



NOTAS PARA LA DISCUSIÓN
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO



POLÍTICA SOCIAL:
DESAFÍOS ACTUALES
PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL



**POLÍTICA SOCIAL:
DESAFÍOS ACTUALES
PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Compilado por:
Jorge Granda



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN
ESTRATEGIA NACIONAL
DE DESARROLLO HUMANO
POLÍTICA SOCIAL:
Desafíos actuales para
la inclusión social**

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

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

Fander Falconí,
Secretario Nacional de Planificación y
Desarrollo

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

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

Compilador de este número:

Jorge Granda

Asesor principal:

Juan Ponce

Equipo del CISMIL

Especialistas:

Montserrat Albán, Jorge Granda,
María del Pilar Troya

Asistentes de investigación

Luis Chuquirama, Diana Hidalgo,
Mercedes Onofa, José Antonio Sánchez

Equipo ODM – Proyecto PNUD:

Natalia García – Oficial de Programa
Irina Moreno – Comunicación
Carolina Bastidas – Asistente Administrativa

Corrección de estilo:

Grace Sigüenza

Concepto editorial: graphus®

Diseño: graphus® 290 2760

Ilustración: María Belén Guerrero

Impresión: Editorial Delta



contenido

Presentación 5
Fander Falconí B.

Introducción 11



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



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



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



Artículo 4

El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social

José Luis Coraggio

71



Artículo 5

Retos de la política social en América Latina

Ernesto Cohen

93

Artículo I

DESAFÍOS ESTRATÉGICOS PARA LA POLÍTICA E INCLUSIÓN SOCIAL

Jorge Granda*

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

- 3 Algunas ideas en este sentido eran que la desigualdad afecta negativamente al crecimiento a través de disminuir los incentivos a la producción nacional y el aumento de las importaciones de consumo, los problemas vinculados al capital humano y el emprendimiento empresarial y la consecuencia en la inversión privada debido a sistemas fiscales con un elevado gasto público.
- 4 El Banco Mundial ha desarrollado un ejercicio ciertamente encomiable para tratar de estimar, teniendo en cuenta el capital social y la riqueza de los distintos países (Sotelsek y Largalef, 2007).

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

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

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

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



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

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

Simplificando en extremo, si bien la teoría de cuño liberal da prioridad a la creación de riqueza siempre y cuando exista un clima de estabilidad o cohesión social⁵ que lo permita, las nuevas teorías tratan de encontrar equilibrios entre el ejercicio de los derechos y la lógica de los mercados, desde cuya tradición, en su oportunidad, emergió el enfoque del Estado de bienestar europeo o su adaptación, el Estado desarrollista que financia los gastos sociales con los impuestos gravados luego de la generación de riqueza.⁶

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

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

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

- 5 Se puede entender la cohesión social como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de pertenencia a la sociedad. En definitiva, la cohesión social es una dialéctica de inclusión-exclusión de grupos frente a las percepciones que los ciudadanos tienen de ello. Definida de esta forma, la cohesión social es un medio y un fin en sí mismo (Ottone, 2007).
- 6 En este sentido, es posible identificar algunas líneas en las que se pueden ampliar las políticas sociales: a) definir un nivel mínimo de bienestar a través de un ingreso per cápita que potencie una combinación de transferencias, programas de empleo de emergencia y salario mínimo; b) incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social amplia; c) hacer hincapié en el potencial de los pobres y de la clase media para acumular activos; d) crear mecanismos de participación social y rendición de cuentas (Ottone, 2007).
- 7 Considerando la medida más usual de ingreso per cápita, el nivel de pobreza a nivel mundial ha descendido de manera notable, tomando como base 200 dólares de 1970, la incidencia de la pobreza disminuyó de un 50% en 1950 a un 13% en 1995 y una reducción en términos absolutos de cerca del 40%. Si se excluye China, la situación no es tan pronunciada. Ahora bien, si se toma un umbral más elevado de 1.000 dólares y excluimos China, el nivel de pobreza desde 1950 hasta 1995 aumentó de manera pronunciada (Berry, 2003).

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

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

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

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

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

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



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

En aquellas sociedades caracterizadas por procesos de inequidad extrema, la estructura institucional frecuentemente produce incentivos pro-élite, que junto con la prevalencia de un conocimiento limitado sobre los asuntos públicos⁹ terminan acrecentando la eficacia de los grupos de presión, que suelen poblar a ese tipo de colectividades.¹⁰ En general, las preferencias de los grupos más organizados, las élites económicas y políticas, prevalecen en contextos de fuertes inequidades socioeconómicas, privatizando beneficios hacia arriba, junto con una privación de oportunidades hacia abajo. Esa lógica, incrustada en la estructura institucional, sería la responsable de la situación simultánea de bajo crecimiento e inequidades que persisten a lo largo del tiempo.

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

- 9 Si todos los ciudadanos hubiesen obtenido y digerido la información pertinente, no serían influidos por la publicidad o por otros medios de persuasión. Con unos ciudadanos perfectamente informados, los cargos gubernamentales electivos no serían sometidos a los halagos de los integrantes de los grupos de presión, ya que los votantes sabrían cuándo se traicionan sus intereses, y en la elección siguiente el representante infiel resultaría derrotado (Olson Mancur, en Saiegh y Tommasi, 1998).
- 10 Siguiendo la lógica propia que dimana de ese tipo de organización, construida explotando la inequidad política prevaleciente, se tiene: los grupos de presión proporcionan bienes colectivos a los grupos de intereses especiales relacionados y su eficacia mejora por el conocimiento imperfecto que poseen los ciudadanos. Este último fenómeno se justifica básicamente porque la información y el debate sobre los bienes colectivos son también bienes colectivos (Mancur).



- 11 Solo alterando la composición y estructura política mediante reformas tendientes a mejorar la recaudación, por tanto reduciendo los costos, al minimizarse las rentas que de otro modo estaban disponibles a la élite política, podría reducirse dicha ineficiencia.
- 12 Ejemplos de este tipo son Argentina, Uruguay y Chile. Sin embargo, existe una fuerte estratificación de beneficios, en cuanto a condiciones de acceso, rangos de protección y calidad de los servicios. Los trabajadores del Estado, los profesionales y trabajadores del sector moderno urbano acceden a servicios de mejor calidad y cuentan con mayor protección.
- 13 Generalmente se producen fuertes contenidos federalistas. Ejemplos de este tipo son Brasil y México. El control e incorporación de los sectores populares descansa en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social; y un corporativismo vertical en áreas más desarrolladas.
- 14 Ejemplos de este modelo son: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, etc. A nivel político, existe una nula participación política de los sectores excluidos. La incorporación y captación de estos sectores se da por mecanismos clientelares y patrimonialistas de las élites locales. Por ejemplo, los niveles de cobertura en seguridad social y salud no llegan ni siquiera al 20% de la población. En educación hay un poco más de cobertura en primaria, pero con amplias desigualdades en acceso y calidad. Profesionales, un muy reducido número de trabajadores formales urbanos y los funcionarios públicos son quienes se favorecen de este modelo.
- 15 La crisis del modelo industrializador, el inicio de la estabilización y la política social neoliberal.

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

La discontinuidad de esos regímenes se vuelve particularmente visible a partir de la crisis de la deuda en los ochenta¹⁵ que, a la vez, devela algunos resultados contradictorios: pese a que se pretendía el acceso universal a los servicios sociales básicos, éste no se dio. En los modelos duales y excluyentes, por el contrario, se incrementó la inequidad y polarización social. Aunque en los modelos universalistas sí hubo acceso generalizado, importantes diferencias se constatan en términos de la calidad de servicios ofertados –nunca, sin embargo, se tuvo coberturas del 100%–. Precisamente, fueron los sectores más pobres, los habitantes del campo –y particularmente los indígenas en algunos países– quienes permanecieron excluidos de los beneficios sociales del modelo social. Los principales beneficiarios, en efecto, se vinculan por su participación en el mundo laboral generado por el proceso industrializador (trabajadoras/es urbanos, capas medias y empresarias /os y mandos técnicos industriales).

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



• “Evolución de los modelos de política social en América Latina”

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

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

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

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

- “Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia”

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

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

- “El papel de la economía social y solidaria en la Estrategia de Inclusión Social”

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

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



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

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

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

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

- “Retos de la política social en América Latina”

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

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



IV

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

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

REFERENCIAS

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