



2

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

Editores: Juan Valdés Paz y Mayra Espina



FLACSO



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

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Edición: Alfredo Prieto

Asistencia editorial: Laura Marrero

Volumen 2

Juan Valdés Paz y Mayra Espina, Editores

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

ISBN 978-92-9089-176-5

© UNESCO 2011

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

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

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

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

Luis Piera 1992, 2o. piso

11100 Montevideo, Uruguay

Índice

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

Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina
Francisco Pareja Cucalón 197

El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la
investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad
y la transdisciplinariedad
Luis Carrizo 223

Estrategia bolivariana de política social
Orángel Rivas..... 267

Relación de autores..... 291

Preámbulo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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