

POLÍTICAS SOCIALES
PARA PROMOVER
CIUDADANÍA
Y COHESIÓN SOCIAL



Título: Políticas sociales para promover ciudadanía y cohesión social. Serie *Reflexiones sobre políticas sociales y ambientales*

Depósito legal: lf74320103002118

ISBN: 978-980-6810-59-4

Editor: CAF

Este documento fue elaborado por la Vicepresidencia de Desarrollo Social y Ambiental de CAF.

José Carrera

Vicepresidente Corporativo-Desarrollo social y Ambiental

Horst Grebe

Edición general

Participaron en esta edición:

Capítulo 1 Horst Grebe
Capítulo 2 Eduardo Amadeo
Capítulo 3 José Antonio Ocampo
Capítulo 4 Horst Grebe
Capítulo 5 Eduardo Amadeo
Capítulo 6 José Antonio Ocampo
Capítulo 7 Ana María Sanjuán

Pablo Acosta, Miguel Castilla, Daniel Ortega y Bernardo Requena contribuyeron con sus comentarios y sugerencias a lo largo de las discusiones sobre los documentos iniciales de trabajo.

Diseño gráfico:

Leopoldo Palis

Impreso en:

Panamericana Formas e Impresos, S.A.
Bogotá, Colombia.

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

La versión digital de este libro se encuentra en:

www.caf.com/publicaciones

© 2010 Corporación Andina de Fomento
Todos los derechos reservados

Contenido

Presentación	5
Capítulo 1: El nuevo panorama político y social de la región	9
Capítulo 2: El Estado y las cuestiones sociales: hacia una mirada integral	13
¿Qué es “lo social”?	13
Las dimensiones de la complejidad	15
Acciones y mensajes contradictorios	15
Coherencia entre acciones y valores culturales	16
La consideración del tiempo	17
La voz de los pobres	18
Capítulo 3: Universalidad y política social	21
Los esquemas de política social del pasado y el impacto de las reformas	21
El universalismo	22
Los efectos redistributivos del gasto público social	24
Capítulo 4: El ámbito del trabajo	29
Algunos rasgos de los mercados laborales	29
La heterogeneidad estructural	29
La informalidad	29
La inestabilidad	30
Los diversos tipos de discriminación laboral	30
La migración internacional	31
Políticas para mejorar la calidad del empleo y la cohesión social	31
Los objetivos	31
La flexibilidad con seguridad	32
Los sistemas de protección social	33
La provisión de activos productivos	34
La institucionalidad encargada del mundo del trabajo	34
El diálogo social	35
Hacia un nuevo constitucionalismo social	36
El Pacto por el Empleo	36
El observatorio regional	36
Capítulo 5: El desarrollo de una mejor institucionalidad social	37
Instalación de capacidades básicas	37
Desarrollar y sostener la institucionalidad	39
Capítulo 6: El pacto fiscal necesario	43
Capítulo 7: Estado y democratización social en América Latina	47
El Estado realmente existente. Viejos y nuevos problemas en la búsqueda de la democracia social	48
La política y la democracia en el siglo XXI	50
Ciudadanía social y derechos humanos	52
La exclusión social persistente	55
Conclusiones	59
Referencias bibliográficas	61

Presentación

La situación internacional se caracteriza por la búsqueda de nuevos equilibrios en la economía mundial. No cabe duda que las transformaciones en curso traerán consigo una nueva división internacional del trabajo entre las economías industrializadas y las economías primario-exportadoras y emergentes, así como nuevas articulaciones geopolíticas entre las diversas regiones y un desplazamiento del eje de las relaciones internacionales desde el Atlántico hacia el Pacífico.

Los enfoques que prevalecían hasta hace pocos años están siendo superados por estas circunstancias. Además, como es sabido, después de un ciclo de auge del comercio internacional entre 2003 y 2008, irrumpió una crisis financiera inesperada en los países industrializados, cuyas repercusiones sobre la economía mundial todavía no han sido plenamente superadas. América Latina, por su parte, logró soslayar los impactos de la crisis de mejor manera que en episodios similares del pasado, debido a la disciplina fiscal que se practicó de manera generalizada en la fase inmediatamente anterior a la crisis.

Ha comenzado la transición de un período dominado por certidumbres dogmáticas y recetas generales a una situación en que todas las antiguas certezas y expectativas están siendo permanentemente revisadas y actualizadas. En tal contexto, es preciso retomar la reflexión sobre las prioridades sociales y políticas. Parece haber llegado el momento de cambiar el enfoque sobre algunas prioridades, así como el estilo de gestión de las políticas públicas. El retorno de las preocupaciones sobre las condiciones del empleo y el funcionamiento de los mercados de trabajo requiere atención especial, que tome en cuenta sus diversas articulaciones con el resto de situaciones económicas, sociales y políticas.

La región se ha hecho más heterogénea y los gobiernos se orientan por nuevas pautas y objetivos, y se han puesto de manifiesto enfoques diferenciados respecto al rol del

Estado. De manera general, se constata que ahora prevalecen enfoques mucho más amplios que los de la erradicación de la pobreza.

En este sentido, los últimos años han significado el fortalecimiento y reafirmación de la participación de CAF en el financiamiento del sector social, con el propósito de crear oportunidades y lograr una ciudadanía plena, sobre todo para los sectores menos favorecidos.

En el presente resulta imprescindible retomar la discusión sobre la concertación de un pacto fiscal que permita el financiamiento sostenible de las políticas sociales y que traiga consigo una equidad distributiva cada vez mayor. También es preciso tomar en cuenta la situación de las capas medias en términos de sus aspiraciones y su rol en el fortalecimiento de la democracia, así como en cuanto a su respaldo a la cohesión social. De la misma manera, resulta imprescindible reexaminar los esquemas de focalización y universalidad de las políticas sociales.

En los trabajos contenidos en esta publicación se pone énfasis en la necesidad de la participación organizada de la gente, tomando en cuenta que el mundo del trabajo se ha hecho mucho más complejo y la ciudadanía demanda respuestas más perentorias que en el pasado. La informalidad ha alcanzado dimensiones que ya no se pueden considerar una circunstancia pasajera. La formalización es un objetivo complejo, que requiere estrategias integrales y sostenidas en el tiempo.

La organización del Estado es ahora también más compleja y exigente en la medida en que se deben incorporar mecanismos conducentes a propiciar la concertación entre actores más diversos de los que caracterizaron al clásico mecanismo tripartito ente Estado, empresarios y trabajadores del pasado. Junto a ello se requiere garantizar además el ejercicio amplio de los diferentes derechos ciudadanos.

El enfoque de derechos propone la vigencia de la universalidad de los valores a fin de hacer frente a las oscilaciones de la contingencia; coloca la dignidad y el bienestar de las personas como un valor irreductible frente a la primacía de la racionalidad económica y la maximización de la utilidad individual, y concibe al Estado de nuevo como responsable de la regulación, transparencia, fiscalización y redistribución de recursos. Dicho enfoque establece la vinculación del acceso igualitario a los servicios como parte de la ciudadanía efectiva y apoya mecanismos de autodeterminación colectiva con miras a limitar la voluntad de los poderes fácticos. Tal enfoque resulta particularmente relevante porque sitúa los desafíos en el contexto más amplio de derechos postergados secularmente. Adicionalmente, bajo este enfoque resulta política y éticamente más difícil descuidar la protección, dado que imprime carácter vinculante a derechos de protección social, al tiempo que obliga al Estado a hacerse responsable.

El enfoque permite, asimismo, establecer un marco para conjugar políticas anticíclicas con políticas de inclusión y equidad en el largo plazo, con énfasis en el financiamiento solidario de la protección social, una mayor progresividad del gasto social y de la estructura tributaria, así como esfuerzos renovados de capacitación y protección frente al desempleo y la informalidad.

Con la presente publicación, CAF inaugura una serie dedicada a promover la reflexión sobre los desafíos de las políticas sociales y ambientales en las condiciones cambiantes de la región y su inserción internacional. Se trata de ampliar las reflexiones hacia nuevas dimensiones de las políticas sociales, particularmente en lo que se refiere a las consideraciones de la ciudadanía y la cohesión social.



L. Enrique García
Presidente ejecutivo

CAPÍTULO 1

El nuevo panorama político y social de la región

Horst Grebe

CAPÍTULO 2

El Estado y las cuestiones sociales: hacia una mirada integral

Eduardo Amadeo

CAPÍTULO 3

Universalidad y política social

José Antonio Ocampo

CAPÍTULO 4

El ámbito del trabajo

Horst Grebe

CAPÍTULO 5

El desarrollo de una mejor institucionalidad social

Eduardo Amadeo

CAPÍTULO 6

El pacto fiscal necesario

José Antonio Ocampo

CAPÍTULO 7

Estado y democratización social en América Latina

Ana María Sanjuán

El nuevo panorama político y social de la región

De todas las regiones, América Latina es la que más cambios ha experimentado en sus enfoques de desarrollo y en las formas de su organización política a través de su historia. En efecto, a lo largo del siglo XX se han sucedido ciclos económico-políticos claramente diferenciados. Después de las experiencias del Estado oligárquico y el modelo de desarrollo hacia fuera, siguió el ciclo de los arreglos nacional-populistas y la industrialización dirigida por el Estado, de cuya crisis emergieron luego los autoritarismos de las décadas de los años 60 y 70. La crisis de la deuda externa dio lugar a las políticas de ajuste estructural de la “década perdida” en materia de crecimiento económico de los años 80. A comienzos de los años 90 la región adoptó en forma preponderante el enfoque del “Consenso de Washington”, que se combinó con la recuperación o afianzamiento de la democracia, según los casos.

A partir del nuevo siglo, América Latina se encuentra en una nueva coyuntura, difícil de caracterizar bajo un denominador único. A pesar de las diferencias que se observan entre los países, se puede afirmar que se mantienen la democracia y la mayor disciplina macroeconómica como elementos centrales, especialmente en materia fiscal, el compromiso de mantener bajos niveles de inflación y sistemas financieros nacionales sanos. No obstante, conviene tomar en cuenta que existe un debilitamiento de los partidos tradicionales, y proliferan diversas formas alternativas de representación que buscan contrarrestar el descrédito del anterior sistema de partidos tradicionales, lo que se extiende también hacia el parlamento en cuanto primer foro de la deliberación democrática. En algunos países se evidencian, además, cambios políticos más profundos, que responden a demandas en materia tanto de representación como de modelo económico y social. En materia económica, a su vez, los avances en diversas manifestaciones de estabilidad macroeconómica no se han traducido en la misma medida en crecimiento económico dinámico y sostenido y de reducción de la vulnerabilidad ante los choques externos, positivos y negativos.

Hay clara evidencia, además, que en los últimos años se ha acentuado en la región la diferenciación de los países

por dimensión económica, nivel de desarrollo y resultados de su desempeño en materia de reducción de la pobreza. En general, hoy las diferentes brechas, tanto interregionales como internas son posiblemente mayores que hace medio siglo, y no es de extrañar que se hubiera instalado en la región un importante debate en torno del modelo de desarrollo, con renovada presencia del Estado como conductor del proceso en muchos países.

Por otra parte, durante la segunda mitad del siglo XX, América Latina ha venido perdiendo presencia en todos los órdenes de las relaciones internacionales. Se han debilitado los esfuerzos hacia la integración regional y se han agudizado las diferencias en torno a las virtudes de los tratados de libre comercio con países industrializados. En un contexto de debilitamiento del multilateralismo en materia comercial, como resultado de los tropiezos de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, y de los efectos que los acuerdos bilaterales ya suscritos tienen sobre otros socios comerciales, muchos países de la región han priorizado los acuerdos bilaterales, y los han hecho extensivos a otras regiones del mundo. Las diferencias en las orientaciones ideológicas prevalentes en cada caso están influyendo en proyectos alternativos de integración, como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). La Unión de Naciones del Sur (UNASUR) ha surgido como una nueva visión de cooperación política, aunque aún está por verse su proyección en materia de integración económica.

La región se ha venido diferenciando, a su vez, en torno a dos patrones de especialización internacional. El primero de Panamá hacia el norte, conformado por México, América Central y una parte del Caribe, concentrado en la producción de bienes manufacturados con alto contenido de insumos importados –en el extremo mero ensamblaje o maquila– y servicios, especialmente de turismo –y muy dependiente del ciclo económico de Estados Unidos. El segundo, típico de América del Sur, caracterizado por la exportación de bienes básicos y manufacturas basadas en el procesamiento de recursos naturales y altamente sensibles a los ciclos de precios de los productos básicos. En ambos modelos sobresale la ausen-

cia de cadenas de valor integradas regionalmente, al estilo del exitoso modelo de Asia Oriental.

La mayor significación de la migración internacional es también un factor importante de diferenciación, dado el peso relativo que dicho fenómeno tiene en México, América Central, el Caribe y unos pocos países del norte de América del Sur, especialmente los de menor tamaño. A ello se podría agregar las diferentes matrices energéticas que se han venido desarrollando, que dividen a la región entre ganadores y perdedores de los altos precios de los hidrocarburos.

La evolución de la pobreza en América Latina ha estado relacionada con el comportamiento de la economía, por una parte, y con el carácter de las políticas económicas y sociales, por otra. Después del fuerte retroceso experimentado durante la década perdida, a partir de 1990 se registra una reducción relativa de la pobreza. Esta mejoría se vio interrumpida por la crisis económica de 1999 a 2002 pero se reanudó, y en forma muy marcada, durante el auge que experimentó la economía latinoamericana entre 2004 y 2008, en un contexto externo excepcional y acompañada, como se señala más adelante, de una mejora en la distribución del ingreso en un conjunto importante de países. El auge económico reciente también trajo consigo algunos alivios en materia del desempleo e informalidad laboral, aunque en el grueso de los países estos indicadores laborales se encontraban todavía en 2007 por encima de los niveles de 1990. La prevalencia del empleo informal y la escasa cobertura de la seguridad social son otros hechos distintivos del contexto laboral.

El cambio de signo de las condiciones externas desde mediados de 2008 pone nuevamente sobre la mesa no sólo el impacto del nuevo contexto externo sobre el crecimiento económico sino también la distribución de los costos regionales de la crisis internacional sobre los distintos agentes sociales. Los avances y retrocesos experimentados a lo largo de las tres últimas décadas muestran la vulnerabilidad de la región ante los choques externos y la necesidad de establecer mejores mecanismos ma-

croeconómicos e instrumentos de protección social para reducir dicha vulnerabilidad.

Más allá de los efectos del ciclo económico y la vulnerabilidad externa, la desigualdad social, la exclusión, la inequidad distributiva y la pobreza tienen raíces estructurales. En efecto, pese a que América Latina no es la región con los niveles más bajos de desarrollo, de acuerdo con comparaciones del Banco Mundial y de otros analistas, es la región más inequitativa del mundo. Sus niveles de desigualdad no sólo son excepcionalmente altos sino que han tendido a agudizarse a largo plazo en muchos países en forma indistinta del modelo de desarrollo o del régimen político.

Algunos países han logrado, sin embargo, algunas mejorías distributivas importantes durante la década actual y, especialmente, durante el auge económico reciente, al corregir tendencias adversas previas pero también como resultado de sus políticas sociales. Estas políticas se han reflejado, en general, en diversos avances en materia de desarrollo humano, especialmente en la cobertura de servicios de educación, en la reducción de la mortalidad, en la cobertura de agua potable y en las condiciones de vivienda, aunque manteniendo grandes disparidades internas –tanto en materia de acceso como de calidad– y entre los países de la región. El gasto público social, que ha tendido a aumentar en todos los países de la región en las dos últimas décadas, ha sido mucho más eficaz en mejorar tales dimensiones del progreso social que en reducir la pobreza por ingresos o corregir la inequidad distributiva.

Algunas de estas desigualdades tienen raíces muy profundas que se remontan a las propias instituciones coloniales, especialmente aquellas que afectan a los grupos indígenas y afrodescendientes [CAF, 2006]. En cualquier caso, la inequidad tiene connotaciones diferentes en cada sociedad, según parámetros propios tales como las dimensiones demográficas, la composición étnica y cultural, la historia de la construcción institucional, el grado de desarrollo relativo y la colocación en la geografía económica y política del mundo. Por eso resulta incon-

veniente elaborar recetas únicas para cualquier tipo de configuraciones sociales, económicas y políticas, en materia de combate a la pobreza y promoción de la cohesión social.

La pobreza rural es más intensa que la pobreza urbana, aunque existen procesos en que una y otra sólo expresan el fenómeno de migración interna y el consiguiente vaciamiento de las áreas rurales de la región. En tal contexto, la población rural indígena forma parte de los grupos sociales más afectados por diversos tipos de carencias, exclusiones y déficit de acceso a los servicios sociales básicos [CAF, 2006].

En este contexto cabe también mencionar el deterioro de la movilidad social que caracteriza a la mayor parte de los países latinoamericanos, a pesar de que se mantiene la tendencia hacia cada vez mayor urbanización. Quizás por este motivo, diversas encuestas recientes registran una insatisfacción creciente de las capas medias de la sociedad, que en muchos países han visto un deterioro de sus condiciones de vida, al tiempo que se ponen de manifiesto reclamos sobre el aumento de la violencia y la inseguridad ciudadana, particularmente en algunas grandes ciudades de la región.

La transición demográfica experimentada en las últimas décadas está contribuyendo a mitigar la presión sobre los mercados de trabajo de la región. En efecto, mientras que a comienzos de los años setenta la población en edad de trabajar en la región (a partir de los 15 años de edad) mostraba un incremento anual del 2,9%, en la década actual descenderá al 1,8%. Esta tendencia es aún más marcada en las zonas urbanas. Como consecuencia de las fuertes corrientes migratorias, en el primer quinquenio de los años setenta, la población urbana en edad de trabajar registró un incremento anual del 4,2%, cifra que se redujo al 2,4% treinta años después y que, según las proyecciones, disminuiría al 2,1% en el quinquenio 2005-2010.

El contagio de la crisis iniciada en el mercado financiero de Estados Unidos en la segunda mitad de 2007, el co-

lapso de precios de productos básicos que se inició a mediados de 2008 y los efectos de la recesión en el mundo industrializado trajeron consigo la reducción de las remesas de los trabajadores emigrantes y la caída en los volúmenes y precios de las exportaciones. En esta ocasión, sin embargo, la región se mostró mejor preparada que en el pasado para hacer frente al contagio de la crisis. Después de una contracción del crecimiento y una severa reducción de las exportaciones en 2009, las economías latinoamericanas han recuperado dinamismo como resultado de la reanimación de la demanda externa de productos básicos.

En síntesis, el panorama político y social de la región muestra avances en varias dimensiones: la consolidación democrática, el avance en el gasto social y la mejora consiguiente en ciertas dimensiones del bienestar social, los progresos en materia macroeconómica y, más recientemente, la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, sobresalen los problemas estructurales de desigualdad y exclusión social y la vulnerabilidad de las economías de la región frente a los choques externos. En todas estas dimensiones, hay una fuerte y creciente heterogeneidad regional, que se refleja en las diferentes visiones sobre el papel del Estado en el logro de una mayor participación social, garantía efectiva de los derechos ciudadanos.

El Estado y las cuestiones sociales: hacia una mirada integral

Cualquier propuesta sobre lo que debería hacer el Estado, debe respetar las definiciones de valor que ha adoptado cada sociedad, y tratar de convertirlas en metas y modos concretos de intervención. Al hacerlo es necesario reconocer que es inevitable que frente a las opciones se presenten conflictos y limitaciones. Estos conflictos abarcan, entre otros, temas relativos a la distribución de ingresos y oportunidades, a los modos de ejercicio del poder, a la relación entre actores públicos y privados, y a la extensión del proceso de inclusión.

Tales restricciones son cuestiones idiosincráticas y políticas que deben ser respetadas y procesadas como tales dentro de cualquier propuesta de transformación del aparato estatal.

Muchos fracasos del pasado han estado asociados a ignorar estas restricciones, lo que ha llevado a la aplicación de desarrollos teóricos y conceptos generales que pretendieron ser universales, pero que luego perdieron su centralidad inicial ("desarrollo sostenible", "empoderamiento", "participación"); o la mera repetición de buenas prácticas sin análisis contextuales, y a propuestas de vocación universal basadas en interpretaciones lineales de la historia, como el Consenso de Washington en épocas recientes. Tal vez la lección más importante que se deriva de estas experiencias es que aún las ideas más razonables pueden fracasar cuando no cuentan con flexibilidad de adaptación a las especificidades, las restricciones y los tiempos.

Por ello es que la mejor colaboración para que los países puedan desarrollar, incorporar y ejecutar políticas sociales innovadoras está en el diálogo, la adaptación de conceptos a realidades cambiantes y sobre todo la ayuda para la instalación de capacidades que mejoren la autonomía y sustentabilidad de las decisiones.

Tomando los aspectos valóricos como punto de partida, la región cuenta con una serie de definiciones que bajo la visión de ciudadanía social –o de "Estado social de Dere-

cho"– ha permeado las Constituciones Políticas de varios países de la región, entre ellos Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela. A ello se agregan aportes más conceptuales, como el concepto de "desarrollo como libertad" de Amartya Sen, de ciudadanía de T. H. Marshall y la idea de democracia como extensión de ciudadanía, en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social, que difundió en la región el Informe del PNUD [2004] sobre la democracia en América Latina. Estos elementos conceptuales son el punto de partida para la elaboración de un nuevo marco conceptual sobre política social.

¿Qué es "lo social"?

Una de las críticas más habituales a las acciones sociales del Estado se refiere a que la falta de una perspectiva integral conduce a contradicciones, no permite aprovechar adecuadamente las sinergias, o –peor aún– muchas veces termina profundizando la pobreza y la inequidad. No es un tema fácil, porque la matriz de interrelaciones entre necesidades, acciones y modos de actuación del Estado es muy amplia y su dinámica, muy compleja.

Sin duda, el primer factor de ayuda a la "integralidad" es contar con una perspectiva clara sobre lo que realmente se está entendiendo por "lo social", como un término que cruza todas las intervenciones públicas.

Así, por ejemplo, el informe de CAF [2007] afirma que *"la efectividad de la política social podría beneficiarse de manera importante si se elaborara con una visión integral, que tuviera en consideración la variedad de interrelaciones que existen entre sus diversos objetivos de política"*.

A su vez, siguiendo un concepto que se remonta al menos a la Cumbre Social de Copenhague, el Informe 2008 sobre Pobreza Crónica, dice que: *"Para los pobres crónicos, la pobreza no es solamente tener un ingreso bajo; es una carencia multidimensional- hambre, desnu-*

trición, analfabetismo, agua insegura, falta de acceso a servicios básicos de salud, discriminación social, inseguridad física y exclusión política" [The Chronic Poverty Research Center].

Existen varias maneras de aproximarse al problema. Una primera y más obvia, es la de relacionar lo social con el concepto elemental de pobreza, y por tanto limitar la acción del Estado a todo aquello que directamente reduzca la pobreza por ingresos, en una suerte de recuperación de la teoría del derrame.

Pero el análisis y la práctica han superado esta perspectiva básica [Draibe y Riesco], avanzando hacia una mirada de mayor complejidad, proponiendo conceptos integradores como ciudadanía, inclusión, cohesión, desarrollo humano, Estado de Bienestar, entre otros, cada uno de los cuales a su vez incorpora múltiples dimensiones, construyéndose por tanto una matriz muy amplia¹ que contempla todos los aspectos de la actividad de las personas y comunidades como cuestiones a considerar para lograr tales objetivos.

Amartya Sen produce un enorme salto cualitativo en la consideración de las dimensiones relevantes para pensar un Estado activo y eficiente en el logro de objetivos sociales integrales. Entre otros tantos conceptos que están en el corazón del trabajo de Sen, sobresalen la importancia que atribuye al ejercicio de las libertades básicas de las personas por las que, *"con adecuadas oportunidades, las personas pueden efectivamente dar forma a su destino y ayudarse unos a otros"*, conectando de tal modo el desarrollo de las capacidades de las personas, la ampliación de sus posibilidades de elección y la conexión de estas variables con el buen funcionamiento de la democracia. Eso lleva a concluir a este autor que *"el desarrollo puede ser visto, como un proceso de expandir las libertades sustanciales que disfrutan las personas"* [Sen].

El aporte de Sen se conecta directamente con otra de las ideas centrales en la construcción y el ejercicio de las libertades humanas, cual es la de los derechos, siguiendo el aporte ya clásico de Marshall [1992], quien define a la ciudadanía como el conjunto de derechos y deberes que vinculan al individuo a la plena pertenencia a una sociedad. El núcleo central de su tesis es que el desarrollo de la ciudadanía va asociado con el desarrollo de tres tipos de derechos: los civiles, los políticos y los sociales. Los primeros suponen la libertad de los individuos para vivir donde elijan, para expresarse según sus convicciones, para poseer las cosas en propiedad y establecer contratos válidos, así como la libertad de expresión y credo religioso. El segundo tipo de derechos, los políticos, incluye el derecho a participar de manera activa o pasiva, directa o delegada, en el proceso de toma de decisiones políticas. Los derechos sociales agrupan por su parte toda una gama que va desde un mínimo de bienestar económico hasta el derecho a participar plenamente de la convivencia social y a vivir la vida de personas civiles según los cánones vigentes de la sociedad.

Los conceptos de ciudadanía de Marshall y de acceso equitativo a las capacidades como esencia de la posibilidad de elegir (y por tanto ejercer las libertades básicas) que aporta Sen, brindan entonces un marco extremadamente útil para la consideración de las responsabilidades sociales del Estado de una manera sistémica. Otros autores han avanzado en esta línea de pensamiento, demostrando cómo las restricciones que las personas excluidas sufren para poder construir una vida plena en comunidad [The Center for the Analysis of Social Exclusion] exceden en mucho a las carencias materiales pun-

¹ Así, por ejemplo, [Atkinson] afirma que cualquier análisis de la exclusión social debe tomar en cuenta: las carencias múltiples; la especificidad de la exclusión, la agencia (procesos voluntarios o involuntarios) y la dinámica (trayecto de vida). En los trabajos de CEPAL sobre cohesión y protección social hay otro conjunto de variables relevantes.

tuales y se combinan para formar procesos que se reproducen entre generaciones, afectando progresivamente no sólo los derechos básicos, sino también la posibilidad de ejercer los aspectos más esenciales de la ciudadanía.

Usando estas ideas para proponer un marco conceptual que nos ayude a considerar las dimensiones e impactos de la acción pública con una perspectiva integral, decimos que será objeto de la acción social del Estado todo aquello que por causa de carencias o inequitativa distribución de elementos materiales, institucionales o simbólicos limite la posibilidad de los ciudadanos de ejercer plenamente sus derechos.

Con esta perspectiva, entonces, podemos incluir en lo social al obvio derecho al acceso a la alimentación y el derecho a una educación universal y de calidad, pero también el acceso a la justicia, el derecho a la expresión, la protección contra la violencia y el acceso a la documentación.

Son también ámbitos de la acción social del Estado la construcción de un ámbito urbano que permita desarrollar una vida digna, los modos de organizar las redes de transporte, la política laboral y las decisiones económicas que puedan afectar la posibilidad de acceso al empleo decente y al trabajo digno. Pertenecen también a dicho ámbito la política de género, la de medio ambiente y el respeto por la heterogeneidad de nuestras sociedades.

Y se han de incluir en esta manera de administrar con perspectiva social, los elementos simbólicos e institucionales que acompañen y consoliden las asignaciones de recursos materiales. En consecuencia, y con una perspectiva más "operativa", podemos decir que "lo social" es un modo de definir políticas, ejecutar acciones

y, en general, un modo de administrar desde una perspectiva de equidad y satisfacción de necesidades que permitan expandir las libertades de las personas y ejercer sus derechos.

Planteada así una propuesta tan amplia, y por lo tanto compleja, existen varias maneras de avanzar en ideas sobre cómo puede mejorarse la intervención del Estado de modo de asegurar que los ciudadanos tengan iguales (y equitativas) posibilidades de ejercer sus derechos. Uno de los conceptos claves en tal sentido, es el de universalización que se desarrolla en el capítulo 3 de este documento.

A esta definición central, hay que agregarle una perspectiva más amplia, que la complementa, en la que se tenga en cuenta la enorme cantidad de conexiones que existen entre otras dimensiones de la vida social y la acción del Estado, que pueden afectar resultados deseables sobre pobreza y equidad.

Las dimensiones de la complejidad

Acciones y mensajes contradictorios

La historia social de América Latina está plagada de enunciaciones y acciones contradictorias entre programas contra la pobreza y políticas económicas generadoras de miseria; así como de propuestas de equidad irrealizables por la incapacidad para tener una mirada sistémica del problema y/o contar con recursos para ejecutar políticas con un mínimo contenido de calidad.

La matriz de posibles inconsistencias es tan amplia como numerosas son las dimensiones que afectan, en principio el tema de la pobreza y el acceso a bienes sociales básicos; y mayor aún si la analizamos desde nuestra perspectiva más amplia del ejercicio pleno de los derechos. Un avance sustancial lo ha constituido el ya mencionado

informe de CAF [2007] que analiza desde los factores macro hasta los micro que permiten avanzar en la eficiencia sistémica. Así, plantea correctamente que *"además, es importante tener presente, en la medida de lo posible, las interrelaciones entre los diversos objetivos sociales que se persiguen, con el propósito de hacer un diseño de política que tenga una visión integral, que aproveche las posibles complementariedades entre objetivos, pero que también sea capaz de compensar los efectos adversos que la intervención en un área pueda tener sobre otros ámbitos. Estos principios se aplican no sólo a la provisión de bienes y servicios, sino también a las regulaciones del mercado laboral y a la forma de financiamiento de los sistemas de previsión social"*.

Sólo a efectos de resaltar esta conclusión, podemos mencionar algunos casos emblemáticos en este sentido, tales como la contradicción entre políticas económicas empobrecedoras y el aumento de los presupuestos sociales muestra el peligro de las miradas segmentadas sobre el desarrollo así como de una perspectiva limitada de los procesos sociales. Existe, en tal sentido, una abundante bibliografía que demuestra la obvia conexión entre la inestabilidad cíclica, la apertura comercial, el tipo de cambio, la inflación y la regulación del mercado de trabajo con el nivel y la estructura de la pobreza [Ganuza; Amadeo].

Cuando entramos en las políticas que se han propuesto para atenuar los efectos dañinos de las decisiones macro, se hacen aun más evidentes las inconsistencias. En tal sentido, conviene resaltar la propuesta de establecer "redes de seguridad" y aun aumentos puntuales en los presupuestos educativos para contener a los desplazados por el "inevitable" (aunque supuestamente necesario) ajuste económico, quienes serían luego reincorporados al mundo laboral por el mayor crecimiento. Esto demuestra ignorancia sobre cómo funciona la asincronía entre los cambios en la función de producción y las posibilidades de adaptación de las personas.

En realidad, se trata de una carencia conceptual que está en el corazón de un enfoque que supone una relación lineal entre crecimiento e inclusión, y presume igualmente que las personas pueden adaptarse a los ciclos sin que su capacidad de inserción al mercado laboral se vea afectada por los mismos. El resultado ha sido un crecimiento dramático de la informalidad y sobre todo de la pérdida de posibilidades de reinclusión posterior de esas personas al mercado formal².

Por ello es que una parte esencial de la coherencia sistémica de la política social del Estado radica en su capacidad para incorporar consideraciones referidas a la pobreza e inequidad en las decisiones de política económica, y hacerlo de una manera sofisticada introduciendo en el análisis un enfoque dinámico sobre las convergencias o divergencias que puedan producirse como resultado de las mismas.

La teoría y la experiencia han avanzado lo suficiente como para que los enunciados de política económica puedan tener -al menos- una segunda mirada sobre su impacto en la pobreza y la equidad y actuar en consecuencia, en la medida en que se cuente con la capacidad política necesaria.

Coherencia entre acciones y valores culturales

Las posibilidades que tienen las personas de beneficiarse de una situación de crecimiento económico y aumento de la inversión social, están también condicionadas por el marco ideológico e institucional que define cómo son aceptadas y respetadas por el resto de la sociedad en sus características específicas y aun en las razones de su situación de exclusión.

Un ejemplo paradigmático fue el de la situación de las comunidades afroamericanas en los Estados Unidos, y en

² Ver a este respecto el caso de Argentina, con el duro –e irreversible castigo– sufrido por los trabajadores menos calificados durante los años 90, en [Albornoz y Menéndez], así como [Amadeo].

especial la de los jóvenes afrodescendientes durante los 70 (la "underclass" y los "undeserving poor") con sus secuelas de estigma y encarcelamiento masivo, sostenida por una ideología prejuiciosa [Katz, 1989] que condenó por largo tiempo a la exclusión a personas a las que se consideraban responsables de sus propias carencias, y en especial de la insuficiencia de valores "positivos" para la inclusión. De tal modo, toda la energía política y administrativa del diseño de programas sociales bajo el modelo del "workfare" estuvo puesta más en los mecanismos de control y castigo a quienes no mostraban comportamientos aceptables, que en profundizar las complejas razones de su exclusión, con el resultado del fracaso objetivo de superación de su pobreza, aun en un marco de crecimiento y de mayores presupuestos sociales.

Similares modos de comprender y actuar sobre el complejo mundo de la exclusión en el que se desenvuelven jóvenes marginales, pueblos originarios y aun beneficiarios de programas de transferencia de ingresos, se reproducen cuando no existe la voluntad y capacidad para reconocer realidades alternativas y sus implicaciones de política [Harrison y Huntington, 2000], lo que está a un paso (frecuentemente dado) de la discriminación que se introduce en las acciones sociales.

En el caso de Argentina, por ejemplo, una encuesta del Banco Mundial sobre la percepción social acerca de los beneficiarios de programas de transferencia de ingresos, muestra con claridad el predominio de los prejuicios sobre los mismos, quienes son considerados "marginales" de difícil recuperación por su supuesta adicción al asistencialismo antes que al trabajo [Banco Mundial, 2008]. Otros trabajos indagan en el complejo sistema de incentivos y desincentivos que definen las posibilidades de los jóvenes marginados de sostener su participación en la escuela, y la necesidad de ampliar la mirada teórica y política para lograr resultados que les permitan la inserción social.

La consideración del tiempo

Otra dimensión que debe ser considerada si se pretende asegurar el pleno ejercicio de derechos, es el del impacto del tiempo en los procesos de exclusión y por tanto en el diseño de las políticas públicas que exigen, entre otras cosas, tomar en cuenta que la recuperación de los activos materiales y humanos es un proceso de larga duración, dado el nivel de vulnerabilidad que genera el estar mucho tiempo en situaciones de pobreza.

Aun en condiciones de crecimiento económico acelerado e inversión masiva de recursos sociales, el deterioro provocado por la situación de pobreza crónica, genera "trampas" muy difíciles de superar en el corto plazo. En un caso que pareciera muy diferente de las complejas realidades de nuestra región: la Gran Bretaña post-Thatcher ha sido repetidamente analizada en este sentido, demostrando que los efectos del fuerte ajuste económico permanecieron durante décadas a pesar de los esfuerzos de la política social del gobierno inglés y el crecimiento record que siguió al ajuste [Hobcraft].

Lograr la consolidación de las capacidades de quienes han estado sometidos a una larga exclusión plantea cuestiones metodológicas extremadamente complejas, que deben ser asumidas si es que se quiere que la inversión logre los resultados buscados.

Un ejemplo paradigmático es el de la educación, campo en el que a los problemas más evidentes de recursos materiales (incluyendo el salario docente), se suman las restricciones múltiples que la pobreza plantea al proceso de aprender. La pregunta a responderse entonces, con serias implicancias de política, es si la pobreza es un límite absoluto para la posibilidad de educación de los más pobres o si es posible poner en marcha acciones –a través básicamente de innovaciones didácticas [Educación para Todos]– que mejoren la capacidad de incorporación de conocimientos aun a aquellos que sufren las carencias objetivas propias de su situación de pobreza prolongada.

Tedesco [2002] ha desarrollado el concepto de "educabilidad" para referirse a la relación entre las condiciones psicosociales de los sujetos y la posibilidad de lograr resultados a través de la enseñanza. Afirma, en tal sentido, que. "... *aquella visión que pone a la educación como condición necesaria para la equidad debe ser complementada con otra que, en sentido inverso, pone a la equidad como condición de posibilidad para la educación*". Ello exige replantear algunos de los conceptos más comunes sobre las estrategias didácticas y de intervención social en poblaciones marginadas, así como una mirada sistémica acerca de la relación que la idea de generar educación tiene con la de generar empleo, como expresión de las relaciones entre calificaciones y empleo y las consecuentes posibilidades de educarse y acceder al empleo para los más pobres.

Pero el Estado tiene también que estar en condiciones de introducir al tiempo como variable relevante cuando, por ejemplo, considera los trayectos de vida en la metodología de recolección, análisis y uso de la información sobre las personas y comunidades y cuando incorpora los efectos de la reproducción intergeneracional de la pobreza sobre diversas dimensiones de la vida de las personas.

Sin esta mirada dinámica, es muy difícil lograr diseñar y poner en marcha políticas sociales consistentes en cualquiera de las dimensiones relevantes para lograr impacto.

La voz de los pobres

Una concepción de lo social sobre la base de libertades y derechos debería asegurar e incentivar la expresión de las voces de los pobres y la existencia de canales que aseguren que esas voces impacten en la toma de decisiones que consoliden el proceso de construcción y sostenimiento de derechos.

La primera y más obvia razón para ello es la ética, relacionada con el derecho de los ciudadanos a ser escuchados como parte del ejercicio de sus derechos

políticos básicos. Esa dimensión ética se relaciona directamente con la concepción de la democracia como un proceso de construcción permanente, que no puede desarrollarse sin la voz de los actores. Pero también, desde una perspectiva de tratamiento complejo de la pobreza, el silencio afecta la capacidad de percibir las necesidades que deben dar sustento a las políticas y poder medir o corregir sus impactos (o errores)³. Esto implica que las carencias, las consideraciones de género, el desarrollo de trayectos de vida y la relación con el poder, son cuestiones que sólo pueden incorporarse a las acciones públicas cuando forman parte de actitudes y rutinas explícitas de indagación.

Como señala el *Chronic Poverty Report* [2008]: "...*los pobres crónicos no tienen una voz política que tenga peso y carecen de poder y representación política legítima. En este sentido, tienen un sentido limitado de la ciudadanía y carecen de peso en la sociedad*".

La experiencia muestra múltiples ejemplos en los que grupos sociales no cuentan con la posibilidad de ser escuchados y, como consecuencia, no son tomados en cuenta en las decisiones de política.

En el campo de las relaciones laborales, los trabajadores informales no tienen capacidad institucional de expresión, salvo las protestas muchas veces al límite de la violencia. Las referencias de los dirigentes sindicales, que obviamente representan a los trabajadores formales, a favor de los derechos de inclusión de los trabajadores informales son esporádicas, y en todo caso se basan más en proponer medidas de control que en patrocinar programas integrales. Menos aún aparecen en su discurso propuestas sostenidas acerca de algunos de los problemas sociales más agudos.

3 Como dice [Sen], "[l]as personas desposeídas, tienden a resignarse a su carencia, a causa de la absoluta necesidad de sobrevivir; y pueden por tanto perder el coraje de exigir cualquier cambio radical y ajustan sus deseos y expectativas solo a lo que ven como posible".

Las reivindicaciones por la salud se dan exclusivamente en el marco de los problemas de las prestaciones sociales a las que acceden los trabajadores formales y es difícil encontrar de su parte referencias a las cuestiones de marginalidad urbana, violencia o educación.

La transferencia de recursos hacia la educación universitaria es claramente inequitativa, visto el bajísimo porcentaje de pobres que acceden a (y completan) ese nivel. Sin embargo, la capacidad de presión de los sectores medios y los docentes por mantener y aumentar los presupuestos universitarios –en general sin aceptar equivalentes respuestas en términos de eficiencia– es también una muestra de la inequidad en las voces, si las comparamos con la dificultad que tienen quienes sufren una educación primaria y media excluyente para poder formular y plantear masivamente sus demandas de calidad y lograr ser escuchados.

Las diversas enfermedades tienen una desigual presencia mediática [Auger, 2005], lo que se traduce a su turno en asignaciones disímiles de los gastos en salud, particularmente en lo que atañe a las llamadas enfermedades de la pobreza, como la de Chagas, por ejemplo.

Hay otros actores excluidos que no sólo no pueden expresar su realidad, sino que están enmudecidos por el estigma que pesa sobre ellos, tal es el caso de los niños y adolescentes marginados y en conflicto con la ley, así como el de los adictos. Su presencia en los medios de comunicación está, en un altísimo porcentaje, sólo relacionada con la violencia que generan, mientras que las voces que intentan expresar las causas de su marginalidad llegan distorsionadas por la máscara que les coloca su condición de “otros” excluidos del sistema aceptado de valores y aún enfrentados con otros ideales mediáticos de idealización de la juventud como la belleza física, el éxito deportivo o el consumo conspicuo [Comunicación y Pobreza, 2009].

Estos ejemplos hacen evidente la necesidad de consolidar una cultura política que permita e incentive la expresión de las voces de los pobres y marginados, y cuente con canales que puedan aprovechar esas voces para tomar decisiones que consoliden el proceso de construcción y sostenimiento de derechos.

La construcción de esos canales, y la atención a las indicaciones que provienen desde ellos es un desafío permanente de las políticas públicas sociales en nuestros países.

Universalidad y política social

Dos concepciones de la política social coexisten en el debate público. La primera de ellas, que ha servido como base fundamental para la reforma de la política social en las últimas décadas, hace énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más pobres de la población. La segunda resalta la necesidad de cimentar la política social sobre los principios de universalidad y solidaridad. A su vez, mientras la primera señala la conveniencia de diseñar esquemas público-privados para la provisión de servicios sociales, la segunda pone el énfasis sobre la mejoría de servicios sociales provistos por entidades estatales. Esta última concepción retorna a las raíces sobre las cuales se desarrolló la política social en la posguerra –y en algunos casos desde antes– que, sin embargo, tuvo un avance limitado en nuestra región, debido principalmente al alcance restringido del empleo formal, sobre el cual se fundamentaba su desarrollo. Estas concepciones son quizás menos antagónicas de lo que se señala a menudo. En efecto, las políticas focalizadas en los segmentos menos favorecidos no sólo contribuyen a mejorar su bienestar sino que pueden ayudar a ampliar el acceso de los sectores más pobres a los servicios sociales de carácter universal.

Los esquemas de política social del pasado y el impacto de las reformas

Las concepciones modernas sobre la política social se difundieron en América Latina en forma rezagada en relación con los modelos que se desarrollaron en Europa desde fines del siglo XIX. Aunque algunos países, especialmente del Cono Sur, fueron pioneros en esta materia, en la mayoría de los países latinoamericanos el avance hacia un sistema de educación pública básica universal y de sistemas de salud pública sólo despegó definitivamente después de la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, el alcance de la seguridad social, tanto en materia de pensiones como de salud y riesgos profesionales, estuvo siempre limitado por el avance del empleo asal-

ariado formal, ya que el acceso a aquella estaba siempre vinculado a éste. Además, la fuerza dispar de distintos grupos de trabajadores asalariados se tradujo en grandes disparidades en los beneficios que recibían. La conjunción del alcance limitado del empleo formal con estos elementos corporativos –entendidos como el ofrecimiento de distintas prestaciones a distintos grupos de trabajadores– permite caracterizar el sistema que se desarrolló como un Estado de Bienestar segmentado e incompleto.

De esta manera, aunque inspirada por los principios universales que habían permeado el desarrollo de los Estados de Bienestar en los países industrializados, la política social de la región avanzó en forma muy insuficiente hacia su aplicación. Uno de los corolarios de ello fue que, a fines de la etapa de industrialización dirigida por el Estado, los servicios sociales sólo alcanzaban, en la mayoría de los casos, a sectores de ingresos medios de la población y seguía marginando a los sectores más pobres, especialmente en materia de educación media o de acceso a los sistemas más avanzados de protección social. Además, el alcance de la política social fue mucho más limitado en las zonas rurales, donde la pobreza es comparativamente mayor.

Las reformas de los años 80 y 90 –y en algunos países como Chile desde antes– reconocieron este problema. Tales reformas, que se desarrollaron además en el marco de la penuria fiscal que se desató con la crisis de la deuda, condujeron al desarrollo de una visión alternativa, cimentada en tres instrumentos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización. El primero buscó hacer consistente la racionalización del gasto público con la necesidad de lograr que el gasto social llegara efectivamente a los sectores más pobres de la población, con base en sistemas de identificación de beneficiarios. Los otros dos instrumentos buscaron, por su parte, racionalizar el aparato del Estado, ya sea mediante el desarrollo de esquemas pú-

blico-privados como de la cercanía entre las autoridades estatales encargadas de la provisión (o la asignación de los subsidios) y los beneficiarios de los servicios sociales. A estos instrumentos se agregó también el diseño de programas específicos para poblaciones vulnerables o para hacer frente a los costos del ajuste estructural; los más destacados en tal sentido fueron los fondos de emergencia social en sus diferentes variantes.

Las reformas que se pusieron en marcha combinaron en forma variable estos instrumentos con los viejos esquemas de política social. En el caso de la educación básica, la educación pública siguió siendo el sistema dominante. Los esquemas de participación público-privada apoyados en subsidios a la demanda avanzaron en forma limitada. Por el contrario, en salud y especialmente en pensiones, los sistemas de participación público-privada e incluso la privatización de los sistemas pensionales salieron triunfantes en diversos países, aunque en otros continuaron predominando los esquemas públicos de seguridad social, si bien racionalizados para hacerlos financieramente viables. En cualquier caso, aún en los casos en los que se privatizaron, el Estado mantuvo la responsabilidad regulatoria, así como otras obligaciones financieras (pensiones mínimas y subsidios en materia de salud). Por su parte, la focalización logró su mejor desarrollo en los sistemas de subsidios condicionados. La descentralización avanzó mucho más en los países con más fuerte tradición federal (Argentina y Brasil), así como otros formalmente centrales pero con "vocación federal" (Bolivia y Colombia), pero también en diversos grados en toda la región.

El resultado de todo ello es que hoy coexisten, en grado variable, diferentes esquemas de política social que se combinan en muchos casos en un mismo país. El primero es un sistema con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, aunque con grados diferentes de descentralización; predomina en la educación primaria y secundaria y, en competencia con instituciones privadas, en la educación univer-

sitaria. El segundo es un esquema segmentado y con elementos variables de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio (pensiones, salud y seguros profesionales). El tercero es un esquema estrictamente focalizado cuyo mejor ejemplo son los subsidios condicionados, pero tiene expresiones en muchos otros programas dirigidos a grupos específicos de la población.

El universalismo

El retorno a visiones universales de la política social está basado en las formulaciones sobre derechos y ciudadanía social y por consiguiente pone la política social en el centro del pacto y la cohesión sociales. Las raíces de esta visión se remontan a la formulación de los derechos económicos y sociales, llamados también de "segunda" generación, que expresan los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. El principio de universalidad señala, por lo tanto, que los servicios sociales básicos que provee el Estado son más que servicios o mercancías, son derechos de los ciudadanos. En sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas, este principio está íntimamente ligado al de solidaridad, que además expresa otro objetivo básico de la política social: la necesidad de fortalecer la cohesión social.

Esta formulación no puede ignorar, sin embargo, que el alcance específico de los servicios sociales que una sociedad puede otorgar a sus ciudadanos depende del nivel de desarrollo económico del país y del monto de recursos que asigna al Estado para proveerlos o subsidiar su provisión a los más pobres. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, lo máximo entre lo realizable.

Por otra parte, aunque ciertos niveles de exigibilidad jurídica son inherentes a cualquier formulación de derechos, en el caso de los económicos y sociales es igualmente –o quizás incluso más– importante la exigibilidad política: la especificación, por parte de la autoridad política (la Asamblea Constituyente o el Congreso de la República) de cuáles son los logros en materia de derechos económicos y sociales que una sociedad determinada espera alcanzar, tomando en cuenta las restricciones que impone el nivel de desarrollo de un país, así como sus aspiraciones más amplias y, si se quiere, sus utopías. En torno a eso se estructura, además, el debate político entre distintas opciones democráticas, así como sobre la generación de los recursos públicos necesarios para garantizar la provisión de los servicios básicos que la sociedad, a través de las autoridades políticas, define como esenciales en un momento determinado.

El principio de universalidad plantea, por lo tanto, la necesidad de ofrecer unas prestaciones sociales básicas y la cobertura de riesgos esenciales a toda la población con estándares de calidad homogéneos. Estas prestaciones son aquéllas que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en cuanto ciudadanos, ya sea porque influyen sobre el desarrollo de sus capacidades o porque mejoran su bienestar. Pueden entenderse, por lo tanto, como una expresión concreta de los derechos económicos y sociales y expresan auténticas preferencias de la sociedad, que van más allá de las preferencias individuales sobre las cuales enfoca su atención la Economía del Bienestar.

Las economías contemporáneas generan dos demandas adicionales a aquellas que la política social ha reconocido desde hace muchas décadas. La primera se deriva de la extensión de la sociedad del conocimiento y hace alusión a los elevados requisitos de educación y capacitación que demandan la economía y sociedad contemporáneas. La segunda es la mayor inseguridad económica que genera una sociedad que enfrenta cam-

bios acelerados y una mayor competencia. El tal sentido, un sistema de protección social más elaborado es, en economías abiertas, la alternativa a la protección del trabajo basada en barreras al comercio exterior.

Por último, cabe señalar que esta formulación de la política social busca también corregir uno de los mayores peligros que enfrenta la política social: el de la segmentación. Cabe recordar que, en sociedades muy desiguales, el aparato educativo es un canal fundamental para la movilidad social, pero también un mecanismo de segmentación social que tiende a reproducir las desigualdades existentes en la medida en que los sistemas generan educación para ricos y educación para pobres. Análogamente, hay también una tendencia a generar sistemas de salud para ricos y de salud para pobres, segmentación espacial en las ciudades y muchos otros mecanismos que reproducen o amplían las desigualdades económicas y sociales. En términos de los objetivos de cohesión social estas tendencias son particularmente preocupantes.

El paradigma de política social basado en el universalismo es, sin duda, exigente en términos de recursos tributarios y por eso, como se señala en el capítulo 6, su desarrollo debe estar acompañado de un fortalecimiento de los recursos fiscales. Implica, además, que el Estado debe elevar la calidad de los servicios sociales de tal forma que resulten atractivos también para las clases medias en comparación con las alternativas privadas. Esto se justifica, entre otras razones, porque en los países latinoamericanos muchos hogares pertenecientes a los sectores “medios” tienen ingresos relativamente bajos. En efecto, en los países de ingreso per cápita más bajo (Bolivia, Honduras o Nicaragua, por ejemplo), algunos de los hogares del quintil 3 pertenecen a la población pobre y el grueso de los hogares de ambos quintiles tiene ingresos inferiores a dos líneas de pobreza, lo que los hace muy vulnerables a caer en dicha situación. En los países con ingreso per cápita similar al promedio regional (como

Colombia o República Dominicana), casi todos los hogares de dichos quintiles ganan menos de tres líneas de pobreza.

Esto refleja, a su vez, un hecho que es ampliamente reconocido: que la mala distribución del ingreso típica de América Latina está asociada a la alta proporción del ingreso concentrado en el decil más rico de la distribución del ingreso. Es posible, incluso, que los sectores medios se cuenten entre los que han experimentado las tensiones más fuertes en las últimas décadas, asociadas, por ejemplo, a los retornos decrecientes de la educación secundaria (en términos de los mayores ingresos monetarios de quienes accedieron a dicho nivel educativo) o la contracción que experimentó el empleo formal hasta comienzos de la década actual. La capacidad de la política social de atraer a la clase media puede verse como evidencia y garantía de una política que provee servicios de calidad elevada y homogénea y es, además, esencial para que los sectores medios apoyen los niveles de tributación necesarios para financiar altos niveles de gasto público social.

Por último, una política social coherente con la promoción de una mayor cohesión social debe ofrecer una propuesta al conjunto de la sociedad. De hecho, uno de los grandes problemas de las propuestas que se han postulado durante el período de reformas es que su capacidad de convocatoria de la ciudadanía ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta al conjunto de la sociedad y no sólo a algunos de sus miembros.

Los efectos redistributivos del gasto público social

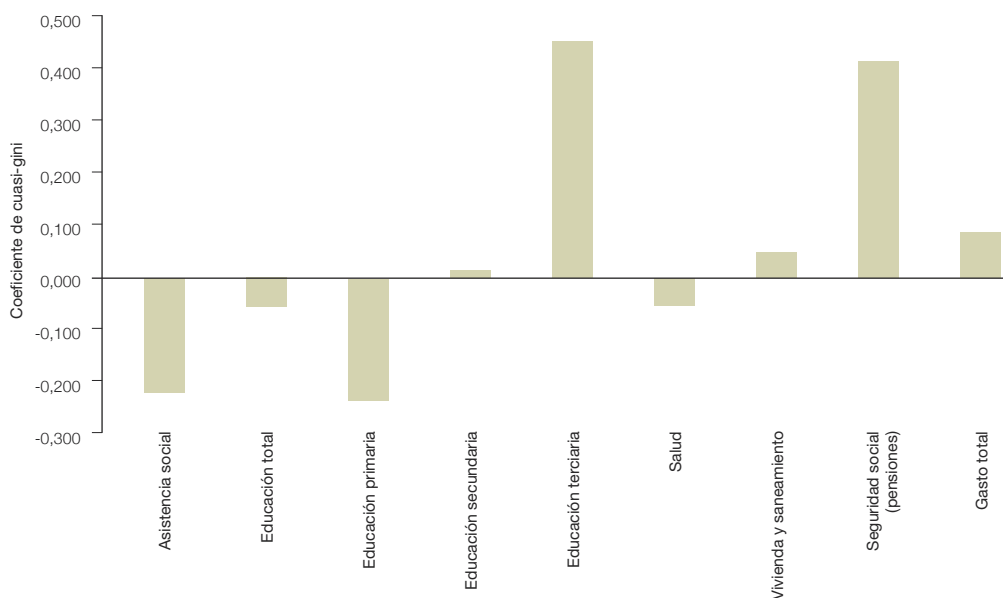
Los estudios existentes indican que los efectos redistributivos difieren significativamente entre tres categorías de gasto público social (ver Gráfico 1). La primera abarca los programas de asistencia social, incluyendo los sub-

sidios condicionados, y aquellas áreas de la política social que tienen niveles universales o cuasi-universales de cobertura, como es el caso de la educación primaria y algunos servicios de salud. La segunda comprende servicios con cobertura intermedia, tales como la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento; en este caso, la distribución no es generalmente progresiva (salvo en algunos países) pero no se aleja significativamente de la equi-distribución y, por ende, es mucho mejor que la distribución del ingreso primario. Los gastos en salud se encuentran entre las dos categorías mencionadas y son ligeramente progresivos. Por último, la tercera categoría incluye la seguridad social (pensiones) y la educación universitaria, donde los beneficios tienen a estar concentrados en una proporción alta en los deciles más altos de la distribución del ingreso. Aún en estos casos, sin embargo, dicha distribución es, en promedio, ligeramente mejor que la del ingreso primario (aunque en algunos países es peor).

Los programas de transferencias condicionadas (entre los que se destacan los programas "Bolsa Familia" de Brasil y "Oportunidades" de México) son la innovación más importante en el campo de la política social focalizada, aunque hay otros programas asistenciales con efectos también altamente redistributivos, especialmente los programas de nutrición dirigidos a la población infantil. Una de las grandes virtudes de los primeros es que usan las transferencias como palanca para hacer que las poblaciones correspondientes hagan uso de los programas sociales de educación y salud con vocación universal. Sin embargo, como los programas de asistencia social, incluidas las transferencias condicionadas, absorben pequeñas proporciones del gasto público social, contribuyen con menos de la quinta parte del efecto redistributivo de dicho gasto. El grueso del impacto redistributivo proviene así de los programas de educación y salud de amplia cobertura.

La segunda categoría mencionada, que abarca la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento,

Gráfico 1 Efecto redistributivo del gasto social c. 2002



Fuente: CEPAL 2006 y 2007b.

contiene los servicios sociales que están en proceso de universalización, en los cuales la mayor progresividad del gasto se alcanzará en la medida en que se logren mayores niveles de cobertura. En todos ellos, la expansión del gasto asociada a la ampliación de cobertura –o sea, el gasto marginal– es fuertemente progresiva, quizás no menos progresiva que los gastos incluidos en el primer grupo (educación primaria y servicios básicos de salud).

La tercera categoría incluye dos tipos de servicios sociales, la educación universitaria y la seguridad social (pensiones). El primero es quizás el caso más claro en el cual los criterios redistributivos deberían primar mucho más de lo que ha sido típico en el pasado, mediante el diseño de un sistema de becas en el cual el acceso esté asociado

al ingreso de las familias de los estudiantes. Este sistema de financiamiento se diferenciaría de los esquemas de educación gratuita que deben primar en los casos de la educación primaria y secundaria. Esta afirmación debe matizarse, sin embargo, en el sentido de que la universidad es también fuente de generación de conocimiento y, por ende, debe recibir recursos apropiados para la generación de los bienes públicos correspondientes.

Por su parte, en el caso del sistema pensional, la progresividad del gasto está asociada, nuevamente, a la mayor cobertura y, por ende, sólo se alcanzará a través de una política dirigida a universalizar el acceso a la seguridad social, combinando el sistema contributivo existente con un pilar no contributivo. En un esquema de esta naturaleza, los subsidios netos del Estado tendrán, por

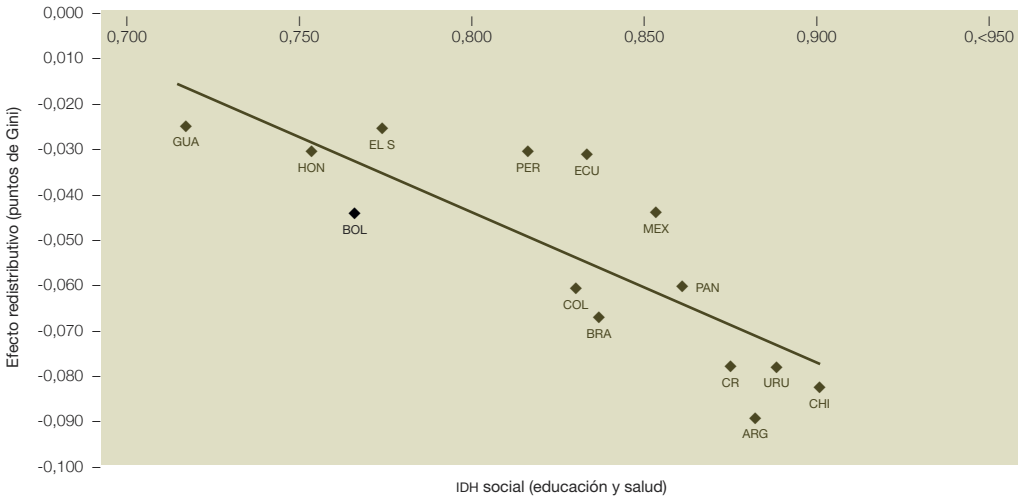
definición, un efecto altamente progresivo. Los casos de Bolivia y Brasil, que han desarrollado pensiones básicas de carácter universal no contributivo, muestran el impacto altamente redistributivo de estos esquemas.

Los estimativos sobre el efecto redistributivo total del gasto público social en distintos países de América Latina corroboran que la progresividad de dicho gasto está relacionada con el grado de cobertura de los servicios sociales del Estado. El Gráfico 2 muestra la relación que existe entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países (estimado como puntos del coeficiente de Gini) y un indicador agregado del desarrollo de la política social, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque tomando en cuenta únicamente los componentes de educación y salud del índice. La primera de estas variables incluye no sólo el impacto de la focalización en el sentido estricto sino también de la magnitud del gasto social. Ambos factores se refuerzan en la medida en que la mejor focalización y el mayor impacto redistributivo

están asociados a sistemas más universales, y también la magnitud del gasto tiende a ser también mayor.

Los datos correspondientes indican, en efecto, que los países en los cuales el gasto público tiene un mayor efecto redistributivo son aquellos que desarrollaron en forma temprana los servicios sociales del Estado y que han logrado los mayores niveles de cobertura de sus servicios básicos de educación y salud: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay (a ellos se debe agregar Cuba, que no se incluye en las estimaciones corrientes sobre este tema). Los países con grado intermedio de desarrollo de sus políticas sociales –Brasil, Colombia y Panamá– tienen también impactos redistributivos del gasto social intermedios, en tanto que el menor impacto redistributivo se alcanza en sistemas de menor desarrollo relativo (Bolivia, El Salvador, Honduras y Guatemala en el gráfico). A niveles intermedios de los indicadores de desarrollo humano, Ecuador, México y Perú se destacan por el limitado impacto redistributivo de sus políticas sociales. La conclusión general que se deriva de

Gráfico 2 Relación entre el efecto distributivo del gasto social y el índice de desarrollo humano social



Fuente: CEPAL 2006 y 2007b.

este análisis es clara: los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados estrechamente con el grado de cobertura de los servicios y se logra, por lo tanto, en forma óptima cuando los servicios tienen un alcance universal.

Es interesante resaltar que estas apreciaciones coinciden con lo que Korpi y Palme [1998], al analizar los sistemas de protección social de los países industrializados, han denominado "la paradoja de la redistribución": el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en países con sistemas universales. De acuerdo con estos autores, una de las razones fundamentales para ello es el fuerte apoyo político de las clases medias al gasto público social en los países con los sistemas más universales, lo que es necesario para obtener el apoyo de dichos sectores para los elevados niveles de tributación necesarios para financiarlos.

La focalización puede jugar, sin embargo, un papel complementario al de la universalización, cumpliendo en particular tres funciones básicas. En primer lugar, en países donde los niveles de pobreza son todavía muy elevados, los programas de asistencia social pueden tener efectos redistributivos importantes y deben ser, por lo tanto, un pilar del sistema. Un requisito que deben cumplir los programas correspondientes, dentro de los principios de la política social que hemos formulado, son su vocación universal hacia los grupos sociales que se consideran objetivos de los programas correspondientes (programas de nutrición, subsidios condicionados y pensiones a ancianos indigentes, entre otros). Dichos programas deben, en cualquier caso, considerarse como subsidiarios y nunca como sustitutos de una política social básica de carácter universal. La segunda función es permitir el diseño de programas especiales dirigidos a adaptar los programas a características específicas de algunas poblaciones (indígenas, en particular) o grupos específicos de la población (por ejemplo, sistemas de pensiones que tengan en cuenta la actividad reproductiva de las mujeres). La tercera función es servir de puente para

garantizar que poblaciones que tienen dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan tener dicho acceso.

En todos estos casos, *la focalización debe ser vista como un instrumento de la universalización y nunca como un sustituto de ella*⁴. Un corolario importante de ello es que los programas de asistencia social, aunque esenciales, nunca deben ser vistos como un sustituto de la política social básica y deben integrarse gradualmente a sistemas universales de protección social.

Un tema adicional que surge de este análisis es la importancia de combatir la segmentación en el acceso de distintos grupos de población a diferentes servicios y prestaciones sociales. Este problema tiende a ser agudo en las políticas focalizadas, pero también es el resultado de sistemas en los cuales hay múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a "descremar" el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes por nivel de ingreso o localización espacial. Este problema, que afecta a los sistemas educativos y de salud de la región también caracteriza a otros servicios habitualmente prestados directamente por el sector público, como la seguridad ciudadana o la administración de justicia, lo cual sugiere también la importancia de combatir la segmentación en la oferta pública de servicios.

Un tema adicional que surge de este análisis es la importancia de combatir la segmentación en el acceso de distintos grupos de población a diferentes servicios y prestaciones sociales. Este problema tiende a ser agudo en las políticas focalizadas, pero también es el resultado de sistemas en los cuales hay múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a "descremar" el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes por nivel de ingreso o localización espacial. Este problema, que afecta a los sistemas educativos y de salud

4. Existe, además, una literatura crítica sobre la focalización que aquí no se aborda, que señala los errores de información, las distorsiones en los incentivos y los problemas de estigmatización que caracterizan dichos sistemas.

de la región también caracteriza a otros servicios habitualmente prestados directamente por el sector público, como la seguridad ciudadana o la administración de justicia, lo cual sugiere también la importancia de combatir la segmentación en la oferta pública de servicios.

Conviene anotar, por último, que los datos analizados se refieren al impacto de la política social sobre la distribución secundaria del ingreso. Un argumento adicional que conviene destacar se refiere al efecto de la política social sobre la distribución primaria del ingreso. La mejor ilustración sobre este tema la proporcionan los análisis correspondientes a los países industrializados. Dichos análisis corroboran claramente que los países de Europa continental, que cuentan con sistemas de bienestar de corte más universal, tienen una mejor distribución del ingreso que los países donde el principio de focalización se utiliza en forma más activa. La causalidad es, sin duda, de doble vía: las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de política social, y éstos últimos contribuyen a generar sociedades más igualitarias. Si la política social va a contribuir a reducir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a América Latina, debe apostar, por lo tanto, a una política social de corte universal de calidad elevada y homogénea para pobres y no-pobres –incluyendo, como se ha mencionado, sistemas elaborados de transferencias de ingresos que sirvan de instrumento para ese objetivo.

El ámbito del trabajo

El mundo del trabajo en América Latina se compone de diferentes formas organizativas que reflejan la coexistencia simultánea de pautas precolombinas, coloniales, asociativas y de producción en pequeña escala, así como de empresas capitalistas que se combinan de diversas maneras según las peculiaridades históricas de desenvolvimiento de cada país.

En el debate contemporáneo sobre la modernización de la organización productiva y sus consecuencias sobre la situación social, no siempre se toma en cuenta el modo en que la gente reproduce sus relaciones individuales y colectivas en forma integrada. El enfoque de integralidad de la reproducción material y simbólica de la vida es probablemente uno de los conceptos ausentes en las discusiones económicas latinoamericanas, aunque ha sido tratado con amplitud en los estudios de tipo antropológico.

Bajo el régimen capitalista, la creación de fuentes de trabajo ha sido tradicionalmente la resultante de los procesos de acumulación intensiva o extensiva de capital. En la actualidad, sin embargo, se han desconectado dos circuitos: el crecimiento de las exportaciones que no se traduce en crecimiento del PIB, y el crecimiento del PIB que no se expresa en aumento del empleo [Ocampo, 2004]. Por otra parte, tampoco se verifica la antigua máxima de que las ganancias empresariales de hoy constituyen las inversiones de mañana, y que éstas son la garantía del empleo de pasado mañana.

De otra parte, los enfoques prevaletentes en materia de empleo e ingresos laborales suelen hacer referencia a la importancia de la educación; sin embargo, existen fundadas dudas respecto de que un aumento en los niveles de escolaridad sería suficiente en las condiciones actuales para garantizarles un empleo decente.

Algunos rasgos de los mercados laborales

La heterogeneidad estructural

A la diversidad de formas organizativas previamente mencionadas, en las décadas pasadas se han incorporado empresas globales, regionales y nacionales, en un contexto de amplia presencia de microunidades productivas y de comercio.

Como consecuencia de dicha fragmentación de las condiciones de trabajo, no debe llamar la atención que las organizaciones sindicales clásicas hubieran sufrido un debilitamiento extremo, al mismo tiempo que las organizaciones híbridas que representan a los pequeños y microempresarios oscilan, en su conducta reivindicativa, entre sus intereses como propietarios y como trabajadores.

La informalidad

Además del problema social que conlleva el desempleo abierto, América Latina es un ejemplo de elevados niveles de informalidad, que caracterizan a cerca de la mitad de la población ocupada en la región y una proporción más elevada en los países de menor desarrollo relativo de la región. Además todo indica que en las últimas décadas, casi dos terceras partes de los nuevos puestos de trabajo que se generaron fueron de tipo informal (ver Cuadro 1, p. 30).

La circunstancia de que el grueso de los latinoamericanos tenga el trabajo como su principal fuente de ingreso, señala la importancia de las políticas para la ampliación y el mejoramiento de los mercados de trabajo. Con más de la mitad de los empleos generados en el sector informal, el más importante desafío que tienen las políticas de empleo es el de buscar incentivos innovadores para su formalización.

Cuadro 1. Empleo informal, América Latina, 1990-2005

	Sector informal	Microempresas			Servicio doméstico	Trabajadores por cuenta propia
		Total	Empleadores	Trabajadores		
1990	47,5	15,2	3,2	12,0	5,7	26,6
2000	49,7	15,7	3,4	12,3	5,6	27,9
2002	50,2	16,3	3,7	12,6	5,6	28,3
2005	50,3	16,7	3,6	13,1	5,8	27,8

Fuente: [Tokman], sobre la base de cifras de CEPAL.

Las más recientes políticas de flexibilización laboral, aunque han permitido en algunos sectores avanzar hacia nuevas formas de producción intensiva en mano de obra frente al excesivo proteccionismo legal de antes, también han añadido una gran incertidumbre al inestable grupo de los trabajadores informales.

Como resultado de las políticas de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo aplicadas durante las dos últimas décadas del siglo pasado, también se ha hecho presente el rasgo de la precariedad del empleo, que consiste en el incumplimiento de las normas legales y tributarias por vía de contratos de corta duración y otras prácticas de igual efecto. En consecuencia, la inseguridad en el empleo se ha convertido en el rasgo cada vez más común en la región y constituye un nuevo problema laboral que exige políticas específicas de largo aliento.

La inestabilidad

La mayor inestabilidad se manifiesta en el mercado de trabajo por tres vías: el desempleo abierto; la alta rotación laboral que incluye cada vez menos tiempo de permanencia en el trabajo, y un cambio hacia ocupaciones con menor protección laboral y social. Además, se introduce un conflicto entre potencial de crecimiento de la productividad, inestabilidad laboral y antigüedad en el trabajo. El aumento de la productividad es directamente proporcional al tiempo de permanencia del trabajador en su fuente

laboral: en América Latina la permanencia media en el empleo es la mitad de la que caracteriza a los países europeos [Tokman].

La inestabilidad se asocia a la incertidumbre y afecta la cohesión social en países donde la protección laboral y social y los recursos públicos destinados a asegurarlas resultan insuficientes. Ello sucede a pesar de que varios países tienen legislaciones laborales con alta protección que, sin embargo, se concentran en los trabajadores del Estado y en aquellos ocupados en las empresas privadas de mayor tamaño, mientras que el resto se diluye en la práctica de la evasión.

Dicha inestabilidad afecta a los hogares de menores ingresos, pero su efecto sobre los trabajadores organizados altera las condiciones prevalecientes y produce una resistencia natural a través de las organizaciones sindicales con mayor capacidad de movilización y de expresión. Las tensiones en la cohesión social no sólo existen entre excluidos e incluidos, sino también en el seno de estos últimos que es donde adquieren mayor visibilidad.

Los diversos tipos de discriminación laboral

La desigualdad que impide el acceso de todos los ciudadanos a los bienes y servicios que requieren para su disfrutar de una vida decente se traduce en exclusión social. El concepto de discriminación matiza las condicio-

nes de la exclusión, resultante de la aplicación de reglas diferentes a situaciones comparables o las mismas reglas a situaciones diferentes. Para ilustrar esto, a continuación se presenta la situación de algunos grupos sociales que son víctimas de discriminación.

La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, como consecuencia de su ingreso al sistema educativo desde hace varias décadas, es uno de los fenómenos sociales más importantes en la región en la medida en que afectó profundamente las estructuras económicas, sociales, culturales y familiares.

Varios países latinoamericanos han incluido en sus constituciones, normas que garantizan la protección formal de distintos grupos minoritarios y han establecido políticas de acción afirmativa como el establecimiento de cuotas para garantizar la participación de género. A pesar de ello, la presencia de las mujeres en el mundo político y en un conjunto amplio de formas de empleo es insuficiente, así como las diferencias salariales entre hombres y mujeres siguen siendo significativas en la mayoría de los casos. En este contexto, también cabe mencionar que los patrones de división sexual de las labores del hogar también discriminan contra las mujeres.

Los afrodescendientes representan el 30% de la población latinoamericana –aproximadamente 150 millones de personas, de las cuales la mitad de ellas se ubica en Brasil– localizados en los estratos más bajos de la distribución de ingreso y con el mayor número de necesidades básicas insatisfechas.

Los indígenas latinoamericanos siguen formando parte de los núcleos de población más discriminada en la región, manteniendo herencias coloniales de exclusión. La población indígena alcanza a un 8% de la población regional, lo que equivale a unos 35 millones de personas, pertenecientes a su vez por unos 400 grupos lingüísticos diferentes. A excepción de Uruguay, todos los

países cuentan con núcleos de población indígena. Su peso es fundamental en algunos países como Bolivia (62,2%), Guatemala (41%), Perú (32%), Ecuador (6,8%) y México (6,4%). En estos cinco países se concentra, además, casi el 90% de los indígenas de la región [Del Álamo].

Fuera de su peso cuantitativo, especialmente en las zonas rurales, su importancia radica en la irradiación, histórica y tradicional que conlleva su presencia, dada la alta visibilidad que ha adquirido el tema indígena en las organizaciones internacionales.

La migración internacional

El 4% de los latinoamericanos vive fuera de sus países, siendo los casos más notables los de los salvadoreños (14,7%) y el de los mexicanos (9,4%). Mientras la migración a Estados Unidos es el fenómeno dominante en estos países, al igual que en el resto de los países de Centroamérica y la cuenca del Caribe, la migración a Europa (especialmente a España) tiene una presencia relativa mayor de migrantes sudamericanos, especialmente de Ecuador, Colombia y Argentina, en ese orden de importancia.

En uno y otro caso, el fenómeno de migración indocumentada es importante, aunque se ha tendido a reducir en aquellos países que han realizado esfuerzos importantes de sanear esta situación (España, en particular). La promoción de la cohesión social en los países de destino es, además, esencial, para prevenir la discriminación de la que son víctimas los migrantes latinoamericanos en Estados Unidos, Europa y otras regiones del mundo.

Políticas para mejorar la calidad del empleo y la cohesión social

Los objetivos

La política laboral debe ocuparse de la informalidad, el

desempleo, la inseguridad del empleo y la promoción efectiva de la inclusión de los grupos actualmente discriminados.

Las políticas de flexibilización de la legislación laboral han tendido a reducir los costos a los empresarios pero no han probado tener efectos significativos sobre el nivel de empleo global. En cambio, tales medidas se han traducido en muchos países en un importante deterioro de la protección social. El ritmo de crecimiento económico sigue siendo el principal mecanismo para incrementar la demanda de mano de obra, como lo atestigua la importante creación de empleo formal durante el auge que experimentó la economía de la región entre 2004 y 2007.

Existe suficiente experiencia sobre políticas para el sector informal y los nuevos enfoques sugieren que el objetivo real debe consistir en darles a estas unidades productivas incentivos para su formalización creciente. A tal efecto, las políticas orientadas a la provisión de activos productivos juegan un papel importante, así como el rediseño de los sistemas de protección social para garantizar el acceso de los trabajadores del sector.

Ante los altos niveles de desocupación que existen actualmente en América Latina, donde uno de cada 10 trabajadores está desempleado, se justifica la preocupación por desarrollar subsidios a la generación de empleo y seguros de desempleo. Sin embargo, existen serias limitaciones para establecer seguros de cesantía como en los países más desarrollados: primero, porque los altísimos niveles de informalidad en el mercado laboral limitan la capacidad de los trabajadores para hacer aportes, por pequeños que sean y hace que tal seguro de desempleo terminaría favoreciendo sólo a trabajadores de ingreso medio/alto, y segundo, la restricción fiscal que limita los aportes de los fondos públicos para apoyar estos seguros o los programas de subsidio al empleo.

La flexibilidad con seguridad

Las economías abiertas y más integradas a los mercados internacionales requieren flexibilidad para adaptarse a la mayor volatilidad y acortar los tiempos y costos asociados al ajuste. La flexibilidad laboral, tiene como contrapartida una mayor inseguridad social y afecta la posibilidad de alcanzar un crecimiento equitativo y sostenible. Por ello, el desafío es cómo conciliar la flexibilidad con la seguridad laboral, la cual genera externalidades positivas en diferentes ámbitos. En efecto, a) la seguridad de ingresos contribuye a sostener la demanda, b) la de empleo, constituye un incentivo para invertir en calificaciones específicas requeridas por las empresas y contribuye a generar un mayor compromiso y aceptación del cambio tecnológico, c) la de salud, incluyendo accidentes laborales, favorece a la productividad y al bienestar, y d) la de capacitación, contribuye a aumentar la productividad y la adaptabilidad de los trabajadores ante los cambios. Todo ello justifica en términos económicos, más allá del social, la necesidad de resguardar la seguridad laboral.

La necesidad de establecer equilibrios reales se produce en un contexto donde las reformas económicas generaron una mayor volatilidad y donde las reformas laborales orientadas principalmente a la flexibilización, la trasladaron hacia los trabajadores y sus familias. El resultado ha sido una mayor inseguridad y desprotección, lo que en definitiva genera un malestar con respecto a las propias reformas y tensiona la cohesión social.

La experiencia de los países industrializados parece sugerir que las regulaciones e instrumentos de seguridad de empleo y de protección laboral admiten distintas combinaciones según las realidades nacionales prevalecientes. Por eso, las políticas para resguardar la seguridad laboral no son únicas y su diseño puede ser variable [CEPAL, 2008 a].

La inseguridad resulta de la flexibilidad, pero parece ser más tolerada en condiciones de alto dinamismo. También

resulta en percepción de seguridad la combinación de legislación estricta y protección alta como en algunos países europeos, que han mantenido los fundamentos primordiales del Estado de Bienestar a pesar de un menor dinamismo económico.

Existen al menos dos factores que justifican la adopción de un enfoque de flexibilidad con seguridad en América Latina. Los países de la región son en su mayoría medianos y pequeños y con alto grado de apertura; por ende, son más vulnerables y tienen escasas posibilidades de suavizar la intensidad de los ciclos antes de que se difundan al interior de sus economías. Por otro lado, la estrategia de apertura requiere de flexibilidad para competir en los mercados internacionales y, al mismo tiempo, compensar a los sectores afectados y generar incentivos para aumentar la productividad.

Sin embargo, existen restricciones que deben ser tomadas en cuenta. Primero, la existencia de un amplio sector informal determina que los efectos de la flexibilidad con seguridad sólo beneficiaría a este sector de manera indirecta y después de un tiempo considerable. Segundo, las limitaciones fiscales conspiran contra la viabilidad de financiar un sistema de protección laboral y social suficientemente amplio y generoso como para dotar de seguridad a toda la población. Tercero, la combinación de flexibilidad en el empleo y protección social será insuficiente mientras no se acompañe de una estrategia explícita de inclusión económica y social. La viabilidad de una estrategia de estas características depende de las condiciones de cada país (CEPAL, 2008 a).

La eficacia de estas políticas es función del grado de urbanización y formalización del mercado laboral, tanto en lo referente a la importancia y naturaleza de las relaciones laborales como al tamaño de las unidades productivas. En la región, en promedio, el 82% de la ocupación es no agrícola; el 73% de los ocupados urbanos son asalariados y el 60% de la ocupación no agrícola está en el sector formal.

Los sistemas de protección social

La sensación de riesgo económico a la que está sometida la población latinoamericana no guarda relación con la poca atención que le ha dedicado la política pública. Tampoco ha existido conciencia del incremento de este fenómeno que se deriva de la desregulación de los mercados. América Latina no ha conocido el Estado de Bienestar que acompañó el desarrollo del capitalismo industrial en los países industrializados; incluso cuando se ha incrementado el riesgo por efecto del modelo de desarrollo imperante, la ideología y las presiones fiscales han reducido aún más la escasa presencia estatal. La vulnerabilidad de los sectores pobres ante la precariedad del empleo y de los ingresos de los hogares es muy alta, y a ello se suma el deterioro de las condiciones laborales de las clases medias.

Varios elementos se requieren para empezar a abordar la construcción de un sistema de protección social. En primer lugar, es necesario reconocer que dos tipos de decisiones deben tomarse en el proceso de diseñar este tipo de esquemas: si prima lo financiero sobre la solidaridad y si el funcionamiento del mercado laboral se debe adecuar al modelo de protección o si por el contrario, es el sistema de protección el que se debe adecuar a un mercado de trabajo cuyo funcionamiento es cada vez más flexible.

No parece aconsejable insistir ahora exclusivamente en sistemas privados de protección que incluyen no sólo pensiones, esquemas de atención de salud y, en algunos pocos casos, subsidios al desempleo. La prevalencia del trabajo precario e inestable que genera el temor permanente de la inestabilidad, hace imposible que la mayoría de los trabajadores disponga de los ingresos para construir sus propios esquemas de seguro. En sociedades en crisis con gran concentración de ingresos es inadecuado y socialmente costoso prescindir de elementos de solidaridad entre ricos y pobres, entre sanos y enfermos y entre jóvenes y ancianos.

En segundo lugar, tampoco es conveniente y menos aún eficiente, vincular los esquemas de protección sólo a la relación laboral. El individuo, en su calidad de ciudadano con derechos sociales y económicos debe ser el sujeto de la política de atención social; esto implica no sólo derechos sino también obligaciones, en particular la de contribuir en la medida de sus capacidades al costo de los sistemas de protección que se desarrollen. La aplicación de estos principios implica establecer sistemas de protección que combinen en forma activa pilares contributivos y no contributivos.

En tercer lugar, es cada vez más evidente que dada la asimetría de la globalización, debe desarrollarse una agenda social internacional donde se establezcan mecanismos efectivos de solidaridad entre países ricos y pobres.

La provisión de activos productivos

La desigualdad social está estrechamente relacionada con la falta de activos productivos en las familias marginadas. La falta de capital, tecnología, capacitación y tierras impide a muchas familias de bajos niveles de ingreso superar en el corto plazo sus niveles de pobreza. Por el contrario, distintas experiencias prueban que programas de provisión de activos productivos, como los programas de otorgamiento de títulos de propiedad con inversiones adicionales para adecuarlas, pueden tener impactos sociales significativos, especialmente si enfocan su atención sobre grupos sociales desfavorecidos como las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes.

América Latina es una región pionera en el establecimiento de instituciones que administran recursos financieros y asistencia técnica a las microempresas. A pesar de las diversas críticas que se han formulado en cuanto a las tasas de interés y condiciones crediticias que aplican dichas instituciones, se debería fortalecer y mejorar su contribución a la equidad económica, abandonando la idea de contraponerles nuevas organizaciones que minan la cultura crediticia lograda a través de la asigna-

ción de recursos con criterios políticos, clientelistas y con baja probabilidad de repago en el futuro.

Parece conveniente avanzar hacia una nueva etapa donde las instituciones de microfinanzas promuevan, además de sus actividades rutinarias, la articulación entre las pequeñas empresas y las unidades motrices de las diferentes ramas e industrias. A tales efectos, cabe imaginar el establecimiento de instrumentos como los acuerdos sectoriales de producción, los distritos industriales y las cadenas productivas.

Planes relacionados con la provisión de microcréditos, fondos de garantías para acceder a la liquidez bancaria, programas de bancarización y de titularización de tierras agrarias y urbanas, proyectos de capacitación masiva y de apoyo a las microempresas, entre otras iniciativas, podrían fortalecer el esfuerzo por mejorar la participación de los estratos más bajos en la distribución final del ingreso y el excedente. También convendría fortalecer mecanismos de financiamiento más apropiados a las características y condiciones de las microempresas, tales como las cooperativas de ahorro y préstamo.

Dichas políticas deberían incluir la protección de los riesgos cuyo aseguramiento desborda la capacidad de los bajos niveles de ingreso. Se trata de crear mecanismos informales para compartir riesgos basados en el intercambio y complementarlos con políticas institucionales de prevención, atención y atenuación de riesgos a través de mecanismos de protección social, tal como se ha señalado previamente.

La institucionalidad encargada del mundo del trabajo

Las instituciones encargadas de la administración de las relaciones de trabajo son mecanismos con diferente grado de formalidad, que establecen reglas de compor-

tamiento para los actores del mercado de trabajo. Entre ellas se puede mencionar: la legislación sobre las relaciones laborales individuales y colectivas, las políticas activas del mercado de trabajo y los sistemas de protección contra el desempleo.

El fin último de la institucionalidad laboral es la generación de empleo de calidad. A tal efecto, las instituciones laborales deben cumplir con un doble objetivo: asegurar el funcionamiento eficaz del mercado de trabajo y garantizar la protección de los más débiles en un mercado que presenta asimetrías estructurales entre los agentes.

En consecuencia, es preciso establecer o fortalecer los sistemas de protección para desempleados, así como para los trabajadores informales; impulsar políticas activas del mercado de trabajo que faciliten la reinserción de los desempleados; crear condiciones para elevar la empleabilidad de las personas que por una u otra razón se encuentran excluidas de la institucionalidad laboral, y generar estímulos adecuados para la creciente formalización de los segmentos informales.

Las instituciones que conforman el área social de los gobiernos suelen mostrar debilidades de organización y funcionamiento, además de que operan en compartimientos independientes, con escasa coordinación entre ellos. A los fines de una gestión unificada de las políticas orientadas a elevar la cohesión social se hace necesario el establecimiento de una autoridad social superior en la arquitectura gubernamental, que garantice la integración y coordinación de todas las políticas sociales. También se tendría que formalizar la institución de los consejos de política económica y social orientados a garantizar la consistencia entre las políticas económicas y sociales.

El examen de las diferentes opciones institucionales tendría que contemplar a su vez una revisión de las competencias y modos de funcionamiento de los ministerios de trabajo, que suelen ser los que disponen de menores

condiciones para promover la cohesión social, el empleo digno y el trabajo decente.

El diálogo social

En las condiciones de fragmentación de los mercados laborales, no bastan las políticas públicas convencionales. Se requiere concertación de actores estratégicos sobre las políticas públicas mediante el diálogo social, el cual no sustituye a las tareas de deliberación y representación propias del Parlamento.

Tampoco resulta ya suficiente el diálogo tripartito clásico entre empleadores, trabajadores y gobierno. Se requiere la representación de las modalidades no tradicionales de organización del proceso productivo y de intercambio. Sin embargo, a tales efectos será preciso resolver algunas dificultades operativas e institucionales, las cuales por lo general son específicas de cada país.

Superadas las dificultades de identificar las formas más legítimas de agregación de los intereses de los diversos tipos de organización productiva, con miras a institucionalizar el diálogo social, convendría promover el establecimiento de consejos económico-sociales como los que existen en Europa desde hace varias décadas. Dicho mecanismo podría facilitar la formulación y concertación de pactos, compromisos y metas en una amplia gama de temas, incluidas las reformas laborales y el pacto fiscal. Su composición debe contemplar a todas las expresiones sociales organizadas, con preferencia de los actores estratégicos en el ámbito social y económico, tomando en cuenta los factores regional, étnico-cultural, así como de género y generacionales.

Las distintas formas de diálogo social responden a las demandas de la sociedad civil y pueden ser instrumentos para mejorar la gestión pública, el control ciudadano y la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones en las instituciones públicas y privadas. El diálogo social debe considerarse, por lo tanto, como

un elemento esencial de una buena gobernabilidad democrática.

Hacia un nuevo constitucionalismo social

Si las políticas sociales se abordan desde la óptica de los derechos ciudadanos, se ofrece de suyo la promoción de un mecanismo de diálogo parlamentario para el intercambio de experiencias y criterios, así como para la formulación de bases normativas que se refieren a cuestiones tales como la evaluación y fiscalización del gasto público social.

También convendría aprovechar los debates actuales para ampliar el constitucionalismo social; si antes la protección laboral y la seguridad social sólo se referían al trabajo asalariado, ahora habría que incorporar todo tipo de trabajo, como por ejemplo el que se realiza en el seno de las familias y que no cuenta con protección de ningún tipo.

El Pacto por el Empleo

En la Cumbre Mundial sobre la Crisis del Empleo realizada en junio de 2009, los líderes asistentes se pronunciaron a favor de un pacto mundial para el empleo con el objetivo de orientar políticas nacionales, internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, generar empleos y proteger a los trabajadores en el contexto de la crisis.

El mencionado pacto implica también que la OIT tendrá una mayor participación en las deliberaciones internacionales, comenzando por su incorporación a las agencias que concurren a las reuniones del G-20.

Resulta en consecuencia de la mayor importancia que los países latinoamericanos traduzcan los compromisos generales acordados en junio en un conjunto de iniciativas susceptibles de aplicarse a nivel regional.

El observatorio regional

Por último, sería conveniente establecer un observatorio

regional de la cohesión social, una de cuyas primeras tareas tendría que consistir en promover la uniformidad de las estadísticas socio-laborales.

Más allá de esta tarea, dicho observatorio podría abordar también el seguimiento de las políticas sociales, los modelos de desarrollo y las reformas constitucionales que se vienen llevando a cabo en varios países de la región, con miras a realizar comparaciones jurídicas, económicas y políticas, así como a fin de facilitar el intercambio de experiencias y promover la capacitación de los legisladores y sus asesores.

El desarrollo de una mejor institucionalidad social

El informe de CAF [2007] ha identificado diversos modos de "aumentar el impacto de cada unidad monetaria invertida en salud, educación u otras áreas de interés social". Se trata de:

- *"Identificar los incentivos de los diversos actores involucrados, tanto del lado de la oferta (gobierno, ONG, proveedores, entre otros), como de la demanda (beneficiarios finales, comunidades, entre otros), de los bienes y servicios sociales e incorporarlos en el diseño de la política.*
- *Tener presente, en la medida de lo posible, las interrelaciones entre los diversos objetivos sociales que se persiguen, con el propósito de hacer un diseño de política que tenga una visión integral, que aproveche las posibles complementariedades entre objetivos, pero que también sea capaz de compensar los efectos adversos que la intervención en un área pueda tener sobre otros ámbitos.*
- *En el diseño de estrategias de política social, es importante tener en cuenta el papel de estos grupos de interés a fin de aprovecharlos en caso de que puedan mejorar el proceso o de neutralizar su influencia en caso de que representen un obstáculo.*
- *Considerar las capacidades de gestión que tienen las estructuras públicas a distintos niveles, tanto en la jerarquía de los gobiernos centrales como de los regionales y de los institutos autónomos.*
- *Comprender e incorporar los incentivos de los diversos participantes en el diseño, más que en crear un contrato para la provisión de servicios".*

Teniendo en cuenta que la resolución de las cuestiones sociales con el enfoque que hemos dado en este trabajo —la posibilidad de las personas de ejercer plenamente sus derechos— es un problema complejo, dinámico e idiosincrático, la mejor manera de ayudar a que los Estados puedan desarrollar, adaptar y aplicar políticas sociales innovadoras resulta de la combinación adecuada entre disponibilidad de recursos, capacidades institucio-

nales y operativas para pensar y actuar, y hacerlo de modo que los Estados y las sociedades puedan mantener procesos de diálogo permanente con la sociedad, que aseguren la adaptación de los conceptos y propuestas a diversos momentos de su evolución económica, social y política. Ello por la obvia razón de contar con herramientas para poder actuar, pero también por una enseñanza de la historia política de América Latina: frente a la limitada estabilidad y permanencia de las decisiones se requiere acentuar el esfuerzo para contar con instituciones sólidas.

La generación de ideas sociales innovadoras y eficaces es el resultado de múltiples fuentes e interacciones. La academia, las experiencias y buenas prácticas, el diálogo, la innovación generada desde los actores y aún la evaluación de las acciones instaladas generan permanentemente avances en el camino hacia la equidad y la inclusión, en la medida en que existan canales, conocimientos y actores preparados para ello. El Estado es sólo una de las fuentes posibles de prácticas innovadoras en un campo en el que hay muchísimo camino por recorrer. El ámbito de la innovación social, tanto a nivel macro como micro, es tan amplio y dinámico como lo es la vida social; el problema central es la posibilidad de incorporar las innovaciones en función de los objetivos estratégicos.

Instalación de capacidades básicas

Todas estas ideas son inviables sin un Estado que supere restricciones tan básicas como la carencia de recursos humanos capacitados, la inestabilidad de las políticas públicas, hasta el lugar marginal que ocupan las consideraciones sociales frente a las políticas económicas, y la presión de intereses sectoriales que frenan las acciones en pro de mayor equidad⁵. Y aun reconociendo

5. Ver a este respecto, entre muchísimas otras contribuciones, las conclusiones del Foro de Equidad Social del BID; los artículos de [Braun y Vélez], y [Acuña y Repetto], así como el excelente trabajo de CAF [2007].

el lugar central de la política, ello no es una excusa para minimizar la importancia de los modos concretos con los que se escucha, mide, planifica, decide y evalúa. La experiencia de América Latina muestra, en efecto, que sin esos componentes de base aun las grandes asignaciones presupuestarias se agotan rápidamente o no producen efectos positivos o, peor aún, producen resultados contraproducentes.

Frente a esta expresión de deseos, toda la información disponible demuestra que –con muy pocas excepciones– el sistema burocrático de nuestros países mantiene graves carencias operativas, que se reflejan en errores organizativos y desperdicio de recursos.

La evaluación sistemática de programas sociales es definitivamente una excepción, como lo muestra [Save-doff]⁶; superposiciones como las registradas en los programas de nutrición e infancia de Ecuador y errores de diseño como los del programa Vaso de Leche en el Perú son muy frecuentes. Al mismo tiempo, otros informes demuestran las limitaciones generalizadas en cuestiones básicas que aún subsisten, como la disponibilidad de información o la existencia de un servicio civil eficiente; tales capacidades elementales empeoran en relación con la pobreza de los países convirtiéndose por tanto en otro factor de inequidad⁷.

Por ello, independientemente de la posibilidad de proponer cambios radicales en la concepción de las políticas sociales, la existencia de capacidades sigue siendo una prerequisite para su ejecución⁸; y ello implica inversiones sustantivas y constantes a todos los niveles del aparato público y aun del sistema social, comenzando por una capacitación bien diseñada y ejecutada que contribuya a reforzar la acción de la burocracia estable, y por tanto a minimizar los tan frecuentes efectos perversos de los permanentes cambios de prioridades en lo social.

Tal proceso de capacitación de cuadros técnicos y políticos en todos los niveles del Estado (de modo que sea posible introducir herramientas que superen las restricciones anotadas en su estructura de decisiones) debe ser un proceso participativo desde su misma concepción, de modo de asegurar la adaptación de contenidos y metodologías a las especificidades locales y la participación plena de los actores, tanto del sector público cuanto del social.

La segunda cuestión central es la propia instalación de capacidades de análisis y operación: un Estado que cuente con herramientas para planificar estratégicamente de manera integrada, diseñando el deber ser de la realidad mediante un proceso formado por momentos metodológicos coherentes, que partan de la definición de los objetivos políticos y los indicadores que los sustentan, siendo capaz de medir, evaluar impactos, corregir y adaptar. Ello implica que es imprescindible instalar unidades con recursos técnicos y políticos para: reconocer los problemas/necesidades

6. En particular, el informe cita un reporte de la Organización Internacional del Trabajo que documenta que de 127 intervenciones sobre planes de salud para trabajadores, sólo dos habían sido evaluados rigurosamente. De un grupo de 593 proyectos activos en el Banco Interamericano de Desarrollo (a julio de 2004), sólo 18 habían recolectado la información mínima necesaria para realizar una evaluación de impacto posterior, y que de 456 reportes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sólo 44 eran evaluaciones de impacto Citado por CAF, p.76.

7. Ver por ejemplo los problemas de consistencia de la información social en la República Dominicana en "Comentarios al informe nacional de pobreza 2005 del Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo *"Dominican Republic Poverty Assessment: achieving more pro-poor growth"*, en http://www.stp.gov.do/publicaciones/PDF/Comentarios_Informe_Nacional_Pobreza_2005.pdf; y los problemas de gestión en El Salvador en "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador" Gloria Quiteno y Lilian Vega. CEPAL 2007.

8. Coincidiendo con esta visión procesal, en la que resalta la importancia de la integración entre todos los actores y la búsqueda de coincidencias como base de la sustentabilidad del desarrollo institucional, la tercera reunión del Foro de Equidad Social del BID, sintetizó las necesidades de desarrollo institucional, proponiendo: "mejorar la capacidad de análisis no sólo del poder ejecutivo, sino también de las legislaturas, los partidos, los sindicatos y otros actores políticos, mejorar la cantidad y calidad de información disponible, incluyendo innovaciones y experiencias en otros países, seguimiento y evaluación del desempeño de las reformas, sistematizar el conocimiento técnico de las tareas políticas que deben llevarse a cabo en cada etapa del proceso de reforma, y modificar los incentivos de los propios políticos".

des/carencias en sus múltiples dimensiones; contar con información pertinente y actualizada sobre todas las dimensiones relevantes; comprender la implicancias sociales de sus propias acciones en los diversos campos en los que actúa, así como las relaciones de complementariedad o contradicción entre ellas, y como comprender el rol que deben cumplir los diversos actores y dialogar de manera participativa con ellos.

Asumida la necesidad de contar con tales herramientas, queda la cuestión de la arquitectura institucional dentro de la cual han de instalarse las áreas técnico-políticas que las concreten. Un primer comentario elemental, es que si se adopta el enfoque de "lo social" que proponemos al inicio de este documento, es necesario contar con capacidades analíticas que aseguren política y acciones integrales y coordinadas en toda la estructura del Estado, o si no ¿cómo pensar y actuar coordinadamente en las implicancias en términos de bienestar y derechos, de las acciones en el campo de la economía, justicia, política carcelaria, diseño urbano o política de transporte? Uno de los modelos posibles a estos efectos, es el reforzamiento de la "autoridad social" que ejerza funciones de ordenamiento y coordinación al máximo nivel posible y concentrando los mejores recursos técnicos [Franco]⁹. Dado que existe suficiente bibliografía al respecto, cabe aquí señalar sólo la importancia de colaborar en la posibilidad que los países puedan diseñar y poner en marcha un modelo institucional que maximice los objetivos de coherencia y eficacia.

Por último, cabe hacer una referencia a un tema que es frecuentemente citado como condición para la equidad territorial y grupal, cual es el de la descentralización de las inversiones y decisiones¹⁰. En esta cuestión no pueden hacerse propuestas cerradas, porque se trata de procesos que dependen tanto de las condicionantes específicas de cada país, cuanto de la arquitectura de las políticas que se diseñen. Pero si cabe resaltar que la experiencia en América Latina demuestra que el acceso a

capacidades administrativas e institucionales es un factor de inequidad, y que por tanto cualquier intento en este sentido debe desarrollarse con el objetivo de equilibrar las posibilidades de agencia de los niveles descentralizados que es donde habitualmente se recogen informaciones y ejecutan acciones, así como ayudar a contar con la capacidad de diseñar el modelo más adecuado a los objetivos estratégicos del Estado.

Desarrollar y sostener la institucionalidad

La política social está siempre sujeta a múltiples tensiones que amenazan su diseño y su continuidad, cuestión tanto más importante cuanto se trata de un ámbito de acción pública que necesita ser pensado y ejecutado con perspectiva de largo plazo para poder tener impacto. Hemos aprendido que la baja permanencia de las políticas sociales impacta directamente en su eficiencia, pero además en la legitimación social de las mismas, ya que acciones que se modifican permanentemente pierden eficiencia y generan rechazo sobre la capacidad del Estado para lograr resultados.

Pero sobre todo porque, como se señaló en el capítulo 2, el logro de objetivos requiere precisamente de tiempo, que sólo puede sostenerse con una estructura político-institucional consistente. Un ejemplo operativo claro es el de la disminución de la mortalidad infantil, que sólo puede ser lograda con políticas sostenidas en el tiempo y que por tanto puede ser víctima de la carencia de institucionalidad.

9. Ver también la información sobre la experiencia del SIEMPRO en Argentina como una herramienta al más alto nivel, y las dificultades de implementación política que encontró para su supervivencia.

10. Para ver un caso de un complejo proceso de descentralización inconcluso y con fuertes contradicciones: Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007: El estado del Estado en Bolivia. PNUD. Este informe muestra también las carencias del aparato burocrático boliviano para cumplir un rol básico de gobernabilidad.

Asimismo, la falta de acuerdos institucionales sólidos ha afectado a las acciones sociales por el recorte de los presupuestos en medio de las crisis¹¹. Son muy pocos los países que han podido desarrollar políticas sociales anticíclicas, o que han logrado redefinir sus prioridades presupuestarias, orientando recursos en las crisis hacia los sectores con menor capacidad de resistencia. Esta, entre muchas otras, es una de las razones del impacto repetidamente regresivo de las crisis fiscales en nuestra región, que se origina en la carencia de objetivos consensuados mediante acuerdos políticos sólidos y/o herramientas que los pongan en marcha cuando son necesarios.

Por último, el ejercicio de los derechos sufre por la imposibilidad de concretar acuerdos institucionales que conviertan a los enunciados de política en leyes y organismos que los sustenten, como por ejemplo ha sucedido en nuestra región con la adaptación de las políticas locales de niñez y adolescencia a los enunciados de la Convención respectiva o en la débil institucionalidad para desarrollar políticas que hagan efectivos los derechos de las minorías.

Por estas razones es tan necesario insistir en agregar a la concepción de un Estado capaz de ser actor eficiente en lo social, una definida preocupación por las instituciones consideradas en sus diversas dimensiones:

- las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores [North].
- las rutinas organizacionales que actúan como mecanismos reiterados y conocidos a través de los cuales se establecen roles y pautas que facilitan la toma de decisiones para arribar a resultados al menos satisfactorios [March y Olsen].

No se trata sólo de instalar capacidad administrativa sino de contar con la capacidad de sostenerla políticamente, como bien afirma Repetto [2002]: "*Las capacidades insti-*

tucionales resultan una expresión combinada de capacidad técnico-administrativa y capacidad política, siendo cada una de ellas condición necesaria pero no condición suficiente (...). Las capacidades institucionales (tanto lo que hace a su construcción/reconstrucción como a su destrucción) están asociadas a un proceso político caracterizado por la interacción entre individuos y grupos que operan en las órbitas del Estado, el régimen político, el mercado, la sociedad y el sistema internacional, los cuales movilizan sus recursos de poder (aislados o en coaliciones) dentro de ciertos marcos formales e informales, intentando imponer sus intereses e ideologías, buscando a veces el propio cambio institucional". A tal planteamiento debemos agregar además la perspectiva idiosincrática y cultural que hace que las posibilidades de construcción institucional sean específicas de las diversas características de cada país, incluyendo muy especialmente su historia política.

Todas estas dimensiones de la construcción y sostenibilidad institucional, nos llevan directamente a considerar la relevancia de contar con actores sociales y políticos que puedan participar del proceso, con herramientas conceptuales que les permitan –sin dejar de mantener sus principios– colaborar positivamente en el desarrollo de la agenda pública. Líderes informados y capacitados, que puedan comprender la complejidad de los procesos y la necesidad de construir instituciones sobre la base de un proceso de diálogo.

De lo que estamos hablando, en síntesis, es de la necesidad de apoyar procesos sistemáticos que permitan que el tema de la resolución de la pobreza y la exclusión se convierta en un tema central de la agenda pública; lo que excede en mucho al lugar y la acción exclusiva del Es-

11. Un ejemplo claro es el impacto que tienen las recesiones sobre el financiamiento de la política social, y por lo tanto en su continuidad. Braun y Di Gresia muestran que pese a los esfuerzos por proteger los presupuestos de los programas sociales durante las recesiones en América Latina, la falta de acceso al crédito y de ahorro durante las crisis fuerza a los gobiernos a ajustar el gasto. Citado por [Repetto].

tado, aún cuando por el volumen de la asignación de recursos, por la definición de objetivos estratégicos y por su intervención concreta, el Estado ocupe un lugar central y necesario.

La idea de "lo público"¹² que proponemos como marco para la acción del Estado, remite en cambio a *"ámbitos de debate público en los que tiene lugar la vida cotidiana de la democracia (...) en los que conviven una variedad de voces y de cuestiones relativas a las responsabilidades, la competencia y las instituciones"* [de Leonardis]. O sea, un proceso de diálogo sostenido en el tiempo entre todos los actores, acerca de los principios y los modos con los cuales la sociedad asume su propia relación con la pobreza y la desigualdad y, en última instancia, con los derechos fundamentales, apropiándose de ellos como parte de sus significados compartidos.

Como bien afirma [Leonardis], una de las características de la experiencia histórica de los Estados de Bienestar europeos ha sido que incluyeron en la práctica ciudadana *"además de la satisfacción de necesidades sociales y el reconocimiento de ciertos derechos (...) también, y muy especialmente, el discurso público sobre tales necesidades"*. Así, *"al debatir qué clase de sociedad querían construir, tuvieron oportunidad de aprender diariamente sus corresponsabilidades respecto de la res pública"*.

La descripción de este proceso (y responsabilidades) permite a [de Leonardis] introducir el concepto de "calidad social" como condición y resultado: *"la calidad social de los resultados implica la calidad de los procesos sociales que los han producido"*, que depende de la medida en que *"los ciudadanos pueden participar en la vida pública y en los debates y deliberaciones sobre temas de interés común (...) ya que las diversas culturas y prácticas pueden promover activamente el asistencialismo, la dependencia, la pasividad o por el contrario generar la potenciación de los individuos, incrementar su capacidad*

de elección o acción, o sea, en síntesis, su ciudadanía ...". Esta referencia a la idea de construcción de lo social como un aspecto central de lo público, permite incorporar al tema de las instituciones relevantes, el de la relación entre Estado y sociedad civil, cuestión que tiene múltiples formas de realización, pero que requiere una decisión estratégica que –una vez implementada– sirve para dar sustentabilidad a las políticas públicas, como sucedió en el caso de Brasil durante los años 90 [Braun y Vélez].

Con la participación comunitaria en la construcción y ejecución de la agenda, resulta obvia la necesidad de incorporar el concepto de rendición de cuentas (o sea la responsabilidad del sistema de decisiones frente a sus mandantes y beneficiarios) a la institucionalidad.

En un rico desarrollo teórico, [O'Donnell] ha elaborado la idea de rendición de cuentas, distinguiendo entre: la *vertical*, aquella conectada básicamente con el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos; la *horizontal*, instituciones estatales que tienen capacidad de control de otras instituciones del Estado; y la social vertical, propuesta originalmente por Smulovitz y Peruzzotti, como *"un mecanismo de control vertical, no electoral de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas, (...) y que puede canalizarse tanto por vías institucionalizadas como no institucionalizadas"*. Los dos (o tres) mecanismos de control forman parte de un entramado que da valor a los individuos, resalta la trascendencia de la idea de agencia y refuerza una de las características centrales del buen funcionamiento de la democracia, cual es su dinámica de legitimación a través de la participación popular¹³. Es

12. No estamos hablando aquí del "bien público" como concepto económico, sino más bien de la idea de "bienes comunes", con los agregados que ha desarrollado, entre otros, [de Leonardis].

13. No puedo evitar recordar aquí un comentario de Robert Bellah (1991), cuando dice que "la democracia es una búsqueda moral permanente, no un estado perfecto", y sus conexiones con las afirmaciones operativas de O'Donnell y Sen.

por ello que la posibilidad de control democrático debe ser un componente central en la agenda de lo público como bien social.

Por lo tanto, cabe incorporar este proceso de construcción de "lo social" como una cuestión pública entre las prioridades institucionales de la acción del Estado, lo que significa que el mismo Estado debe estar preparado y motivado para ello, y que debe invertir en generar las capacidades necesarias para que su interlocutor principal –la sociedad civil– pueda formar parte de tal proceso. No hay diálogo si ambas partes no tienen espacios para dialogar, pero sobre todo si no están organizados adecuadamente¹⁴.

Todas estas ideas no son parte –lamentablemente– de las prácticas públicas habituales en la construcción de la agenda social, que más bien se desarrolla puertas adentro en un proceso autista que puede reconocer varias razones. La primera y más habitual causa es la excesiva confianza en el propio saber. Pero también hay razones más comprensibles, como el miedo a la dificultad técnica de incorporar un número más amplio de variables al análisis y lo complejo que es adecuar la estructura operativa y actitudinal del Estado a esta nueva alternativa, y saber aceptar que la potenciación de las posibilidades de elección de los individuos no es una amenaza sino una virtud¹⁵. A ello podemos agregar la ya mencionada imposibilidad de los excluidos de expresarse (o al menos la inexistencia de canales que les permitan llegar al poder de manera sostenida), la peligrosa adición al uso de los recursos de intervención social como herramienta de adhesión (y por tanto de silenciamiento de las voces disonantes), todo lo cual no sólo baja la calidad de las acciones sociales, sino que además contribuye a su deslegitimación.

De esta descripción surgen nuevamente espacios de trabajo¹⁶. Se trata de ayudar a que el Estado cuente con las actitudes y aptitudes que le permitan fomentar el pro-

ceso de construcción institucional como un diálogo permanente con la sociedad; que comprenda el valor estratégico (político y operativo) de escuchar y rendir cuentas; que sea capaz de modificar sus acciones y que consolide los logros a través de acuerdos, reglas e instituciones que otorguen estabilidad a cada etapa nueva del progreso social.

14. Ver a este respecto la experiencia del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) en Argentina. En www.cenoc.gov.ar

15. Chile acaba de desarrollar un interesantísimo ejemplo de diálogo plural para la reforma de temas centrales de su política social, a través de Comisiones sectoriales que discutieron las propuestas del Ejecutivo antes de enviarlas al Congreso, con el resultado de un paquete consensuado que se ha convertido en una política de Estado [Fajnzylber y Repetto].

16. El informe de CAF coincide con esta perspectiva, al afirmar: "Del cúmulo de experiencias que se revisan en este libro y a las que alude el marco analítico descrito en la segunda sección, es posible derivar algunas lecciones que convendría tener presentes en la reflexión sobre la implementación de la política social. En primer lugar, la institucionalidad y la política social del Estado son parte de un conjunto de contratos que atienden los problemas de agencia en la provisión de ciertos bienes y servicios y por lo tanto, cualquier reforma, iniciativa de regulación, desregulación o intervención transitoria debe tener en cuenta los incentivos de los actores involucrados (beneficiarios, proveedores y autoridades) y la manera cómo las intervenciones propuestas pueden afectarlos y, en consecuencia, incidir en la efectividad de la política en el logro de sus objetivos".

El pacto fiscal necesario

La restricción fundamental para una política social de corte universal es, como se señaló en el Capítulo 3, la demanda sobre recursos públicos. Una de las ventajas de la focalización –y quizás, por ello, uno de sus atractivos políticos– es que demanda menos recursos fiscales. No en vano, su difusión en la práctica de la política social estuvo asociada a los esfuerzos por racionalizar el gasto público. Este hecho desplaza la atención hacia una de las debilidades fundamentales del desarrollo latinoamericano: la fragilidad de su estructura tributaria, así como el sesgo de la tributación hacia ingresos tributarios de carácter indirecto. El avance hacia una política social de corte universal no será posible, por lo tanto, sin un nuevo "pacto fiscal", que eleve significativamente los niveles de ingresos públicos y torne a la política tributaria en un instrumento más progresivo. Los esfuerzos fiscales deben abarcar también otras áreas, en especial la reducción del carácter procíclico del gasto social y del gasto público en general, y el diseño de esquemas de descentralización que contribuyan a mejorar la equidad.

Las tendencias en materia de gasto público social han sido positivas en América Latina en las dos últimas décadas. En efecto, uno de los desarrollos más favorables de los años noventa fue el aumento significativo del gasto público social, que se elevó en promedio del 12,8% al 15,5% del PIB entre comienzos y fines de dicha década según los cálculos de la CEPAL, gracias en parte a la sustitución de otros tipos de gasto. El aumento, aunque generalizado, fue además particularmente notorio en los países que se encontraban más rezagados en esta materia, por lo cual tendió a reducirse la disparidad entre países en la relación entre el gasto social y el PIB. Esta tendencia fue sucedida por un avance mucho más pausado durante el primer lustro de la década actual, pero se aceleró nuevamente al final del auge hasta alcanzar el 17,4% del PIB en los años 2006-2007.

En cualquier caso, estos montos de gasto son inferiores a los patrones internacionales. Según los estimativos de la CAF [2007], el monto promedio de gasto es inferior en casi dos puntos del PIB a los que debería tener América Latina según su nivel de desarrollo. Esto no se debe a la baja prioridad del gasto social en el conjunto del gasto

público, que tiende a ser mayor en América Latina que en otras regiones del mundo, sino al monto mismo del gasto público. Más aún, dado el ritmo mucho más pausado de aumento del gasto público social durante la década actual, los esfuerzos por profundizar en la región los avances de la política social serán mucho más exigentes hacia adelante en términos fiscales de lo que fueron en pasado.

El aumento del gasto ha estado acompañado de una transición hacia unas finanzas públicas más sostenibles, lo que es esencial para mejorar la estabilidad macroeconómica. En esta materia, la tendencia general de América Latina es positiva, pero varios países mantienen estructuras fiscales que no están plenamente consolidadas y que se reflejan tanto en déficit fiscales estructurales (que los auges de ingresos en períodos como los que la región ha vivido en los últimos años tienen a esconder) como en niveles de deuda pública todavía elevados. Por este motivo, los esfuerzos que se hagan para aumentar el gasto público pasan inevitablemente por el reforzamiento de la estructura tributaria. Cabe anotar, además, que la sostenibilidad fiscal es esencial por razones de equidad intergeneracional, ya que el déficit fiscal de hoy constituye cargas para las generaciones futuras, ya sea a través de mayores impuestos o de menores beneficios asociados al gasto público.

Una dimensión macroeconómica adicional que ha sido ampliamente resaltada en los debates recientes se refiere al carácter procíclico del gasto social, es decir su tendencia a aumentar durante los auges pero también a contraerse excesivamente durante las crisis. Esto implica no sólo que las crisis tienden a agudizarse como resultado del ajuste fiscal sino también que los sectores más pobres de la población ven empeorar su situación no sólo como resultado de los impactos directos de la crisis sobre el empleo y los ingresos, sino también por los menores montos de gasto público social.

El carácter procíclico del gasto social se ve agudizado por la recomposición del gasto, en particular por el desplazamiento que generan durante las crisis los mayores montos de servicio de la deuda. Las reglas asociadas al

diseño del sistema de descentralización también contribuyen a acentuar el comportamiento procíclico del gasto social, al asignar a los gobiernos territoriales y locales una mayor responsabilidad en esta área del gasto con base en participaciones o transferencias atadas a los ingresos tributarios de la Nación, que por definición tienden a ser procíclicos.

Sin embargo, el comportamiento procíclico no es una característica particular de este tipo de erogaciones públicas, sino un reflejo del comportamiento que tiene el gasto público en general. Por este motivo, la solución pasa irremediablemente por la consolidación de la situación fiscal en general y el diseño de reglas que establezcan metas estructurales sobre la magnitud del gasto o de los resultados fiscales y que aislen, en particular, el gasto público del comportamiento procíclico de los ingresos fiscales –tanto de la tributación en general como de los ingresos fiscales asociados a los fuertes ciclos de precios que caracterizan a las materias primas. Esto significa también que las finanzas públicas deben quedar lo más aisladas posible de los ciclos de financiamiento externo e interno y, más bien, deben contribuir a moderarlos. Estos esfuerzos pueden estar acompañados de la creación de fondos de estabilización, donde se transfieran explícitamente los recursos excedentes durante los auges para ser utilizados durante los períodos de desaceleración o recesión que les suceden.

Los esfuerzos de América Latina en todos estos campos han sido insuficientes, con la excepción notoria de Chile. También es desafortunado que las reglas de responsabilidad fiscal diseñadas a fines de la década pasada o comienzos de la actual hayan carecido de continuidad institucional y no otorgaron la prioridad necesaria al diseño de instrumentos fiscales explícitamente anticíclicos.

Las publicaciones de varios organismos internacionales corroboran el vínculo inevitable entre mayor tributación y mayores montos de gasto público social, así como entre un carácter más progresivo de los ingresos y gasto público y la distribución del ingreso. En efecto, un estudio reciente de la OCDE [2007] muestra que la carga tribu-

taria media en América Latina es apenas la mitad de la OCDE (17 vs. 36% del PIB), y que las grandes disparidades se dan en los impuestos directos (5 vs. 15%) y en las contribuciones a la seguridad social (3 vs. 9%). El Banco Mundial [2006] ha estimado, a su vez, que dados los patrones internacionales entre tributación y niveles de ingreso, América Latina debería recaudar cuatro puntos adicionales del PIB en ingresos tributarios, concentrados en su mayoría en impuesto a la renta, especialmente a las personas naturales. Como lo señalan todos estos estudios, la tributación indirecta no muestra, por el contrario, rezagos similares. En CAF [2007], se muestra que, como resultado de ello, la política tributaria de América Latina es neutra en términos distributivos o incluso regresiva, lo que contrasta con el carácter progresivo que caracteriza a la tributación en los países industrializados. Esto indica que la disminución del atraso en materia de tributación directa puede contribuir a reducir las excesivas disparidades distributivas que caracterizan a la región.

Un tema controversial en este campo se refiere a las contribuciones a la seguridad social e impuestos para financiar otro tipo de programas públicos (por ejemplo, programas de capacitación laboral) que se cobran sobre la nómina salarial. La crítica fundamental a estas contribuciones es que constituyen un impuesto al empleo que reduce, por lo tanto, la generación de empleo formal y acrecienta la informalidad laboral. Esta apreciación es, sin duda, correcta y ha llevado a lo largo de mucho tiempo a propuestas para financiar parcialmente los beneficios correspondientes con impuestos de carácter general.

Sin embargo, no parece posible hacer descansar todo el sistema de política social sobre impuestos de carácter general. Una mirada somera a los datos de la OCDE [2007] muestra, en efecto, que los países industrializados no podrían financiar los altos beneficios de la seguridad social sin los nueve puntos del PIB que recaudan, en promedio, por esta vía. Aparte de no ser financieramente viable, dicho sistema eliminaría, además, un elemento de economía política esencial: los sistemas contributivos generan un sentido de pertenencia

cia del trabajador al Estado de bienestar que es irremplazable y que implica no sólo derechos (prestaciones) sino también deberes (contribuciones).

Por este motivo, el argumento más fuerte a favor de desatarse el financiamiento de la política social de las contribuciones a la nómina salarial se da en aquellos casos en los que se generan bienes públicos o externalidades importantes (programas para prevenir enfermedades transmisibles o de capacitación laboral) y no existe una relación directa entre quien contribuye (o contribuye la empresa en nombre del trabajador) y quien recibe los beneficios. Pero cuando se aplica el principio de beneficio, como acontece en la seguridad social en un sentido amplio, las contribuciones atadas a la nómina son irremplazables. La clave para el avance de la protección social en un contexto en el cual el empleo formal sigue siendo limitado será, por lo tanto, la mezcla cuidadosa de los pilares contributivo y no contributivo del sistema, no la eliminación del primero.

Lo que este análisis indica es que los avances adicionales en materia de política social pasan irremediablemente en América Latina por un cambio en la tributación y, especialmente, en la tributación directa, así como en el fortalecimiento de las contribuciones a la seguridad social. Este es, por lo tanto, uno de los terrenos donde se manifestará si el retorno de la equidad a la agenda de desarrollo de la región tiene raíces profundas.

Aunque la tributación debe contribuir decisivamente a la mayor equidad, el principal impacto distributivo de la política social se genera por la vía del gasto. En este sentido, vale la pena resaltar de nuevo las conclusiones del capítulo 3: los programas asistenciales tienen un impacto distributivo importante, pero los mayores efectos distributivos se logran con gastos públicos sociales de carácter universal o en vías de universalización. Estas conclusiones se refieren en su mayoría a transferencias indirectas a los hogares, implícitas en el costo de provisión de los servicios sociales que reciben del Estado. Sólo en unos pocos casos se asocian a transferencias directas de ingreso (pensiones y algunos programas de asistencia

social). Los estudios de la OCDE y del Banco Mundial ya mencionados han resaltado que el atraso de América Latina en el desarrollo de dichas transferencias directas es una de las explicaciones más importantes de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en la región vs. aquellos que caracterizan a los países industrializados. Sin embargo, dados los grandes déficits en áreas básicas de gasto social, especialmente en aquellas que contribuyen a mejorar el capital humano, el avance debe concentrarse en estas áreas del gasto, aunque reduciendo gradualmente el considerable déficit asociado a los montos reducidos de transferencias.

Vale la pena resaltar, por último, que el diseño del sistema de descentralización también tiene implicaciones importantes sobre la equidad, dado precisamente el papel central que juegan los gobiernos territoriales y locales en materia de gasto público social. Dicho diseño debe propender, por lo tanto, a reducir las disparidades interregionales incluyendo aquellas asociadas a la capacidad para generar recursos propios. Por ese motivo, es necesario, como lo señala CAF [2007], corregir las reglas de asignación de recursos a nivel de los gobiernos regionales que exacerben las brechas territoriales al interior de los países (como acontece, por ejemplo, en el caso de Perú).

De acuerdo con estas consideraciones, el pacto fiscal necesario para contribuir a una mejor política social incluye cuatro elementos básicos: 1) un aumento en los niveles de tributación, especialmente de los impuestos directos a las personas naturales, pero también de contribuciones a la seguridad social; 2) una continua obsesión por el carácter redistributivo del gasto público, siguiendo los principios de universalidad, aunque acompañados de programas asistenciales complementarios; 3) reglas fiscales que contribuyan a un comportamiento anticíclico del gasto social, y 4) reglas de descentralización que eviten un comportamiento procíclico de las transferencias y contribuyan a reducir las disparidades regionales. A ello se puede agregar la importancia de aumentar el debate público de la política fiscal y el diseño de mecanismos participativos en la ejecución del gasto público social.

Estado y democratización social en América Latina

En lo que va del siglo XXI, la mayoría de los países de la región ha desplegado una serie de políticas en la búsqueda de saldar la enorme deuda social histórica, que se acrecentó además durante las dos últimas décadas del siglo XX. Algunas de dichas políticas se orientan a la promoción de los derechos humanos y de una ciudadanía social más amplia. Paralelos a los cambios políticos, existen, según los países y las subregiones, dos procesos sociales en desarrollo: la revolución de las expectativas en clave individual que demanda inclusión, y la revalorización de las identidades étnico-raciales que demanda reconocimiento e igualdad de derechos colectivos frente al Estado-nación. Por ello, desde distintas perspectivas políticas e institucionales, las sociedades latinoamericanas se han movilizadas en busca de una mejor democracia y de una mayor inclusión. Sin embargo, este proceso no ha sido sencillo y sus resultados hasta ahora, son mixtos. Según la data disponible, en la mayoría de los países de América Latina, si bien se ha reducido la pobreza no se ha avanzado tanto como lo previsto y necesario para romper el círculo perverso de la desigualdad, lo que afecta centralmente las posibilidades de expansión de la ciudadanía social a todo el contingente de excluidos de la región.

En la presente coyuntura, la mayoría de países comparte como rasgo común altos grados de democracia electoral y política pero grandes limitaciones todavía en el acceso y extensión de la democracia social. Los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión, se combinan problemáticamente con un contexto económico ahora incierto y un universo político en expansión. Los actuales gobiernos de la región deben desarrollar sus políticas sociales y de inclusión, con unas bases electorales heterogéneas e impacientes con altas expectativas de cambio social y político, en un escenario complejo para la redistribución eficiente y equitativa de recursos, considerando sus economías frágiles, así como las estructuras administrativas no modernizadas y permeadas por relaciones clientelistas.

Las dificultades para afectar estructuralmente la desigualdad, ponen de relieve el hecho de que, en efecto, el Estado y la institucionalidad latinoamericana *ad hoc* para la promoción de la ciudadanía social, se encuentran frente a un contexto que es distinto al de los años 90, en al menos cuatro dimensiones, que combinadas o por sí solas, inciden de alguna manera en el logro de sus objetivos.

La primera dimensión se relaciona con las limitaciones del Estado en sí mismo, vinculadas con su arquitectura histórica, sus problemas de escasa neutralidad frente a los distintos sectores sociales, la calidad y competencia de las burocracias públicas y el resultado de las reformas administrativas llevadas a cabo en los 90. La segunda tiene que ver con el cambio político en la región en la primera década del siglo XXI, caracterizado, entre otros, por la emergencia de nuevos actores políticos y sociales, renovadas demandas de inclusión y la búsqueda de mecanismos inéditos de participación en la actividad pública y en la contraloría social. La tercera se relaciona con el creciente consenso que hay alrededor de enfocar las políticas de inclusión y la gestión pública desde una perspectiva de derechos humanos y de ciudadanía. Y la última se debe a que la exclusión social ya no es la que era antes, es decir, en las sociedades contemporáneas es mucho más compleja la tarea de lograr la cohesión social e inclusión debido a las múltiples formas socio-económicas, culturales y simbólicas que ha tomado el proceso de marginación social.

Otro tema relevante a considerar es la polarización que existe alrededor de los modelos seleccionados en la región para el diseño de reducción de la pobreza. Si bien existe un amplio consenso tanto entre élites como entre movimientos políticos y sociales acerca de que la pobreza y la desigualdad son los principales problemas latinoamericanos, dicho acuerdo no se refleja en las vías seleccionadas para su resolución. En este ámbito impera una elevada ideologización entre aquellos partidarios de

la promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades por un lado, y aquellos que postulan la promoción de la igualdad de clases.

En este nuevo contexto, signado por la reconfiguración del Estado-nación, el retorno del mismo como agente de desarrollo y la vuelta del realismo en la política nacional y regional, se busca la conformación de sociedades más cohesionadas, pluralistas y multiculturales. Ello hace necesario repensar la cuestión de las limitaciones a la ciudadanía, en atención a la extensión simbólica y política de los derechos sociales y la dimensión económica de la democratización que tiene lugar en la región. La democratización plena, implica un grado avanzado de igualdad socioeconómica que supone, además del acceso a bienes públicos, la participación en decisiones colectivas. Por ello la búsqueda de redefinir el significado, alcance y proyección de las políticas sociales destinadas al logro de la inclusión social.

Seguidamente, se mencionarán algunas de las características de cada una de estas dimensiones, como nuevos ejes transversales en las lógicas de formulación, diseño y desarrollo de políticas de inclusión en la región.

El Estado realmente existente. Viejos y nuevos problemas en la búsqueda de la democracia social

En lo que respecta al Estado, son dos los temas a considerar. El primero, es la debilidad histórica del Estado latinoamericano, caracterizada por O'Donnell como su incapacidad de hacer vigente en todo territorio, el imperio de la ley. Aquellas zonas en las que el Estado está más ausente, se denominan las "zonas marrones", ya que allí tienen lugar con mayor facilidad, tanto actividades al margen de la ley como distorsiones de la acción y representación políticas, tales como el cacicazgo, el patrimonialismo y el caudillismo. Lejos de superarse estas

debilidades con las reformas de los años 90, se acentuaron en algunos países que hoy en día tienen mayores dificultades en imponer la autoridad del Estado en su territorio nacional. Varios países de América Latina muestran amplias franjas de sus sociedades que aún no tienen garantizados sus derechos básicos. El alcance del "Estado legal" es limitado y cualquier ley formalmente sancionada es aplicada en forma intermitente y selectiva, lo cual revela el carácter incompleto del Estado en su dimensión legal. En estos países el Estado tiende a comportarse como agente predatorio y como un espacio colonizado por los intereses particulares.

El segundo tema se relaciona con lo que [lazeta] denominó "democracias en busca de Estado", dando cuenta con ello del hecho de que, si bien en la última década se registran importantes cambios políticos en la región tendientes todos ellos a "democratizar la democracia", los Estados siguen mostrando patologías en su conformación y ejecutorias políticas, lo cual impide que el proceso democratizador de la sociedad se lleve a cabo plenamente y en los tiempos pautados. Es por esta segunda condición, que se hace imprescindible tener en consideración las características estatales en los regímenes políticos, toda vez que el Estado es el ejecutor fundamental de las políticas públicas de reducción de la pobreza y de la desigualdad.

En la última década, el Estado ha cobrado una nueva vigencia en la región. Existen ahora formas renovadas de intervención y regulación de la economía, un papel más prominente en la búsqueda de una redistribución social más equitativa y una reorientación de políticas en el intento de lograr una reinserción menos dependiente en la economía globalizada. Por parte de la ciudadanía, existe a su vez una demanda creciente por más Estado, no sólo de sus bienes tangibles sino también en el orden simbólico, lo que complejiza más la ecuación político-institucional.

El debate sobre la importancia del Estado también viene ganando fuerza. Los términos del mismo apuntan a que el tema central es que las características de cada Estado imponen límites a la acción de los nuevos gobiernos y el sesgo de los aparatos administrativos estatales se encuentra en directa relación a la trayectoria previa de delegación de funciones primordiales. Las medidas que se pusieron en marcha entre las décadas del 70 al 90 generaron una metamorfosis del aparato estatal, expresado en la instauración de nuevas modalidades de regulación y de imbricación público-privada, las cuales impactan sobre las capacidades de instrumentación de políticas públicas de las administraciones. Es claro entonces que con la resignificación de la democracia, cobra importancia el componente institucional en el análisis de los procesos de evolución de las políticas sociales en América Latina, toda vez que los Estados conservan sesgos o visiones políticas ya superadas.

El Estado y su aparato institucional, en medio de transformaciones políticas y económicas reaccionan a las influencias de nuevos actores y grupos sociales organizados, creando y adaptando las políticas públicas de promoción de la ciudadanía, a través de lógicas burocráticas que en buena medida siguen subordinadas a las lógicas tanto patrimoniales y clientelistas, por lo que persisten en muchos casos límites a la efectividad en el manejo de las políticas públicas. Ello comprueba que los cambios en los regímenes políticos no trajeron consigo necesariamente cambios en el Estado, institución fundamental para la democratización social y la expansión de la ciudadanía. Por ahora, en muchos países de la región, no es posible reconocer en el Estado que existe el Estado necesario para la democratización social. Un Estado débil desde el punto de vista de sus capacidades de redistribución de justicia social, contribuye a redefinir de manera desigual las relaciones de poder, lo que limita afectar las condiciones estructurales de exclusión.

Es importante entonces examinar el Estado y su institucionalidad (en su dimensión administrativa, legal, buro-

cracias, entramado jurídico y sistema legal, que debe garantizar la ley de manera universal en un territorio determinado y la dimensión ideológica, como "foco organizativo del consenso" o foco de identidad colectiva) a los fines de conocer qué tan compatible es su institucionalidad con los nuevos proyectos de inclusión. Una amplia parcela de la sociedad ganó, apenas recientemente, estatus de agente, por lo que sus intereses políticos no deben ni pueden ser ignorados. A partir de la posición y del poder de influencia de perdedores y vencedores de este juego de intereses cuyas reglas son delimitadas y redefinidas a partir de políticas públicas, la institucionalidad disfuncional vigente, distorsiona las capacidades de avance en torno a proyectos estratégicos de cambio social.

Un Estado democrático es aquel que garantiza la universalidad de derechos a toda la población, por lo que su equipamiento institucional debe estar en concordancia con la pluralidad, heterogeneidad y complejidad de las actuales sociedades. No cualquier política social, mecanismo o intervención que reduzca la pobreza está en dirección de expandir la ciudadanía.

Para conocer entonces si un Estado cumple con la voluntad política de cambio social, es preciso evaluar los mecanismos de expresión de poder en la toma de decisiones, los enfoques utilizados (institucionales, de elección pública o racional), los enfoques para el análisis de los problemas sociales, el establecimiento de la agenda y los mecanismos de formulación de las políticas públicas. ¿Cómo atiende ahora el Estado la acción colectiva tomando en consideración la pluralidad de demandas y que no existen instituciones como los partidos políticos que ya no tienen el monopolio de la representación?

Los servidores públicos, los políticos electos o designados, de cualquier signo y tendencia, son actores sociales interesados que en ocasiones o con frecuencia utilizan los recursos y las facultades públicas para defender sus

propios espacios de poder y ventajas. Esto se llama "apropiación burocrática" de las políticas. Por ejemplo, existen numerosos programas que siguen obteniendo importantes recursos del Estado pese a que no han probado su impacto en la reducción de la pobreza. Se mantienen en la agenda debido a la apropiación o captura burocrática de los mismos, pese a que muestran problemas serios de información e indicadores. Persisten unas lógicas institucionales de reproducción de la exclusión (asignación selectiva de recursos, interlocución segmentada, diseño tecnocrático de programas "desde arriba", decisiones acerca de cómo debe relacionarse el Estado con la sociedad civil, etc.).

Todo lo señalado evidencia las dificultades persistentes en la superación del patrón de relacionamiento de la ciudadanía con el Estado característico de los años 90. A esto se suman las cotidianas manifestaciones de maltrato que el ciudadano común recibe del Estado, que se reflejan en el extendido temor que inspiran sus fuerzas de seguridad y en la baja confiabilidad que despiertan sus instituciones y funcionarios en diferentes ámbitos. Una de las dimensiones que resume la democrática de un Estado es, precisamente, la calidad de la relación que éste mantiene con sus ciudadanos.

El reconocimiento de éstas y otras tareas pendientes se inscriben en un contexto de creciente acuerdo de que más allá de rediseñar complejas maquinarias administrativas es preciso atender la necesidad de construir un Estado compatible con las exigencias de nuestras democracias. Según esta perspectiva, sería imperioso "reformar la reforma del Estado" incorporando nuevos ingredientes y parámetros de intervención social tales como mecanismos innovadores de gestión, simplificación de procesos administrativos, inter y trans-sectorialidad en la ejecución de políticas sociales, que permitan inaugurar un nuevo ciclo de construcción y democratización del Estado.

La política y la democracia en el siglo XXI

Si el Estado y su institucionalidad en el área social, conservan un marcado sesgo ideológico y características institucionales ancladas en los años 90, la política y su forma de ejercerla han sufrido, por el contrario, un vuelco extraordinario. Como se conoce, en toda la región impera una fuerte crisis de representación, lo que ha hecho que la política se oriente a la búsqueda de espacios de autonomía y expresión propias, mientras existe un vigoroso impulso a la participación en todas sus formas. Esta etapa de cambio en la política, ha sido favorable para buscar proyectos propios de futuro para la sociedad nacional, en la que el tema de la inclusión es central. Se expanden nuevos criterios de acción colectiva frente a un Estado conformado para actuar frente a la forma tradicional de representación, generando no pocos conflictos de interpretación y asimilación de las diferencias. En América Latina, el ejercicio contemporáneo de la política, se inscribe en la búsqueda de profundización de la ciudadanía y de la inclusión, cuyo mecanismo más importante es el empleo de canales no tradicionales de participación, lo que ressignifica la democracia para amplios grupos sociales, sectores en eferescencia social no siempre tan organizados como en el pasado.

Las democracias latinoamericanas son democracias a medias: si bien ofrecen libertades políticas, no reúnen las condiciones ex ante que garantizan el usufructo efectivo de esas libertades políticas; más concretamente no ponen al alcance de sus ciudadanos niveles básicos de bienestar y de protección de la ley. En consecuencia, para amplios sectores de la sociedad, la pobreza, la exclusión y la indefensión legal constituyen formidables obstáculos a su autonomía y, por consiguiente, a su libertad. La democracia política no alcanza a colmar las demandas de inclusión y al no responder a las expectativas de sus sociedades ha coadyuvado a polarizar internamente a las mismas. Esta polarización incide en la mirada colectiva y en la ideologización subyacente en la demanda de inclusión.

Las luchas democráticas son en buena medida expresión de una pugna por incorporar y asegurar nuevos derechos a sectores hasta entonces privados de ellos. El siglo XXI se inició con una estructura de oportunidades favorables, cuyo denominador común fue la valorización del poder de transformación de la acción colectiva. En esta década, las demandas de inclusión se han politizado y entrelazado con las de redistribución y reconocimiento, lo que implica que ahora existe una nueva y más compleja agenda de relacionamiento con el Estado.

En algunos países de la región, particularmente en Venezuela y Bolivia, las demandas de cambio institucional contemplan menos la forma en las que se articulan las nuevas instituciones o las garantías legales respecto a la propiedad privada o al mercado, debido a que por la emergencia en el trámite de la inclusión social no se consideran requisitos esenciales para el orden democrático. Para las mayorías excluidas, el concepto de democracia tiene más que ver con las condiciones cotidianas de vida que con un entramado institucional de garantías jurídicas. Lo importante para los nuevos actores políticos es el establecimiento de otro contrato social que derive en un nuevo pacto de redistribución de poder. En esta coyuntura hay una valorización del poder de transformación de la acción colectiva, valorización de la autoestima y del protagonismo de los sectores populares así como la búsqueda del reconocimiento de su condición de ciudadanos de primera clase.

Sin embargo, el reconocimiento radical de los grupos subalternos puede reactivar viejos prejuicios y temores de las élites y sectores medios, a la vez que implica una reordenación del capital simbólico que atribuye valor y estatus a los distintos actores sociales. Paradójicamente, las respuestas a este reconocimiento que llega hasta descalificar a los grupos subalternos y desconociendo sus cualidades de sujetos políticos, radicaliza aún más la autovaloración de los mismos y la relación conflictiva con el Estado. De otra parte, políticas más audaces o profundas de inclusión social y redistribución del bienes-

tar pueden vulnerar algunos intereses hasta ahora incuestionados, despertando suspicacias y temores (reales o imaginados) por parte de los ya incluidos.

Recordar las desigualdades socioeconómicas y el déficit en el reconocimiento de derechos y luchar por reducirlos, implica intervenir y participar activamente en el espacio público en un escenario en el que el modelo de modernidad y de racionalidad liberal individualista está en cuestión, debido a la construcción de una nueva subjetividad. Confluyen entonces el repertorio de demandas sociales de inclusión y reconocimiento de la diferencia étnica, demandas de protección en lugares en los que son minorías demográficas y otros países en los que son mayorías o tienen un peso demográfico sustantivo, sus demandas son de igualdad efectiva de derechos dentro del Estado-nación adicionales a la revolución de expectativas en clave individual (búsqueda de inclusión social) y revolución de expectativas de carácter colectivo (inclusión de grupos sociales). Uno de los mayores desafíos de los actores políticos, es organizar esta heterogeneidad y evitar apropiaciones de agenda o bloqueos no democráticos tanto en el ejercicio de la política como en el diseño de políticas de reducción de la desigualdad desde el Estado.

La presión que ese conjunto de complejas demandas genera tanto sobre el Estado como sobre el sistema político, es alta e incide también en los lapsos, recursos e importancia política asignados al tema de la gestión de la inclusión. Se instala entonces entre los diversos actores en pugna por el reconocimiento y la demanda de inclusión, la discusión entre igualdad y equidad, que está en el trasfondo de las decisiones políticas que toman las elites, que hacen agenda setting y definen cual derecho pesa más, subordinando entonces el tema de lo social a lo político, con repercusiones en la movilización social y en la articulación de demandas frente al Estado.

Así pues, no sólo existen intensos procesos políticos de promoción de la participación social en todos los niveles

de la política y participación política como mecanismo de contraloría social y direccionamiento de políticas públicas. También existe una complejización de la política y su ejercicio por la profusión de actores, demandas y mecanismos de acción colectiva.

Ciudadanía social y derechos humanos

Además de los impactos que tienen el Estado y sus discapacidades, la política y sus nuevos actores en las dinámicas y resultados de las políticas sociales en la región, es relevante igualmente en materias de la reducción de la desigualdad, la perspectiva de la ciudadanía y la de derechos humanos, hoy por hoy el discurso con mayor legitimidad en el mundo contemporáneo. Esta perspectiva tiene una incidencia ideológica fundamental, especialmente en la nueva arquitectura legal de la región, en el sentido de que la redistribución y la justicia social son derechos que el Estado debe garantizar de manera universal a la población, lo que transforma la ecuación de las demandas de la sociedad civil y su relacionamiento con el Estado. La expansión de la ciudadanía social y el derecho a tener derechos son bienes jurídicos irrenunciables que se garantizan sólo a través de la participación política y el empoderamiento de los pobres y excluidos.

Los derechos civiles y políticos (ciudadanía civil y política) se definen como la no interferencia del Estado, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales, base de la ciudadanía social, requieren la intervención del Estado; pero también, mientras los derechos económicos y sociales no se pueden definir en forma absoluta, dependen claramente de los grados de desarrollo económico de un país determinado. Esto hace que la discusión del alcance del concepto de ciudadanía social y económica se refiera a las capacidades efectivas que tenga una sociedad determinada para poseer una serie de beneficios, y a todas las controversias políticas que necesariamente

habrá sobre el alcance de lo que puede otorgar al conjunto de los ciudadanos. Como se señaló en el capítulo 3, las metas que la sociedad se propone alcanzar efectivamente deben corresponder a lo máximo entre lo realizable. Sin embargo, este planteamiento del "posibilismo", es complejo de manejar en un escenario político como el descrito anteriormente, en el que hay nuevas articulaciones políticas, más organización social y más impaciencia para el trámite de las demandas.

La perspectiva de la ciudadanía social basada en la lógica de derechos, implica una intervención institucional muy diferente a la tradicional. Justo una de las limitaciones regionales para transversalizar este enfoque es que cuando se habla de derechos sociales no se avanza en la discusión acerca de cual es la institucionalidad que va a garantizar esos derechos. La democracia en su sentido amplio, más que la garantía de derechos políticos, es extensión de ciudadanía, es más que el régimen democrático y es, ante todo, extensión de los principios del derecho, el concepto de derecho y el concepto de ciudadano. No hay ninguna garantía de que eliminar la pobreza o reducirla sea condición suficiente para tener ciudadanía, lo que evidencia la complejidad de este nuevo abordaje político.

O'Donnell afirma que las dificultades de expansión de la ciudadanía social en América Latina, provienen de que las garantías a la ciudadanía por parte del Estado no siguieron el mismo trámite que en Europa o Estados Unidos, en donde primero se garantizaron los derechos individuales frente al Estado (ciudadanía civil y política) y posteriormente la ciudadanía social a través del Estado del Bienestar. En la región, en cambio, y debido a una serie de regímenes políticos autoritarios y a las luchas por la liberación, primero se garantizaron los políticos, luego algunos de los sociales y por último los civiles. O'Donnell incluso señala que algunos de los avances sociales y garantías de derechos sociales corresponden a periodos autoritarios, como es el caso de Brasil que mientras en el periodo militar suspendían

derechos civiles, se ampliaban los sociales, igual que en Argentina en el periodo populista.

El persistente déficit de ciudadanía sólo se resuelve mediante políticas públicas no discriminatorias, políticas públicas de discriminación positiva y el empoderamiento de los excluidos para la toma de decisiones.

La no discriminación implica, por una parte, un trato igual para los iguales, pero por otra, un trato desigual pero favorable para los desiguales. Los sectores vulnerables (sectores populares, mujeres, indígenas, entre otros sectores excluidos) que viven una discriminación estructural, deben ser atendidos de manera especial por el Estado. Lo contrario, tratarlos como iguales, sería un acto de discriminación. Por ello, el diseño de políticas públicas en materia de redistribución social equitativa, en aras de ofrecer una cobertura universal, debe prestar especial protección a los sectores identificados como vulnerables en cada sociedad. Ello implica, de manera particular, criterios que los benefician en la distribución de los recursos estatales.

Los derechos consagrados en la mayoría de las constituciones de la región y en base a las cuales ha cambiado el ejercicio de la política, deben tener materialidad, por lo que allí entra en juego la redistribución del poder, el reconocimiento de derechos promovido bien desde la institucionalidad (por arriba) o bien desde las movilizaciones políticas (desde abajo), frente a un Estado que funcione y con capacidad de gestión de recursos públicos. Por ello desde la perspectiva y racionalidad de los derechos humanos, es central el tema de la participación en el diseño de políticas públicas.

Si las políticas públicas son las acciones y omisiones del Estado, que pretenden interpretar las demandas de la sociedad e incidir en la vida de los ciudadanos, las políticas públicas basadas en derechos humanos son la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, basadas en las obligaciones contraídas voluntariamente

por éstos a través de distintos instrumentos de derechos humanos y en la definición participativa de los principales problemas y necesidades por parte de distintos sectores sociales, en particular, aquellos que han sido excluidos de los beneficios del Estado y el mercado.

Las políticas públicas basadas en derechos humanos, implican, como lo ha señalado el Relator de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y actual Presidente de Eslovenia, Danilo Türk, la presencia de un "Estado fuerte". Un Estado que diseñe con transparencia, participación y control social, políticas nacionales orientadas a garantizar una justa distribución de la riqueza social. No se trata de un "Estado fuerte" en el sentido de un Estado autoritario. Tampoco se trata de un Estado fuerte en el sentido de un Estado clientelista y arbitrario que, controlado por algún sector político o económico, entrega dádivas a la población a cambio de votos para los sectores que lo controlan. Se trata de un Estado fuerte para intervenir en la vida social, corrigiendo inequidades en la búsqueda de la justicia social, y con un nivel muy alto de participación social que lo controle. Un Estado que basa sus acciones y políticas en leyes justas. Es esta una condición de la efectividad de políticas públicas en derechos humanos: fortalecer al Estado.

Fortalecer el Estado es, entonces, fortalecer la política democrática, en su capacidad de incidencia en la vida colectiva, lo que implica abrir el Estado a la participación ciudadana, en términos de transparencia, acceso a información, estímulo a la participación contralora. Según esta perspectiva, sólo convocando a la población a que sea parte del fortalecimiento del Estado, se puede avanzar en la reducción de la desigualdad. Estos dos objetivos son absolutamente coincidentes con una política de derechos humanos.

Esta perspectiva de un Estado fuerte (capacidad de incidencia para justicia social más participación popular contralora) es propuesta por Paul Hunt, delegado de Na-

ciones Unidas para trabajar el tema de pobreza y derechos humanos y por Danilo Türk, ex relator de DESC también de la ONU y forma parte de demandas sociales añejadas en el continente. El reto de la inclusión de los excluidos sin excluir a los incluidos, pasa por: 1) un mensaje y unas políticas públicas (discriminación positiva y reivindicación- subir autoestima de los pobres) hacia los sectores excluidos y 2) un mensaje y unas políticas públicas hacia los sectores incluidos: la inclusión de los excluidos favorece a todos (mientras exista la exclusión nadie está seguro, la democracia se debilita, todos pierden). Ello debe tener un correlato claro hacia la clase media para que no sea de nuevo conquistada por discursos conservadores que implican profundos retrocesos en materia de ciudadanía política.

Como afirmó el Banco Mundial [2006] en su estudio etnográfico de la pobreza en el mundo, la pobreza es una experiencia específica, local y circunstancial, que requiere replanteamientos sustantivos en el abordaje vinculados al tema de los derechos humanos. Según dicho estudio, diez dimensiones entrelazadas de la pobreza se deben a la falta de poder de los pobres, por lo que es necesario viabilizar mecanismos de transferencia de poder a los excluidos, para debilitar la impotencia y promover capacidades bajo los principios de no discriminación e igualdad, responsabilidad, participación y derecho a participar ya que el derecho a la participación promueve la realización de otros derechos humanos. Sólo hay una reducción de pobreza eficaz si se le otorga poder a los pobres.

Siguiendo entonces esta perspectiva, es necesario evaluar si luego del fortalecimiento del Estado, de la política y de la democracia en la región, se ha logrado avanzar en la democratización del poder y la riqueza o se ha transferido más poder a los pobres, objetivo de las políticas de derechos humanos. Es claro que se trata de una evaluación por ahora ambiciosa por varias razones: a) por la dificultad de operacionalizar un concepto tan controversial como el de "poder", y b) por la ausencia de indica-

dores legitimados, por los déficit de información pública actualizada y de calidad.

Los cambios sociales y políticos que han ocurrido en la región, serán más trascendentales para la democracia cuanto más justa sea la distribución del poder y la riqueza. Esto partiendo de que la mayoría de los movimientos sociales y parte de las nuevas élites en el poder, consideran que la democracia no es sólo un régimen político-institucional con elecciones libres y libertad de expresión, sino un modelo justo de organización social, en donde la libertad y la igualdad ante la ley no valen más o menos que la justicia social, la equidad e igualdad material.

Como se desprende de la propuesta del Banco Mundial [2006], cuando se habla de distribución inequitativa del poder, se habla de un desequilibrio que afecta fundamentalmente a las personas y pueblos pobres¹⁷. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que "...el tema común subyacente de la experiencia de los pobres es el de la impotencia"¹⁸; es decir, el de la falta de poder o, para ser más precisos, el de la posición estratégica poco favorable para ejercerlo en la sociedad¹⁹.

El supuesto de esta afirmación es que los pobres lo son porque tienen menos posibilidades de ejercer poder y que, a su vez, esa situación de impotencia relativa facilita que se mantengan en la pobreza; es decir, en una situación

17. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que: "A tenor de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales" (Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001).

18. *Idem*.

19. Con [Foucault], preferimos entender el poder desde una perspectiva relacional y no como un bien que se posee, se transfiere o se pierde, tampoco como algo que se localiza en el aparato de Estado, aunque pasa por ahí. En esa misma línea preferimos analizarlo en términos de luchas, de posiciones estratégicas favorables o desfavorables, de tácticas y estrategias.

de vulneración estructural de sus derechos humanos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. El Relator Especial de Naciones Unidas, acerca de la relación entre los derechos humanos y la distribución de los ingresos, José Bengoa, argumenta en esta dirección citando a John K. Galbraith: "*La distribución de los ingresos en la economía moderna obedece en definitiva a la distribución del poder. Esta segunda distribución es a su vez causa y consecuencia de la manera en que se reparten los ingresos. El poder sirve para adquirir ingresos; los ingresos conceden poder sobre la retribución pecuniaria de otros*"²⁰.

Un camino evidente para intervenir en lo social, desde una perspectiva de derechos humanos es, entonces, democratizar el poder, equilibrar su distribución dentro de la sociedad, propiciar que los que están en una situación desfavorable, particularmente las mayorías pobres excluidas, mejoren su posición estratégica de ejercicio del poder²¹. A mayor poder de los pobres, menor vulneración de sus derechos humanos y menor pobreza. Mejor será, entonces, la gestión gubernamental que, en lo social, avance firme y sustentablemente en esa dirección.

Por esta razón y como se señaló anteriormente, el Estado está obligado en sus políticas públicas a realizar lo que se conoce en el discurso de los derechos humanos como "*discriminación positiva*". Es decir, favorecer a los sectores vulnerabilizados. La idea básica de este principio es que para garantizar una satisfacción universal de los derechos "*no se puede tratar igual a los desiguales*", porque se estaría prolongando la discriminación. Igualmente, en una sociedad radicalmente desigual desde el punto de vista del poder, es necesario favorecer y estimular el ejercicio y construcción de espacios de poder de los sectores populares para apuntar hacia un equilibrio democrático.

Lo que se debe explorar es si el "poder" está o no siendo más ejercido por los sectores populares, conceptualizándolo, siguiendo a la ONU o al Banco Mundial, como una

relación de fuerzas que logra afectar el comportamiento de personas, grupos o instituciones; producir discursos aceptados como válidos y conseguir decisiones o comportamientos favorables a los sectores excluidos. Los indicadores gruesos de este ejercicio giran en torno a las siguientes preguntas que expresan de manera general una posición estratégica, favorable o desfavorable, para ejercer el poder: en la actualidad en la región ¿hay más conciencia de derechos? ¿Hay más o menos organización de los sectores populares? ¿Los sectores populares están más reconocidos y legitimados como actores sociales y políticos? ¿Están movilizados o desmovilizados? ¿Tienen más o menos posibilidades de expresión y difusión de sus propias verdades y discursos? ¿Tienen los sectores populares mayor o menor presencia en el Estado? ¿Las políticas públicas son más favorables a los derechos de los sectores populares?

Llama la atención que la mayoría de las respuestas a estas preguntas son afirmativas en la mayoría de los países latinoamericanos. Luego, ello deviene en una nueva interrogante ¿por qué, pese a estos notables avances en materia de empoderamiento de sectores populares, la desigualdad estructural persiste en la región?

La exclusión social persistente

Si es posible complejizar aún más el contexto político-institucional desde donde deben desarrollarse las estrategias de reducción de la desigualdad y de la pobreza, es necesario tomar en cuenta que la exclusión social es cada vez más heterogénea y problemática, por la persistencia del problema y los grados de heterogeneidad so-

20. Informe final preparado por José Bengoa, Relator Especial de Naciones Unidas, acerca de la relación entre los derechos humanos y la distribución de los ingresos. Documento E/CN.4/Sub.2/1997/9 30 de junio de 1997. Párrafo 76.

21. [Paul Hunt], Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Salud ha señalado que "Fundamentalmente un enfoque de derechos humanos con respecto a la pobreza concierne a la concesión de poder a los pobres".

cial en la región alcanzados por las épocas intermitentes de crecimiento económico.

La exclusión social no es un problema sólo económico, no es una cuestión de pobreza y desigualdad. La exclusión social involucra también una dimensión cultural, es una negación a través de normas que todos compartimos, aunque no sean las formales, de la participación de algunos en la comunidad política, por lo que es necesario asegurar derechos culturales y diferenciación cultural y ver cómo insertar a esos grupos que fueron marginales de la comunidad política a través de la creación de esferas públicas en las cuales se junten como iguales, sean reconocidos como ciudadanos políticos.

No existe una exclusión, sino varias, conectadas de diversos modos, a pesar de que todas ellas comparten ciertos rasgos clasificables según ciertos criterios. Existen contradicciones y conexiones entre distintas exclusiones, lo que complejiza el problema de la discriminación. La eficacia de las políticas y las acciones contra la exclusión social, dependerá de la idea que se tenga del concepto de exclusión, así como de la claridad y consenso alrededor de varios aspectos fundamentales: 1) sus grados y niveles; 2) los procesos que causan las exclusiones; 3) la relación entre los distintos tipos de exclusión, es decir, la relación entre los efectos excluyentes y los incluyentes de los fenómenos sociales, es decir, el conocimiento y la conciencia de su carácter paradójico. Estos puntos requieren una reflexión ordenada debido a que, como se ha señalado, hay un punto de vista ideológico alrededor de la desigualdad y exclusión social. La discusión acerca de la exclusión, dependerá de la posición ideológica de los actores políticos y sociales, en un universo que va desde los liberales hasta los igualitaristas, lo que se traduce en dificultades para ganar consensos alrededor de las políticas.

Igualmente, muchas de las políticas desarrolladas y que tienen problemas para el logro de sus objetivos, no

toman en cuenta el conjunto de dimensiones de la pobreza y de la exclusión: ingreso, salud, educación, vulnerabilidad y participación, dimensiones que deben ser ponderadas entre sí, además de relacionadas con el aspecto cultural, central como se verá más adelante.

Estas exclusiones y fragmentaciones variadas son fruto también de los estragos causados por las "culturas de desigualdad". No todos los pobres son excluidos y viceversa, lo que complejiza más las posibilidades de intervención estatal, requiriéndose múltiples aproximaciones.

La desigualdad no es sólo económica, también existe frente a las instituciones del Estado, lo que afecta la ciudadanía civil y política. Sin embargo, la desigualdad económica y social y de acceso a bienes públicos esenciales y a instituciones no es todo el problema. Hay una problemática de la desigualdad que se manifiesta, sobre todo, como desigualdad socioeconómica. Pero también hay una problemática de la diferencia, visible principalmente en las prácticas culturales, lo que lleva a mirar también en el tema de la desigualdad, entre otros casos la indígena, que no sólo son víctimas de la desigualdad sino en algunos casos de la diferencia. Los movimientos indígenas, por ejemplo, saben que la desigualdad tiene una dimensión cultural y los más informados sobre la constitución de las diferencias conocen que ésta reside, más que en rasgos genéticos o culturales esencializados (la lengua, costumbres heredadas e inamovibles) en procesos históricos de configuración social. Sin embargo, en la medida en que la desigualdad socioeconómica se les aparece inmodificable, algunos movimientos étnicos tienden a concentrarse en las diferencias culturales o incluso genéticas, complejizando la dinámica política. De este modo, las diferencias culturales pierden su entidad sociohistórica, dejan de ser vistas como rasgos formados en etapas donde la desigualdad operó de maneras distintas y por tanto susceptibles de cambiar en procesos futuros. Quienes suponen que en las diferencias culturales está su mayor fortaleza tienden a absolutizarlas.

El tema de las diferencias étnicas puede aplicarse a varios millones de indígenas aún afincados en sus territorios originarios. Pero no se aplica a otros millones que tuvieron que migrar o deseaban nuevos horizontes (urbanos, en otros países) y que cambiaron sus maneras de pertenecer, identificarse y enfrentar la pobreza y la adversidad. Los indígenas no son diferentes sólo por su condición étnica, sino también porque la reestructuración de los mercados agrava su desigualdad y exclusión. Su discriminación étnica adopta formas comunes a otras condiciones de vulnerabilidad: son desempleados, pobres, migrantes indocumentados, homeless, desconectados. Para millones, el problema no es mantener campos sociales alternos sino ser incluidos, llegar a conectarse, sin que se atropelle su diferencia ni se los condene a la desigualdad. En suma, ser ciudadanos en sentido intercultural. Los estudios recientes sobre las condiciones socioculturales y las demandas políticas de los pueblos indígenas, muestran que muchos representantes de la llamada América profunda están interesados en la modernización. No sólo enfrentan algunas de sus injusticias para afirmar su diferencia; también quieren apropiarse y reutilizar bienes modernos a fin de corregir su desigualdad.

Al desglosar el sentido de las políticas integradoras y discriminadoras en varios países (Brasil, Bolivia, Guatemala y México), se observó que los avances de los pueblos indígenas habían ocurrido casi únicamente en áreas culturales (educación bilingüe, legitimación de comportamientos simbólicos mediante la participación política), pero en los territorios y bienes materiales más bien se acumulaban pérdidas. Estos resultados desalentadores, evidencian que es difícil concebir soluciones únicamente desde la afirmación antioccidental de las diferencias y la construcción de Estados indios autónomos. Las salidas se sitúan, también, en alianzas con los grupos mestizos u occidentales que están discutiendo la democratización de los Estados nacionales.

La exclusión tiene, entonces, varios componentes: a) el económico (ingresos, relación con el mercado de trabajo, etc.); b) el cultural-simbólico, debido a que por sus condiciones materiales y sociales importantes sectores de la población viven en la premodernidad; c) la política, que tiene que ver con las racionalidades políticas distintas de los sectores excluidos, basada en pensamientos y concepciones estratégicas, diferentes a la de los incluidos (observable cuando votan, cuando evalúan, cuando sancionan), racionalidad que no solamente no es comprendida por los incluidos sino que en la mayoría de las ocasiones es desestimada por considerarla primitiva, atrasada, inculta, etc.

La exclusión social está relacionada con las normas y procesos que impiden que ciertos grupos participen en igualdad de condiciones y eficazmente en la vida política social, económica y cultural de las sociedades. Es tanto resultado como proceso, es un fenómeno de relación en el cual intervienen los que tienen poder y afectan a los que no lo tienen. Se observan asimetrías de poder hasta dentro de los grupos de individuos excluidos. Los mecanismos de exclusión son múltiples: la geografía, la coacción, la intimidación, la violencia, el género, la pobreza y la raza.

Conclusiones

Según se desprende de los temas abordados previamente, es ahora mucho más complejo y problemático el escenario regional desde donde se deben articular y desarrollar las estrategias estructurales de reducción de la pobreza y de la desigualdad. No es fácil lidiar desde la institucionalidad tradicional con la necesidad de reconstruir el Estado para democratizarlo, tramitar las urgencias y los nuevos modos de hacer política de los movimientos sociales, incorporar perspectivas de derechos y ciudadanía en sociedades polarizadas y entender que la exclusión social es mucho más difícil en su abordaje que décadas atrás.

Así pues, el principal desafío es el de conocer qué requiere el Estado para democratizarse, cómo diseñar una nueva agenda redistributiva, articular una efectiva transferencia de poder a los pobres, diseñar nuevos mecanismos de gestión pública de ciudadanía, ampliar la participación de nuevos actores y capacitación o sensibilización de las burocracias tradicionales. Fortalecer al Estado en esta materia requeriría, de manera que se enfoque sobre el tema con transparencia, participación y control social, el desarrollo de algunas de las siguientes iniciativas:

- 1 "Reformar" las reformas del Estado para dotarlo de mayor flexibilidad, posibilidad de simplificación de procesos, inter y trans-sectorialidad en la gestión de reducción de la desigualdad.
- 2 Control inteligente de los conflictos de intereses entre los diferentes sectores sociales para evitar el aumento de la polarización.
- 3 En aras de la democratización del Estado, tomar más transparentes y abiertos los procesos decisorios y promover más escrutinio sobre los actos públicos.
- 4 Dar respuestas a la multiplicidad de sujetos y de situaciones a través de la ingeniería institucional y del diseño de organizaciones y procesos de toma de decisiones.
- 5 Incentivar innovación y riesgo controlado en la toma de decisiones.
- 6 Promover reformas administrativas destinadas a lograr la neutralidad del aparato estatal y su independencia frente al poder económico, sometiendo al funcionario a un riguroso control de incompatibilidades que impida un trasvase generalizado entre determinados cuerpos de la administración y altos cargos de las grandes empresas privadas y la independencia del partido de poder.
- 7 Revisar tanto la pertinencia como la aplicación en estos entornos de desigualdades abismales, del concepto de "Igualdad de oportunidades".
- 8 Realización progresiva de las políticas, acumulación de nuevos indicadores y puntos de referencia.
- 9 Fortalecer las capacidades del Estado para garantizar y promover universalmente la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor [2006]. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, N° 88; abril.
- Acuña, Carlos y Fabián Repetto [2006]. La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política.
- Acuña, Carlos y Fabián Repetto [2001]. Marco de análisis de las políticas sociales. Mimeo. Buenos Aires, CEDI.
- Albornoz, Facundo y Marta Menéndez [2002]. *Analyzing Income Mobility and Inequality: The Case of Argentina during the 1990's*. Paris, DELTA.
- Amadeo, Eduardo [2007]. "Argentina, de la crisis a la cohesión social", en: Sojo y Uthoff.
- Appadurai, Arjun [2001]. La modernización desbordada. Dimensiones culturales de la globalización. México, Ediciones TRILCE – Fondo de Cultura Económica.
- Atkinson, A. B. [1998]. *Exclusion, Employment and Opportunity*. London, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, CASE Paper 4.
- Banco Interamericano de Desarrollo [2003]. Conclusiones del Foro de Equidad Social. Tercera Reunión. Washington, D.C..
- Banco Mundial [2008]. Encuesta de Percepciones sobre Beneficiarios de Programas Sociales. Banco Mundial, Buenos Aires.
- ___ [2006]. Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos. Washington y Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
- Beck, Ulrich [1998]. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- ___ [2002]. La sociedad del riesgo global. Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores.
- Bellah, Robert [1991]. *The Good Society*. New York, Alfred A. Knopf
- Binetti, Carlo y Fernando Carrillo [edits.] [2004]. ¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea.
- Birdsall, Nancy and Miguel Szekely [2002]. *Bootstrap not Band-aids: Poverty, Equity And Social Policy In Latin America*. The Brookings Institution.
- Braun, Miguel y Carlos Vélez [2004]. Retos Institucionales para la Equidad y Sustentabilidad del Desarrollo Social en América Latina.
- CAF [2007]. Oportunidades en América Latina. Hacia una mejor política social. Reporte de Economía y Desarrollo 2007-2008. Caracas.
- ___ [2006]. Los pueblos indígenas en la agenda democrática. Estudios de caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú. La Paz, PLURAL Editores.
- CAF, Fundación José Ortega y Gasset y CEPAL [2006]. Agenda latinoamericana para la globalización. Quinto Encuentro de ex Presidentes latinoamericanos. Bogotá.
- ___ [2003]. Hacia una Agenda Social para América Latina. Segundo Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos. Caracas.
- Cecchini, Simone y Andras Uthoff [2007]. Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina. Serie Políticas Sociales N° 136. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL [2008 a]. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008. Santiago de Chile.
- ___ [2008 b] Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global. Experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- ___ [2007 a]. Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- ___ [2007 b]. Panorama Social de América Latina 2007. Santiago de Chile.
- ___ [2007 c]. Panorama Social de América Latina 2006. Santiago de Chile.
- ___ [2006]. Panorama Social de América Latina 2004. Santiago de Chile.
- ___ [2000]. Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile.
- Comunicación y Pobreza [2009]. Nuevas miradas en la práctica periodística: pobreza, exclusión e integración social. Santiago de Chile.
- Corporación Escenarios [2007]. Cohesión social y gobernabilidad en América Latina. Documento de Trabajo. 8° Foro de Biarritz, Santiago de Chile.
- de Leonardis, Ota [2001]. El mercado social, la calidad social y la calidad de las instituciones sociales. Desarrollo Económico, Nº 161. Buenos Aires.
- del Alamo, Oscar: El lado indígena de la desigualdad, en: Binetti y Carrillo.
- Domínguez, Jorge I. y Shifter, Michael [eds.] [1996]. *Constructing Democratic Governance in Latin America*. An Inter-American Dialogue Book. Organization of American States.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco [2006]. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea". CEPAL, México Educación para todos, en: <http://www.educacionparatodos.org.ar/>
- FLACSO [1997]. Modernización institucional de las políticas sociales en América Latina: El caso de Chile, Brasil, Argentina y México. Contribución y coordinación de Alejandra Faúndez M., Daniel García Delgado, Patricia Ramírez y Arí de Abreu Silva. Santiago de Chile, octubre.
- Fleury, Sonia [2004]. Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 16. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Barcelona, España.
- ___ [1998]. Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. Nueva Sociedad, Nº 156, julio-agosto.
- Foster, James [2001]. *Is Economic Growth Good for the Poor? Tracking Low Incomes Using General Means*. Inter American Development Bank. Washington D.C., June.
- Foucault, Michel [1996]. Historia de la Sexualidad I. México, Siglo Veintiuno Editores.
- ___ [1980]. Vigilar y Castigar. México, Siglo Veintiuno Editores.
- Franco, Rolando [2004]. Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad.
- Ganuza Enrique et al. [2001]. Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90. EUDEBA, PNUD, Buenos Aires.
- Garreton, Manuel Antonio [2000]. Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo. Buenos Aires, Homo Sapiens Editores.
- Gil Villa, Fernando [2002]. La exclusión social. España, Ariel Social.
- Harrison, Laurence y Samuel Huntington [2000]. Culture Matters—How values shape human progress. Basic Books.
- Hobcraft, John [2002]. *Social Exclusion and the Generations*. In J. Hills, J. LeGrand and D. Piachaud (eds.) Understanding Social Exclusion. Oxford UP.

Hunt, Paul Hunt [2004]. Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza. Un Marco Conceptual. ONU.

Inter American Development Bank [2004]. *A Decade of Development Thinking*. Inter American Development Bank. Washington D.C., October.

Iazzetta, Osvaldo [2007]. Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.

López, Néstor y Juan Carlos Tedesco [2002]. Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina. Buenos Aires, IIFE UNESCO.

Katz, Michael [1989]. *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York, Pantheon [Paperback].

Korpi, Walter y Joakim Palme [1998]. *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*, American Sociological Review, 63.

Marshall, T. H. [1992]. *Citizenship and Social Class*. en: T. H. Marshall and Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*. London, Pluto Press.

Murillo, Maria Victoria [1996]. *Latin American Unions and the Reform of Social Service Delivery Systems: Institutional Constraints and Policy Choice*. Inter American Development Bank. Washington D.C., December.

Naciones Unidas [2004]. Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra.

March y Olsen [1989]. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York, Free Press.

Nopo, Hugo [2006]. *The Gender Wage Gap in Chile 1992-2003 from a Matching Comparisons Perspective*. Inter American Development Bank. Washington D.C., May.

North, Douglass [1993]. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, Fondo de Cultura Económica.

Ocampo, José Antonio [2004]. Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina. Bogotá, CEPAL, Grupo Editorial Norma.

___ [2008]. Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización, Nueva Sociedad, N° 215, Mayo-Junio.

OCDE [2007]. Perspectivas económicas de América Latina 2008. Paris, OCDE.

O'Donnell, Guillermo [2007]. Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires, Prometeo Libros.

ONU [2007]. Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Septiembre.

Organización Internacional del Trabajo [2006]. Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015. Ginebra.

PNUD [2008]. Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

___ [2007]. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: El estado del Estado en Bolivia.

___ [2004]. La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A.

Quijano, Anibal [1998]. La economía popular y sus caminos en América Latina. Lima, Mosca Azul.

Repetto, Fabian [2003]. Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social.

Savedoff, William [2007]. *Implementation, Design, Budgets and Monitoring in Social Policy*. Manuscrito no publicado. CAF.

Sen, Amartya [1999]. *Development as Freedom*. New York, Alfred A. Knopf.

Sfeir-Younis, Alfredo [2000]. *Indigenous Peoples and Indigenous Societies: The Social Roots of All Rights*. Item 15 of the 56th Session of the Commission on Human Rights Geneva, March 20 to April 28.

___ [2000]. *On the Realization of the Right to Food and Nutrition: Some Key Considerations*. Address at the meeting of the International Project on the Right to Food in Development. Operationalizing the Right to Food and Nutrition Geneva - Office of the High Commissioner on Human Rights August 22.

Sojo, Ana y Andras Uthoff [comps.] [2007]. "Cohesión social en América Latina, una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones". CEPAL, Santiago de Chile.

Solimano, Andrés [2005]. *Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales*. Revista de la CEPAL, N° 87; diciembre.

___ [2004]. *Reevaluación de las políticas sociales en América Latina: del Consenso de Washington al desarrollo basado en derechos*, en: "Los derechos y el desarrollo en América Latina: un seminario de trabajo". Santiago de Chile, diciembre.

Stein, Ernesto, Eduardo Lora, Mariano Tommasi, Carlos Andres Gomez-Pena, Elisa Mandalaqui, y Laura Clavijo [2006]. *The Politics of Policies*. IPES 2006. Inter American Development Bank. Washington D.C., January.

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echeverría, Eduardo Lora, y Mark Payne [2006]. *Economic and Social Progress in Latin America*. 2006 Report. Inter American Development Bank. Washington D.C..

The Center for the Analysis of Social Exclusion [2009]. *Annual Report 2008*. <http://sticerd.lse.ac.uk/case/>

The Chronic Poverty Research Centre [2008]. *Chronic Poverty Report 2008/9*. United Kingdom.

Tokman, Víctor [2007]. *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*. Serie Políticas Sociales N° 130. Santiago de Chile, CEPAL.