que se pretende articular en torno a determinados objetivos. Nos adentramos también entonces en un terreno complejo, porque hay que crear estructuras que permitan esa comunicación entre las instituciones. Es decir, se requieren estructuras interorganizativas que potencien positivamente esas interdependencias.

Todo aquello está un tanto subordinado a cuál ha sido el diagnóstico de los problemas del que se parte, y a cómo se han diseñado soluciones integradoras, para las cuales se necesita generar interdependencias explícitas entre los programas, entre las instituciones. Por lo demás, todo aquello implica un manejo de un gran volumen de información, que generalmente está dispersa, sobre beneficiarios y programas. Por ejemplo, para seleccionar beneficiarios tengo que estar en capacidad de manejar información que muchas veces no tiene la calidad adecuada, etc. Ése es también un reto muy importante para la articulación.

Todo esto no tiene lugar en una suerte de vacío político sino en un contexto democrático, que es en donde interesa la pregunta de la articulación. Hay determinaciones políticas generales muy fuertes que van a condicionar los resultados que se puedan obtener. Por ejemplo, las restricciones que tiene el poder ejecutivo en un Estado de Derecho debido a que existe una división de poderes; el horizonte temporal que tienen las legislaturas y la competencia partidaria en torno a ellas. Luego, cómo se articula la autonomía sectorial y la autonomía territorial en la descentralización, cómo se buscan escalas técnicas y económicas que sean pertinentes para los servicios y que no siempre coinciden con las distinciones administrativas.

Es muy interesante, considerar las experiencias descentralizadas y federativas en América latina. Pareciera ser que en un extremo está la experiencia argentina, donde el poder central tiene restricciones muy grandes en

relación con las autonomías que derivan del poder federal, y que incluso llegan hasta el poder municipal. Mientras tanto, en otros países, como Brasil, hay una articulación mucho mayor entre las directrices nacionales y las directrices de las diferentes instancias subnacionales de gobierno.

Prácticamente en todas las experiencias de descentralización de la región vemos la incapacidad de algunas distinciones administrativas subnacionales, sean éstas departamentos o municipalidades, en relación con la prestación o la organización de los servicios sociales. Entre otros aspectos, está en juego cómo buscar economías de escala para la prestación de servicios, cómo aglutinar recursos humanos que hagan posible una prestación adecuada de servicios, cómo lograr escalas técnicas y económicas que sean adecuadas y que no coincidan necesariamente con las distinciones administrativas de los países. Todo ello nuevamente nos remite al problema de la articulación.

Otra determinación política muy importante, se refiere a los rasgos que adquiere la combinación público/privada en la prestación de los servicios sociales. Por ejemplo, en el ámbito del aseguramiento, no es lo mismo si la combinación público o privada se rige por criterios de solidaridad o es una combinación público-privada dual, en la cual el sector público funciona con criterios de solidaridad y el sector privado con criterios de rentabilidad. Ambos casos implican diferentes exigencias en términos de articulación. Si se anhela una combinación público-privada solidaria, se requiere articular precisamente esa combinación.

Lo otro importante para la articulación es cuál es la coherencia fiscal del gasto social y los ajustes que pueden darse por equidad. Los problemas de equidad del gasto social se han vivido en muchos países. Tenemos las serias turbulencias financieras del caso de Brasil en cuanto a los recursos descentralizados, que se han ido encarando con las reformas en el ámbito de la salud y de la reforma previsional; también el caso extremo de Argentina, donde no existe siquiera una unidad monetaria válida para todo el país: si éstas son las condiciones, ¿cómo puede articularse una coherencia fiscal del gasto social?

El otro problema relacionado con el gasto social y la articulación es el tema de los ajustes por equidad. En el caso mexicano es debido al desigual desarrollo de los territorios. Luego, las transferencias fiscales, para ser adecuadas a las necesidades de la población deben estar sometidas a criterios selectivos.

Pues bien, teniendo en cuenta ese marco general de determinaciones políticas, vemos entonces que la articulación está muy interrelacionada con los principios que rigen la política social. Como vemos, son principios que no se pueden dar por un hecho, sino que son principios que deben ser consensuados, si es que se quiere que tengan eficacia práctica y que no sean producto de algunas elucubraciones tecnocráticas sin relevancia. Por ejemplo, desde hace muchos años en los ámbitos académicos y en otros, se habla sobre la necesidad de la articulación, la autoridad social y, sin embargo, son muy grandes los

entreveros para que aquello tenga lugar en la práctica, evidenciando el carácter político de la articulación y la dificultad de lograr consensos en torno a los principios de la política social que subyacen.

Por una parte, se discute habitualmente sobre el vínculo entre autoridad económica y autoridad social, sobre si se debieran constituir consejos económicos sociales conjuntos o si debieran ser dos autoridades en diálogo. En todo caso, todo aquello como problema de articulación entre la política económica y la política social, nos muestra con claridad que están en juego los principios de la política social: entonces, ¿va a ser la política social la ambulancia o un eje articulador?

Otro aspecto crítico se refiere a la relación entre políticas universales y políticas selectivas. Bastantes críticas han aludido al concepto de focalización. El concepto de focalización reduccionista, que se caracteriza por pretender un desmantelamiento de las políticas universales, se ha visto debilitado a lo largo de las dos últimas décadas incluso estudios en el propio seno del Banco Mundial han mostrado con claridad que los programas focalizados más efectivos de la región han sido justamente los que se han desarrollado como complemento de programas universales. De eso hay experiencias muy antiguas, desde la década del cuarenta en Chile y hacia delante. Por tanto, se requiere en aras de la equidad y de la eficacia de una acción complementaria, que plantea desafíos respecto de cómo articular los programas universales y los programas selectivos.

Por otro lado, si tengo como principio de la política social que los beneficiarios no son simplemente personas inermes que reciben una serie de derechos, sino que estos beneficiarios deben responder al recibir estos derechos aportando de alguna manera, eso también tiene implicaciones en términos de la articulación. Por ejemplo, un programa como la “beca-escuela” en Brasil implica determinar si el niño está asistiendo o no a la escuela: la coordinación está presente desde el diseño mismo del programa. O en el caso de Chile, donde el control de salud del niño es condición para recibir alimentos o subsidios monetarios: eso también implica una articulación. Por el contrario, la exigencia de articulación es distinta y disminuida cuando se entregan subsidios monetarios sin saber qué pasa luego con el beneficiario.

Otro principio de la política social con estas implicaciones articuladoras es el criterio de selectividad con que se definen los beneficiarios de los programas: si son criterios de selectividad individual o geográfica, si se usa un instrumento único de beneficiarios, o si se determina que por la heterogeneidad de las necesidades, tal vez lo más pertinente sean criterios de selección acordes al ámbito sectorial, como el estado nutricional o de salud. Eso naturalmente tiene implicaciones en términos de articulación.

Otro tema es, si se encara el problema de la pobreza tratando de combatir no sólo sus expresiones con programas asistencialistas o si se impugnan sus

causas: determinar cuáles son las capacidades y privaciones y no ofrecer simplemente una ayuda asistencialista, es determinante a la hora de ver cuáles programas se hacen y cómo se articulan.

Comentaré rápidamente dos problemas: el producto de la política social como eje articulador y la regulación. Estos productos, si es que queremos que haya relaciones complementarias entre los programas, nos ponen ante retos y exigencias particularmente complejas, justamente porque las prestaciones sociales brindan productos sumamente complejos: las prestaciones de salud en sus tres niveles y los programas educativos, nos muestran productos complejos y diversos, cuya prestación es fácilmente evaluable.

Son productos además, cuyos efectos actúan en variados horizontes temporales. Se alude a menudo al problema de cómo los rezagos educativos están haciendo penar cada día más a nuestras economías y, ni hablar, al bienestar de nuestra población. Pero justamente las reformas educativas tienen efectos más lentos que aquellos que se puedan introducir en otros campos. La temporalidad diversa nos dificulta entender esas relaciones complementarias que se deben tejer entre los programas para que tengan una perspectiva integradora que ataque las causas de los problemas sociales.

Por su parte, la regulación puede ser mirada también desde una perspectiva articuladora, sobre todo porque en la mayoría de los países se ha abierto la prestación de servicios a actores privados. Entonces, estamos generalmente ante un mix público/privado, ante una combinación que pone demandas en términos de la regulación. Porque no es lo mismo regular una prestación cuando el Estado es quien brinda ese servicio, a regular una prestación cuando en ella intervienen tanto actores públicos como privados. Entonces, la regulación me va a determinar cosas muy importantes, como la fijación de estándares de calidad, el costo de los servicios mediante tarifas o la garantía de calidad de estos servicios. Para eso, el Estado requiere de capacidades regulatorias fuertes que, lamentablemente, en la mayoría de nuestros países apenas están en ciernes.

Otro desglose de aspectos que son muy importantes de regular es la cobertura efectiva y transparente, la sanción de prácticas discriminatorias. En países donde hay una combinación público/privada en el ámbito de la salud y del aseguramiento, ¿cómo asegurar que los prestadores no hagan una selección de riesgo y de que entonces los enfermos crónicos, los que sufren enfermedades catastróficas, etc., no sean discriminados o excluidos por los entes prestadores? ¿Cómo garantizar la seguridad en el consumo? Porque muchas veces a los pacientes en los hospitales no se les da una atención adecuada, y muchas veces incluso arriesgan su propia vida debido a faltas de regulación en estos ámbitos.

Justamente por esta idea planteo que uno de los retos de la articulación es poder manejar un gran volumen de información dispersa, y muchas veces de

poca calidad sobre beneficiarios y programas. En estos términos, las nuevas técnicas de información y comunicación pueden ser un apoyo importante a esa articulación. Sin embargo, el uso de estas tecnologías requiere también, paradójicamente, interconectar las entidades que están en contacto con el ciudadano. Todo esto también requiere encarar la brecha digital, debido a que sabemos que en nuestros países el acceso de la población a las tecnologías de información y comunicación está sumamente estratificada por sectores sociales, pero las tecnologías en sí nos dan herramientas técnicas que hubieran sido insospechadas hace diez años. Poniendo nuevamente como ejemplo el programa “Beca-escuela” de Brasil, los recursos para que los niños permanezcan en la educación se transfieren a las madres mediante una tarjeta de cajero automático. Por una parte es ésta una manera mediante la cual se hace muy eficaz una prestación. Pero además, la tarjeta electrónica tiene también información sobre esa familia beneficiaria, y no sólo respecto del beneficio específico de la “beca-escuela”, sino también de todos los otros programas de la red social que está recibiendo esa familia.

En fin, está el potencial apoyo tecnológico que requiere, a su vez, superar la brecha digital y posibilitar una interconexión de los distintos beneficiarios que garantice una interacción a distancia y sostenida entre los ciudadanos y el Estado.

HACIA UNA NUEVA VISIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. DESMONTANDO MITOS

Bernardo Kliksberg *

América latina en conmoción

El *New York Times* llama la alarma en reciente nota especial de primera página sobre la delicada situación de América latina (Foro, 13/07/02). Señala que hay un descontento generalizado, que los “sueños económicos se han transformado en despidos y recesión”. Resalta que “millones están haciendo sentir sus voces... contra el experimento económico de la última década... Muchos creen que las reformas han enriquecido a funcionarios corruptos y a multinacionales de rostro desconocido y han fallado en mejorar sus vidas”. En similar dirección señalan Birdsall y De La Torre (2001): “Las encuestas de opinión pública a fines de los años noventas demostraron que los latinoamericanos sentían que sus economías no marchaban bien, que su calidad de vida era peor que la de generaciones anteriores y que la pobreza alcanzaba índices sin precedentes”. La CEPAL (2002) plantea que “la situación existente en 2002 pone claramente en evidencia la brecha surgida entre las expectativas del nuevo modelo económico aplicado en la región durante el decenio de 1990 y las perspectivas actuales de crecimiento”. Estima para el año 2002 una caída del producto bruto interno del 0,8%, una reducción de un 1,5% en las exportaciones y nuevas disminuciones en las inversiones externas. Mathews y Hakim (2001) describen la situación general en los siguientes términos: “a fines de los años noventas el futuro de América latina aparecía sombrío en razón de cuatro grandes problemas: crecimiento lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inseguridad personal”. Señalan que a lo largo de diez años los países “habían procurado aplicar con considerable vigor las diez políticas económicas que conforman el “Consenso de Washington”... pero los resultados estuvieron debajo de las expectativas y se hizo necesario un nuevo enfoque”.

Los análisis de muy diversas fuentes indican una América latina en pro-

* Bernardo Kliksberg es licenciado en Sociología y doctor en Ciencias Administrativas. Actualmente se desempeña como asesor de distintos organismos internacionales, como Naciones Unidas, OIT, y UNESCO, entre otros. Actualmente es coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social perteneciente al BID. Sus últimas obras: *Hacia una Economía con Rostro Humano* (Fondo de Cultura Económica); *Toward an Intelligent State* (ONU, las Press, New York); *Capital Social y Cultura. Claves del desarrollo* (Fondo de Cultura Económica).

funda conmoción. La evolución de los hechos ha generado fuertes protestas sociales en numerosos países de la región que toman formas diferentes de acuerdo a los contextos históricos. Sin embargo, existen al mismo tiempo datos esperanzadores: de acuerdo a las encuestas, a pesar de los graves problemas económicos, la gran mayoría de los latinoamericanos respalda firmemente el proceso de democratización emprendido por la región: en un mundo donde, sobre 190 países, sólo 82 son democráticos apareciendo América latina como una de las áreas del orbe con más avances en este campo. Los datos económicos críticos destruyeron buena parte de la "ilusión económica", pero no han doblegado la ilusión de la democracia. *Latínbarómetro* (2002) señala que lejos de caer en tentaciones autoritarias, en 14 países de la región el apoyo a la democracia creció a pesar de la crisis. Un caso muy significativo es el de Argentina: pese a los dramáticos quiebres económicos y sociales, el apoyo a la democracia creció en el último año. Un reclamo muy concreto parece surgir de estas tendencias, que los latinoamericanos, en amplias proporciones, no están pensando en dejar de lado la democracia, no están pidiendo menos democracia, sino más democracia. Una sociedad civil cada vez más articulada y activa está exigiendo real participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, transparencia, control social, profundizar la descentralización del Estado y metas semejantes.

Esa combinación, en una situación muy delicada, con la búsqueda afanosa de soluciones a través de la democracia, abre muy importantes posibilidades de acción para políticas renovadoras. Urge pensar en nuevas ideas en aspectos cruciales; entre ellos: cómo diseñar políticas económicas con rostro humano, cómo articular estrechamente las políticas económicas y las sociales, cómo mejorar la equidad en el continente más desigual de todo el planeta.

La política social es un actor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene una visión apropiada de su rol, se adoptan las políticas apropiadas y se gerencia con efectividad, su contribución puede ser fundamental. Si por el contrario la visión es errónea, y da lugar a políticas débiles y aisladas, el deterioro social seguirá aumentando con riesgos graves de implosión.

Este trabajo tiene por finalidad concentrarse en la situación social y en ciertas visiones de la política social de amplia circulación y fuerte influencia que es imprescindible revisar para avanzar, recorriendo para ello tres etapas sucesivas. En primer lugar, construye un cuadro básico de problemas sociales delicados que afronta la región; a continuación presenta mitos de amplia difusión, tratando de mostrar algunos de sus impactos regresivos sobre la política social; finalmente extrae algunas conclusiones hacia el futuro.

Algunas tendencias preocupantes en el campo social

La protesta social en crecimiento en América latina tiene bases muy concretas. Las tendencias observables llaman a una profunda inquietud e implican serias dificultades en aspectos claves de la vida cotidiana para grandes sectores de la población. Entre ellas se destacan las que se presentan resumidamente a continuación:

La pobreza crece

Según el Panorama Social de la CEPAL (2001) la población ubicada por debajo de la línea de la pobreza representaba el 41% de la población total de la región en 1980, cifra muy elevada en relación a los promedios del mundo desarrollado y de los países de desarrollo medio: Portugal, el país con más pobreza de la Unión Europea, tiene un 22% de población pobre. El porcentaje de pobreza latinoamericano empeoró en las dos últimas décadas y pasó a significar en 2000 el 44% de una población mucho mayor.

Los estimados nacionales indican que la pobreza tiene una alta presencia en toda la región con muy pocas excepciones. En Centroamérica son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 55% de los salvadoreños. Es pobre el 54% de la población peruana, más del 60% de la ecuatoriana, el 63% de la boliviana y se estima que más del 70% de la venezolana. En México es no menor al 40%. En la Argentina, ya más de la mitad del país (53%) es pobre y la calidad de la pobreza se ha deteriorado fuertemente. Los pobres extremos representan una proporción creciente de la pobreza total. Las cifras para los jóvenes son aun mucho peores (66,6%).

Sin trabajo

La encuesta Latinbarometro 2001 preguntó a los latinoamericanos cómo estaban en materia de trabajo: el 17% contestó que no tenían ningún trabajo y el 58% que se sentían inseguros respecto a sí podrían mantenerlo; tres de cada cuatro tienen importante dificultades de trabajo. Las cifras estadísticas testimonian la fragilidad del mercado laboral. Según los datos de la CEPAL, el total de desocupados pasó de 6 millones en 1980, a 17 millones en el 2000. Se estima que la tasa de desocupación abierta actual de la región supera el 9%. A ello se suma una tendencia alarmante. Ha crecido muy fuertemente la población empleada en la economía informal, en ocupaciones en su gran mayoría precarias: en 1980 representaba el 40% de la mano de obra no activa agrícola y en 2000 pasó a ser el 60% de la misma.

Particularmente aguda es la situación de los sectores más jóvenes de la fuerza de trabajo. Las tasas de desocupación abierta de los mismos, duplican en numerosos países las tasas de desocupación abierta general. Más de un 20% de la población joven está desocupada, lo que significa una exclusión social severa al inicio mismo de su vida productiva.

La crítica situación de la infancia

El discurso generalizado en América latina dice que los niños deben ser la primera prioridad, que la sociedad debe hacer todos los esfuerzos en protegerlos. No lo son. Las elevadas cifras de pobreza son aún mucho mayores en los niños, ya que mientras el promedio de pobreza se estima en un 44%, en los niños menores de cinco años de edad es del 58%, y del 57% de los niños de 6 a 12 años. Las expresiones de esa situación son muy crudas. Así, según los estimados de la OIT (2002), 22 millones de niños menores de 14 años trabajan obligados por la pobreza, en muchos casos en condiciones que afectan seriamente su salud y a costa de su educación. Por otra parte, uno de cada tres niños de la región está experimentando la más severa de las carencias, la desnutrición; se halla en situación de "alto riesgo alimentario". Como expresión última del desamparo de la infancia, crece en la región el número de niños viviendo en las calles, en la mayor desprotección y sujetos a los más graves peligros, entre ellos el asesinato por grupos de exterminio parapoliciales (con alta impunidad), según las evidencias de ideología sólo equiparable al nazismo. Investigaciones recientes del BID en Honduras indican que, al igual que en otras realidades, los niños de la calle aumentan. Se estiman actualmente en 20.000: el 60% sufre depresión y 6 de cada 100 optan por suicidarse. Han sido asesinados 1300 niños y jóvenes en los últimos cuatro años. Cesare de la Rocca (BID, 2002), director de un innovativo proyecto para abrirles alternativas en el Brasil (Axe de Salvador), dice precisando la situación, que en realidad no deberían llamarse niños de la calle, el problema no está en ellos. Resalta "no existen niños de la calle, sino niños fuera de la escuela, la familia y la comunidad", es la sociedad entera la que está fallando.

El derecho a la salud

El test más elemental del progreso social es asegurar al conjunto de la población el acceso al derecho humano primario, la salud. A pesar de grandes esfuerzos, las cifras latinoamericanas indican fuertes brechas entre regiones, sectores de la población, etnias, edades, y significativas carencias. Problemas básicos que los avances médicos permiten minimizar, siguen siendo de alta

frecuencia en los sectores pobres de la región. Así, según los datos de la Organización Panamericana de la Salud (2002) una de cada 130 madres muere durante el embarazo o el parto en América latina, 28 veces más que en los Estados Unidos, el 18% dan a luz sin asistencia médica de ningún tipo. Con progresos, las distancias entre países y estratos en mortalidad infantil son muy agudas. En Bolivia mueren 83 niños de cada 1000 antes de cumplir un año de edad, en Canadá sólo 5,7. La OPS estima que 190.000 niños mueren anualmente en la región por enfermedades prevenibles o controlables como las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias.

Estos datos están ligados a la baja cobertura: 218 millones de personas carecen de protección en salud, 100 millones no tienen acceso a servicios básicos de salud, 82 millones de niños no reciben las vacunas necesarias. Un elemento vital, el agua, está fuera del alcance de amplios sectores de los pobres: 160 millones de personas no tiene agua potable.

La promesa de la movilidad social

Una de los pilares de la democracia, es la visión de que es posible, en base al esfuerzo, mejorar la situación personal y familiar en la sociedad. Esa legítima aspiración está chocando en muchos países de la región con duras realidades inversas.

Las clases medias en lugar de ampliarse tienden a reducirse y resulta, para vastos sectores, muy difícil permanecer en ellas. El caso más dramático es el de la Argentina, donde se ha producido en corto tiempo la destrucción masiva de gruesos sectores de los estratos medios. Pero no es el único; con menores niveles de intensidad el deterioro se registra también en otros países. Las clases medias, potente motor de desarrollo, progreso tecnológico, creación de cultura, ávidas por educación, se hallan acorraladas históricamente por políticas que les han sido desfavorables, limitando sus posibilidades de desempeño micro o meso empresarial, el acceso al crédito o la tecnología y protecciones elementales.

En la Argentina esos procesos llevaron a que un país que tenía en 1960 un 53% de clase media, experimentara en los noventas (en sólo 10 años), la transformación de siete millones de personas, el 20% de su población de clase media, en "nuevos pobres"; los estratos medios significan actualmente menos del 25% de su población. Buscando sobrevivir, vastos sectores de clase media empobrecida han generado la economía de trueque. Otros registran a diario la basura, buscando desechos de alimentos y elementos para reciclar. La emigración que implica el desarraigo, pérdidas de lazos familiares vitales, la destrucción del capital social de la persona ha sido otro camino preferido para escapar de la falta de oportunidades. La pobreza y la nueva pobreza han alimentado una ola de inmigración sin precedentes.

La familia en riesgo

Hay una víctima silenciosa del aumento de la pobreza en la región, es una institución reconocida unánimemente como pilar de la sociedad, base del desarrollo personal, refugio afectivo, formadora de los valores básicos: la familia. Muchas familias no pueden resistir las penurias permanentes de los recursos más elementales, el desempleo prolongado, las amenazantes y cotidianas incertidumbres económicas, y se quiebran. Hoy más de una quinta parte de los hogares humildes de la región han quedado sólo con la madre al frente. Por otra parte ha aumentado fuertemente la tasa de renuencia de las parejas jóvenes a formar familia ante los signos de interrogación sobre trabajo, ingresos y vivienda. Las graves dificultades económicas tensan al máximo las familias no sólo humildes, sino también de los estratos medios. Se crean condiciones que favorecen, entre otros, una canalización extremadamente perversa: la violencia doméstica. Los estudios del BID (Buvinic, Morrison, Schifter, 1999) indican un fuerte aumento de los indicadores respectivos en la región. En ellos, entre un 30% y un 50% de las mujeres latinoamericanas (según el país en que viven) sufren de violencia psicológica en sus hogares y de un 10% a un 35%, violencia física. Influyen en ello causas múltiples pero claramente el stress socioeconómico feroz que hoy viven muchas familias incide significativamente en la situación.

Una sociedad cada vez más insegura

Los latinoamericanos están pagando muy caro el deterioro social. Uno de los costos más visibles y duros es el aumento incesante de los índices de criminalidad. El número de homicidios creció en un 40% en la década del noventa. Hay 30 homicidios por cada 100.000 habitantes por año, tasa que multiplica por seis la de los países de criminalidad moderada como los de Europa Occidental. Este aumento continuo de los índices, ha convertido a América latina en la segunda área geográfica con mayor criminalidad del planeta, después del Sahara Africano. En la encuesta Latinbarometro 2001, dos de cada cinco entrevistados dijeron que ellos o un miembro de su familia habían sido objeto de un delito en los últimos doce meses.

Los costos económicos de esta situación son muy elevados. Según los estudios del BID, Brasil gasta en fondos públicos y privados para seguridad el 10,3% de su PIB, lo que significa una cifra mayor al PIB anual de Chile. Colombia gasta en seguridad el 24,7% de su PIB y Perú el 5,3%.

La región es tentada continuamente a caer en un razonamiento "facilista" al respecto. La criminalidad se solucionaría con el aumento cada vez más intenso de la represión. Prominentes especialistas del tema como Louis Vacquant (2000), advierten sobre la ineficiencia y los riesgos de este camino. Analizando

los datos comparados internacionales no se observan correlaciones significativas, entre aumento de la población carcelaria y reducción de las tasas de criminalidad de mediano y largo plazo. La mera punición no toca las causas básicas que están generando el problema. En cambio, advierte Vacquant, puede llevar al final del camino a “criminalizar la pobreza”, a una opinión pública que empiece a ver como criminales en potencia a los pobres, y que en lugar de tratar de ayudarlos a salir de su situación, los aisle. Éste puede ser un escenario muy perverso en términos de perfil de sociedad, y sin salida.

La otra vía es buscar las causas profundas. Es posible encontrar correlaciones robustas entre la criminalidad latinoamericana y por lo menos tres variables. En primer lugar, parece altamente ligada a las altas tasas de desocupación juvenil antes mencionadas. La criminalidad de la región es de edades muy jóvenes. Un aumento real de oportunidades de integración laboral claramente incidiría sobre ella. Por otra parte, hay correlación fuerte entre criminalidad y familias desarticuladas. Un amplio estudio en EE.UU. (Whitehead, 1993) comprobó que el 70% de los jóvenes en centros de detención juvenil venían de familias con padre ausente. En Uruguay, Katzman (1997) encontró, investigando los menores internados en el Instituto Nacional del Menor, que sólo uno de cada tres formaba parte de una familia normal cuando se produjeron los hechos que llevaron a su detención. Los datos responden a una realidad, la familia es una institución fundamental para la internalización de valores morales que los alejen de las conductas delictivas. Su buen funcionamiento por ende incidirá de modo relevante en la prevención de las mismas. En tercer lugar, se observa una alta correlación entre criminalidad y niveles de educación. El ascenso de la escolaridad actúa como un poderoso preventor de la criminalidad.

El análisis de causas lleva en una dirección muy diferente al enfoque facilista. La clave para atacar este gravísimo problema estructuralmente está ligada a poner en marcha políticas que abran oportunidades para los jóvenes, protejan a la estructura familiar y eleven los niveles educativos.

La mayor desigualdad del globo

Existe unanimidad en los organismos internacionales, en que América es la región más inequitativa del orbe. Los datos disponibles testimonian esa situación. La estructura de distribución del ingreso es la más regresiva internacionalmente.

América latina es la región donde el 5% más rico recibe más que en ninguna otra, 25% del ingreso nacional, y el área en donde el 30% más pobre recibe menos, 7,5%. Tiene la mayor brecha social de todas las regiones. El 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces el del 10% más pobre.

La inequidad latinoamericana no sólo se presenta en el plano de la distribución de ingresos. Afecta otras áreas claves de la vida, como el acceso a activos productivos, el acceso al crédito, las posibilidades de educación, la salud y actualmente la integración al mundo de la informática¹.

La desigualdad de la región no es un problema más de la lista de problemas sociales enunciados. Todo indica que es una causa clave del no cumplimiento de la “promesa latinoamericana”. Cuando se pregunta como sucede con frecuencia por qué un continente con recursos naturales de excepcional riqueza, materias primas estratégicas en cantidad, fuentes de energía baratas, campos feraces, una buena ubicación geográfica, tiene indicadores sociales tan deprimentes, una de las razones principales parece hallarse en los impactos regresivos que implican las altas desigualdades. Una abundante literatura reciente da cuenta de ellos. Demuestra cómo, entre otros impactos, reducen la formación de ahorro nacional, estrechan los mercados impidiendo la producción en escala y el aprovechamiento de externalidades, permiten la formación de recursos humanos generando fuertes inequidades a su interior (así por ejemplo, los jefes de los hogares del 10% con mayores ingresos de la región tienen 12 años de escolaridad mientras que los del 30% más pobre tienen sólo 5 años), reducen los niveles de gobernabilidad, destruyen el clima de confianza interno y el capital social. La evidencia mundial comparada demuestra que la desigualdad es una traba formidable para un desarrollo sostenido. La “promesa latinoamericana” se ha estrellado contra ella.

Hora de encarar los mitos sobre la política social

¿Cómo atacar problemas tan graves como los presentados sumariamente, que significan la subutilización de buena parte de los recursos humanos de la región, minan la gobernabilidad y entran en colisión directa con los valores éticos en los que cree América latina, como la protección a los niños, la familia, oportunidades para los jóvenes y posibilidades de vida digna para todo ciudadano? La política social aparece como un instrumento central para enfrentarlos. Si los países de la región contaran con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, cogestionadas con la sociedad civil, participativas, transparentes, con altos standards de gerencia social, podrían transformarse en medios efectivos de movilización productiva, devolución de dignidad, e integración social. Sin embargo, ese camino está dificultado, entre otros planos, por diversos mitos.

Primer mito: la superfluidad de la política social

Un aura de ilegitimidad suele rodear la política social en la región. Sectores influyentes suelen presentar expresa o implícitamente la visión de que es una especie de “concesión forzosa” a la política. El mensaje transmitido es que los esfuerzos deberían concentrarse en el único camino real que sería el crecimiento económico. La política social sería una especie de “costo forzado” que con frecuencia distrae recursos de ese esfuerzo central. Esta visión ha sido algunas veces verbalizada sintéticamente con la afirmación: “la única política social es la política económica”.

Colocada en esa situación difícil, de deslegitimización continua, son limitadas las posibilidades de la política social. Debe ante todo argumentar permanentemente sobre su derecho a existir. Es natural que esa condición de debilidad institucional, sea la víctima fácil de recortes y ajustes, se le ubique en lugares secundarios de los organigramas y sus representantes no formen parte de los espacios en donde se toman las grandes decisiones macroeconómicas.

Los hechos indican que es un grave error considerar casi superflua a la política social. En primer lugar, la supuesta concesión política no es tal, hace a la esencia misma del funcionamiento de una democracia. La acción contra la pobreza es el primer reclamo según las encuestas de la ciudadanía latinoamericana que es, en una democracia, la real depositaria del poder. La ciudadanía quiere políticas sociales, agresivas, bien articuladas, bien gerenciadas, efectivas. Oírla no es hacerle una concesión, es respetar el sistema democrático.

Por otra parte, las experiencias de las últimas décadas en el mundo han demostrado que la política social es además de una respuesta a demandas legítimas, un aspecto fundamental de la acción para un desarrollo sostenible. El crecimiento económico es imprescindible y deben ponerse en él los máximos esfuerzos posibles, pero los hechos indican que solo no resuelve el problema de la pobreza. Uno de los mitos que han quedado en el camino es el del “derrame”. El supuesto de la visión económica convencional es que producido el crecimiento, se irá derramando hacia los desfavorecidos y los sacará de la pobreza. Las realidades han ido en otra dirección. Si una sociedad es muy desigual, como la latinoamericana, y sus políticas sociales débiles, aún logrando crecimiento, el mismo casi no permea a los sectores pobres. El Instituto de Investigaciones del Banco Mundial se pregunta en “La calidad del crecimiento” (2000) cómo se explica que países que han tenido similares tasas de crecimiento tienen, sin embargo, resultados muy distintos en cuanto a logros en el mejoramiento de la vida de la gente y en cuanto a la sustentabilidad de ese crecimiento; hay un gran tema de calidad del crecimiento. Es muy diferente un crecimiento que beneficia principalmente a unos pocos sectores, que concentra aún más las oportunidades y los ingresos, que se da sólo en algunos centros urbanos, que dificulta el desarrollo de las pymes y de otros

emprendimientos económicos de base, a un crecimiento que genera polos de desarrollo en todo el país, potencia al campo, mejora la equidad, impulsa la pequeña y mediana industria y difunde la tecnología. Es característico del primer tipo de crecimiento, “un crecimiento distorsionado”, el relegamiento de la política social: sólo existe para apagar grandes incendios. El segundo, el “crecimiento compartido”, tiene como un eje una política social que potencie a la población y aumente sus posibilidades de integración al modelo de crecimiento. La política social es una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable.

Segundo mito: la política social es un gasto

La terminología está totalmente difundida y afianzada. Cuando hablamos de lo social estamos hablando de un “gasto”, recursos que se consumen. Transmite una visión que refuerza la anterior: superflua y gasto. El lenguaje no es un punto menor, expresa con frecuencia concepciones subyacentes muy arraigadas.

A esta altura de la experiencia comparada sobre la política social, corresponde preguntarse: ¿es realmente un gasto?

La Organización Mundial de la Salud recogió el guante, en el campo de la salud. Convocó a una comisión de prominentes economistas y especialistas a analizar las relaciones entre salud y economía. El informe producido “Macroeconomía y salud” (2002) echa por tierra suposiciones generalizadas, y demuestra que asignar recursos para la salud, no es gastar sino invertir a altísimos niveles de retorno sobre la inversión. La Comisión indica que el mito dice que el crecimiento económico de por sí mejorará los niveles de salud; los esfuerzos deberían, por ende, concentrarse en el mismo. El análisis de la historia reciente muestra realidades diferentes. Examinando las economías más exitosas de los últimos 100 años se verifica que los hechos funcionaron a la inversa. Grandes mejoras en la salud pública y la nutrición estuvieron detrás de impresionantes despegues económicos como el del Sur de EE.UU., el rápido crecimiento de Japón a inicios del siglo xx y el progreso del sudeste asiático en 1950 y 1960. Fogel muestra estadísticamente que el aumento de las calorías disponibles (en países como Francia e Inglaterra) para los trabajadores en los últimos 200 años ha hecho una importante contribución al crecimiento del producto bruto per cápita. Diamond (2002) señala que las historias de éxito económico recientes, como Hong Kong, Mauritania, Malasia, Singapur y Taiwán, tienen algo en común: han invertido fuertemente en salud pública, y su producto bruto creció al descender la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida. Los buenos niveles de salud pública no son por tanto una consecuencia sino un prerrequisito para que una economía pueda crecer. Con una pobla-

ción con problemas de salud, el rendimiento educativo baja, se pierden muchos años de vida activa posible y se reducen los niveles de productividad.

Los datos informan que la asignación de recursos a la salud, forma típica del llamado gasto social, no es tal gasto, sino una inversión neta. Por otra parte la Comisión estima que tiene una tasa de retorno sobre la inversión de 6 a 1.

Múltiples análisis indican que la misma situación se observa en otra expresión básica del llamado gasto social: la educación. La educación es un fin en sí mismo en una sociedad democrática. Por otra parte, es un recurso económico decisivo en el escenario económico mundial actual. La calidad de las calificaciones de la población de un país determina aspectos fundamentales de su posibilidad de desarrollo y absorción de las nuevas tecnologías y de sus niveles de competitividad. Como lo señala Thurow (1996) hemos pasado a economías de "conocimiento intensivo". Las industrias de punta no están basadas en recursos naturales, ni en capital sino principalmente en conocimientos como sucede con las telecomunicaciones, la biotecnología, la microelectrónica y la informática. En esas condiciones destaca: "el conocimiento es la única fuente de ventajas relativas". La educación es la vía maestra para generar y poder utilizar conocimiento. La tasa de retorno sobre la inversión para las industrias que invierten en conocimiento y capacitación, duplica a la de las que concentran su inversión en planta y equipo. Lo mismo sucede en otros campos. Según los cálculos de UNICEF, un año más de escolaridad para las niñas en América latina podría reducir las tasas de mortalidad infantil en un nueve por mil. El incremento del capital educativo reduciría el embarazo adolescente, mejoraría la capacidad de manejo de la mujer en el período preparto y postparto, y su cultura para un desempeño nutricional adecuado.

La estrecha visión de la política social como gasto, debe dar paso a su rol real, asignar recursos a una política social eficientemente gestionada, significa invertir en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país. Ello es un fin en sí mismo y al mismo tiempo es la herramienta más poderosa de desarrollo que se conozca.

Tercer mito: es posible prescindir del Estado

A las características de superfluas y mero gasto con que se tiende a asociar la política social, se les suma con frecuencia una tercera: sería casi por naturaleza altamente ineficiente. Con ello se cierra un círculo que crea las condiciones para pensar como única alternativa en reemplazar las políticas sociales públicas por el mercado, en forma total o considerable. En América latina el razonamiento ha tomado con frecuencia el carácter de "profecía que se cumple a sí misma". Al plantear como punto de partida, la inutilidad del Estado, ha generado medidas que debilitaron fuertemente sus capacidades

institucionales, desarticularon organismos claves, propiciaron casi agresivamente el retiro del sector público de los más capaces, desjerarquizaron la función pública en el campo social como en otras áreas. Un Estado minado en sus bases organizativas ha cumplido en diversas realidades la profecía, significativamente se redujo su capacidad de operación real

Sin embargo, las exigencias de la realidad han ido por otro camino. Stiglitz (2002) retrata su propia experiencia sobre el tema en visión probablemente representativa de muchos otros especialistas del siguiente modo: "Yo había estudiado las fallas tanto del mercado como del Estado y no era tan ingenuo como para fantasear que el Estado podía resolver todas las fallas del mercado, ni tan bobo como para creer que los mercados resolvían por sí mismos todos los problemas sociales. La desigualdad, el paro, la contaminación, en esos el Estado debía asumir un rol importante". En la región más desigual del planeta, y con altos niveles de desocupación, el rol social de la política pública es estratégico. Así, enfrentar las desigualdades significa poner en marcha activa y bien gerenciadas políticas públicas que conviertan en hechos los lemas consensuales en la región: educación para todos, salud para todos, trabajo, a los que se pueden agregar hoy otros como: democratización del crédito, impulso a las pequeñas y medianas empresas y acceso universalizado a la informática y la Internet.

Según indica la experiencia, el mercado, que tiene un amplio potencial productivo pero al mismo tiempo el riesgo de graves fallas (como la sustitución de la competencia por los monopolios u oligopolios), no está en condiciones de dar respuesta a estas perentorias necesidades. Por ejemplo destacando sus limitaciones en el campo de la salud dice el Informe de la OMS sobre "Macroeconomía y Salud" (2001) que las enfermedades típicas de los pobres no interesan a los grandes laboratorios porque no son atractivas en términos de mercado. Así habiendo 2000 millones de personas con tuberculosis latente y 16 millones con ella, el último fármaco salió al mercado en 1967. Un estudio de la American Medical Association concluyó que entre 1975 y 1997 sólo aparecieron 13 fármacos nuevos contra las enfermedades tropicales (que afectan en su mayor parte a sectores humildes), la mitad de ellos, fruto de investigaciones veterinarias.

En el terreno de la educación, problemas muy delicados como la alta inequidad que significa que menos de un 20% de los niños de la región concurren a algún preescolar, instancia obligada de formación hoy en el mundo desarrollado, no tienen resolución de mercado porque en su gran mayoría son niños de familias sin recursos. Los no concurrentes no tienen posibilidades si no surgen de la política pública.

La ciudadanía capta claramente estas realidades. En la encuesta Latinbarometro 2001, al preguntar si el Estado no puede resolver ninguno de los problemas que identificaron, sólo el 6,6% de los entrevistados contestó que

piensa de ese modo. El 53,2% considera que puede resolver todos, la mayoría, o bastantes problemas. Hay una expectativa que ha crecido por las frustraciones por políticas públicas activas, particularmente en el campo social, que sean gerenciadas con eficiencia y transparencia.

¿Son posibles? Un prominente pensador gerencial, Henry Mintzberg señala en el *Harvard Business Review* (1996) que no entiende por qué no, que la ineficiencia no es exclusiva de ningún sector de la economía, que la idea de que el mejor gobierno es el no gobierno, ironiza, “es el gran experimento de economistas que nunca han tenido que gerenciar nada”.

Cuarto mito: el aporte de la sociedad civil es marginal

Así como se descalifica a la política social pública, el razonamiento circulante tiende a relativizar las posibilidades de aporte a la acción social de la sociedad civil. Transmite el mensaje de que dicho aporte es meritorio simbólicamente, pero equivale a caridad. No resuelve ningún problema relevante, y por ende, no merecería un apoyo especial.

Una visión, de cada vez más peso en los análisis sobre el desarrollo en nuestros días, la de capital social, pone muy en descubierto la regresividad de este mito. El capital social ha implicado poner en el foco del desarrollo factores poco considerados como la confianza interpersonal, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica y los valores éticos (Kliksberg, 2001). Las mediciones indican que estos factores tienen un peso directo en los desempeños macroeconómicos, productivos, políticos y sociales de los países. Entre otras expresiones del capital social se hallan el voluntariado, y la responsabilidad social de la empresa privada.

El voluntariado constituye actualmente, según las estadísticas la séptima economía del mundo en producto bruto. En diversos países desarrollados genera más del 5% del PIB, en bienes y servicios principalmente sociales. En países como Noruega, Suecia, Holanda, Israel, Canadá, EE.UU. y otros, una gigantesca red de organizaciones basadas en trabajo voluntario prestan una gama extensísima de servicios para los sectores más débiles de la población como los sin techo, los niños, la familia, los inmigrantes, los discapacitados y los mayores. La responsabilidad social empresarial empieza a ser evaluada en las mediciones de calidad de las empresas y han aparecido los primeros fondos de inversión que piden a los inversionistas comprar acciones sólo de las empresas con mejores índices de responsabilidad ciudadana.

El capital social, este capital formidable latente en una sociedad, que impregna al mismo tiempo de solidaridad la misma, marginado por el mito, debe ser rescatado, valorizado e impulsado.

Quinto mito: la descalificación de los pobres

El Banco Mundial realizó una encuesta en gran escala a los pobres del mundo, 40.000 pobres de 50 países, entre ellos varios de América latina; fueron indagados sobre sus percepciones de la pobreza (Banco Mundial, 2000). Explicaron que la pobreza no es sólo carencia de recursos básicos, destruye o erosiona las familias y causa daños psicológicos y afectivos. Enfatizaron que sobre todo es atentoria contra su dignidad como seres humanos. Una de sus vivencias centrales es la “mirada desvalorizante” que converge sobre ellos desde diferentes sectores de la sociedad. Se los ve como personas inferiores, casi subhumanas por su pobreza material. Ello afecta su autoestima y su dignidad.

Al ser interrogados sobre en que organizaciones confiaban, colocaron en primer lugar de su escala a las organizaciones de los mismos pobres. Uno de los elementos fundantes de ello es que allí los pobres realmente participan y recuperan su confianza en sí mismos y en su comunidad. Las recomendaciones de los investigadores son superar los moldes tradicionales de la política social e invertir en fortalecer las capacidades de organización de los pobres, mediante capacitación de sus líderes, infraestructuras para actividades societarias, desregulación jurídica y otros medios.

Frente al mito que desvaloriza a los pobres y se autocumple al profundizar a través de ello su exclusión, surge la posibilidad de una política activa de empoderamiento de sus comunidades y organizaciones. Como destaca Brown (2002), administrador general del PNUD, “una fuente central de la pobreza es la carencia de poder de los pobres”. El empoderamiento puede permitir que recuperen su “voz” sofocada por el mito.

La ética de la urgencia

Urge en América latina recuperar a plenitud la política social para dar la lucha contra los agudos niveles de pobreza que agobian a gran parte de la población, en un continente pletórico en riquezas potenciales.

Para ello será necesario superar mitos como los reseñados, y otros semejantes, muy vinculados a una visión cerradamente economicista y reduccionista del desarrollo de pocos resultados y que ha conducido a serios errores en diversos casos.

Actualmente, esa visión está en activo cuestionamiento internacional. Desde el paradigma de desarrollo humano de las Naciones Unidas, que propone un desarrollo cuyos avances se midan por indicadores que evidencien mejoramiento de aspectos sustanciales de la vida diaria de las mayorías, el ajuste con rostro humano de la UNICEF, las críticas desde diversos sectores al Consenso de Washington, hasta la concepción del desarrollo como crecimiento de la li-

bertad de Amartya Sen, múltiples aproximaciones expresan la necesidad de articular un desarrollo integral con equidad. Todas ellas dan un lugar estratégico a una política social activa y jerarquizada.

Frente a sus detractores, la necesidad de una política social vigorosa puede exhibir, junto a su carácter clave para un desarrollo sostenible, una legitimidad ética fundante. Ya los textos bíblicos, pilar de nuestra civilización, no sólo indican que la pobreza es un agravio a la dignidad del ser humano (creación de la divinidad), y que las grandes desigualdades atentan contra la moral básica, sino que además prescriben normas detalladas de política social. El Antiguo Testamento contiene, desde un sistema fiscal completo, para financiar la ayuda a los más débiles, el diezmo, regulaciones de la propiedad, protecciones al trabajador, orientaciones para la ayuda al otro, preceptos para asegurar se respete la dignidad de los pobres y multitud de normas semejantes. La voz de los Profetas se levanta en la Biblia para exigir “No habrá pobres entre vosotros”, (Deuteronomio, 15:4). No es una voz de oráculo, sino de exigencia moral. Está señalando: depende de Uds., de la comunidad organizada y de cada persona, eliminar la pobreza. Similar es el llamado del Nuevo Testamento.

Construir un modelo de desarrollo integral, productivo y equitativo, orientado por los valores éticos básicos, movilizar como uno de sus ejes una política social de nuevo cuño basada en alianzas entre políticas públicas, sociedad civil, y organizaciones de los desfavorecidos, instrumentada de modo descentralizado, transparente, y bien gerenciada, plantear la superación de la pobreza y la inequidad como prioridades fundamentales parece ser el gran desafío que tiene por delante este continente.

Por otro lado, hay otra consideración ética que debería acompañarnos, una “ética de la urgencia”. Muchos de los daños que causa la pobreza son irreversibles. Día a día, hay víctimas irrecuperables, madres que perecen al dar a luz, niños desnutridos cuyas capacidades neuronales son dañadas para siempre por el hambre, jóvenes sin oportunidades al borde del delito, familias destruidas por la pobreza; el campo social no admite postergaciones como otros. Esto ha sido ya marcado por el papa Juan Pablo II (1999): “el problema de la pobreza es algo urgente que no puede dejarse para mañana”.

América latina puede avanzar por esa vía u otra muy riesgosa, pero que también se insinúa en el horizonte. Es el último mito que este trabajo quiere poner a foco. Hay sectores de nuestras sociedades que sin intención, están empezando a perder sensibilidad frente a los males de la pobreza: acostumbrarse sin rebelión alguna al espectáculo de los niños viviendo en las calles, los ancianos abandonados, los jóvenes sin salida, a ver todo ello como una especie de hecho de la naturaleza, “como si lloviera”. Están perdiendo la capacidad de indignación ante la injusticia, uno de los dones centrales del ser humano. Recuperar esa capacidad será la base para dar la lucha por un desarrollo que incluya a todos.

Nota

- ¹ El autor analiza detalladamente las diferentes inequidades latinoamericanas, y su dinámica en Bernardo Kliksberg (2000). *Desigualdade na America Latina. O debate adiado*. UNESCO, Cortez Editora, Brasil.

Bibliografía

- Altman, Daniel (2002). "Small picture approach to a big problem, poverty". *The New York Times*, august 20.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *Informativo especial. Violencia doméstica*. Washington.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *Informe de progreso económico y social*. Washington.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002). *IDB Bulletins, Washington*, May 21, 2002.
- Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre, con Rachel Menezes (2001). *El disenso de Washington*.
- Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano. *Washington*.
- Brown, Mark (2002). *Presentación mundial del Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD*. Manila, 24 de julio.
- CEPAL (2002). *Conferencia de prensa de su director general, Ocampo, José Antonio*. Santiago de Chile, Agosto 1º.
- CEPAL (2001). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Diamond, Jared (2002). "Why we must feed the hands that could bite us". *The Washington Post*, january 13.
- Forero, Juan (2002). "Still poor, Latin Americans protest push for open markets". *The New York Times*, july 19.
- Juan Pablo II (1999). *Discurso en Elk, Polonia*, 8 de junio.
- Katzman, Ruben (1997) "Marginalidad e Integración Social en Uruguay". *Revista de la CEPAL*, agosto.
- Kliksberg, Bernardo (2002). *Falacias e mitos do desenvolvimento social*. UNESCO, Cortez Editora, Brasil. También puede verse sobre el tema del capital social Kliksberg Bernardo (2002). *Hacia una economía con rostro humano*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Latinbarometro (2002). *Encuesta 2002*. Santiago de Chile.
- Mathews, Jessica T. y Peter Hakim (2002). Prólogo al *Disenso de Washington*.
- Mintzberg, Henry (1996). "Managing government, governing management". *Harvard Business Review*, May, June.
- OIT (2002). *Informe Anual*. Ginebra.
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus. Buenos Aires.
- Thurow, Lester C. (1996). "Preparing students for the coming century". *The Washington Post*, April 7.
- Vacquant, Louis (2000) *Las cárceles de la miseria*. Editorial Manantial. Buenos Aires.
- Whitehead, Dafoe y Whitehead, B. (1993) "Don Quayle was right". *The Atlantic Monthly*, New York, April.
- World Bank (2000). *The quality of growth*. Washington.
- World Health Organization (2002). *Macroeconomics and health*. Ginebra.

POLÍTICAS SOCIALES Y GOBIERNOS LOCALES EN EL FEDERALISMO MEXICANO

Alicia Ziccardi *

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar el papel que desempeñan los gobiernos locales (municipales) en materia de políticas sociales en México al inicio del siglo XXI. En este sentido, debe decirse que este tema ha sido poco abordado en América latina porque las políticas sociales han estado concentradas, por lo general, en las instancias de los gobiernos centrales y/o estatales (provinciales) y sólo recientemente en algunos países (entre ellos México), comienzan a ser delegadas al municipio otorgándoles mayores competencias y recursos para el desarrollo de una acción pública estatal en el nivel local.

Se ha afirmado que con el proceso de globalización de la economía se produce una revalorización del papel de los gobiernos locales¹, en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales urbanas, pero cabe preguntarse en primer lugar ¿cuál es el papel de los gobiernos locales en las políticas sociales?

Brugué y Gomá (1998) señalan que el principal desafío de las políticas sociales que se sustentaron en un modelo de estado de bienestar en Europa, se coloca hoy en la construcción de una agenda compleja entre tres ámbitos de actuación: a) las políticas de promoción económica local; b) las políticas locales de bienestar social y c) las políticas urbanas y del territorio. Se trata de acciones públicas que implican pasar de una agenda simple a una compleja realizando un rediseño relacional de políticas sociales, es decir nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, sustentadas en nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial.

En el caso de América latina hemos señalado ya que los municipios no pueden ser sólo gestores de las nuevas políticas sociales, sino que deben asumir la política social convirtiéndola en política socio-económica, es decir, se

* Alicia Ziccardi es doctora en Economía por la UNAM, master en Sociología, Instituto de Investigaciones de Río de Janeiro, licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora titular "C" definitiva del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Coordinadora del área de Sociología Urbana y Regional, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Coordinadora del Grupo "Pobreza y políticas sociales" de CLACSO, 1999.

trata de pasar de la gestión de medios de vida limitados a la promoción del desarrollo humano sustentable y sostenible desde el ámbito local.

En el caso de México, aun en el contexto de un proceso de democratización política y fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos municipales tienen una agenda sumamente simple en materia de políticas sociales, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialistas (atención a la niñez, a la juventud, a los ancianos, a las mujeres).

Cabe preguntarse entonces ¿cuáles son los obstáculos que impiden que los gobiernos locales en México elaboren y transiten hacia agendas complejas e integradas de políticas socioeconómicas que permitan mejorar la situación en el empleo y calidad de vida de la ciudadanía?

En este sentido, tres son los ejes de análisis que debemos introducir para comprender la complejidad que prevalece en los procesos de gestión de las políticas sociales en México: a) las particularidades del federalismo mexicano como forma de organización político institucional, b) la descentralización como delegación de facultades y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, en el marco de la reforma del Estado y c) las capacidades de los gobiernos locales para generar una acción pública social.

I. El federalismo mexicano: su carácter centralista y presidencialista

Las políticas públicas y entre éstas las sociales, se diseñan y realizan en un conjunto de instituciones que forman parte del sistema político de un país. En el caso de México, este sistema es el federalismo, el cual es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial.

A pesar de las diferencias que existen entre los Estados federales, lo común es:

- La existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes, por lo general estatal y federal y no municipal.
- La subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado.
- El garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno (federal y estatal) sin que ningún poder esté por encima de otro.

Teóricamente se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal), en el que las entidades

locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades (Cfr. Ziccardi, A., 2000). Por ello, puede decirse que existen diferentes tipos de federalismo, coexistiendo con las más variadas formas de gobierno, tanto democráticos como autoritarios, algunas de las cuales son claramente opuestas a los principios antes enunciados, puesto que han generado centralismo, autoritarismo y/o presidencialismo². Esto último es lo que ha ocurrido en México a lo largo de su existencia como nación aunque en la actualidad existen fuertes tendencias para que esta forma de gobierno sea transformada.

Para ello se cuenta con el sustento legal contenido en la Constitución de la república, del 5 de febrero de 1917, la cual incorporó garantías y derechos sociales fundamentales sin que se modificasen los artículos relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno (art. 40 y 41). En la misma se legisló la actual división en 31 estados y el Distrito Federal, y se reconoció que le correspondía a la Suprema Corte reconocer y resolver los conflictos que se suscitaban entre los poderes de la nación, y entre la federación y los estados (art. 106). Pero si bien el federalismo es un pacto entre estados, la Constitución Mexicana en su artículo 115 reconoce que éstos adoptarán para su régimen interior “la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política y administrativa el *municipio libre*, otorgándole al mismo una serie de competencias y facultades que le permiten actuar directa o indirectamente en materia de políticas sociales”.

Durante más de setenta años el federalismo mexicano fue profundamente centralista y funcional a un régimen de partido único, presidencialista, en el que el Ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental. En los ochentas se inicia una apertura política y los partidos de oposición comienzan a disputar y ganar posiciones primero en los gobiernos municipales y luego en los estatales. Así, el Partido Acción Nacional (PAN) gana elecciones en importantes ciudades del norte del país y es el primer partido que logra por primera vez ganar el gobierno estatal de Baja California (1989), mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) triunfa en la capital de la república en 1997 y en 2000. Todo esto desencadena un proceso de acumulación de fuerzas de oposición que, sumado al desgaste del partido gobernante, llevan a que finalmente el 2 de julio de 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox, gane la presidencia de la república.

Actualmente, la federación mexicana está constituida por tres ámbitos de gobierno³: el federal, el estatal (conformado por 31 estados) y el municipal por 2429 municipios⁴. El Distrito Federal, la capital de la república tiene un régimen de gobierno especial. Aunque en teoría se trate de diferentes ámbitos de gobierno sin que exista una jerarquía entre ellos, ha prevalecido una forma centralista de gobernar desde el ejecutivo, la cual no sólo se daba entre la fede-

ración y los estados sino entre éstos y los municipios. Éste es aún su principal rasgo, porque si bien es cierto que el gobierno federal ha comenzado a traspasar funciones y recursos a los estados, esto ha sido muy lentamente y el mejor indicador es la forma como continúan ejerciéndose los recursos fiscales, lo cual según datos para el año 2000, corresponde al gobierno federal el 71,2%, a los gobiernos estatales el 23,7% y a los municipales el 5,1%.

Lo que interesa aquí enfatizar es que en los gobiernos locales, primero municipales y luego los estatales, es donde se inauguraron en México los procesos de alternancia política que permitieron avanzar en la transición democrática. Fue en el ámbito local donde se ejerció el juego político electoral democrático y donde se ensayaron las primeras experiencias innovadoras de administración pública local.

El ejercicio de gobierno entre estos tres ámbitos en general es sumamente complejo y lo es particularmente en materia de políticas sociales. Lejos de tratarse de un federalismo cooperativo, el gobierno federal fue un importante actor en la modernización del Estado, a la vez que ejerció una función compensatoria en las zonas más pobres o marginadas del país. Por otra parte, en las capitales estatales, donde coexisten las autoridades del gobierno estatal y municipal, es donde las relaciones intergubernamentales más se tensan porque es allí donde los límites de las competencias entre uno y otro ámbito no suelen ser claras, particularmente, cuando se trata de gobiernos de diferente partido político⁵.

En este sentido, debe recordarse que el control federal sobre el gasto social ha sido un componente fundamental del clientelismo político, en tanto intercambio de bienes y servicios básicos a cambio de votos. Por ello, la alternancia en el control del aparato de gobierno no garantiza que se pueda modificar, en el corto plazo, este componente central de la cultura política mexicana de la que son portadores tanto los políticos y los funcionarios, como los ciudadanos.

En el largo período que prevaleció el modelo de estado de bienestar (1950-1980) el papel de los gobiernos locales fue principalmente la creación de infraestructura social, mientras se confinó al gobierno central o federal el diseño y aplicación de las políticas sociales básicas universales, en materia de salud y educación, las cuales a partir de la década del 80 comenzaron a traspasarse sin mucho éxito a los gobiernos estatales. En el caso de la vivienda de interés social también desde los años setenta, fue una política controlada desde el gobierno federal a través de organismos de tipo tripartitos (gobierno, sindicatos y empresarios) y federales como FONAHPO, luego se crearon representaciones en las regiones y/o estados y en la actualidad existen organismos de nivel estatal y municipal.

Los programas de atención a la pobreza extrema, aunque focalizados y con diferentes variantes (PRONASOL PROGRESA, OPORTUNIDADES) siempre han estado en el ámbito federal y en la secretaria del ramo, SEDESOL, dependiendo

directamente del mismo presidente de la república; esto último se ha modificado en la administración actual al ser designado un representante de las ONG mexicanas al frente del mismo. Sin embargo, los gobiernos locales prácticamente no participan ni en el diseño ni en la implementación de estos programas, y su reiterado reclamo llevó a que se les traspasara un fondo municipal de recursos para infraestructura social, cuya modalidad se analizará más adelante.

Ahora la SEDESOL en 2002 posee una agenda compuesta de un amplio y diversificado número de programas, mientras que la agenda de los estados y los municipios es extremadamente simple, de creación de infraestructuras y débiles políticas comunitarias. Se puede advertir que los montos más elevados se destinan a políticas destinadas a atender las demandas de los pueblos indios, así como la generación de empleo temporal y las oportunidades productivas siguiendo en importancia los programas de ahorro y subsidios a la vivienda, la distribución de alimentos (tortilla y leche).

La secretaría del ramo, al inicio de la administración expresó su intención de reducir el número de programas, lo cual sólo se logró parcialmente, pero continúa siendo una política social extremadamente centralizada. Un análisis del gasto ejercido para disminuir la pobreza indica que el 66% de los recursos están concentrados en el gobierno federal, mientras que el 8% es ejercido por los estados y el 26% por los municipios, esto último como consecuencia de los recursos que se les traspasa a través del ramo 33, los cuales se dirigen principalmente a la creación de infraestructura social.

Los gobiernos locales cumplen una doble función de administración urbana y gobierno político. La primera se ocupa precisamente de la creación y dotación de un conjunto de bienes y/o servicios sociales que forman parte de las políticas sociales. En gran medida la calidad de vida de las ciudades está directamente relacionada con esta función del gobierno local pero precisamente, en el cumplimiento de estas funciones es donde los criterios de administración se han subordinado muchas veces a los políticos. Los funcionarios son reclutados cada tres años en función de lealtades personales y/o políticas y no de capacidades profesionales para desempeñar las funciones del puesto. Los regidores, los miembros del cabildo, actúan como gestores de las demandas de la ciudadanía ante las diferentes instancias de gobierno local, sin que necesariamente tengan resultados exitosos y expresando muchas veces la división y los tiempos diferentes que existen entre administración y política en el ejercicio de gobierno.

Sin duda, la nueva geografía política que sustenta la democracia mexicana exige una redefinición del federalismo centralista que prevaleció en el país, en particular, requiere avanzar en un nuevo federalismo fiscal y social que permita a los gobiernos locales disponer no sólo de mayores recursos sino de más autonomía y de mejores capacidades en el ejercicio de la gestión local.

II. La reforma del Estado: la desconcentración de actividades y recursos

Las demandas de un auténtico federalismo provienen de los estados y municipios del país, mientras que desde el gobierno federal se ha incluido en la agenda gubernamental, desde hace por lo menos dos décadas, la descentralización administrativa, la cual justamente se inició con la descentralización hacia las entidades del país de dos de las más importantes políticas sociales: salud y educación.

Por otra parte, en México se impulsó también una política de desconcentración industrial y poblacional que comenzó a revertir la tendencia a la concentración excesiva de la inversión pública federal en las tres grandes áreas metropolitanas del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Con ello, se intentaba cambiar una situación de excesiva centralidad burocrática y administrativa en unas pocas ciudades del país, a favor de más de un centenar de ciudades medias hacia donde se canalizó una importante inversión de recursos para la creación de equipamientos e infraestructuras, a través de programas específicos.

Sin embargo, en el año 2002 persiste no sólo la concentración funcional de los recursos en el gobierno federal, sino también la concentración territorial de los mismos. El gasto presupuestado contempla que las participaciones federales de dos entidades, el Distrito Federal (11,5%) y el Estado de México (12,4%) concentran poco menos de una cuarta parte de los recursos y ocho entidades recibirán el 53,8% del total de las participaciones (se agregan a aquellos dos: Veracruz, 6,5%; Jalisco 6,1%; Tabasco 5,2%, Nuevo León 4,3%, Puebla 4,0% y Guanajuato 3,9%). Es decir, solamente poco más de la mitad se distribuye entre los 24 estados restantes.

En cuanto a las políticas sociales, en particular las de atención a la pobreza siempre estuvieron concentradas en el gobierno federal. Así, con las políticas de ajuste del gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) se incrementó el número de mexicanos en situación de pobreza, lo cual llevó a que el gobierno federal implementase un centralizado y ambicioso programa denominado: Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual fue una de las experiencias más estudiadas y criticadas en el país por su carácter clientelar y político. Precisamente, una de las más fuertes críticas provino de los presidentes municipales, tanto del partido gobernante como de la oposición, los cuales manifestaron masivamente su oposición a una acción de gobierno que creaba una estructura de gobierno paralela para la distribución de recursos gubernamentales.

En las siguientes administraciones se descentralizaron mayores recursos a los estados y municipios (ramos 26 y 33 del presupuesto de la federación). Pero aún así, la SEDESOL sigue controlando el principal programa de atención a la pobreza PROGRESA, el cual reemplazó al PRONASOL aunque con diferentes modalidades de operación y muchos menos recursos. A partir de 2002, este

programa se denomina OPORTUNIDADES e introduce algunas variantes respecto al anterior en materia de otorgamiento de créditos, apoyo a actividades productivas y acción en el ámbito urbano.

A pesar de todo, los presidentes municipales consideran que estos cambios han sido fundamentales para mejorar las finanzas públicas, en particular para atender las demandas de las comunidades pobres, creando infraestructura social básica (agua potable, alcantarillado y electricidad).

En 1997 el presupuesto del Ramo 26 se estructuró en dos fondos:

Fondo de Desarrollo Social Municipal con una asignación de 65% de los recursos del ramo destinado al financiamiento de obras de atención a la pobreza con impacto local y que se transfiere a los municipios.

Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, orientado a financiar la continuación de obras en proceso, acciones prioritarias para el desarrollo de los estados, programas especiales de índole social, el programa de empleo temporal y otros que crearan empleos; al mismo se destinó el 35% de la asignación del ramo.

Para el ejercicio de 1998, los partidos de oposición exigieron mayores recursos, más autonomía de gestión de los municipios y una mejor fórmula para asignar los recursos a los estados y municipios. El desenlace en el Congreso de la nación fue atender en gran parte las demandas y crear el Ramo 33.

El Ramo 33 se formó con recursos de los ramos 26 (combate a la pobreza), 25 (educación) y 23 (partida del presidente), 29 (saneamiento financiero), 04 (seguridad pública) y 23 (coordinación hacendaria) y originalmente estuvo constituido por cinco fondos. Actualmente, en 2002, está integrado por siete: *a*) Fondo de aportaciones para la educación básica y normal; *b*) Fondo de aportaciones para los servicios de salud; *c*) Fondo de aportaciones para la infraestructura social, que se divide a su vez en estatal y municipal; *d*) Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal, *e*) Fondo de aportaciones múltiples, *f*) fondo de aportaciones para la educación tecnológica y *g*) de adultos y fondo para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

En el año 2002, el 81% de estos recursos se traspasarán a los estados, principalmente para cumplir con funciones de educación básica y normal (63%). También a los estados se les traspasa el 12% para servicios de salud. A los municipios les corresponde recibir y ejercer sólo el 19% de los mismos que corresponden a los fondos de infraestructura social municipal (9%) y fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones del D.F. (10%). Los recursos del FAISM sólo pueden aplicarse a agua potable y alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación rural, urbanización municipal, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Lo que no está claro es por qué se incluyen en este

ramo los recursos destinados a seguridad pública, rubro que no es propio de la política social. Nuevamente y no obstante que las autoridades locales han expresado reiteradamente los problemas que ocasiona el etiquetamiento de los recursos, tampoco ahora estarán exentos de esto ni de ser supervisados por la Federación. De todas formas, estos recursos suelen ser montos considerablemente elevados y los municipios muchas veces enfrentan grandes dificultades para ejercerlos.

Por otra parte, los fondos de "aportaciones" a los gobiernos estatales y municipales que constituyen este ramo implicaron la creación de un nuevo marco jurídico para regular egresos federales, dentro de la Ley de Coordinación Fiscal. Esto tuvo efectos en el ejercicio del federalismo ya que los estados pueden reglamentarlos y determinar la normatividad y el acceso de los recursos de los municipios, lo que ha dado origen a nuevos conflictos esta vez entre los gobiernos estatales y los municipales. Así, la forma de operación de estos recursos dio origen a un nuevo tipo de controversia constitucional, entre los municipios y los estados, la cual fue promovida inicialmente por los municipios panistas del estado de Puebla en contra del gobierno estatal, la cual se dirimió en la Suprema Corte de Justicia a favor del gobierno del estado de origen priista.

La forma de operación es el Convenio de Desarrollo Social firmado entre la federación, los estados y municipios, el cual otorga mayor poder a los estados que a los municipios por la forma como opera, ya que los recursos los recibe el estado, aunque debe traspasarlos a los municipios. Cabe mencionar también que para ejercer estos recursos se ideó la figura de los Consejos de Desarrollo Municipal como órganos de coordinación de toma de decisiones en los cuales participa la ciudadanía y a los que se hará referencia posteriormente. El no transparentar los estados los montos recibidos, ha ocasionado que los municipios interpusieran recursos legales ante la Secretaría de Desarrollo Social en contra de los gobiernos estatales⁶.

Sin duda, el ramo 33 ha incrementado sustancialmente los ingresos municipales. Según la Encuesta SEDESOL-INEGI 2000 estos recursos representaron para los municipios, en 1999, el 43,11% de los ingresos percibidos, mientras que las participaciones federales representaron el 37,86%. Esto ha permitido que se realizaran muchas obras en las comunidades locales, principalmente de urbanización municipal y agua potable y alcantarillado, así como de creación de infraestructura básica educativa y mejoramiento de caminos rurales entre otras. Pero esta misma fuente indica que entre los principales problemas institucionales que se presentan para el ejercicio del FAISM se encuentra el atraso de los municipios para recibir los recursos de parte del Estado.

III. Competencias, capacidades locales y déficit institucional

El desarrollo institucional es visto actualmente como un requisito del desarrollo económico y de la democratización social y política. Sin duda, es en el ámbito municipal donde parece más necesario emprender un conjunto de tareas de rediseño y fortalecimiento institucional. En este sentido, conviene comenzar confrontando las competencias que la Constitución otorga al municipio con las capacidades que efectivamente poseen y con las funciones que debieran ser incorporadas a la acción local.

El municipio según lo establecido en la Constitución de la república, es un ámbito de gobierno que reúne las siguientes características: a) personalidad jurídica propia, b) patrimonio propio, c) no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del Estado, d) administra libremente su hacienda, e) tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales y f) su gobierno es electo popularmente. Por otra parte, el municipio tiene amplias facultades para actuar en relación con el control del uso del suelo y la planeación territorial y ambiental, suministrar servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillado, recolección de basura, mercados, etc.). También el artículo 115 prevé la coordinación entre municipios de una determinada región e inclusive entre entidades vecinas, en particular cuando forman parte de un área metropolitana.

Sin embargo, varios estudios han demostrado que la gran mayoría de los municipios del país presentan un déficit institucional relacionado con:

- Un diseño institucional obsoleto cuyos cuadros se renuevan cada tres años.
- Fuerte dependencia de los ingresos con las participaciones federales y las grandes limitaciones para generar recursos propios.
- Personal sin calificación profesional adecuada.
- Una gran proporción de los municipios dispone de computadoras pero no de Internet por carecer de teléfonos.
- Políticas públicas locales sectoriales con falta de articulación entre sí que expresa falta de coordinación institucional.
- Ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local aún cuando uno de los principales problemas es el desempleo.
- Formas de participación ciudadana subordinadas y/o formales lo cual se corresponde con la apatía y desinterés de gran parte de la ciudadanía.
- Atención ineficiente de las demandas ciudadanas.

Por ello se ha iniciado ya, aunque muy lentamente, un proceso de rediseño institucional para que el municipio actúe con criterios de eficiencia administrativa y democracia política. Nosotros consideramos que más allá de las dis-

tinciones y de su diversidad, el gobierno municipal debe cumplir con seis funciones básicas del gobierno local:

- La promoción de un desarrollo económico sustentable
- El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.
- La preservación de la identidad cultural y étnica.
- La conservación del patrimonio histórico.
- El suministro de los servicios públicos básicos.
- La promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local (Cfr. Ziccardi, Alicia, 2000).

Todas estas funciones forman parte de las políticas socio-económicas y ambientales de nivel local que deben diseñarse de manera integral⁷ y para ello es necesario otorgarle al municipio competitividad institucional. Por otra parte, algunas de estas funciones han sido incorporadas en las reformas municipales que se llevaron a cabo en los estados del país entre 1999 y el 2002, para adecuar las constituciones locales a las modificaciones introducidas al art. 115 constitucional, rebasando en algunos casos los parámetros de la reforma federal (Guillén, T y Ziccardi, A, 2002).

Sin duda para cumplir las mismas el municipio debe transformar sus políticas sociales, restringidas hoy al ámbito de la creación de la infraestructura social básica, a una política social compleja que contribuya a mejorar la calidad de vida y las formas de convivencia social. La desconcentración de recursos ha mejorado sustancialmente las finanzas de los municipios, particularmente aquellos que registran altos niveles de población viviendo en situación de pobreza. Sin embargo, por un lado los recursos están etiquetados y por otro, existen fuertes limitaciones en la gestión y administración local para emprender una política económica y social integrada.

Se ha dicho ya que muchos municipios no pueden asumir la gestión de una política social de manera autónoma, pero muchos otros sí pueden hacer esto y muchas otras acciones de beneficio comunitario y, sin embargo, el gobierno federal y/o estatal no siempre lo facilita. Varios estudios de caso han demostrado la diferenciada capacidad receptora de los gobiernos locales estudiados, se han centrado en experiencias exitosas y han puntualizado dónde se localizan los obstáculos. Se ha considerado la gestión administrativa, los recursos humanos, la eficacia y la eficiencia de la acción estatal, las potencialidades de la participación ciudadana y/o de los Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o los Consejos de Desarrollo Social Municipal⁸. También se trabaja en el campo de la evaluación del desempeño de los gobiernos locales con indicadores que intentan medir diferentes dimensiones de la gestión administrativa y la gobernabilidad en el nivel local⁹. En fin, hay muchas experiencias y varios trabajos de investigación social que las han evaluado las

capacidades institucionales diferenciadas que existen en los municipios del país, los cuales pueden recuperarse en el diseño y ejecución de las políticas sociales para avanzar en su descentralización.

En relación con los recursos del Ramo 33, es importante señalar que más allá de los montos que distribuye el FAISM, su forma de operación implica modificar los tradicionales esquemas de asignación del gasto en el nivel local. Por un lado, en la mayoría de los municipios, en un total de 1860, se informa a la ciudadanía sobre la disponibilidad de recursos y/o se decide su aplicación en asambleas comunitarias, o reuniones.

Por otro, implica la actuación de formas de participación ciudadana institucionalizadas. Precisamente, esto quedó reglamentado en los recursos del Ramo 33 con la idea de que su asignación depende de decisiones y prioridades que establezca el gobierno actuando corresponsablemente con diferentes instancias tales como el COPLADEMUN, el Consejo de Desarrollo Municipal, el Consejo de Participación Ciudadana.

Sin embargo, según la Encuesta de Desarrollo Institucional Local realizada por INDESOL-INEGI 2000, muchos de los Consejos de Desarrollo Municipal no cumplen las funciones que se les asignan y también en una buena proporción de éstos se advierte desinterés y apatía. Es decir, puede promoverse el reconocimiento de las asociaciones voluntarias, como un componente del capital social que puede contribuir a mejorar la calidad de vida. Sin embargo, debe reconocerse que las prácticas que han prevalecido en estas organizaciones han sido muchas veces muy poco democráticas y no dan lugar a la cooperación y la solidaridad, es decir su sola existencia no garantiza que jueguen el rol que se le atribuye teóricamente por lo que debe trabajarse en un diseño participativo original en el nivel local.

Sin duda es el momento de iniciar una nueva etapa en materia de diseño y gestión de políticas sociales, deberán delegarse mayores responsabilidades a los gobiernos y a la comunidad local para que sean éstos quienes los potencien con su trabajo y con el control social que pueden ejercer en su territorio. Existe ya una amplia experiencia en el país, la misma debe ser evaluada a fin de corregir los errores y formular una política social compleja, innovadora, eficaz y promotora de la participación social compleja para mejorar sustancialmente las condiciones de vida y la convivencia social de la mayoría de los mexicanos.

Algunas consideraciones finales

Hemos enfatizado que las políticas sociales se enmarcan en un conjunto complejo de relaciones intergubernamentales propias de un federalismo que lejos de ser cooperativo ha sido marcadamente centralista, sin embargo lentamente ha comenzado a transformarse transfiriendo recursos, funciones y po-

der desde el gobierno central a los estados y municipios en un contexto de consolidación de la democracia.

La agenda de la agencia del gobierno federal encargada de atender la cuestión social, la Secretaría de Desarrollo Social, presenta a primera vista una agenda compleja contenida en un gran número y variedad de programas tanto de distribución de medios de vida como de desarrollo humano. Sin embargo no puede considerarse que se impulse una política socio-económica porque estos programas no se integran de manera relacional en el territorio y la sociedad local, ni necesariamente promueven relaciones solidarias y/o integradoras de la ciudadanía aunque actúen en el nivel local.

Por otra parte, no se advierte aún que exista en los gobiernos locales la intención de diseñar y realizar políticas socio-económicas, tal como se han definido en este trabajo. Las mismas en el mejor de los casos se orientan a implementar acciones de política urbana, suelo y vivienda, pero la promoción del desarrollo económico generador de empleo no es una misión que hayan asumido los gobiernos locales como propia, a pesar de que el problema del desempleo es considerado como uno de los más graves en los municipios. Sus limitadas capacidades institucionales se concentran en cumplir con las funciones que se le asigna constitucionalmente a este ámbito de gobierno, las cuales están relacionadas con la provisión de infraestructura básica y el otorgamiento de permisos sobre usos del suelo, incluidos los necesarios para desarrollar actividades económicas.

Los municipios mexicanos, aun de las grandes ciudades, no asumen por lo general la promoción del desarrollo económico y por ende de la generación de empleos, que en un mundo globalizado les cabe a los gobiernos locales ofreciendo condiciones de competitividad de acuerdo a la vocación económica de su territorio. Tampoco promueven ampliamente el fortalecimiento de la economía popular u otras formas de actividades productivas sustentadas en experiencias organizativas y solidarias aunque en muchos casos se ven rebasados por el crecimiento de las actividades económicas informales en su territorio (ej: comercio ambulante), con todos los efectos económicos, sociales y urbanos que ello genera.

Por todo ello deben fortalecerse las capacidades institucionales locales y construirse nuevas relaciones entre la federación, el Estado, el municipio que permitan incrementar los alcances de una acción social del Estado que fortalezca el federalismo y permita disminuir la desigualdad social.

Notas

- ¹ Véase Castells, Manuel, (1997); Castells y Borja, 1997; Bodemer, K, Coraggio JL y Ziccardi, (1999).
- ² En América latina el federalismo no fue disfuncional a las dictaduras del siglo xx

- ni se alteró sustancialmente en los procesos de transición democrática que desde la década de los ochenta se registran varios países de AL (México, Chile, Argentina, Brasil).
- ³ El municipio fue reconocido como ámbito de gobierno a partir de las modificaciones introducidas al artículo Constitucional 115 en junio de 1999, hasta entonces era una instancia de carácter administrativo.
 - ⁴ Entre 1995 y el 2002 se crearon 33 municipios. En contrapartida, no se registran experiencias de desaparición de municipios.
 - ⁵ En el caso del D.F. donde están asentados al mismo tiempo el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México, a pesar de los pronósticos, desde 1997, en que la ciudadanía eligió por primera vez al jefe de gobierno de la ciudad, las relaciones han sido hasta ahora bastante armoniosas.
 - ⁶ Debe recordarse que la primera controversia constitucional que interpuso un municipio contra la federación fue la de Tijuana, por uso de los recursos de PRONASOL por parte de la SEDESOL.
 - ⁷ Véase URBARED www.urbared.ungs.edu.ar.
 - ⁸ Véase Cabrero (1996); Guillén (1996); Ziccardi (1996); Merino (1994).
 - ⁹ Ziccardi, 1998; Ramírez, 1998. Véase en cedemun.gob.mx, el Programa «Desde lo local».

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), "El federalismo mexicano funcionamiento y tareas pendientes", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IISUNAM, México, pp. 3-37.
- Alonso Lujambio (1995) *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, México.
- Alvarado, Arturo (1996), "Los gobernadores y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IISUNAM, México, pp. 39-71.
- Bodemer, K, Coraggio JL y Ziccardi (1999), *Las Políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*. Documento Base Lanzamiento Red URBA-AL n 5, Montevideo.
- Brugué Quim y Gomá Ricard (1998), "Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional" en Brugué y Gomá, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona. pp 25-56.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE, Miguel Angel Porrúa, México, 630 pp.
- Carrillo, Fernando (ed), (2001). *Democracia en Déficit, gobernabilidad y desarrollo en América latina y el Caribe*, BID, Washington, EUA. 338 pp.
- Castells, Manuel (1997) *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, tres tomos, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coord.), (2000), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Coord. de Humanidades, Fac. de Economía e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 813 pp.
- Gadsden Carrasco, Carlos et all (1995), *Memoria del Foro Nacional Hacia un auténtico federalismo*, Guadalajara 29 al 30 de marzo, México.

- Giner Salvador y Sarasa, Sebastián (1997), *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona, 251pp.
- Guillén, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Angel Porrúa, México, 223 pp.
- Guillén, Tonatiuh y Ziccardi (coord.), (2002), *La reforma municipal en los estados de la república*, IISUNAM, El Colegio de la Frontera, México (en prensa).
- Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comp.), (2000), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BIB, FCE, Fundación F. Herrera y Universidad de Maryland, Buenos Aires. 398 pp.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi Alicia (2000). "Los límites de la descentralización" en Cordera, R y Ziccardi, A, (coord.), (2000), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Coord. de Humanidades, Fac. de Economía e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Ed. Miguel Angel Porrúa. México.
- Merino, Mauricio (coord.), (1994), *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México, 300 pp.
- Ziccardi, Alicia (coord.), (1996), *La tarea de gobernar; gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IISUNAM-Miguel Angel Porrúa, México, 402 pp.
- Ziccardi, Alicia (2000), *Municipio y región*, Cuaderno de Debate, IISUNAM, CIDE, CESEM, CERE, México.
- Ziccardi, Alicia (2000), a "Federalismo" en Baca, L. et all. *Léxico de la Política*, FCE, CONACYT, FLACSO, México.
- Ziccardi, Alicia (2001), "La cuestión social y las ciudades" en Ziccardi, Alicia (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, CLACSO, AISDI, FLACSO, Buenos Aires.

**EXPERIENCIA EUROPEA EN LA REFORMULACIÓN
DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Gosta Esping-Andersen / Rosalía Cortés

UNA BREVE INTRODUCCIÓN AL TRABAJO DE GOSTA ESPING-ANDERSEN

Rosalía Cortés *

El trabajo de Esping Andersen forma parte de una corriente de investigación que ha comenzado a explorar el carácter específico de los Estados de Bienestar desde una perspectiva comparativa. Con esa mirada este autor ha desarrollado uno de los conjuntos de indicadores más sofisticados y precisos para caracterizar tres dimensiones de fenómenos: por una parte, los atributos principales de los sistemas de bienestar europeos de la posguerra; por otra, las diferencias entre las modalidades de intervención social del Estado, que le han permitido en su trabajo de 1990¹, clasificar los estilos de política pública social que prevalecieron en los países altamente industrializados de Europa hasta la crisis del petróleo, a mediados de los setentas; y finalmente, las transformaciones que la transición a la sociedad post-industrial provocaron en las modalidades de posguerra de provisión de políticas sociales.

En su análisis, y con el propósito de resaltar las diferencias entre modelos de políticas públicas sociales, Esping-Andersen introduce la noción de régimen de bienestar, que designa la particular configuración de instituciones que proveen protección social. El concepto de régimen de bienestar no se restringe a la política pública social, ya que hace referencia a cómo distintos órdenes de instituciones (las públicas, las privadas, como la familia, y el mercado de trabajo) moldean las oportunidades y las condiciones de vida de la población. Argumenta en esta dirección, que el bienestar de una sociedad depende de la combinación de los insumos que provienen de tres factores:

- las políticas públicas sociales;
- el mercado de trabajo;
- la familia.

Las instituciones públicas, a través de instrumentos específicos, inciden sobre la distribución de los recursos estatales, y definen los derechos, atribuciones y responsabilidades de los ciudadanos; en particular, a través de los sistemas de transferencias de ingresos, y de las políticas dirigidas al mercado

* Rosalía Cortés es socióloga egresada de la Universidad de Buenos Aires. Master en Desarrollo Económico, egresada del Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Holanda, 1979. Además es consultora Mercado de Trabajo y Pobreza, INDEC-Banco Mundial. Consultora de proyectos Banco Mundial. Miembro de la carrera de investigador científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

de trabajo. El más relevante entre los primeros sería el gasto en seguridad social, que incluye una gama amplia de beneficios: el seguro de desempleo, el derecho a beneficios por enfermedad y las jubilaciones. Estas políticas efectivamente afectan el nivel de vida de la población, y lo que destaca Esping-Andersen es que el nivel y la cobertura de las prestaciones define el grado de protección que pueden ejercer. Las políticas hacia el mercado de trabajo a su vez estipulan el grado de protección frente a las contingencias del mercado.

Desde este punto de vista, las políticas estatales tienen en Esping-Andersen un papel en definir “las reglas de juego” de la redistribución social y de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos. Ésta es la base sobre la cual construyó su tipología de Estados de Bienestar, que agrupa a tres regímenes: el social-demócrata, el liberal y el conservador-corporativo. Cada uno de ellos es el resultado de la efectividad y la extensión de la protección que ejercen las políticas estatales frente a las contingencias del mercado y del papel que cumplen las instituciones privadas (familia, sindicatos, organizaciones de la sociedad) en proveer bienes y servicios. La tipología se basa finalmente en la forma en que los países se agrupan alrededor de tres dimensiones: las relaciones entre el Estado y el mercado, la estratificación y los derechos sociales.

Esta tipología constituyó un hito importante en la producción de conocimiento sobre la naturaleza y el impacto de la política social durante los años noventas. La noción de “decomodificación”, entendida como protección institucional frente a los avances de la desregulación y el predominio del mercado, se convirtió en un eje importante en los diagnósticos sociales y del mercado de trabajo. Por otra parte, sustentó muchas críticas a los avances de la precarización laboral y las propuestas de flexibilización a ultranza. Otro aspecto que no es menor, es que su esquema de tipos ideales dio lugar a una serie de investigaciones sobre el impacto de los regímenes de bienestar sobre las mujeres, y sobre la organización del trabajo femenino en el cuidado de las nuevas generaciones.

En su trabajo de 1996², Esping-Andersen comenzó a incorporar el tema del empleo femenino, y la compatibilidad de la participación de la mujer en el mercado de trabajo con temas como la fertilidad y el cuidado de la familia. Estos factores se convertirán en su perspectiva, en factores importantes para la conformación del Estado de Bienestar, ya que la forma en que se proveen los servicios contribuye a definir las posibilidades de las mujeres para equilibrar las obligaciones del ámbito laboral con las del ámbito familiar. En contextos en que no están presentes los servicios de cuidado infantil, por ejemplo, las mujeres encuentran fuertes dificultades para ingresar en el mercado de trabajo, lo que a su vez refuerza su dependencia del modelo tradicional familiar, caracterizado por la presencia de un proveedor varón, inserto a tiempo completo en una ocupación remunerada. En cambio, cuando la política social incluye la provisión de las funciones de cuidado en forma gratuita, se incentiva la parti-

cipación femenina, lo que finalmente contribuirá a transformar las relaciones vigentes al interior de la familia, dividiendo de manera más igualitaria responsabilidades y derechos entre géneros.

Con esta mirada, incorpora el papel de las familias en la provisión de bienestar, por lo que los cambios producidos en la división del trabajo en su interior afectarán fuertemente el escenario social.

Otro aspecto que incorpora a fines de los noventas, es que para dar una visión comprehensiva de los tipos de Estado de Bienestar, es preciso tomar en cuenta el contexto más amplio macroeconómico y macrosocial. En esta dirección enfatiza los cambios que involucró la transición de los ochentas y noventas en los países altamente industrializados, entre capitalismo de bienestar y la sociedad post-industrial. Como él mismo aclara, la idea misma de capitalismo de bienestar surgió desde la derecha norteamericana, que así denominó a las experiencias europeas, por contraste con la implementación de planes sociales organizados y provistos exclusivamente por el sector privado.

El capitalismo de bienestar pregonaba una democracia plena, en la que derechos civiles y políticos estarían complementados por derechos sociales, y en la que, además, se reconocían las atribuciones de sindicatos y otras organizaciones. Además, contó con el Estado de Bienestar, que tenía entre sus premisas lograr una nueva solidaridad social, basada en el derecho ciudadano universal, incluyendo el reconocimiento de los derechos a la educación y la expansión de los sistemas modernos de educación de masas.

La transición al capitalismo post-industrial transformó las políticas de bienestar, y produjo una intensificación de la desigualdad. Por lo tanto la crisis no se restringe al Estado, ya que abarca un marco institucional más amplio, y ha sido causada por un fenómeno que describe en trabajos recientes: los cambios en la estructura de riesgos, transformados desde la etapa de construcción del Estado de Bienestar hasta la actualidad.

Se han transformado los mercados de trabajo y los hogares. Han cambiado las familias, y en particular las decisiones de las mujeres. Una de las trampas que enfrenta la nueva sociedad es un potencial equilibrio de baja fertilidad, que surge de la poca posibilidad de las mujeres para armonizar sus carreras con obligaciones familiares. La baja fertilidad es una de las razones que hacen no sustentable al Estado de Bienestar. La otra es que el "equilibrio bajos salarios - bajas calificaciones" que ha acompañado a la desregulación.

Esping-Andersen plantea que no sería correcto atribuir las críticas al Estado de Bienestar exclusivamente a una posición ideológica o a un período determinado, ya que las primeras críticas se remontan tan lejos como a los años cincuentas, cuando se le adjudicaba un papel potencialmente inflacionario por el impacto del gasto social en el gasto público. Una década después, en los sesentas, el "campo progresista" criticaba el hecho de que el Estado de Bienestar no había logrado una de las metas más proclamadas desde sus inicios, como

lo era la promoción de la igualdad. Durante los setentas y los ochentas, a partir de la crisis del petróleo resurgieron las posiciones monetaristas, expresadas por las declaraciones de la OCDE, que acusaban las políticas de gasto social del desempleo creciente, el estancamiento y la inflación.

A diferencia de las tendencias prevalecientes en aquella etapa, la crisis de los noventas surgieron como consecuencia de un cuestionamiento más amplio, que involucró a la viabilidad de largo plazo de este modelo de provisión de bienes y servicios sociales.

El nuevo contexto económico le planteó requerimientos a la política social; entre otras, una reformulación de las pautas vigentes en la legislación laboral, hacia el abandono de regulaciones que corresponderían a etapas anteriores. Las demandas cubrían varios aspectos, entre los que sobresalían las vinculadas con una mayor flexibilidad de empleo y salarios.

Por otra parte, los cambios demográficos (caída en la fertilidad, aumento del número de ancianos), necesariamente afectarían la estructura de provisión de educación y la financiación y provisión de la seguridad social, por lo que era necesario reformular los esquemas anteriores. La inseguridad de la inserción en el mercado de trabajo, con la consiguiente inseguridad en la obtención de ingresos, aumentó los riesgos de las familias, la vulnerabilidad e incluso la pobreza, procesos que en Europa se concentraron sobre categorías especiales de la población: madres o padres solos a cargo de niños, familias incompletas, jóvenes e inmigrantes.

Esta extensión de los riesgos necesariamente dio lugar a un dilema que es el que contemporáneamente enfrenta la política social europea: la tensión entre demandas de igualdad en un contexto de expansión del riesgos. El desafío para los Estados de Bienestar se ha transformado: el aumento de los riesgos provocados por los cambios institucionales y económicos (riesgos demográficos, laborales, de exclusión) se enfrenta con la inadecuación de las instituciones heredadas del Estado de Bienestar clásico. La tarea para el futuro es entonces rediseñar las instituciones para permitir que provean bienestar con mayor flexibilidad y capacidad de adaptación.

Notas

- ¹ Gosta Esping-Andersen, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ² Gosta Esping-Andersen, 1996. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, Sage.

REFLEXIONES ACERCA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE UN ESTADO DE BIENESTAR VIABLE EN EL CONTEXTO EUROPEO

Gosta Esping-Andersen *

Este trabajo se basa en una pregunta que hoy es central para los Estados de Bienestar en toda Europa: ¿Cómo asegurar un equilibrio de bienestar en los próximos 20 ó 30 años? El año pasado, la Presidencia Belga de la Unión Europea me encargó preparar un informe sobre el tema y utilizaré esta investigación como base¹.

El reto es, en un sentido, imaginarse una nueva arquitectura para el Estado de Bienestar. En realidad, no se puede pretender diseñar aquí una casa completa, pero poder proyectar una pared, una puerta y una o dos ventanas sería dar un paso adelante. En términos de prioridades, no hay duda que la reconstrucción más urgente está en las políticas para las familias, en particular en promover la inversión en menores y combatir la creciente pobreza en familias con niños a cargo. Esto no parece ser novedoso, pero el ingrediente nuevo de esta política está en los métodos. El remedio tradicional para combatir la pobreza infantil era el de pedir más transferencias sociales para las familias. Estas transferencias son, sin duda, necesarias pero la política verdaderamente eficiente está en el apoyo al empleo entre las madres. Los datos nos dicen que el riesgo de pobreza en las familias cae entre 3 y 4 veces cuando la madre está empleada. Mirándolo de otra manera, puede decirse que, en los hogares que hay una pareja, cuando ambos trabajan, no hay prácticamente pobreza y en el caso de madres solas, si ella trabaja, el nivel de pobreza se reduce dramáticamente.

Existe un argumento muy fuerte a favor de un tipo de garantía mínima incondicional direccionada a las familias con niños a cargo. Sabemos que la pobreza durante la infancia tiene efectos muy negativos y problemáticos, por ejemplo, sobre el desarrollo cognitivo y la carrera escolar. Aquí tenemos un argumento doble a favor de introducir una garantía. Uno es para maximizar las oportunidades de los niños mismos y el otro es en interés de toda la sociedad como conjunto, de maximizar la situación futura de los niños hoy. En este campo, hemos calculado los costos de eliminar en Europa la pobreza económi-

* Gosta Esping-Andersen es profesor de Sociología en Universidad de Pompeu Fabra en Barcelona, España. Además se desempeña como profesor de Economía en la Universidad de Trento, Italia.

ca en los hogares con niños: es extremadamente barato; en el caso español sería del 0,3% del pil.

Típicamente el escéptico argumenta que el costo de una provisión de servicios (como guarderías) de carácter universal sería prohibitivo. Todo depende de cómo medimos el costo. Es extremadamente alto si miramos la situación de manera estática. Es decir, desde el punto de vista del costo adicional que se necesita para financiar una red de guarderías o subsidios suficientes para permitir el acceso de todas las familias a las guarderías. Pero este modo de calcular es erróneo, porque no tiene en cuenta el efecto económico de largo plazo cuando la madre no debe interrumpir su carrera. Sabemos que si una mujer interrumpe su vida laboral cuando los niños son pequeños (digamos a los 5 años) esto tiene un efecto muy fuerte sobre su salario acumulativo a través de toda su vida laboral. El efecto es una disminución de más o menos dos puntos porcentuales por *cada año* de su vida laboral. Concretamente, si ella trabaja 25 años después del nacimiento del niño, el efecto acumulativo es de 50% más ingresos. Es fácil calcular que esto cubre más del costo de dar guarderías subsidiadas a los niños en este período de 4 o 5 años. Es decir, que es económicamente rentable invertir con fondos públicos en acceso a guarderías.

La segunda prioridad urgente es invertir hoy en el desarrollo cognitivo de los niños. Es muy claro que los requisitos cognitivos y de educación serán decisivos para determinar las oportunidades de vida que puedan tener nuestros niños en el futuro. Nuestro reto aquí es tener en cuenta que los requisitos básicos de conocimientos se incrementan sistemáticamente con el desarrollo de la nueva economía. Las perspectivas de vida de un individuo dependerán de sus buenas capacidades cognitivas, no sólo para protegerse contra la exclusión social, sino también para asegurarse una jubilación. Sabemos muy bien que, lamentablemente las desigualdades cognitivas y los fracasos escolares están fuertemente relacionados con la clase social de origen. La injerencia social es igual de fuerte hoy que en la época de nuestros abuelos. Por este motivo es urgente direccionar políticas a favor de desvincular el desarrollo y la educación de los niños de las desigualdades de origen, sobretodo para los niños que vienen de clases humildes. Afortunadamente, una de las políticas que ayudan a que las madres puedan trabajar es la misma política que beneficia el desarrollo cognitivo escolar de los niños: guarderías de alto nivel de calidad.

En ocasiones se cita el rol de las ONG, sobre todo en el sector de educación infantil; yo no tengo grandes criterios a favor o en contra. Como sabemos, en toda la política social las ONG tienen un papel de dos características. Por un lado, son simplemente más capaces de penetrar en rincones que el Estado de Bienestar tiene dificultades para penetrar, por ejemplo, a los inmigrantes ilegales y los drogadictos. En los servicios de tipo más universales, como por ejemplo, la educación infantil o la atención de ancianos, es relativamente poco importante si las atenciones son de carácter gubernamen-

tal o no gubernamental. Sabemos que si son no gubernamentales, sus fondos dependen igualmente casi exclusivamente de fondos públicos. En mi opinión si las guarderías son construidas por el sector público o no, eso no es de gran importancia. Lo importante es la regulación de la calidad y normativas pedagógicas de los centros.

¿Por qué es ésta una prioridad para toda nuestra sociedad? Por un lado, si consideramos la creciente asimetría demográfica y el peso relativo de los ancianos en el futuro, es evidente que cohortes poco numerosas de activos deberán ser capaces de apoyar a cohortes enormes de jubilados; sería conveniente que los jóvenes de hoy sean muy productivos mañana. Si hay, como en el caso de España actualmente, un 30% de jóvenes que no terminan la escuela secundaria, es muy probable que este 30%, esté o tenga un empleo precario en los próximos 10 o 20 años. No podemos permitirnos una pérdida de productividad potencial de esta magnitud. Por el otro lado, dar prioridad al apoyo a las madres trabajadoras a través de guarderías y servicios accesibles es una inversión a favor de las mujeres y así, también de los intereses colectivos. Las mujeres son claramente la llave para disminuir la asimetría demográfica futura. Es por este motivo que la comunidad europea decidió que se debe llegar antes de 2010 a un nivel de empleo femenino del 60%. Hoy en día España tiene un 38%, con lo cual será muy difícil para este país llegar a ese nivel o, podemos decirlo de otra manera: puede ser posible, mirando el nivel de participación de las jóvenes mujeres hoy, pero considerando los obstáculos que enfrentan las mujeres, llegado este caso sería una sociedad con un 60% de empleo femenino, pero sin nacimientos y sin niños.

La mujer es la llave del equilibrio del bienestar de los próximos 30 ó 40 años por dos motivos: el primero se refiere al nivel de macro equilibrio (la sociedad), el segundo al nivel micro (el hogar). Si miramos la situación de bienestar en el hogar tradicional, en el cual el hombre era el único perceptor de ingresos, vemos que medianamente era capaz de asegurar un nivel de bienestar adecuado a su familia. Esto también era posible para hombres de calificaciones modestas. Hoy en día esto es cada vez más difícil y estamos llegando a una realidad en la cual una familia con un solo preceptor de ingresos se encontrará con riesgos de pobreza cada vez más fuertes.

Resulta evidente que sin el apoyo de las políticas sociales, la mujer contemporánea está forzada a sacrificar la formación de una familia para asegurar su estabilidad laboral. Por este motivo, el nivel de fertilidad en el sur de Europa ha caído a un récord histórico (ahora se está a menos de 1.2 nacimientos por cada mujer en Italia y España). En gran parte, el envejecimiento de la población europea se debe a la baja fertilidad. Hoy es muy importante entender la lógica de la fertilidad en la sociedad contemporánea, y sobre todo divorciarla de las antiguas ideologías pro-natalistas. El nivel de fertilidad en uno u otro país europeo debe ser visto como un indicador *central* del nivel

de bienestar en las familias. Hay evidencia muy clara de que hoy en Europa, el hombre y la mujer media adulta tienen 2,4 niños en la media. Si el nivel español se encuentra por debajo de 1,2 niños, esa incapacidad de las familias jóvenes de llegar a sus decideros de bienestar claramente nos señala que algo muy grave está pasando. Esto se debe en gran parte a la incompatibilidad en las mujeres del rol de madre y el de trabajadora. En el debate de políticas para solucionar esta incompatibilidad hay más o menos consenso en que esto se puede solucionar con un paquete con acceso a guarderías, necesariamente subsidiadas, y bajas de maternidad y parentales cuando los niños son pequeños. Desafortunadamente esto es necesario pero no suficiente para solucionar esta incompatibilidad.

A través de los datos resulta evidente que para las mujeres es fundamental el tipo de empleo al que pueden acceder, especialmente si la cantidad de niños supera los dos. Cuando miramos los países donde hay un nivel de fertilidad relativamente alto (como en Dinamarca con una proporción de madres con niños pequeños y que trabajan a tiempo completo de casi el 60%), es evidente que la fertilidad más alta se encuentra entre mujeres que trabajan en sectores protegidos y 'suaves', donde no existe una competencia fuerte.

El problema está en el sector privado. El país con más segregación de género en el trabajo es Suecia. Tiene la mayor participación femenina y al mismo tiempo la mayor segregación de sexo en el mundo de trabajo. Las mujeres se encuentran concentradas en el sector suave, no competitivo, sobre todo en el sector público y los hombres se encuentran concentrados en el sector privado (de alta competitividad).

El sector privado no quiere a las mujeres porque sabe estadísticamente que la probabilidad de baja por maternidad, etc, es muy alta. Es por eso la discriminación en el mundo empresarial. Una de las consecuencias perversas de una política de igualdad para las mujeres termina con un efecto secundario muy desigual: una segregación extremadamente fuerte. Aquí hay un dilema muy fuerte que debemos solucionar si queremos no solamente políticas que mejoren la compatibilidad entre el rol de madre y el de trabajadora pero que también mejoren la igualdad de género.

Pero la extrema concentración de las mujeres-madres en el sector público en los países escandinavos no es necesariamente un indicador de segregación discriminatoria. Es mucho más probable que represente las preferencias de las mujeres mismas por un tipo de trabajo, como la enseñanza o el servicio social, en el cual es fácil reconciliar preferencias familiares con ambiciones laborales. En fin, puede ser que la segregación ocupacional sea una consecuencia difícil de evitar si probamos seriamente mejorar la compatibilidad entre ser madre y trabajadora.

Por último, quiero mencionar el tercer (y muy controversial) punto de fuego en el debate sobre un nuevo equilibrio del bienestar en los países europeos:

volvemos a los dilemas del envejecimiento. Allí, el debate hasta ahora fue dominado por los retos financieros. ¿Cómo asegurar la sustentabilidad de las pensiones en el futuro? Luego de una década de debate, los remedios principales son bastante claros: se necesitan mayores niveles de empleo y un retraso de la edad de la jubilación que ahora en Europa está en una media de 59 años. Esto que faltaba hasta ahora en el debate es una normativa de justicia: el principio de quién debe pagar el inevitable costo *adicional* del envejecimiento. Este reto lo encontramos en dos lados: cómo financiar las pensiones y cómo solucionar el costo de curas (que más o menos podemos prevenir que la doblará cada 20 años). Aquí hay dos dilemas de justicia en el sentido de quién debe absorber el costo: un dilema intergeneracional y otro intrageneracional.

El problema intergeneracional se refiere a quién pagará la cuota adicional para financiar las pensiones en el futuro. En el sistema de pensiones prevalente hasta ahora en Europa (el modelo *pay-go*, o repartición), todo el peso adicional está concentrado en los jóvenes que trabajan. Si vamos en la dirección de más capitalización, o como en América latina, privatizando los sistemas de jubilaciones, todo la carga adicional financiera va a los jubilados mismos. Una concentración a un lado o a otro es, sin duda, desde el punto de vista de la justicia distributiva, una mala solución. Si la carga va a los jóvenes activos esto levanta mucho el costo fijo del trabajo y tiene efectos negativos sobre la creación de empleo. Si la carga va a los futuros jubilados mismos, claramente esto significa una baja en el nivel de las pensiones en el futuro (sobre todo para aquellos con una vida laboral problemática). El economista americano Musgrave ha propuesto una solución al problema de la justicia intergeneracional. Su idea es la de una redistribución proporcional potencialmente fija para siempre. Es decir, si podemos ponernos de acuerdo sobre una distribución equitativa del gasto *adicional* entre los 'jóvenes' y los 'jubilados', esta cuota se fija permanentemente. Sin embargo, es muy importante reconocer que cualquier repartición de la financiación debe ser acompañada de una garantía de pensión básica, simplemente porque la evolución de la estructura del empleo crea cada vez más incertidumbre y, por eso, es bastante previsible que una cuota considerable de la población no será capaz de acumular derechos suficientes por una jubilación adecuada.

El problema intrageneracional tiene que ver con las desigualdades dentro de una cohorte de jubilados. Sin duda, estamos andando en la dirección de pensiones cada vez más basadas sobre la capitalización. Es decir, los derechos de pensiones dependen cada vez más de las cotizaciones. Al mismo tiempo, estamos en un escenario en el cual hay cada vez más polarización en el mercado de trabajo. Es muy probable que en el 2030-2050, un grupo muy grande llegará a la edad de jubilación con muy pocos recursos. Si éste fuera el caso, podemos prever desigualdades notables y un nivel de pobreza preocupante dentro de las cohortes de jubilados en el 2040-2050. Uno de los grandes éxitos

de Europa en los últimos 30 años ha sido disminuir las desigualdades y maximizar la seguridad social entre los jubilados. Prácticamente hemos resuelto el problema de la pobreza entre los ancianos. Si no enfrentamos la posibilidad de una nueva ola de desigualdades en el futuro podemos llegar a una recreación de los altos niveles de pobreza entre los ancianos, como fue la situación en la época de nuestros abuelos.

Está bastante claro qué cosas se necesitan. Se necesita que el futuro sistema de pensiones sea construido en dos niveles: un nivel de tipo capitalización y otro nivel de tipo garantía mínima básica de bienestar a los ancianos en el futuro. Hemos hecho algunos cálculos macroeconómicos sobre cómo puede ser el costo de una garantía, al menos una garantía que supla el nivel de pobreza, y los resultados nos muestran que esto puede ser muy barato. Obviamente no sabemos si en el futuro la carga sobre este tipo de pensión garantizable será mucho más grande que en la situación actual. La carga depende, en primer lugar, de cómo se desarrolla la vida de los ciudadanos que hoy son jóvenes. Si fuera parecida a la vida de aquéllos que hoy mismo están jubilados, entonces no deberíamos preocuparnos mucho. Ellos tuvieron una vida afortunada, trabajando durante el largo boom económico de la posguerra y beneficiándose de un crecimiento de poder salarial extraordinario. Sin embargo, si miramos la generación anterior a ésta, entonces debemos preocuparnos mucho porque ellos tuvieron una mala suerte generacional, nacidos en los primeros años del siglo xx, fueron soldados en la Primera Guerra Mundial, pasando la mayor parte de su carrera laboral en los difíciles años veintes y la crisis económica los años treinta, culminando su vida activa en la Segunda Guerra Mundial. El problema fundamental es que no podemos predecir la suerte de una generación. No es fácil pronosticar el futuro de nuestros niños de hoy. Es por esta razón que necesitamos un estado de bienestar.

En todos los continentes hay argumentos a favor de privatizar las pensiones pero todos los argumentos son diferentes. En América latina hoy, es imposible argumentar que una reforma de pensiones debe ser realizada por la amenaza de envejecimiento poblacional. Eso claramente no es el punto que provoca desequilibrios financieros y tampoco los producirá en la próximos 30 y 40 años. En América latina la privatización parece estar exclusivamente motivada por la necesidad de crear fuentes de ahorro de capital nacional para disminuir su dependencia al capital extranjero. Yo veo como un gran problema el que se utilice la protección social como el instrumento para llegar a un objetivo de carácter macroeconómico. Normalmente no se hacen las políticas macroeconómicas con las políticas sociales. Las políticas sociales tienen su papel exclusivamente para maximizar la protección social y minimizar los riesgos sociales. Puede ser que el sistema de protección social en algunos países latinoamericanos sea directamente contraproducente al crecimiento económico. Pero si éste no es el caso, pienso que la discusión sobre la privatización de las

pensiones en América latina debe buscar sus justificaciones en objetivos relacionados con las oportunidades de vida de los ciudadanos. Las reformas de los sistemas de pensiones suponen que el ahorro de toda la vida alcanza para la seguridad social en la tercera edad.

La privatización de las políticas sociales es indudablemente un fenómeno mucho más fuerte en América que en Europa, donde vemos muy poca privatización hasta ahora y los márgenes de privatización que vemos no presentan un cambio del carácter de la estructura que valga la pena discutir; la única excepción a esto es el caso de Gran Bretaña.

En América latina se da la situación casi inversa. Aquí hay dos elementos que vale la pena señalar. Hay un hecho muy sorprendente. Cuando comparamos el nivel de bienestar de los jubilados hoy en países con un papel muy fuerte de pensiones privadas, como por ejemplo el caso de Estados Unidos, y países donde todas las pensiones están más o menos concentradas en el sector público, como por ejemplo Alemania, encontramos que el nivel medio de los ancianos es igual. Si no hay una fuerte pensión pública, la gente sale a comprarla al mercado. En las generaciones que hoy son ancianos, era posible porque era una generación con muchos recursos: para ella tiene poca importancia si es público o privado.

El dilema de las privatizaciones de las pensiones y otras políticas sociales hoy, es que no sabemos bien cómo será la vida de aquellos que hoy son niños y jóvenes. Es muy difícil prever cómo será la vida de la generación de aquellos que han nacido en los últimos 10 años. Yo le he presentado al ministro belga este slogan: "Una buena política de pensiones empieza por una buena política para los niños", porque el bienestar de los niños hoy es lo que debemos atender para prevenir los riesgos dentro de 50 años. Yo tengo fuertes sospechas de que una gran parte de aquéllos que hoy son jóvenes terminarán con una vida mucho más parecida a aquella que describí con mala suerte. Por ejemplo, los jóvenes españoles que fracasan en la escuela, que no terminan la secundaria (30%), tendrán muy probablemente en el futuro, una mala calidad de vida. Por eso es muy peligroso un sistema basado muy fuertemente sobre sistemas privados.

Algunas reflexiones finales

Para finalizar, quisiera comentar mi visión sobre la transferencia de dinero como respuesta a los sectores más pobres de la población. El caso argentino parece estar inclinándose hacia políticas como el ingreso de inserción mínimo que existe en Francia.

Podemos decir que el caso francés y varios de sus hermanos y hermanas en distintos países europeos tienen objetivos bastante precisos: cubrir riesgos de

personas que están marginadas, en el sentido de que están fuera del sistema existente de protección social. Ésta es una innovación sobre la tradición de asistencia social a los pobres pero en una nueva forma, ya con un carácter mucho más de derecho. Para el caso, yo formo parte de un grupo de reflexión sobre la aplicación de una renta mínima en Cataluña. La conclusión es bastante pesimista: si queremos una renta mínima garantizada a un nivel que asegure un bienestar suficiente, el costo es imposible. En el caso español sería el equivalente al 80% del gasto público, es decir, si no tenemos la posibilidad de incrementar el nivel de impuestos, su aplicación necesita que desmantelemos prácticamente todo lo que hay hoy en el sector público. Yo pienso que este nivel de gasto no es una alternativa posible ni realista. Se puede ir más en la dirección del caso francés que es un mínimo modesto, muy direccionado a grupos específicos. De todas maneras, no veo urgente un plan de este tipo porque, de una manera u otra, la mayoría de los países europeos ya tienen algo equivalente de este tipo de mínimo garantizado, un subsidio muy modesto, que no da ninguna garantía de que los ciudadanos que lo reciben puedan levantarse sobre el umbral de la pobreza.