

Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica

Josette Altmann, compiladora

Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica



FLACSO
Secretaría General
ECUADOR

REF. 28211
CUT. 24751
BIBLIOTECA - FLACSO

361.61
C 66c

Concesión social y políticas sociales en Iberoamérica / compilado por Josette Altmann-
Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2009. (Serie Foro)

154 p.: grafs., tpls.

ISBN: 978-9978-67-217-4

POLÍTICA SOCIAL, COHESIÓN SOCIAL; POLÍTICAS PÚBLICAS; DESARROLLO
ECONÓMICO; POBREZA; AMÉRICA LATINA; ESPAÑA

361.61 - CDD

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 13- Noviembre - 2009
Compra:
Proveedor:
Cant.:
Donación: FLACSO - Ecuador

© De la presente edición:

FLACSO, Secretaría General
Dirección Postal: 5429-1000
San José - Costa Rica
Telf.: +506 2253 0082
Fax: +506 2234 6696
www.flacso.org

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-217-4
Cuidado de la edición: Cristina Mancero
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: Octubre, 2009



Índice

Presentación	7
<i>Adrián Bonilla y Francisco Rojas</i>	
Prefacio	9
<i>Rosa Conde</i>	
Introducción	
Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido	11
<i>Josette Altmann</i>	
Cohesión social en Iberoamérica	27
<i>Tomás Mallo y Maribel Rodríguez</i>	
Retos de la política social en América Latina	45
<i>Ernesto Cohen</i>	
Modernización y Estado de Bienestar en España: “Lecciones” para América Latina	63
<i>Álvaro Espina</i>	
La paciencia de los pobres. Políticas sociales e integración en Centroamérica	83
<i>Ana Isabel García</i>	

Cohesión social y seguridad ciudadana	105
<i>Tatiana Beirute</i>	
Políticas públicas y cohesión social.	
La política fiscal en Costa Rica	123
<i>Guillermo Zúñiga</i>	
Cohesión social: una mirada desde la CEPAL	141
<i>Ana Sojo</i>	
Bibliografía	149
Relación de autores	155

Presentación

En este libro se analizan los desafíos de la cohesión social a través de enfoques más incluyentes que abordan los análisis de la pobreza, la exclusión social, la equidad y los derechos humanos de las y los latinoamericanos y caribeños.

Los temas y la agenda social tienen componentes colectivos, son multifacéticos y requieren de enfoques integrales, interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarios. Desde sus inicios hace más de medio siglo, FLACSO fue concebida como espacio de interlocución regional para la producción de nuevos conocimientos y como punto de encuentro entre la academia y el mundo de las políticas públicas locales, nacionales y regionales que contribuyeran de manera importante en los procesos de integración y en el desarrollo latinoamericano y caribeño.

El desarrollo social está estrechamente condicionado a la productividad, la competitividad y la generación de empleos. Para que la política social sea efectiva, la política económica debe promover un crecimiento sostenido e incluyente. Sin producción y sin empleo e inversión, no puede haber distribución; y sin distribución, no hay equidad ni acceso a los bienes públicos.

Las características de una sociedad y sus problemas son cambiantes, por lo que no se puede pensar en políticas sociales inmutables. Debe promoverse permanentemente el análisis, el debate y la discusión del concepto de desarrollo humano, lo que favorece una visión integral del progreso.

En los últimos años las Ciencias Sociales han realizado esfuerzos dirigidos a convertir el concepto de cohesión social (integración social) en instrumento de medición tanto de los procesos de integración, como de los grados de desintegración que sufren las sociedades, principalmente

Presentación

por la mejora en el acceso a la educación, salud, vivienda, alimentación y, en especial, la superación de la indigencia y la pobreza. Los Estados tienen un significativo papel al establecer y ejecutar políticas públicas que faciliten sistemas de distribución de la riqueza que reduzcan las desigualdades y la pobreza, y fomenten una inclusión real de las y los ciudadanos.

Este aporte de FLACSO contribuye de manera importante a los múltiples debates en torno a la interdisciplinariedad que propone el análisis de lo social en términos de los grados de libertad que tienen las personas en una sociedad que les permita alcanzar no sólo sus necesidades básicas, sino también su participación política y pertenencia cultural.

Este libro, *Cohesión Social y Políticas Sociales en Iberoamérica*, recoge los trabajos que originalmente fueron presentados en el contexto de la conmemoración de los 50 años de FLACSO. En el desarrollo de esta iniciativa contamos con la colaboración y el apoyo de la Fundación Carolina, de España, a la cual le expresamos nuestro agradecimiento y reconocimiento; en especial a su Directora Rosa Conde, quien participó en estos debates y ha impulsado, de forma consistente, el análisis y las discusiones sobre cohesión social.

En esta obra se presentan ocho trabajos que, desde diversos puntos de vista, orientaciones profesionales y orígenes institucionales, estudian la cohesión social en la región latinoamericana e Iberoamérica. A partir de estos trabajos preparados por reconocidos académicos, altos funcionarios públicos y de organismos internacionales, es posible continuar el debate sobre esta importante temática, de cuyos resultados y de las recomendaciones que se construyan será posible mejorar el desarrollo humano en los diversos países iberoamericanos. Más aún, en el contexto de una crisis financiera internacional que afecta gravemente la agenda de desarrollo, la integración y la cohesión social luego de un muy importante período de crecimiento. Reafirmar los conceptos sobre cohesión social y políticas sociales para la promoción del desarrollo humano es una herramienta esencial para la estabilidad democrática y la paz.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Francisco Rojas Aravena
Secretario General
FLACSO

Prefacio

Rosa Conde*

Constituye un motivo de enorme satisfacción participar en las presentaciones de este libro titulado *Cohesión Social y Políticas Sociales en Iberoamérica*, que recoge la participación en varias mesas de discusión, impulsadas por la Fundación Carolina en el magnífico Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, organizado en Quito, con motivo del 50 Aniversario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Mientras las décadas de los ochenta y de los noventa se han caracterizado por un entusiasmo por los paradigmas de la economía y del comercio, la cohesión social ha regresado recientemente al centro de los debates políticos y teóricos, respondiendo a la incapacidad del mercado de dar una solución a la desigualdad, a la fragmentación y, en algunos casos, al enfrentamiento de los diferentes sectores de la sociedad. La mano invisible del mercado no ha generado inclusión ni igualdad de oportunidades.

La cohesión social, entendida como mecanismo instituido de integración a un colectivo, así como percepción individual de pertenencia al mismo, es el gran valor del modelo europeo de desarrollo. Es decir, es la señal de identidad de países que han fortalecido sus economías, a la vez que un mayor número de personas mejoraba sus condiciones de vida y accedían a oportunidades de movilidad social. Europa optó por un modelo de desarrollo, conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y llevado a la práctica mediante políticas públicas incluyentes.

* Directora de la Fundación Carolina.

Prefacio

Más recientemente, América Latina ha demostrado atribuir a la cohesión social un nivel alto de prioridad política. Prueba de ello radica en el hecho de que fue el tema central de la XVII Cumbre Iberoamericana que tuvo lugar en Chile, en noviembre de 2007. La cohesión social se ha convertido en el tema dominante dentro de las agendas políticas de la región. Actualmente, en América Latina, entre un 40% y un 50% de los hogares se encuentran bajo la línea de pobreza y sin protección social básica, lo que se traduce en 213 millones de personas, 88 millones de las cuales viven en condiciones de extrema pobreza. Y todo ello a pesar de cuatro años consecutivos de crecimiento económico sostenido. Hasta la fecha, los incipientes sistemas de protección social existentes en la gran mayoría de los países de América Latina no han logrado dar una respuesta satisfactoria al reto que supone esta exclusión social. Lamentablemente, el elevado índice de informalidad laboral y los bajos niveles de ingresos son, hoy en día, un impedimento para que una población cada vez más vulnerable se pueda beneficiar de los sistemas de protección.

Tanto en Europa como en América Latina se buscan soluciones viables para propiciar mayores índices de inclusión y de solidaridad social. Los pilares del bienestar, como son la educación, la salud y el sistema de pensiones, buscan adaptarse a una realidad compleja, y en constante competencia con un imperativo de crecimiento económico.

De todo ello dan cuenta los trabajos recogidos en este libro, con el que esperamos generar un conocimiento útil para paliar los efectos de la pobreza y desigualdad persistentes. Y a la hora de que el mismo salga publicado, no puedo por menos que agradecer a Adrián Bonilla, Director de FLACSO, Ecuador, y a Josette Altmann, de la Secretaría General de FLACSO, por el enorme esfuerzo realizado para la organización de aquel Congreso y para la edición de los trabajos presentados, en varios volúmenes, uno de los cuales es el que tienes en tus manos.

Muchas gracias.

Introducción

Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido

Josette Altmann*

La integración es una responsabilidad compartida, en la que se deben sumar esfuerzos nacionales para establecer un espacio regional que genere un sentido comunitario, a la vez que aumente la capacidad de los países para satisfacer las necesidades y ampliar las oportunidades de bienestar de su ciudadanía.

La integración en América Latina y el Caribe continúa siendo una aspiración fundamental de los Gobiernos y los pueblos de la región. Producir de manera gradual acercamientos y cooperación entre las naciones latinoamericanas y caribeñas permitirá transformar el proceso de integración regional en instrumento esencial para el desarrollo humano sustentable.

La “humanización” del concepto de desarrollo trajo consigo múltiples debates académicos que lograron rupturas importantes con anteriores formas de gobernar y de generar políticas públicas para combatir la pobreza y la inequidad. El concepto de desarrollo humano sostenible vino a añadir a la dimensión económica otras como la social, la política, la jurídica, la ética y la ecológica.

Actualmente, el énfasis está puesto en la necesidad de lograr de manera complementaria el desarrollo económico, el crecimiento y la productividad con el desarrollo social, la distribución de la riqueza y un mercado laboral con justicia social. En otras palabras, la generación de políticas públicas que estén centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos.

* Coordinadora Regional de la Cooperación Internacional de la Secretaría General de FLACSO.

El concepto de cohesión social surge como noción integral y multidimensional que trasciende los temas de reducción de la pobreza como la mera satisfacción de las necesidades básicas y materiales, y toma en cuenta los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos en cada sociedad.

La cohesión social es un concepto complejo que tiene una vertiente objetiva y otra subjetiva, según análisis de la CEPAL. La primera se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Para alcanzar la cohesión es necesario cumplir con ambas vertientes. Los *mecanismos* incluyen el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los *comportamientos y valoraciones* de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

En relación con la segunda vertiente, los elementos subjetivos se basan en las percepciones de las y los miembros de una sociedad. Éstas se derivan del grado de confianza en las instituciones públicas y privadas; de la percepción de poseer una titularidad efectiva de los distintos derechos ciudadanos en los ámbitos económicos, sociales y políticos, en los cuales las personas deben sentirse miembros activos de sus respectivas sociedades. Deben sentir que pueden participar y formar parte de las instancias deliberativas. Por esta razón, abrir espacios a la sociedad civil para fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad social es crucial.

Para la autora Ana Sojo, funcionaria de la División de Desarrollo Social de CEPAL, un aspecto importante es que el sentido de pertenencia no sólo se construye con mayor equidad, sino también con una mayor aceptación de la diversidad. Para CEPAL:

No puede haber un “nosotros” internalizado por la sociedad si esa misma sociedad invisibiliza identidades colectivas, mantiene prácticas institucionalizadas o cotidianas de discriminación de grupos por diferencias sociales, geográficas, de género, edad y etnia, o perpetúa brechas sociales vinculadas a diferencias de etnia, género, edad o creencias.

Introducción

Esta afirmación es importante para el caso de América Latina, pues la construcción de la identidad nacional ha sido de carácter homogenizador, y los indígenas y afrodescendientes han sido históricamente excluidos.

En términos sociales y políticos, y al hablar de cohesión social, las circunstancias de la región relevantes a considerar son la fuerte desigualdad, la discriminación, las debilidades en el Estado de derecho, la volatilidad económica, la redefinición del mundo laboral y la relación de la cohesión social con las políticas de identidad. La perspectiva de CEPAL acerca de lo que es la cohesión social incluye aquellos aspectos relacionados con la equidad, en el sentido que lleva a cuestionar la eficacia de los mecanismos privilegiados de inclusión o de exclusión, cuáles son las condiciones socioeconómicas, de empleo, educación, políticas de equidad y de protección social que permiten la inclusión, tomando en cuenta, además, cómo todo lo anterior configura percepciones, valoraciones, conductas y respuestas de los individuos ante la sociedad y la comunidad, que permiten o no un sentido de pertenencia.

Con base en la cohesión social, los conceptos de pobreza y “ser pobre” varían. Al tomar en cuenta todos los elementos de la cohesión social, “ser pobre” no sólo sería una condición socioeconómica y de privación de bienes materiales, sino también una situación de privación de la ciudadanía; una situación en la cual la persona no puede ejercer debidamente sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales, y en la cual su participación adecuada en la sociedad se ve limitada.

El crecimiento económico no es el único factor en el desarrollo, mas es condición necesaria para alcanzarlo. Es imprescindible que existan crecimiento económico, estabilidad monetaria y equilibrios macroeconómicos y financieros, pues sin ellos no habrá recursos que permitan poner en marcha políticas públicas de cohesión social que apoyen el desarrollo social.

El artículo de Guillermo Zúñiga, Ministro de Hacienda de la República de Costa Rica, parte por analizar el rol del Estado en las sociedades actuales respecto a la política económica, y señala que éste debe tener una participación activa en la economía, reorientando, precisamente, buena parte de los excedentes económicos que, como un todo, la economía genera. Asimismo, examina cuatro grandes áreas de acción de la política

económica del Estado: gestión sobre la moneda, sobre la fuerza de trabajo, sobre la formación de capital físico y sobre el medio ambiente, centrandó su estudio en el tema de la política fiscal integral y sus tareas. Por último, el autor hace referencia a la experiencia reciente en Costa Rica respecto a la política fiscal y los resultados que desde la actual Administración Arias se han logrado, haciendo énfasis en la necesidad de la apertura y la inserción internacional, así como de la descentralización.

Se debe reducir la tasa de evasión fiscal mediante el fortalecimiento de una administración tributaria eficiente y fiable que afronte la corrupción y el fraude, ya que además de sus consecuencias económicas, estos problemas afectan negativamente la credibilidad de las instituciones.

La falta de cohesión social en una sociedad no sólo tiene un impacto sobre los aspectos económicos y sociales; también puede influenciar en la erosión del sistema político e institucional. Por ejemplo, en un contexto de crecimiento económico se generan ciertas expectativas de bienestar en la población, pero como dicho bienestar no ha alcanzado a todos los miembros de la sociedad, el resultado es un sentimiento generalizado de injusticia social. La sensación de injusticia que provocan los altos índices de inequidad inevitablemente genera conflicto, violencia e inseguridad para el conjunto de la población, mina la credibilidad de los Gobiernos y sus instituciones, y debilita las bases de la democracia, la gobernanza y el Estado de derecho.

Por esta razón, la cohesión social además de la equidad, debe conducir a la solidez del Estado de derecho, del orden democrático y de la gobernabilidad. También se deben fortalecer el diálogo, la transparencia, la lucha contra la corrupción y el acceso a un sistema de justicia transparente e independiente.

Ernesto Cohen, profesor investigador de la Sede FLACSO-Chile, inicia su artículo analizando algunas características de las sociedades latinoamericanas, la situación de empleo, pobreza, desigualdad y gasto público social, para centrarse en las restricciones que existen en el combate a la pobreza, y señala las diferencias entre aquellas que son de naturaleza estructural, y las otras que afectan al diseño y gestión de las políticas sociales. En su artículo, Cohen plantea la necesidad de llevar a cabo un giro copernicano en materia de gestión de las políticas sociales, postulando la

evaluación centrada en el análisis comparativo de los proyectos, lo que se relaciona básicamente con el seguimiento y la evaluación de impacto, para finalizar recomendando que, si bien debe reconocerse que las políticas sociales no pueden asumir por sí solas la responsabilidad de la superación de la pobreza y de la exclusión, debe reconocerse que ellas cumplen un papel fundamental y, debido a la forma en que se las lleva a cabo en la actualidad, éstas adolecen de limitaciones importantes tanto en la eficiencia de utilización de los recursos, como en el impacto de los programas.

La mayoría de los artículos plantean similitudes en los temas relacionados con la democracia, la gobernanza, la participación, la búsqueda del buen gobierno, el fortalecimiento institucional y la calidad de la gestión pública en aras de lograr la universalización en la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas y colectivos sociales, así como la ejecución de manera equitativa de los derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía.

El concepto de democracia ha venido evolucionando sobre la base de dos dimensiones clásicas: los procesos que conducen a la toma de decisión, y la relación entre quienes toman las decisiones y aquellos sobre quienes recaen.

Conceptualmente, la democracia incluye ideales y realidades. Es un proceso social en permanente construcción, ligado a la libertad y la justicia. La democracia se hace cotidianamente y forma parte de la experiencia de las y los ciudadanos, de los grupos sociales y de las comunidades que construyen todos los días su vida en común. Por eso se dice que es de realidades.

El eje de la democracia es el ser humano, a quien le son inherentes derechos y responsabilidades. De ese fundamento filosófico se deriva la noción de ciudadanía, así como el derecho al disfrute de bienes y servicios de naturaleza socioeconómica, esto es: el bienestar, la cultura, la educación, la propiedad, el trabajo y la seguridad social como condición y derecho fundamental del ciudadano. Por eso se dice que la democracia es de ideales.

La democracia, por esencia, es participativa. No existe democracia sin participación; es lo que define y caracteriza al sistema. Por ello, mientras mayores son las posibilidades reales de participación de las y los ciudadanos,

más democrático es el Estado. En la actualidad y desde diversos ángulos, el sistema democrático representativo plantea serias dudas sobre su capacidad para llenar las aspiraciones de representatividad de la ciudadanía y para lograr la cohesión social.

Cuando las sociedades tienen fuertes desigualdades entre sus habitantes, las cuales se expresan en sus ingresos económicos o en las posibilidades de acceder a niveles razonables de bienestar, se habla de inequidades sociales y económicas que no son otra cosa que carencias de la democracia. En este sentido, la pobreza y la desigualdad son limitaciones o déficit de la democracia, más que problemas sociales.

Desde hace varios años, en muchos países occidentales, y América Latina no escapa de ello, se viene hablando de “crisis de representatividad política”, la cual se refleja y es causa del debilitamiento de la participación. Se ha puesto en entredicho la representatividad de los agentes políticos en tanto que no expresan las demandas y aspiraciones de la sociedad civil. La representatividad implica la existencia de una fuerte agregación de las demandas de los individuos y de los muy diversos sectores de la sociedad, y su solidez depende de articular exitosamente las demandas sociales y las ofertas políticas. Eso, al menos en los países latinoamericanos, está lejos de suceder.

Es necesario volver a repensar el papel del Estado y, por qué no, transitar nuevamente hacia los Estados de Bienestar, superando la falsa antinomia Estado vs. mercado. El mercado per se no conduce a una distribución aceptable del ingreso; es al Estado al que le corresponde servir de mecanismo de compensación con respecto a los desequilibrios producidos por el mercado, retomando con más fuerza las teorías que postulan la primacía de la búsqueda del bienestar del mayor número de personas, la justa y equitativa distribución de la riqueza.

El hilo conductor que atraviesa los artículos en este libro es la relación existente entre cohesión social y crecimiento económico; la manera en que se influyen mutuamente, lo que genera un círculo virtuoso entre ambos. Sociedades desiguales, con altos índices de pobreza, exclusión social y sin un sentido de pertenencia entre sus miembros son un obstáculo para el crecimiento económico, por lo que la cohesión social es uno de los ingredientes necesarios para lograr el crecimiento económico.

No obstante, el crecimiento económico es necesario para generar, a su vez, los recursos que permitirán poner en práctica políticas públicas de cohesión social.

La participación europea en la búsqueda de soluciones a la crisis centroamericana creó un punto de inflexión positivo en las relaciones de Europa con América Latina en la década de los años ochenta. De ahí surgió una serie de acuerdos, en los cuales la cooperación y el diálogo tuvieron un peso importante y, con el tiempo, lograron sobrepasar el Diálogo de San José y afianzarse como mecanismos originales de las relaciones internacionales de aquella época.

Siguen siendo importantes desafíos para las negociaciones entre ambas regiones las debilidades de los procesos de integración y las diferencias entre los propios países latinoamericanos miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Las diferencias no sólo en el enfoque de negociación, sino en la propia estrategia de desarrollo que implementa cada bloque, además de una arquitectura institucional bastante débil en temas supranacionales, constituyen un importante reto en la elaboración de agendas comunes dirigidas a concretar no sólo un área de libre comercio, sino también la construcción de una identidad latinoamericana autorreconocida, que vaya más allá de los marcos nacionales.

De la misma manera, otro elemento que influye en las relaciones UE-AL es el referido a la agenda de los temas de cooperación. En ellos se plantea la interrogante de si se incluirán y reconocerán las asimetrías entre los países latinoamericanos y la UE, además de las asimetrías existentes entre los países latinoamericanos, particularmente los que negocian en bloque con la UE. Esto pone de manifiesto el desafío de poder interconectar este pilar del Acuerdo con los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado, a la vez que coadyuva con las estrategias nacionales de desarrollo, y/o con aquellos planes específicos de crecimiento, reducción de la pobreza y cohesión social.

Es importante señalar que el pilar de la cooperación –incluso más que el del diálogo político– genera importantes expectativas en los países que negocian el Acuerdo de Asociación, especialmente en aquellos Gobiernos

que buscan alejarse de la propuesta de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con EEUU. Estos Gobiernos ven en la negociación con Europa una alternativa que propicia mejores y mayores equilibrios continentales a la posición estadounidense, cuyos tratados comerciales no se han caracterizado por venir acompañados de fondos de cooperación.

Es válido el señalamiento que se le hace a Latinoamérica para la necesaria adopción de agendas sociales y económicas que se complementen y refuercen en los ámbitos nacionales y regionales, además del fortalecimiento de la integración para que ésta sea un instrumento de desarrollo. Para ello, la voluntad política y el grado de profundidad que los Estados acuerden dotar a los mecanismos de integración, de concertación política y al multilateralismo son esenciales. También es válida la petición de algunos de los Estados latinoamericanos más pobres de incorporar un rubro en los Acuerdos de Asociación, dirigido a la creación de fondos de cohesión social, similares a los desarrollados para la gradual incorporación y el trato de las asimetrías entre los países más pobres de la UE. Cabe señalar que España fue uno de los países beneficiados con dichos fondos.

Con base en lo anterior, el artículo de Tomás Mallo y Maribel Rodríguez, de la Fundación Carolina, señala al menos cuatro metas para alcanzar la cohesión social. A saber: 1. Mejorar la efectividad de las políticas dirigidas a generar condiciones objetivas de inclusión; 2. Garantizar la transparencia y el control de la calidad en la gestión de las mismas, realizado directamente por las y los ciudadanos a través de las instituciones de la sociedad civil; 3. Favorecer la participación de los agentes sociales, en la medida en que estos actúan como intermediarios que expresan la percepción colectiva de la cohesión social; 4. Identificar las fórmulas que compatibilicen las políticas sociales con el crecimiento y la competitividad económicas.

En la práctica, la búsqueda de la cohesión social ha sido más exitosa en los países europeos, pues la Unión Europea ha venido reafirmando la necesidad de un crecimiento compatible con el desarrollo social y con un nivel de inclusión mínima de las y los ciudadanos a los sistemas de bienestar, priorizando en temas sociales como el ingreso, el empleo, la educación y la salud. Pese a que la posibilidad de trasplantar efectivamente modelos extranjeros en otros países es poco probable, la experiencia

Introducción

Europea podría servir de guía para los países latinoamericanos, siempre que se tomen en cuenta las particularidades políticas, económicas, sociales y culturales de nuestra región.

Según estos autores, para el caso latinoamericano se debe hacer énfasis en ejes prioritarios como la salud, la educación, la protección de los grupos más vulnerables y el empleo. En relación con la salud, actualmente América Latina cuenta con buenos indicadores de gasto en salud con relación al PIB, pero el nivel de gasto per cápita de la región es inferior al promedio mundial. El problema es que gran parte del gasto en salud es financiado por las familias. Se deben hacer reformas en el financiamiento del sistema y se le debe prestar atención a la eficiencia de las instituciones.

Tanto en el caso de la salud como en el de la educación, es importante no sólo enfatizar en que dichos servicios cubran todos los territorios nacionales, sino también en que la calidad de los mismos sea óptima y similar en las distintas regiones.

En términos de la educación, en América Latina, en educación primaria, los niveles de acceso a la educación son mayores al 90%, mientras que en la enseñanza secundaria son alrededor del 86%. Los problemas de la región están mayormente relacionados con los altos índices de deserción, los niveles altos de analfabetismo, las horas lectivas insuficientes y la desigualdad, especialmente en lo que respecta a las poblaciones indígenas, rurales y de bajos ingresos. En cuanto a la formación superior, se observan dificultades tales como el déficit de docentes, la calidad de la enseñanza y la disponibilidad de medios de investigación para las carreras técnicas y tecnológicas.

Varias recomendaciones se le pueden hacer a los sistemas educativos en cuanto a calidad, cobertura y responsabilidad social. Pero la principal es que todavía sigue instruyendo más que educando. Esa es la gran tragedia que se vive. Y el reto está en la tarea no sólo de alfabetizar a los jóvenes, sino también de formar seres humanos integrales, solidarios con los demás y responsables con sus entornos, para erradicar el individualismo tan peligroso que culturalmente se ha metido a través de postulados neoliberales.

Nuestra generación estudió con la idea de devolver al país de origen lo que había recibido de él. Sin embargo, como profesora universitaria me doy cuenta de que ese sentir no está en las nuevas generaciones. Es cierto

que no podemos volver al pasado, pero prepararse para devolver al país lo recibido de él, trabajando para acabar con la inequidad, no es lo mismo que prepararse para competir en el mercado ocupacional bajo el eufemismo de la “libre competencia”. Son dos mundos diferentes que necesitan reconciliarse, y el único modo para lograrlo es la educación.

No se puede reflexionar sobre la educación sin antes –o de manera simultánea– reflexionar sobre la globalización y el proyecto país que se quiere. La pregunta está en si realmente existe un proyecto país en las naciones latinoamericanas. En cada una de ellas se han realizado esfuerzos por dimensionar los cambios ocurridos en el mundo; sin embargo, ¿se tiene claro dónde y cómo se inserta América Latina en ellos? Dudo que se tenga claro como región. Aún más, cada país se debate entre el pasado y el presente, sin lograr proyectarse al futuro, lo que termina por dejar un gigantesco déficit de planificación.

Hoy en día, los estudiantes latinoamericanos se encuentran en el dilema de escoger entre lo que de ellos se espera –prepararse para competir en un mercado laboral– y el impulso de su empatía social que los lleva a desear un cambio en el orden político-cultural, generador de grandes desigualdades que traen inequidades, pobreza y carencias materiales y espirituales.

Ya en 1973 el entonces tres veces Presidente de Costa Rica, José Figueres Ferrer, señalaba la necesidad de que la educación pública acuñara nuevos lemas, como: “Nutrición, Carácter, Disciplina, Responsabilidad y Solidaridad”. Éstas no son, ni serán nunca, palabras gastadas.

El tercer punto está relacionado con la protección de los grupos vulnerables o dependientes, como las y los niños y adolescentes, los adultos mayores, las personas discapacitadas, las mujeres jefas de hogar, los pueblos originarios y las personas de difícil reinserción laboral.

Aquí también surge un interesante debate en relación con las poblaciones más pobres. Para atenuar la incidencia de la pobreza se debe recurrir principalmente a políticas de carácter universal, como son la educación y la salud, porque son las que contribuyen con la reducción de la misma a largo plazo. Sin embargo, en ocasiones también son necesarias políticas focalizadas de corto plazo para sacar a la población de la pobreza extrema, especialmente en el caso de sus manifestaciones más agudas, como la malnutrición, la alta morbilidad y la mortandad.

Introducción

Un cuarto punto está relacionado con el empleo. En América Latina uno de los grandes problemas es que la informalidad fluctúa alrededor del 40% o 50%. Además, fenómenos tales como la globalización, las migraciones internacionales y la búsqueda de entornos menos regulados por parte de las compañías transnacionales auguran una agudización de la vulnerabilidad de los mercados de trabajo. En este contexto, el derecho a la protección social no debería hacerse exclusivamente a través del empleo formal, pues corremos el riesgo de dejar al margen de los sistemas de protección a un segmento importante de la población. También se deben establecer medidas que protejan contra la pérdida de trabajo o en los casos en que, por alguna situación vital, se debe retirar una persona del mercado laboral.

El último elemento importante está relacionado con la estructura tributaria. La fiscalidad debería cumplir dos funciones: ser la fuente principal de ingresos del Estado y actuar como un instrumento directo de redistribución de la riqueza. Sin embargo, la estructura tributaria presenta varios problemas. Actualmente, la estructura fiscal de muchos países latinoamericanos es regresiva porque depende excesivamente de los impuestos indirectos y privilegia a algunos sectores productivos y exportadores. En este caso lo que debería hacerse es fortalecer los impuestos de la renta y territorial para que los impuestos operen efectivamente como un mecanismo de redistribución de la riqueza.

Para Álvaro Espina, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología y profesor asociado de Sociología (Cambio social) en la Universidad Complutense de Madrid, deben analizarse diez grandes “lecciones” para América Latina, respecto a la experiencia española en su modernización del Estado de Bienestar: 1) Ninguna práctica institucional resulta trasplantable de un país a otro; 2) El rasgo más sobresaliente del “modelo latino” es una cierta indiferenciación entre subsistemas sociales y una inclinación cierta hacia el dirigismo ejercido desde el sistema político sobre los otros subsistemas sociales; 3) El fracaso del primer intento de modernización español se debió también a la incongruencia y al desarrollo desigual entre los diferentes sistemas sociales; 4) La principal característica distintiva del fracaso histórico español fue la insuficiencia fiscal; 5) La acumulación de recursos humanos constituye el principal motor de desarrollo endógeno;

6) El aislacionismo es causa de subdesarrollo y de desigualdad; 7) La expansión artificial y el control de la inflación favorecen a ciertos grupos, pero resultan volátiles e impiden seguir una senda de desarrollo autosostenido; 8) La injerencia de las políticas autoritarias sobre el proceso de negociación colectiva libre de los salarios resulta a la larga contraproducente y retroalimenta el intervencionismo económico; 9) La senda española para superar la mayor crisis de empleo es la coordinación neocorporatista del crecimiento de los salarios con las políticas macroeconómicas y la administración responsable de las diferencias salariales; 10) Las políticas neocorporatistas no se agotan pero cambian de signo a medida que madura el Estado de Bienestar.

Como señalara al inicio de esta introducción, la integración pasa por el reconocimiento de la diversidad, la pluralidad étnica, ecológica y política que caracteriza la historia regional. La diversidad, lejos de debilitar, fortalece cuando se basa en la adhesión a un proyecto común, a una agenda cimentada en temas que estén por encima de las diferencias ideológicas de cada Gobierno para hacer frente a los retos de la gobernabilidad, la lucha contra la pobreza, el uso racional y el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo de economías sanas, competitivas y eficientes, y los efectivos elementos de la cohesión social. Todos ellos esfuerzos de largo plazo, cuya ejecución pasa por mecanismos institucionales que, en democracia, se vuelven más intrincados bajo las reglas, pesos y contrapesos propios de los sistemas republicanos. Ello agudiza las demasiado postergadas demandas de los pueblos latinoamericanos y caribeños que están ahora menos dispuestos a hacer concesiones a Gobiernos que perciben distantes o demasiado indolentes.

Por lo menos dos de los artículos del libro comprenden a Centroamérica como caso de estudio, región donde los procesos de integración no están exentos de los retos, desafíos y paradojas económicas, sociales, políticas e institucionales que enfrentan los demás esquemas de integración latinoamericana y caribeña.

Hoy en día, la agenda centroamericana no radica en la realización de acciones puntuales que se agotan en sí mismas y generan titulares como fueron el cese al fuego, el acuerdo para realizar elecciones, el proyecto de retorno de desplazados, la reapertura de un periódico, y la firma de un

Plan de Paz, sino en el gradual y silencioso sostenimiento de los procesos sociales que, además de su implícita complejidad, deben soportar la indiferencia de los poderosos Estados que participaron –y en ocasiones estimularon– el conflicto centroamericano.

A más de veinte años de los procesos de Esquipulas, Centroamérica cambió. Para bien, en estos años la región ha transitado de la guerra a la paz, con el problema de no haber logrado enlazar con igual éxito las iniciativas de integración regional y de desarrollo social. En estas dos décadas el proceso ha sido de claroscuros; ha producido resultados positivos, pero también se manifiestan importantes debilidades.

Lejos de haber mejorado, la situación de pobreza y exclusión sigue siendo tremenda en la región centroamericana. A pesar de que la reducción de la pobreza durante los años noventa y parte de la actual década está relacionada con el cese de la inestabilidad política, lo cierto es que en términos porcentuales se reduce la pobreza, pero en cifras absolutas el número de pobres ha aumentado en el istmo.

El trabajo de Ana Isabel García, Viceministra de Desarrollo Social de Costa Rica, describe el diagnóstico de la situación actual en América Central, partiendo de los nuevos desafíos que la crisis financiera global puede acarrear en las condiciones sociales de Centroamérica. Analiza la necesidad de no sólo incrementar considerablemente el gasto social, sino, más aún, de tratar la cuestión de la eficacia de ese gasto social, profundizando en el tema de las políticas sociales selectivas y señalando los desafíos que implica contar con criterios técnicos de excelencia, la planificación y la organización, entre otros. Para finalizar, García examina los problemas de gestión de la Política Social Selectiva y la integración social centroamericana, concluyendo que para que el istmo salga definitivamente de su situación de vulnerabilidad social, se debe aumentar sensiblemente el ritmo de mejoramiento de sus políticas sociales y, en particular, el que se refiere a la reducción de sus niveles de pobreza.

Situaciones como la autorrealización personal, participación en la sociedad, y una justicia igualitaria, pronta y cumplida son aspectos que trascienden las esferas sociales y económicas, y su incumplimiento provoca la erosión del sistema político e institucional. Esto aunado con la sensación de injusticia que provoca en las personas el hecho de que el

crecimiento económico no llegue a todos los sectores por igual, es una de las causas principales del conflicto, la violencia y la inseguridad que actualmente caracteriza a los países de la región, pudiendo llegar a debilitar las bases de la democracia, la gobernabilidad y el Estado de derecho.

Con el conflicto Este-Oeste la década de los años ochenta determinó la agenda de seguridad de los Estados. Sin embargo, es a partir de la década de 1990 que se da pie para el inicio de cambios en los tradicionales conceptos de seguridad, pasando de la concepción de una seguridad militar a una seguridad democrática con un fuerte vínculo en las personas, el poder civil, la democracia y el Estado de derecho.

El tema de la seguridad requiere de un abordaje comprensivo que va más allá del análisis de cifras sobre violencia y criminalidad. El entendimiento de su dimensión multidimensional y su relación con los progresos en el desarrollo humano sostenible es esencial. Debe dar cuenta, de manera simultánea, de diferentes políticas públicas, como las referidas a las reformas de los sistemas de seguridad y defensa, la reformulación de las políticas sociales, el desarrollo de políticas que contribuyan a la cohesión e integración social, y a un conjunto de iniciativas que permitan mejorar la gobernabilidad democrática de los Estados.

Según un estudio reciente realizado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) sobre cohesión social en América Latina, la principal amenaza en la región proviene de la inseguridad que genera la delincuencia, la cual erosiona la escasa legitimidad de las instituciones democráticas regionales y conduce en algunos casos a respuestas tales como “la ‘privatización’ del orden público por vía de la autodefensa”.

El artículo de Tatiana Beirute, asistente de investigación en la Secretaría General de FLACSO, interrelaciona los conceptos de cohesión social e inseguridad ciudadana, partiendo de que ambos deben ser priorizados en las políticas públicas y en los discursos de alto nivel de las naciones latinoamericanas. El trabajo indaga cómo las dimensiones tanto estructurales como subjetivas de la noción de cohesión social no sólo permiten relacionar ambas esferas, sino que lo hacen necesario. Partiendo de esta premisa, hace un manejo coherente del término “cohesión ciudadana” en temas como la violencia y la equidad; la desconfianza y el debilitamiento del capital social; la proliferación de las armas y la tendencia a optar por

Introducción

la búsqueda de la justicia por las propias manos; y el crimen organizado como una nueva forma de ascenso social.

A manera de conclusión, se puede señalar una serie de importantes retos para la integración y la cohesión social de América Latina. Franquear la etapa de diagnóstico y crítica para pasar a una etapa de propuestas y construcción de alternativas se convierte en un primer desafío. Plantearse una etapa de integración más pragmática, plural, en la que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo, y los Estados estén más presentes, más compensadores, y que generen mecanismos de igualación.

Un segundo reto es el referido a las asimetrías entre los países y a lo interno de estos. Las diferencias existentes en las condiciones sociales, económicas, culturales y de desarrollo humano dentro de cada país, especialmente la brecha existente entre estas condiciones en las zonas urbanas y las rurales, son uno de los principales desafíos que deben enfrentar los países latinoamericanos y caribeños. A esto se suman las diferencias de estas condiciones entre los países de la región, en donde se observan naciones con niveles sociales, económicos y políticos más cercanos a los de países desarrollados, y otros cuyos índices se encuentran en los escaños más bajos y preocupantes a nivel mundial.

Otro importante reto es la ausencia de fondos de cohesión para erradicar las asimetrías. La integración europea fue un proceso gradual que permitió a países con índices de desarrollo más bajos ir subiendo paulatinamente, como fueron los casos de Italia, España, Irlanda, etc. La realidad del proceso latinoamericano indica que se ha concebido y construido la integración desde una perspectiva económica, excluyente de otros aspectos de la realidad social, encomendada a técnicos gubernamentales con poco o ningún control ciudadano. Es necesario darle un mayor peso a los componentes sociales, culturales y políticos en el proceso, de tal manera que las políticas de integración sean también de integralidad. De esto depende la sostenibilidad de los procesos.

Por último, la falta de voluntad política de los Gobiernos es un cuarto reto a resolver por los países. La escasa disposición de los Gobiernos para otorgarle autoridad supranacional a los bloques de integración hace que se sigan sobreponiendo las estructuras nacionales a la institucionalidad de la integración. Los Estados latinoamericanos siguen operando, en

lo que respecta a admisiones de integración, con los mismos papeles que tenían los estado-nación en el siglo XIX. La poca voluntad política de dotar con una institucionalidad eficaz al sistema de integración ha generado dinámicas de mucha intensidad, en las cuales las empresas translatinas realizan la “verdadera integración”, una integración no oficial inmersa en el ámbito del mercado, en el ámbito económico donde el Estado tiene un papel menor en el proceso y es muchas veces suplantado por las dinámicas económicas intrarregión y por las fuerzas transnacionales.

La posibilidad de superar los retos y desafíos que tiene por delante la integración latinoamericana y caribeña pasa por el efectivo y real empleo de las voluntades políticas de los países de la región. En todo caso, más allá de cualquier recomendación, la integración continúa siendo, ante todo, una aspiración de mediano plazo cuya concreción, en términos absolutos, será previsible si se superan las diferencias de cada coyuntura particular, en especial en épocas de crisis globales.

El proceso gradual de acercamientos y la cooperación creciente al interior y entre los Gobiernos para crear nuevos vínculos y medidas de confianza permitirán, finalmente, llevar a buen puerto el proceso de una integración regional dirigida al desarrollo sustentable, solidario, complementario y equitativo de América Latina y el Caribe.

Cohesión social en Iberoamérica

Tomás Mallo y
Maribel Rodríguez*

Introducción

Si bien los índices de pobreza en la región han ido bajando levemente, estos se sitúan todavía en niveles intolerables. Para 2005, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) registró 209 millones de pobres (39,8% de la población regional), de los cuales el 15,4% se encuentra en la indigencia (CEPAL, 2006). Consecuentemente, es legítimo preguntarse si estas sociedades pueden vertebrarse y desarrollar su competitividad, cuando casi la mitad de su población se encuentra marginada de los frutos del crecimiento que se registra por quinto año consecutivo.

En efecto, la región empieza a sentir las embestidas de los efectos de este crecimiento desigual. Su más clara expresión radica en los elevados índices de violencia en un contexto de casi inexistencia de conflictos armados en la región. Estudios como el de Bernardo Kilksberg nos indican que la tasa regional de homicidios asciende a 25,1 por 100 000 habitantes (Kilksberg, 2007). Si recordamos que El Salvador gasta un 24,9% de su producto interior bruto (PIB) para prevenir y reparar los daños causados por la violencia, mientras su gasto social asciende a 7,1% para el período 2002-2003,

* T. Mallo: Responsable del Programa de Estudios sobre América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI) de la Fundación Carolina.
M. Rodríguez: Licenciada en Ciencias Sociales, Universidad de Lausana (Suiza) y máster en Ciencias Sociales con énfasis en Cooperación al Desarrollo.

es patente el impacto negativo de la lucha contra la violencia en el desarrollo económico de un país (CEPAL, 2006). Esta situación es generada por la concentración de la riqueza y de las oportunidades vitales en una minoría. Cuando un 25% de los jóvenes adultos de la región no estudian ni trabajan, qué futuro se está forjando para estas sociedades.

Sin embargo, y contra toda lógica, tanto en el seno de los países de la región como de la cooperación internacional para el desarrollo se ha venido hablando de reducción de la pobreza como si se tratase de un problema localizado y marginal. Se han formulado y llevado a la práctica estrategias de reducción de la pobreza y programas focalizados de diversa índole. ¿De qué tipo de focalización estamos hablando cuando la población meta es mayoría en algunos países?

Afortunadamente, todo apunta a que nos encontramos ante un cambio de marco teórico. Progresivamente, el concepto de cohesión social, heredado de la tradición sociológica y no económica, está ampliando nuestra mirada hacia las causas estructurales de la pobreza. La principal prueba del creciente interés por la cohesión social es que los Jefes de Estado y de Gobierno dedicarán buena parte de sus trabajos a este tema, durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Chile, en el mes de noviembre. Adicionalmente, la cohesión social ocupa un lugar cada vez más privilegiado en el diálogo entre América Latina y Europa, y estará en el centro de los debates de la próxima Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea, que se celebrará en Perú el próximo año.

En este sentido, la profundización de la democracia, entendida como un sistema político basado en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales universales y que propicia la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, es el modelo de organización social que debería sostener este proyecto de cohesión. Nos encontramos en un momento clave, en el cual el Estado tiene una oportunidad única para recuperar un espacio como garante de derechos, creador de oportunidades y compensador de desigualdades. Pero esta oportunidad conlleva igualmente responsabilidades, pues es necesario reapropiarse de un espacio de legitimidad social, perdido por décadas de “secuestro” del Estado por parte de poderes fácticos, y propiciar un Gobierno de corresponsabilidades entre Estado y sociedad civil.

El presente documento tiene como objetivo fundamental fomentar y propiciar el debate sobre la problemática multifactorial que comprende la cohesión social. En el marco de esta contribución al debate, el documento formula propuestas concretas en algunos de los sectores claves de las políticas públicas nacionales que, mediante una serie de reformas, tienen una capacidad de repercutir favorablemente en otros. Una acción contundente del Estado en salud, en educación, en protección a colectivos vulnerables o dependientes, en empleo y en fiscalidad es clave, a la vez que permite profundizar aquellos mecanismos de participación y control ciudadano, y fortalecer la transparencia y eficiencia de las instituciones del Estado.

Y finalmente, se propone una serie de intervenciones posibles para la acción a nivel de la propia Comunidad Iberoamericana. Ante la interdependencia, cada vez más estrecha, de las economías nacionales, ante los procesos acelerados de migración intra- y extra-regionales y ante imperativos de inserción en la competitividad internacional, es perentorio articular las políticas públicas nacionales con acuerdos más amplios. Nuevamente, la experiencia de integración europea ha demostrado los beneficios de elevar una acción coordinada a mayor escala, lo cual evidentemente supuso ceder cierto grado de soberanía nacional, por una apuesta que hoy nos permite afirmar que Europa es la región del mundo que ha combinado de manera más equilibrada el crecimiento económico con el desarrollo social.

Sobre la concertación, los contratos y pactos sociales

La sociedad es algo más que un simple conglomerado de individuos. Cuando decimos sociedad nos referimos a un colectivo que se rige por normas, objetivos y valores comunes, y que establece reglas –tanto formales como informales–, en razón de las cuales los individuos pertenecen o no al grupo social y se encuentran en situaciones con diferente grado de inclusión o exclusión dentro del mismo.

El contrato social básico permite que el conjunto de actores que comparten un sentido de pertenencia y reconocimiento mutuo negocien sus

contribuciones diferenciadas para hacer realidad los derechos sociales de todos los miembros de la comunidad. El contrato social se materializa parcialmente en el marco legal y constitucional de cada país. Este marco establece el acervo de derechos garantizados para todos, así como la intensidad, las modalidades de aplicación y su grado de exigibilidad. La expansión paulatina de esta última señala el ritmo con que cada sociedad está dispuesta a modificar la estructura de riesgos vitales (enfermedad, vejez, desempleo, etc.) y a asumir parcialmente la cobertura de los mismos como responsabilidad colectiva.

El pacto social es una herramienta política que permite concretar, de manera pragmática, los derechos y obligaciones que se derivan del contrato social. Se entiende por pacto o concertación social a los acuerdos entre los Gobiernos, los interlocutores políticos y los agentes sociales que persiguen sentar las bases de participación de estos últimos en la definición de las prioridades políticas y en el seguimiento de su aplicación.

Un pacto social de protección debe regirse por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Esto no significa que todo beneficio sea automáticamente universalizable, sino que a partir de un diálogo entre los agentes sociales se establecen los estándares de calidad y cobertura que deben y pueden garantizarse a todos sus miembros. Además de contener reglas claras y explícitas y normas sobre gestión, el pacto social debe incorporar criterios de estabilidad macroeconómica vinculada a la socialización de beneficios y aportaciones, sin las cuales la sostenibilidad del sistema se encontraría comprometida.

En su aplicación práctica, los pactos se fundarán en acuerdos sobre mínimos en cada sector, que sean suscritos por el mayor número de actores políticos y sociales representativos. En efecto, aquellos pactos que pretendan ser demasiado ambiciosos y exhaustivos corren el riesgo de no ser viables.

Sobre la cohesión social

La cohesión social tiene una vertiente objetiva y otra subjetiva. La primera puede medirse en términos positivos, a través de indicadores objetivos

de inclusión o, en sentido negativo, de exclusión social; la segunda se refiere a la percepción que sus miembros tienen de ella.

Las condiciones óptimas de inclusión social objetiva se dan allí donde el acceso a bienes y servicios materiales y sociales adecuados (tales como ingresos económicos dignos, educación, salud y vivienda) se produce en igualdad de condiciones para todos los miembros de una sociedad, y donde el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales es universal.

Por otra parte, las percepciones individuales se derivan del grado de confianza en las instituciones públicas y privadas; de la adhesión al principio de solidaridad; del ejercicio de la corresponsabilidad en el manejo de riesgos y en la generación del bienestar y la riqueza nacionales, así como de las percepciones de titularidad efectiva de derechos.

La interacción entre las condiciones objetivas de derechos y de oportunidades garantizados y las percepciones o preferencias subjetivas moldea el comportamiento de los individuos y las políticas públicas de un país.

En este contexto, el papel del Estado consiste en regular y garantizar las condiciones para una plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales aportando una visión estratégica de país, que debe partir de la garantía en la igualdad de oportunidades y propiciar el avance hacia la igualdad de condiciones, compensando gradualmente las desigualdades existentes, y a su vez, compatibilizar estos programas con los requisitos en materia de competitividad de la economía del país.

Para impulsar las condiciones objetivas de inclusión y fomentar su percepción por los agentes sociales, el Estado actúa de modo directo mediante las políticas públicas, y la interacción entre las instituciones públicas y las que ejercen su actividad en el seno de la sociedad civil (ya se trate de instituciones privadas o público-privadas). Es clave identificar modalidades para la intervención del Estado aceptables en los diferentes contextos nacionales en apoyo a la generación del bienestar social cotidiano. Paralelamente, la financiación de todas estas acciones puede proceder de la recaudación fiscal o de contribuciones de carácter privado.

Avanzar hacia la cohesión social requiere también mejorar la calidad de la gestión pública. La calidad significa, en primer lugar, transparencia y rendición de cuentas por parte de los responsables de todas las políticas

públicas, con independencia de que estén implementadas por instituciones públicas o privadas. Además, es preciso establecer objetivos de mejora, y evaluar periódicamente la eficiencia de las instituciones encargadas de la aplicación de las políticas públicas, sancionando de forma ejemplar las malas prácticas. Resulta crucial también fortalecer los espacios de participación social en la formulación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de todas estas políticas.

En definitiva, es conveniente perseguir simultáneamente estas cuatro metas: mejorar la efectividad de las políticas dirigidas a generar condiciones objetivas de inclusión; garantizar la transparencia y el control de calidad en la gestión de las mismas, realizado directamente por los ciudadanos a través de las instituciones de la sociedad civil; favorecer la participación de los agentes sociales, en la medida en que estos actúan como intermediarios que expresan la percepción colectiva de la cohesión social; y finalmente, identificar las fórmulas que compatibilicen las políticas sociales con el crecimiento y la competitividad económicos.

Pobreza y cohesión social

¿Por qué la progresiva entrada y adopción del concepto de cohesión social nos parece un elemento positivo en materia de desarrollo para la región?

En primer lugar, y como lo hemos expuesto anteriormente, el enfoque de reducción de la pobreza que ha venido predominando tanto en las políticas nacionales como en la cooperación internacional para el desarrollo consiste, fundamentalmente, en medir y actuar sobre variables objetivas (ingreso, educación, salud, etc.) para medir el volumen de población pobre. Pero este enfoque no permite entender las dinámicas sociales y las políticas que generan la pobreza o, por lo contrario, aquellas que la reducen. Por lo tanto, y en la práctica, las estrategias de reducción de la pobreza raras veces han logrado operar cambios estructurales en una sociedad; a lo sumo, permitieron contener el avance de la pobreza extrema.

Por el contrario, la cohesión social remite directamente al conjunto de la sociedad y a sus dinámicas de inclusión-exclusión y, por lo tanto, a aquellos procesos políticos y económicos que rigen en el conjunto de una

sociedad el acceso diferenciado a derechos y oportunidades de los individuos y grupos que componen una sociedad.

De la conceptualización basada en la pobreza se desprende un tipo de políticas y de intervenciones sociales que se concentran esencialmente en la mejora de los indicadores derivados de las variables que componen la pobreza, asumiendo que de esta manera las poblaciones pobres superarán automáticamente y de forma permanente su situación. Sin embargo, quedan fuera del alcance de estas políticas las causas estructurales de la desigualdad y de la pobreza que consisten en un acceso dispar a los derechos y oportunidades en el marco de una sociedad determinada.

No sucede lo mismo al enmarcar la acción política y de cooperación en el marco teórico de la cohesión social, puesto que, contrariamente al enfoque de pobreza, supone poner en marcha políticas sectoriales interconectadas para eliminar barreras estructurales, tales como la exclusión o la desigualdad de oportunidades. Ello implica repensar la distribución del poder y del acceso a los bienes y recursos en el marco de la sociedad.

La cohesión social en debate

Sin embargo, el concepto de cohesión social está en debate en América Latina. Gobiernos, expertos en reformas políticas y organizaciones sociales mantienen distintas posiciones que dan lugar a discursos diferentes; incluso, existe una gran variedad de posiciones, dependiendo de los proyectos políticos e ideológicos específicos, de las distintas “escuelas” de gobernabilidad y organizaciones sociales.

En primer lugar, con frecuencia, políticos y expertos latinoamericanos afirman que la cohesión social es un concepto vinculado directamente al denominado “Estado de Bienestar europeo” –presuponiendo la existencia en Europa de un modelo único– y que, por lo tanto, su validez no es extrapolable al continente latinoamericano.

Sin embargo, en Europa, más que un “Estado de Bienestar”, lo que ha habido son “regímenes de bienestar” en cada país y con marcadas diferencias entre unos y otros, aunque la mayoría, y aún más después de la denominada “Estrategia de Lisboa”, tienen un principio rector común: la titu-

laridad y exigibilidad de derechos, el ejercicio de la ciudadanía y un proceso de convergencia tanto económico como social. Se percibe en el tipo ideal de modelo europeo un predominio del Estado como regulador y garante del acceso a bienes y servicios económicos y sociales, a pesar de existir, en la práctica, diversas modalidades de generación público-privadas del bienestar y de la previsión social. Más allá de la diversidad de los modelos nacionales, la Unión Europea (UE) ha venido reafirmando la necesidad de un crecimiento compatible con el desarrollo social y con un nivel de inclusión mínima de las y los ciudadanos a los sistemas de bienestar, priorizando cuatro temas sociales: el ingreso, el empleo, la educación y la salud. De estos temas se desprenden los Indicadores de Laeken que permiten valorar los niveles de desarrollo social, pero también orientan la asignación de los fondos de cohesión europeos, destinados a la convergencia social.

Algunos políticos y expertos latinoamericanos afirman que las condiciones económicas, políticas y sociales son tan distintas en América Latina y en Europa que es imposible aplicar en América Latina el “modelo europeo”. Y tienen razón, porque la historia nos demuestra que los modelos sociales no son trasplantables y, en consecuencia, las políticas aplicadas en los países europeos serían de difícil aplicación en los países latinoamericanos. Sin embargo, la historia también nos demuestra que las lecciones derivadas del éxito o el fracaso de unas determinadas políticas son muy útiles para diseñar modelos propios, y al hacerlo, no cometer los errores que ya están verificados.

América Latina está en proceso de construcción de modelos propios adaptados a los contextos nacionales, y quizás valdría la pena intentar hacerlo desde la necesidad de reconocer la titularidad de derechos, su exigibilidad y la participación ciudadana para promover los cambios “posibles” que permitan avanzar en la cohesión social.

En segundo lugar, frecuentemente en la región, el modelo norteamericano de protección social es percibido como la antítesis o alternativa al europeo y defendido por algunos sectores ideológico-políticos. Dicho modelo supone la existencia de un Estado mínimo que mercantiliza y privatiza la protección social, dejando un Estado social residual prácticamente confinado a la asistencia a la pobreza extrema. El rol del Estado, por lo

tanto, es entendido como el de propiciador de oportunidades para los individuos y no como garante de derechos universales para la ciudadanía.

Sin embargo, dicho modelo, que ha sido el defendido por el neoliberalismo en los últimos años en América Latina, presenta graves deficiencias y ha tenido como resultado el aumento de la desigualdad en la región. A pesar de esto, algunos sectores ideológicos y políticos defienden este enfoque del Estado como creador de oportunidades, alegando que los niveles de ingresos del Estado no permiten aspirar a un modelo de derechos universales garantizados por el mismo. Se produce de esta manera una controversia entre el enfoque de derechos y el de oportunidades, que en ningún caso tiene soluciones definitivas.

Desde una postura que intenta superar las desigualdades producidas, algunos países han venido desarrollando modelos para compaginar las limitaciones prácticas y la ampliación de derechos. Un ejemplo concreto es la noción de flexi-seguridad como posible solución ante la baja calidad del empleo en la región. Ésta consiste en flexibilizar la normativa del empleo para que no constituya un freno en la generación de nuevos puestos de trabajo formales y, por otra parte, fortalecer las mallas de seguridad ante el riesgo de pérdida del empleo.

En Europa también se exploran soluciones prácticas ante los elevados costes del enfoque de derechos; se buscan fórmulas de financiación privada que complementen el actual enfoque de derechos.

Por ello, cabe plantearse en América Latina la necesidad de políticas tendentes a incrementar los ingresos del Estado, y en ambos lados del Atlántico habrá que estudiar la posibilidad de poner en marcha fórmulas de carácter público-privado.

Adicionalmente, en esta lógica de adaptación progresiva a las posibilidades reales de los países, sería oportuno establecer unos mínimos universales, que se consideran como derechos inalienables de las y los ciudadanos y que el Estado debe garantizar. Estos mínimos universales serían complementados por un conjunto de derechos relativos, que cada Estado establecería conjuntamente con la ciudadanía, en función de las posibilidades objetivas de garantizarlos, sin que ello constituya un lastre insuperable para la competitividad y el saneamiento de la marcha de la economía.

Acción del Estado y profundización de la democracia

Desde la premisa de que los Estados son los principales responsables de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, a ellos corresponde responder, ante sus ciudadanos y la comunidad internacional, del respeto, promoción y garantía de los valores de la participación en democracia, los derechos fundamentales y el respeto del Estado de derecho. El medio más eficaz para promover el respeto de esos valores es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su buen funcionamiento bajo los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político.

La fragilidad de la construcción democrática, la escasa legitimidad de los sistemas políticos y la falta de solidez de la construcción institucional en la región plantean la necesidad de desplegar políticas públicas y construir consensos para fortalecer la democracia.

Existe una demanda ciudadana que pide mejor Estado, más institucionalidad, más sistemas de justicia y de seguridad ciudadana, más gestión pública y con más calidad. La extrema debilidad de la oferta pública para atender estas demandas genera vacíos, conflictos y situaciones que frenan el desarrollo. La crisis de legitimidad política por la que atraviesan algunos países se ve agravada por los problemas económicos y sociales en la región. Se necesita una democracia exigente, que ponga en armonía la libertad con la igualdad.

Se requiere, por lo tanto, de un cambio democrático, cuyas características fundamentales pueden sintetizarse en cuatro:

- i) consensos básicos de la sociedad y grandes acuerdos políticos;
- ii) una mirada de país, de naturaleza estratégica y de largo plazo, pues avanzar con sentido estratégico es incluso más importante que sumar buenas políticas públicas y consiste en tener un horizonte claro y nacionalmente compartido hacia el cual se orienten dichas políticas;
- iii) el cambio debe ser gradualista, construyendo sobre aquello que ya ha sido construido; y
- iv) el Estado es insustituible en sus tareas de distribuir los beneficios del crecimiento a toda la población, a través de políticas fuertes, eficaces

Cohesión social en Iberoamérica

y eficientes, porque sólo así los más vulnerables y excluidos pueden acceder a los servicios públicos de calidad.

Sin embargo, la práctica se caracteriza todavía por la falta de presencia pública y de acceso a las decisiones de una parte importante de la población que se encuentra marginada del desarrollo productivo, segregada territorialmente, y que no se ve representada por los partidos políticos, por lo que no accede al diálogo político.

Ejes prioritarios

Pero ¿cómo impulsar, desde las políticas públicas, avances en materia de cohesión social? Desde este documento se proponen algunos ámbitos especialmente relevantes:

- La promoción de una política redistributiva y de una acción dirigida a la cobertura de las necesidades sociales básicas.
- El apoyo a la inserción de los sectores vulnerables en el circuito económico.
- La promoción de la participación social y del fortalecimiento institucional.

Adicionalmente, y ante la magnitud de los cambios necesarios, el documento propone una serie de ejes prioritarios que permitirían concentrar particularmente los esfuerzos del Estado durante la primera ola de reformas.

La salud

Garantizar a la población una protección adecuada en materia de riesgos sanitarios constituye un avance importante en la materialización efectiva de los derechos económicos y sociales, y en su exigibilidad.

América Latina cuenta con buenos indicadores de gasto en salud con relación al PIB. Sin embargo, el nivel de gasto per cápita correspondiente

a la región, que indica el nivel absoluto de recursos que se destinan al sector, es inferior al promedio mundial (438 y 640 dólares por habitante, respectivamente) y es muy inferior al de los países de alto ingreso de la OCDE (2 514 dólares). Esta situación es todavía más preocupante cuando se observa que gran parte de este gasto en salud es financiado por las propias familias. La contribución de las familias al gasto en salud representa en los países desarrollados el 20% del gasto total. En América Latina esta cifra es del 37%, y supera el 50% en algunos países.

La agenda de reformas de salud de la región debería perseguir un doble objetivo. En primer lugar, la provisión de servicios y su financiamiento deberían responder a una lógica de solidaridad y de acceso equitativo. En materia de atención primaria sería particularmente importante moderar la estricta vinculación del acceso a la capacidad de pago. Y en segundo lugar, es de vital importancia prestar una atención especial a la eficiencia de las instituciones.

La educación

De la calidad de la formación y educación que se ofrece a las nuevas generaciones depende la sostenibilidad de la protección social basada en la solidaridad intergeneracional, la competitividad –fuertemente vinculada a la capacidad de innovación–, y también la cohesión social, asentada sobre los principios de ciudadanía y democracia.

En materia de educación, la región presenta un panorama comparativamente aceptable. En cuanto a la educación inicial, América Latina va por delante de las otras regiones del mundo en desarrollo. De los treinta países a escala global en los cuales este nivel es obligatorio, un tercio procede de América Latina. En cuanto a la educación primaria, se alcanzan generalmente niveles superiores al 90%, mientras otras regiones del mundo en desarrollo se sitúan en torno al 84%. El promedio de tasa bruta de escolarización en enseñanza secundaria es también alentador, ya que asciende al 86%.

Sin embargo, la finalización de los ciclos educativos sigue siendo un reto, ya que los índices de deserción escolar son todavía muy elevados. Otros problemas que aquejan a la región son los niveles de analfabetismo

—con 39 millones de personas analfabetas, de las que el 55% son mujeres—, la calidad de la enseñanza, la penuria de los docentes, las horas lectivas insuficientes y la desigualdad, especialmente en lo que respecta a las poblaciones indígenas, rurales y de bajos ingresos. En cuanto a la formación superior, se observan dificultades tales como el déficit de docentes, la calidad de la enseñanza y la disponibilidad de medios de investigación para las carreras técnicas y tecnológicas.

Protección de los colectivos vulnerables o dependientes

Otra vertiente importante de la inclusión social se refiere a aquellos colectivos de especial vulnerabilidad o cuyas posibilidades de incorporación a los sectores de integración efectiva en la sociedad (educación, empleo, etc.) son escasas. Partiendo del principio de solidaridad y de responsabilidades compartidas entre Estado y familias, la atención a colectivos específicos (infancia, juventud, vejez, discapacitados y personas de difícil reinserción laboral) tiene un elevado potencial para influir en la cohesión social.

Tradicionalmente, las redes familiares, y concretamente las mujeres, han asumido el cuidado de los dependientes. Estos arreglos familiares han supuesto para los hogares menos oportunidades de ejercer una actividad remunerada y, por lo tanto, menos posibilidades de superar condiciones de pobreza. Esta situación de competencia entre actividad profesional y atención a ciudadanos con un nivel de autosuficiencia limitado se agudizó con los cambios en la familia tradicional, el aumento del número de familias monoparentales —en su mayoría encabezadas por mujeres—, los cambios culturales y las migraciones. Todo apunta a que no se trata de cambios coyunturales, sino que son procesos a largo plazo, frente a los cuales el Estado debería responder de manera solidaria apoyando a las familias.

Por otra parte, los adultos mayores deben ser objeto de atención específica (pensiones, salud, movilidad, etc.) por parte del Estado, puesto que su situación repercute sobre la carga asumida por las familias y, por lo tanto, sobre las mujeres —que suelen dedicar más tiempo y recursos al

cuidado social—. Y también porque la percepción por parte de la población activa sobre su grado de exposición a índices elevados de vulnerabilidad en la vejez constituye un factor de posibles fisuras en su confianza y, por ende, en la cohesión social.

Finalmente, hay que considerar que tanto las poblaciones indígenas como las afrodescendientes han sido excluidas históricamente del mundo político de la región, así como de la distribución de la riqueza nacional. Si se consideran los cinco países con mayores niveles de población indígena, como son Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, la probabilidad de ser pobre aumenta de un 13% a un 30% al ser indígena. Esta situación de fuerte desigualdad requeriría de políticas públicas con medidas específicas para compensar esta disparidad de oportunidades.

El empleo

El acceso a un empleo decente constituye la principal fuente de inclusión social y permite a las y los ciudadanos acceder a bienes y servicios básicos, además de otorgar mecanismos de cohesión objetivos y subjetivos.

En América Latina, con un nivel de informalidad laboral fluctuando entre un 40% y un 50%, y elevados índices de empleos escasamente remunerados, la necesidad de prestar atención al problema del empleo parece desprenderse naturalmente de las estadísticas nacionales. Sin embargo, el mercado de trabajo ha sido objeto de pocas reformas en materia de políticas públicas, a pesar de haber sufrido un proceso de creciente precarización. Fenómenos tales como la globalización, las migraciones internacionales—que implican para los emigrantes condiciones laborales precarias— y la constante búsqueda de entornos menos regulados por parte de las grandes transnacionales pronostican una agudización de la vulnerabilidad de estos mercados de trabajo. Entre un 60% y un 70% de los nuevos puestos de trabajo se han creado en el sector informal, y es importante resaltar que las mujeres son sobrerrepresentadas en la economía sumergida y, por lo tanto, su situación inicial de desigualdad se ve reforzada por su situación laboral.

Iberoamérica necesitaría, por lo tanto, políticas públicas más activas en materia de creación de empleos de calidad, concertadas a nivel regional

para evitar el *dumping* salarial de aquellas empresas con capacidad de deslocalizar sus actividades. La inserción en el mundo laboral debe conllevar ingresos dignos, estabilidad temporal y acceso a bienes y servicios básicos. Pero, a su vez, la apertura del derecho a la protección social no debería hacerse exclusivamente a través del empleo formal, pues corremos el riesgo de dejar al margen de los sistemas de protección a un segmento importante de la población. Además, sería fundamental establecer mallas de seguridad para reducir la vulnerabilidad de los individuos ante los riesgos relacionados con la pérdida del empleo y/o con exigencias vitales que obligan a retirarse del mercado del trabajo.

Los procesos de concertación entre representantes de diversos sectores (patronos, sindicatos, Gobierno, autoempleados, colectivos o asociaciones vecinales, etc.) son fundamentales para llegar a un acuerdo sobre condiciones laborales, niveles de ingresos y cobertura de riesgos.

La fiscalidad

La fiscalidad debería cumplir dos funciones esenciales para los Estados: constituirse en la fuente principal de ingresos para financiar sus políticas y programas públicos, y actuar, al mismo tiempo, como un instrumento directo de redistribución de la riqueza, aplicando una escala progresiva en función del nivel de ingresos.

En América Latina la imposición fiscal ha oscilado entre un 20% y un 21% durante los últimos quince años, aunque se dan algunas excepciones. Sin embargo, el aspecto más preocupante en materia de fiscalidad no son sólo los bajos niveles de recaudación, sino también el hecho de que en la mayoría de los países de la región la recaudación tiene un efecto regresivo. Consecuentemente, la imposición fiscal no cumple ninguna de sus dos funciones fundamentales de manera satisfactoria: no se recaudan suficientes recursos para hacer frente a las necesidades del gasto público y los impuestos profundizan las desigualdades económicas.

Esta situación compromete severamente las posibilidades de aumentar la cohesión social, por lo que sería imprescindible llevar a cabo una profunda reforma. En primer lugar, resultaría esencial enmarcar esta reforma

en un plan estratégico a largo plazo, articulado con un plan de gasto social acorde con las necesidades de los países.

En cuanto a sus principios, la reforma debería tener como objetivo la progresividad fiscal. La recaudación debería, idealmente, compensar las fuertes desigualdades del ingreso o, por lo menos, no acentuarlas. También sería necesario apuntar hacia una ampliación de la base tributaria, con énfasis en los impuestos sobre el patrimonio y la renta.

De igual manera, deberían revisarse severamente los sistemas de exenciones, con un criterio de equidad social. En la actualidad, el sistema en vigor privilegia esencialmente a algunos sectores productivos y exportadores; estos criterios deberían sustituirse por otros, como umbrales de ingresos mínimos no imposables.

Sería clave, por otra parte, elevar la base imponible y el nivel de los impuestos sobre sociedades y transacciones financieras.

Sin embargo, una buena arquitectura fiscal no es condición suficiente para el éxito y para la aceptación de la misma por los agentes sociales. Explicar y consensuar la reforma, así como identificar los principales incentivos para el cambio –asociando algunas reformas a programas de gasto con alto grado de consenso– es una labor política de primera necesidad, dados los bajos niveles de legitimidad social que tiene la recaudación en la región.

Finalmente, toda reforma debería ser objeto de un cuidadoso proceso de seguimiento y de evaluación, y requeriría de ajustes estructurales y coyunturales en función de los contextos nacionales.

Propuestas en el espacio iberoamericano

El proceso de articulación y vertebración de la Comunidad Iberoamericana, seguido desde 1991, ha producido, por un lado, el fortalecimiento del diálogo político –abordándose de forma prioritaria problemas eminentemente políticos– y, por otro lado, un mayor grado de concertación sobre dichos problemas, que ha venido plasmándose en la cooperación multilateral iberoamericana. En este contexto, la Comunidad Iberoamericana en su conjunto debe trabajar para lograr una mayor cohesión social en la región.

Hay razones suficientes para ello:

En primer lugar, porque en un mundo de economías cada vez más abiertas e interdependientes, el entorno mundial incide notablemente en las estrategias de desarrollo nacional. Este nuevo contexto ha permitido un extraordinario dinamismo de los flujos financieros de capital, inversión extranjera directa y comercio de bienes y servicios, pero, simultáneamente, ha propiciado la desarticulación de las estructuras sociales y económicas de los países, aunque no de manera uniforme entre ellos. En este contexto, los países iberoamericanos, individualmente, tienen un margen limitado de influencia en la configuración de la agenda internacional, por lo que el espacio regional puede convertirse en una instancia pertinente para crear mecanismos colectivos que mejoren la calidad de las respuestas nacionales y les permita incidir en el diseño de una mejor institucionalidad global a través de la confluencia de posiciones comunes. La Comunidad Iberoamericana también puede jugar ese papel.

En segundo lugar, los países iberoamericanos deberían mejorar las capacidades humanas para aumentar la innovación y la competitividad, lo cual generaría, a su vez, empleos dignos que permitirían que las personas mejoren sus condiciones de vida de manera sostenida. En esta labor de formación, que incluye el desarrollo científico-tecnológico, la Comunidad Iberoamericana también podría prestar un importante apoyo.

En tercer lugar, la cohesión social debería ser objeto de un tratamiento permanente, pues su problemática se mantendrá en la agenda del desarrollo durante los próximos años, lo que permitiría realizar un trabajo continuo y a medio plazo. La Comunidad Iberoamericana, así como los países de mayor desarrollo de la misma, pueden y deben liderar una acción continua y prolongada a favor de la cohesión social.

En definitiva, todo esto pone de manifiesto que la Comunidad Iberoamericana podría potenciar su función como espacio solidario y de cooperación, en el que, a la luz de lo señalado en este documento, se puede avanzar de forma determinante en la consecución de mayores cotas de cohesión social en los países iberoamericanos.

Retos de la política social en América Latina

Ernesto Cohen*

Introducción

En la primera parte, el trabajo analiza algunas características de las sociedades latinoamericanas: la situación del empleo, de la pobreza, de la desigualdad y del gasto público social.

La segunda parte se centra en las restricciones que existen en el combate a la pobreza, distinguiendo las que son de naturaleza estructural, de aquellas otras que afectan al diseño y gestión de las políticas sociales.

Lo anterior permite que en la tercera parte se plantee la necesidad de llevar a cabo un giro copernicano en materia de gestión de las políticas sociales. Se postula, asimismo, la evaluación centrada en el análisis comparativo de los proyectos, lo que se relaciona, básicamente, con el seguimiento y la evaluación de impacto.

La recomendación es que, si bien debe reconocerse que las políticas sociales no pueden asumir por sí solas —al margen del crecimiento económico y de las características del modelo de desarrollo que se esté aplicando—, la responsabilidad de la superación de la pobreza y de la exclusión, debe reconocerse: a) que ellas cumplen un papel fundamental, incluso como prerrequisito del crecimiento económico, en una época en que el conocimiento es un factor fundamental para poder mejorar la productividad e

* Máster en Sociología, FLACSO, Santiago de Chile. Ph.D. (c) por la London School of Economics, Londres. Consultor internacional del proyectos sociales.

insertarse en el modelo globalizado; b) que la forma en que se las lleva a cabo en la actualidad adolece de limitaciones importantes, tanto en cuanto a la eficiencia en la utilización de los recursos como en el impacto de los programas. Este trabajo busca enfatizar, justamente, aquellos aspectos que no pueden dejar de considerarse para permitir que las políticas sociales alcancen realmente los objetivos para los cuales están diseñadas.

La pobreza y su contexto en América Latina

Situación del empleo

El mercado laboral latinoamericano muestra varias peculiaridades. Por un lado, sigue siendo notable su heterogeneidad. Hay un aumento de la ocupación informal, que pasa del 30% en 1980 al 47% en 2003 (OIT, 2004). También se ha incrementado el desempleo, que creció de 6,9% a principios de los años noventa a 10,5% en 2004 (OIT, 2004).

En segundo lugar, conviene destacar el sorprendente aumento de la ocupación en los países latinoamericanos, que ha sido de alrededor de 3% anual durante la década de los años noventa. Sin embargo, el producto por persona empleada prácticamente no ha crecido, como resultado de una dicotomía que muestra, por un lado, un sector moderno donde se crean pocos empleos con un elevado producto por persona empleada y que paga salarios elevados y otorga protección adecuada y, por otro, un sector informal, con bajo producto por persona y bajo salario, que es la única alternativa disponible para una importante proporción de quienes intentan ingresar al mercado laboral.

Vale la pena recalcar que la antigua interpretación de que existe una relación positiva entre crecimiento económico y crecimiento del empleo formal, que llevaría a la desaparición en el largo plazo del sector informal, no encuentra sustento empírico. Aunque existe crecimiento económico, el mismo no parece bastar para disminuir la informalidad.

El producto por persona empleada crece mucho en el sector moderno de la economía, pero se mantiene estable para el conjunto, al mismo tiempo que crece poco el desempleo abierto. Por lo mismo, cabría

concluir que el producto por persona empleada disminuyó en el sector informal.

Ha habido, asimismo, un fuerte incremento del empleo femenino en las últimas dos décadas. Independientemente de la fase del ciclo económico, ha crecido, en general, a un ritmo de alrededor de 4% anual. Esto constituye un cambio cultural importante, todavía matizado de problemas como, por ejemplo, las menores remuneraciones que se pagan a las mujeres. Éstas, por otro lado, contribuyen con alrededor de 30% de los ingresos que obtienen aquellos hogares en los que ambos cónyuges trabajan, lo que en muchos casos resulta clave para salir de la pobreza. Respecto de la ocupación, conviene hacer varias precisiones. El tema de la densidad ocupacional, esto es, la cantidad de ocupados con relación al total de miembros del hogar, es un factor clave para entender las características que presenta la distribución del ingreso, sobre lo que se volverá más adelante.

Otros elementos a destacar son la carencia de protección social que afecta a un sector importante de la fuerza laboral latinoamericana, y el aumento creciente de los hogares con jefatura femenina.

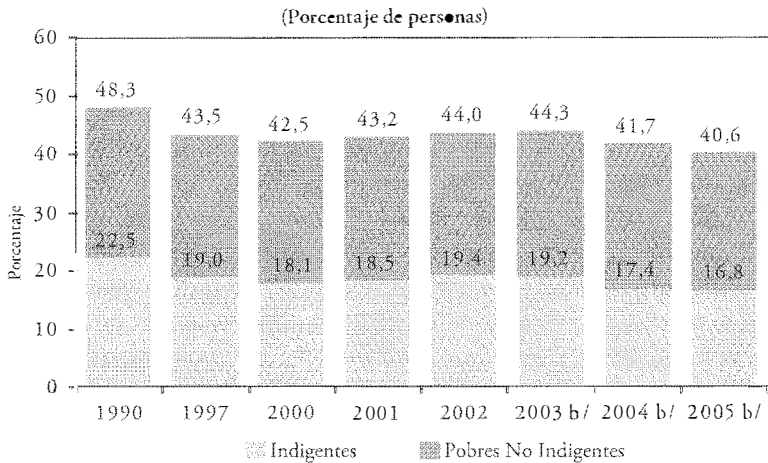
Evolución de la pobreza

En América Latina, la pobreza se incrementó rápidamente durante la década de los años ochenta. Luego experimentó una reducción gradual con la recuperación del crecimiento económico entre 1990 y 1997, pero este avance se interrumpió nuevamente en el quinquenio que siguió a la crisis asiática, durante el cual los niveles relativos de pobreza seguían estando por encima de los de 1980.

Sin embargo, en el último trienio hubo un cambio de tendencia. En 2002 eran pobres e indigentes el 44,0% y el 19,4% de la población, respectivamente. Pero el crecimiento de 2004 ha hecho que, a fines de 2005, los afectados por la pobreza representen el 40,6% de la población latinoamericana y los indigentes sean 16,8% (Gráfico 1). Estas cifras son las más bajas desde inicios de la década de los ochenta. El número de pobres e indigentes llegaría a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente (Gráfico 2); esto es, más o menos los existentes en 2001 (CEPAL, 2005).

Gráfico 1

América Latina a/: Evolución de la pobreza b/ y la indigencia, 1990-2005 c/



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.

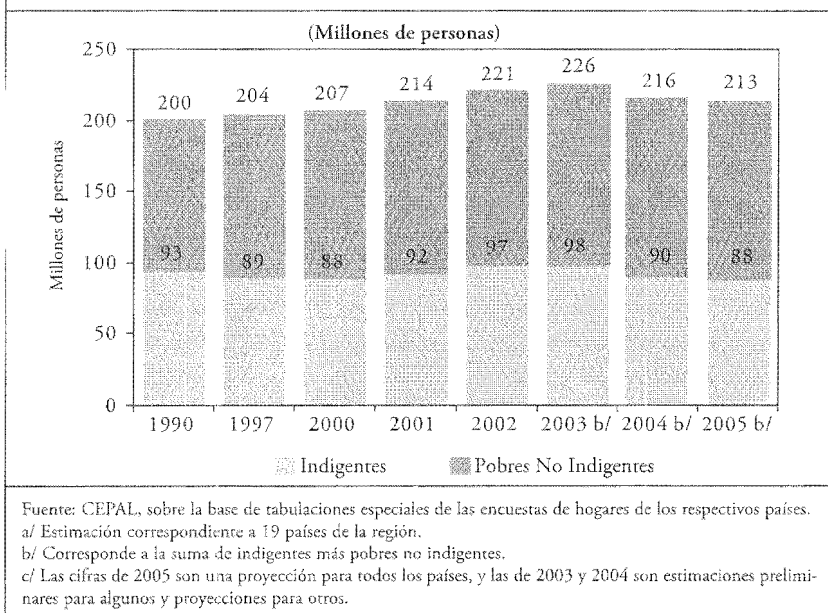
b/ Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.

c/ Las cifras de 2005 son una proyección para todos los países, y las de 2003 y 2004 son estimaciones preliminares para algunos y proyecciones para otros.

Otro indicador de la mejora de la situación de pobreza se tiene con la reducción generalizada de las necesidades básicas insatisfechas. La comparación de las cifras registradas en torno al año 2002 y las de comienzos de la década de 1990 muestra una disminución del porcentaje de personas con carencias críticas en todas las dimensiones analizadas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Gráfico 2

América Latina a/: Evolución de la pobreza b/ y la indigencia, 1990-2005 c/



El papel de la desigualdad

Suele repetirse que América Latina es la región más desigual del mundo: el 10% más rico capta, en la mayoría de los países, más del 35% del ingreso total y, en general, lo que percibe ese estrato es veinte veces superior a lo que recibe el 40% más pobre. Sin duda, existe gran heterogeneidad entre países de la región y es probable que esas diferencias expliquen, por lo menos en parte, la dispar elasticidad que se vio anteriormente entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

“Actualmente, ningún país latinoamericano tiene niveles de desigualdad inferiores a los de hace tres décadas y, en muchos, estos niveles son superiores” (Ocampo, 2004: 39).

Hoy, el tema de la distribución del ingreso ha vuelto a ganar espacio como objetivo de la política pública y se lo relaciona tanto con el crecimiento como con la pobreza. Se afirma que una distribución del ingreso más igualitaria promueve el crecimiento económico: “cuanto más desigual sea un país, menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza” (Lustig et al., 2001: 2). Otros sostienen que no es posible para América Latina superar tasas de crecimiento de 3% o 4%, justamente porque la mitad de su población no interviene en el esfuerzo de crecimiento, debido a su escasa participación en el ingreso nacional y a su pobreza (Birdsall, 1998).

También se ha argumentado que existiría una pobreza “innecesaria” en América Latina (Berry, 1997), ya que de haberse mantenido la [ya concentrada] distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento del número de pobres derivado de la crisis habría sido un 50% inferior (Londoño y Székely, 1997). También se ha recordado que “...si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente” (BID, 1999: 25).

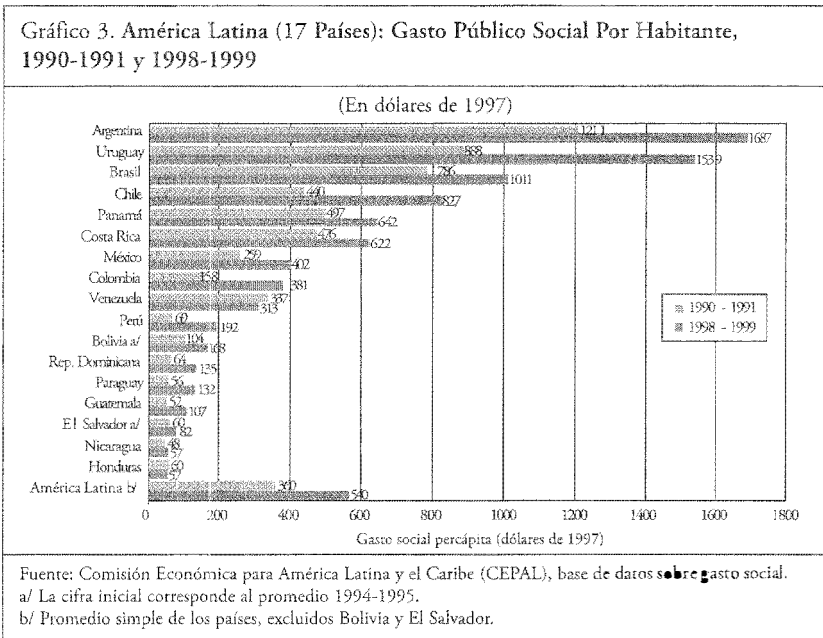
A partir de esos argumentos suele haber consenso en postular que debe modificarse la distribución de la renta. Pocos estarán en desacuerdo con ello, por cuanto parece evidente que si la renta estuviera mejor distribuida, la pobreza sería menor. Especialmente en los países de gran tamaño, mejorarían las condiciones de desarrollo económico, porque aumentarían la demanda interna.

El gasto público social

El gasto social regional ha tenido en los últimos años una evolución peculiarmente favorable. Como se recuerda, luego de su reducción en muchos de los países durante la crisis de la década precedente, la región ha destinado los mayores recursos de su historia a lo social, tanto si se los mide por su participación en el PIB como por la cantidad de dólares per cápita asignados para tal efecto. El gasto social por habitante (Gráfico 5) aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 dólares a 540

Retos de la política social en América Latina

dólares per cápita en el promedio regional, y sólo en dos países se registró una disminución en términos reales. Su aumento fue superior al del producto por habitante. Por ello, a lo largo del decenio de 1990, se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10,4% a 13,1% del PIB (Gráfico 6). Es evidente que existen significativas variaciones nacionales en la magnitud del gasto, según los países. Mientras que en Argentina y Uruguay (hasta la crisis iniciada a fines de 2001) superaba los 1 500 dólares por habitante, en El Salvador, Honduras y Nicaragua no alcanza a los 100 dólares.



Restricciones “duras” de las políticas sociales

Cuando se analiza la manera de enfrentar la exclusión que afecta a importantes grupos de latinoamericanos, conviene tener presente que existen dos tipos de restricciones que limitan las acciones que se lleven a cabo.

Unas son “duras” o de tipo estructural, y no puede esperarse que tengan resultados inmediatos, sino en el largo plazo. Esto, empero, no sería razón suficiente para postergar la puesta en práctica de las acciones pertinentes, ya que el largo plazo es la suma de los cortos plazos y, si no se comienza ya, no se obtendrán los resultados buscados en el momento en que ellos hubiesen podido alcanzarse.

Las otras restricciones son “blandas”, y pueden lograrse resultados inmediatos o en plazos breves. Estas restricciones tienen que ver con el diseño y la gestión de las políticas sociales.

Dado que son más fáciles de implementar, parece conveniente prestar especial atención a las restricciones que afectan su diseño y gestión, y recomendar formas de superar tales limitaciones para contribuir así al logro de sus objetivos.

Tal como se mencionó, al tratar sobre el comportamiento que ha tenido la desigualdad en los países de América Latina, bastaría incidir sobre ella para generar un ciclo virtuoso que redundaría en la disminución de la pobreza. Pero esa hipotética situación favorable no es fácil de lograr en la práctica. No se puede cambiar la distribución de la renta de un momento para otro. Hay factores determinantes —de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional, ocupacional y de brecha de remuneraciones— que resultan difícilmente modificables en plazos cortos.

Un factor determinante de la concentración que muestra la distribución del ingreso latinoamericano tiene que ver con que la distribución del patrimonio es todavía más concentrada.

En segundo lugar, hay que mencionar un factor demográfico. Existen muy fuertes diferencias de tamaño entre los hogares pobres y no pobres. La reproducción de la base poblacional de estos países ha quedado en manos de los hogares con menor renta, que tienen el mayor número de miembros. Los que están por debajo de la línea de pobreza tienen cinco o más miembros.

La tendencia a la desigualdad no es exclusiva —por lo menos hoy— de América Latina. Se está dando también en el mundo desarrollado, aunque a partir de otros niveles de concentración. En los Estados Unidos, por ejemplo, varios analistas han hecho notar que las tecnologías de la información incrementan las oportunidades de empleo e ingresos para los

“analistas simbólicos”, como se designa a aquellos trabajadores altamente calificados, dedicados a producir bienes inmateriales intensivos en conocimiento (Reich, 1993). A la inversa, los obreros de la línea de montaje son afectados por la creciente exigencia de tener calificaciones informáticas, y por el traslado de los procesos rutinarios de producción a otros países con mano de obra más barata e impuestos menos pesados (Thurow, 1992). Asimismo, en la Comunidad Europea se han percibido notables diferencias entre “las retribuciones de los sectores acomodados de la población [que] están aumentando de manera significativa” y las posibilidades de ocuparse, las características del tipo de empleo que consiguen, y las remuneraciones que obtienen las personas del 40% inferior (Dahrendorf, 1981). Por ello ha surgido la discusión sobre la desigualdad “tolerable” en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998)¹.

Restricciones “blandas” y las formas de enfrentarlas

El proceso de la gestión social

Todo programa social se implementa para alcanzar sus objetivos de impacto y para ello se lleva a cabo una serie de procesos en los que se utilizan los insumos, esto es, recursos de todo tipo (humanos, materiales, equipos y servicios), medidos en unidades físicas (cantidad y calificación del personal, metros cuadrados y calidad de la infraestructura, entre otros), que posteriormente son traducidos en valores monetarios (costos del proyecto).

Los procesos organizan los insumos por medio de actividades, incluyendo procedimientos, normas y reglas que regulan y viabilizan su realización para alcanzar un fin determinado. Las actividades son articuladas entre sí a través de los procesos y permiten, de manera directa o indirecta,

1 Como contraargumento puede mencionarse que una edición reciente de la revista alemana *Der Spiegel*, titulaba en su portada: “bien formados, exitosos y cesantes”, haciendo referencia a la situación de muchos jóvenes ejecutivos frente al proceso de fusiones entre grandes conglomerados. En un mundo lleno de incertidumbre y volatilidad, ni siquiera los analistas simbólicos pueden sentirse seguros.

transformar los insumos en productos. Son, por lo tanto, una producción intermedia, dado que constituyen una condición para la generación de los productos finales.

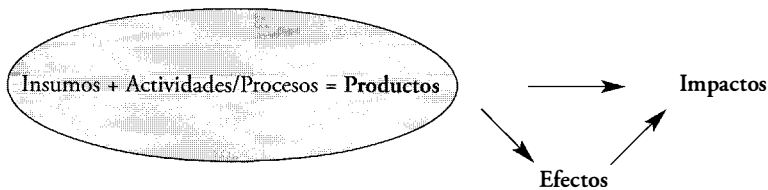
La relación insumo-producto es la combinación de cantidades y calidades de insumos que se requieren para obtener un determinado producto. Dicha relación refleja la tecnología de producción utilizada por el proceso de gestión. Los productos son los bienes y servicios finales que se entregan a la población destinataria.

El impacto son los cambios atribuibles al proyecto, registrados en su población objetivo, o que alteran otros aspectos de la realidad, no previstos en el diseño del proyecto. Cuando la característica del producto entregado requiere de un cambio de conducta en la población, es necesario considerar los efectos que corresponden al grado de uso de los productos y a las conductas que estos generan en los usuarios que influyen en el impacto del proyecto.

La relación entre productos e impacto es una estimación que debe ser explicitada en la evaluación *ex ante* y verificada durante la evaluación *ex post*.

La gestión debe asegurar que estos productos, efectos e impactos sean coherentes con los objetivos del programa y que todos sus componentes, así como la conducta de los actores y las organizaciones externas vinculadas –que están participando en actividades de producción o distribución, o en ambas– se orienten y contribuyan a dicha misión. En la gráfica siguiente se presenta el proceso productivo de la gestión social y su relación con el impacto.

El proceso productivo de la gestión social

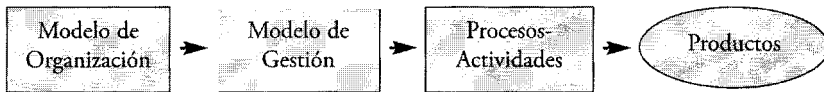


Los modelos de organización y gestión de las políticas sociales

Tradicionalmente se suele asumir una relación de determinación entre productos e impacto. Por ello, sus preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa, y no prestan la atención que corresponde al impacto sobre sus destinatarios. Suponen que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de bienes o servicios a los niveles de cobertura prefijados. Esta concepción hace que el análisis de la gestión se centre en la eficacia y en la eficiencia de la generación de los productos (bienes o servicios) y no en el impacto.

Lo anterior se plasma en dos pautas recurrentes: la adopción de un modelo monolítico de organización y gestión para los programas sociales, y la utilización como criterio para monitorear y evaluar el rendimiento al medir a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un periodo de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de producto.

El “esquema tradicional” sigue la siguiente lógica:



Esta estructura secuencial destaca que los programas y proyectos se insertan en un marco institucional –generalmente un ministerio social–, que tiene previamente definidos sus modelos de organización y gestión. En este marco se configuran los procesos y actividades destinados a transformar los recursos en bienes o servicios (productos) que se entregarán a la población destinataria, asumiendo que producirán el impacto propuesto.

Pero en la práctica no sucede así. Las evaluaciones efectuadas sobre programas sociales en América Latina muestran que es un error suponer que habrá impacto. Para saber si realmente lo hubo, hay que efectuar un

análisis específico utilizando los modelos elaborados para tal finalidad (experimentales, cuasi experimentales, y otros).

Un giro copernicano en la gestión social

Tal como se vio, la mera entrega de productos nunca garantiza el logro del impacto perseguido. A continuación se presenta un enfoque más complejo de la gestión social, a la que se interpreta como la función de producción global del programa que procura transformar los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria. Gráficamente, tal “esquema innovador” implica una inversión copernicana con respecto al tradicional.



El punto de partida es el impacto. Éste determina la cantidad y la calidad de los productos que se requieren para lograrlo. Se exige una rigurosa justificación de la conexión causal postulada entre productos e impactos.

La necesidad de monitorear y evaluar

Los proyectos sociales persiguen, por definición, el logro de dos tipos de objetivos: de producto y de impacto. Los objetivos de producto son los bienes y servicios que se entregan a la población destinataria. Por consiguiente, podría calificárseles de objetivos intermedios. El impacto es, por el contrario, el objetivo final que persiguen los proyectos.

Ahora bien, el impacto sólo puede ser detectado mediante la utilización de los modelos disponibles para tales efectos. Sus resultados princi-

pales son, en primer lugar, determinar el grado en que se ha alcanzado el propósito perseguido en un periodo de tiempo dado. Esto es, cuáles son los resultados finales buscados.

Pero, al mismo tiempo, existen resultados no buscados que pueden ser positivos, tales como el incremento de la participación comunitaria como consecuencia de la implementación de un programa de alimentación escolar; o negativos, como que se incremente la malnutrición (obesidad) como resultado del mismo programa.

La evaluación de impacto permite entonces saber cuál es el grado de éxito relativo del programa y, al mismo tiempo, reformularlo, incorporando los resultados no buscados y positivos, y tratando de minimizar aquellos que sean negativos.

La característica central del análisis de impacto es que permite determinar no sólo resultados, sino, sobre todo, las estructuras causales que los producen. De esta manera se constituye en el resorte más importante para la reprogramación.

Por otro lado, el seguimiento considera indicadores tales como la cobertura, la focalización, la eficacia, la eficiencia, etc., entregando, en el modelo tradicional, la relación existente entre lo programado y lo logrado. En definitiva, el seguimiento sólo describe y no explica.

Así puede decirse que seguimiento y evaluación son las dos caras de una moneda que permiten aprender de la experiencia y discernir entre lo que constituyen buenas y malas prácticas en los programas sociales.

Aun cuando la evaluación *ex post* y el seguimiento se realizan durante la operación del proyecto, debe recordarse que el segundo se preocupa del análisis de los distintos componentes de la gestión interna (terminando en los productos), mientras que la evaluación atiende a la relación entre los productos y los objetivos. En el seguimiento, el centro del análisis está en la eficacia, la eficiencia y la focalización (lo interno a la gestión del proyecto); en la evaluación *ex post* se incorporan los efectos y el impacto (lo externo, que es la población objetivo).

Los sistemas de evaluación orientados al impacto tienen como finalidad analizar la magnitud de los cambios, previstos o no, en las poblaciones destinatarias y que son atribuibles al programa.

Algunas evaluaciones de impacto se han orientado principalmente a establecer los cambios a nivel micro en las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias. En cambio, otras han tratado de determinar modificaciones macro en las tasas nacionales de desnutrición, o en indicadores de desempeño global del sistema educacional (matrícula, asistencia, rendimiento escolar). Para el primer tipo de evaluaciones, habitualmente se han utilizado datos primarios; mientras que en el segundo se recurrió a fuentes de datos secundarias, como las encuestas de hogares, los Sistemas de Vigilancia epidemiológica de los servicios de salud, los censos de población y las mediciones nacionales de los resultados del sistema escolar, entre otras.

Qué hacer con el seguimiento

Siguiendo las tradiciones vigentes, el seguimiento se restringe a la comparación entre lo programado y lo efectivamente logrado, utilizando indicadores específicos para esta función (cobertura, eficacia, eficiencia, etc.).

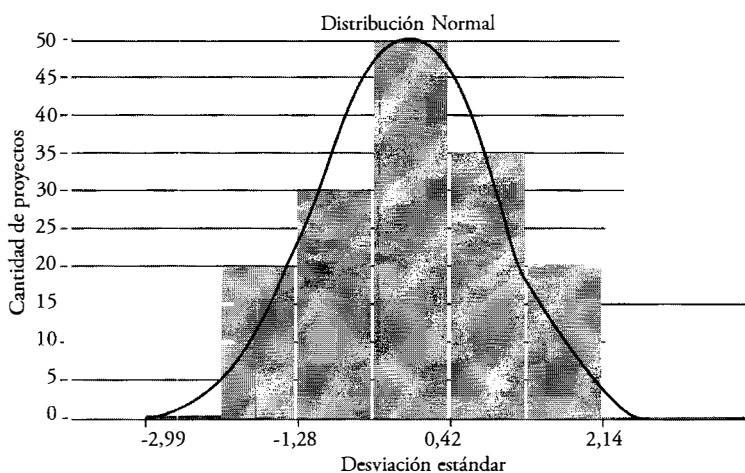
Si bien este enfoque está ampliamente difundido, existen problemas que cuestionan fuertemente la conveniencia de su utilización. En la formulación de los proyectos se pueden cometer errores de programación de dos tipos: sobreestimación de las metas (de cobertura, eficiencia, impacto, etc.), o subestimación de las mismas. Como consecuencia del error de tipo I, puede resultar que existan programas muy bien diseñados y mejor implementados en los que se hayan establecido metas excesivamente ambiciosas para los tiempos de operación previstos. Si el seguimiento se restringe a la comparación entre lo programado y lo logrado, ese tipo de proyectos serían consignados como fracasos. En el caso de error de tipo II, bastaría con que las personas que tienen a su cargo la programación fueran lo suficientemente cautas en el establecimiento de metas de productos y tiempos, como para que éstas –independientemente del desempeño del proyecto– siempre sean alcanzadas. En esta situación, los resultados de la aplicación de la valoración anterior serían siempre positivos, aunque no se corresponderían con la realidad.

De ahí que el problema central del método convencional de seguimiento es que se acepta como norma la programación realizada, independientemente de que ella haya sido el resultado de un riguroso análisis o de los buenos deseos del programador. Por lo mismo, su grado de validez es discutible.

Se propone que el seguimiento permita la comparación de los resultados que en los indicadores relevantes tienen los diferentes proyectos que integran un programa. De esta manera, la programación realizada se convierte en un elemento de juicio adicional, y no la base única para juzgar el desempeño del proyecto. Una forma en la que esto podría graficarse es la que sigue a continuación.

Gráfico 4

Distribución de Frecuencias. Variable: Costo por unidad de producto (CUP)



El ejemplo presentado muestra una función normal que sirve para ver la manera en que se distribuyen los proyectos que forman un programa, con relación al indicador que se analiza. Se requiere elaborar un histograma con la frecuencia de los resultados de los diferentes proyectos y ajustar una distribución de probabilidad.

Los resultados obtenidos se pueden clasificar en tres grupos: a) *éxito*, implica que se han obtenido resultados significativamente mejores que el promedio, por lo cual se trata de buenas prácticas de las que se debe aprender y difundir entre los demás; b) *fracaso*, cuando los resultados alcanzados son mucho peores que el promedio, lo que exige identificar las causas de los errores para efectuar las correcciones pertinentes o, en última instancia, abandonar el proyecto; c) *promedio*, donde se concentran los proyectos cuyos resultados se agrupan en torno a la media, respecto a los cuales hay que utilizar las buenas y evitar las malas prácticas de los demás, para mejorar su desempeño.

Cuando se analizan variables cuyo óptimo es la minimización (como ocurre con los costos), el éxito se ubica en el extremo izquierdo de la curva, y el fracaso, en el derecho. Cuando el óptimo consiste en la maximización (como es el impacto), la ubicación del éxito o el fracaso se invierte.

Es altamente recomendable la elaboración de un sistema flexible de seguimiento que proporcione información precisa sobre los diferentes capítulos que lo deben integrar, así como sobre su contenido sustantivo. De esta manera, se lograría comparar no sólo entre diferentes proyectos de un programa, sino entre diferentes programas que constituyen una política, o que son financiados por una misma institución.

Para ello se requeriría, adicionalmente, la estandarización del uso de los indicadores prioritarios. El seguimiento es fundamental para conformar un sistema de alerta (cuanto más temprano, mejor), pero no proporciona per se el conocimiento necesario para introducir las modificaciones correctivas, dado que tal tarea es inherente, por definición, al análisis de impacto.

Qué hacer con la evaluación de impacto

Algunos países han establecido normas legales que han hecho obligatoria la presentación de evaluaciones de los programas de protección social como requisito para aprobar sus presupuestos.

Ante todo, debe recordarse que bajo el título de evaluación de impacto, en algunos casos, se incluyen procesos muy variados. Algunos tienen

un marco metodológico riguroso, mientras que otros, basados solamente en la opinión de personas calificadas, denominadas jueces, parten de la percepción que estos tienen sobre el éxito o fracaso del respectivo proyecto.

En segundo lugar, la lógica subyacente a esta norma legal, independientemente de la metodología que se utilice, es mejorar sólo el proyecto que ha sido evaluado. Esto es legítimo, pero al mismo tiempo resulta insuficiente. La evaluación de impacto tiene frutos potenciales que sólo pueden cosecharse en la medida en que se uniformen las metodologías y unidades de análisis a utilizar por tipos de programas, de forma tal que sea posible la comparación entre los resultados –previsiblemente diferentes– de cada uno de ellos. Esto todavía está ausente en la práctica de la evaluación en América Latina y el Caribe.

No es necesario recurrir a modelos sofisticados de seguimiento y evaluación. Hay limitaciones de recursos financieros que impiden, en muchos casos, aplicar esos modelos que son caros. Y, sobre todo, esos modelos tienen requisitos de información que impiden su aplicación en muchos países de la región. Esa información existe en los países con mayor desarrollo relativo, pero está ausente en aquellos otros que más necesidad tienen de utilizar adecuadamente sus recursos escasos en programas alimentarios. Por ello lo que se necesita es encontrar un punto de equilibrio que cumpla con los requisitos intrínsecos a los modelos de evaluación de impacto a un costo que sea razonable y que pueda ser afrontado por los países. Es básico que se tengan una metodología común y unidades de análisis también comunes.

Modernización y Estado de Bienestar en España: “Lecciones” para América Latina

Álvaro Espina*

La edificación del Estado de Bienestar en España puede enmarcarse dentro de la dinámica del proceso de modernización, de acuerdo con la interpretación que hace de esta última la nueva Sociología Económica (Smelser y Swedberg, 2006). El fracaso histórico del primer intento español de modernización contrasta abiertamente con dos casos de éxito de características contrapuestas –el inglés y el alemán– y, todavía más, con la redefinición integral del Estado de Bienestar realizado en Suecia y los países nórdicos antes de mediados del siglo pasado (Espina, 2007a).

Las características diferenciales más sobresalientes del caso español, en comparación con esos otros casos –observadas en forma panorámica desde la segunda mitad del siglo XIX–, fueron: la escasez endémica de recursos humanos; la estrategia histórica de bajos salarios –seguida del desbordamiento de las reivindicaciones salariales durante el tardofranquismo–; la anemia fiscal, y el régimen de aislamiento económico. La combinación de todo ello redujo el crecimiento de la demanda y el producto, e impidió a la economía aprovechar sus ventajas comparativas, restringiendo el crecimiento de la renta per cápita y del empleo (Espina, 2007a).

El carácter radicalmente antimoderno de aquellas restricciones del sistema económico –al imponerse sobre el resto de los subsistemas sociales–

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología y profesor asociado de Sociología (Cambio social) en la Universidad Complutense de Madrid.

abocó a la incoherencia del primer modelo de modernización español y al raquitismo de las instituciones de protección del primer intento de construcción del Estado de Bienestar durante el primer tercio del siglo XX. Sin embargo, su brevedad no impidió que la negociación colectiva y la regulación de los mercados de trabajo llegasen a alcanzar un carácter prácticamente omnicomprendido durante la II República, contribuyendo a diseminar las formas de organización empresarial y del trabajo más modernas, conocidas a través de las prácticas aplicadas por las multinacionales ferroviarias (Espina, 2007a).

En cambio, la estatalización absoluta del sistema de regulación laboral —pese a su enmascaramiento bajo el disfraz del sindicalismo vertical— hizo del derecho del trabajo un factor de esclerosis económica, convirtiéndolo al mismo tiempo en la principal herramienta de propaganda del régimen franquista. Paradójicamente, el sistema de relaciones industriales acabó funcionando como el mejor y casi único termómetro de su rechazo popular, especialmente durante los años sesenta y setenta. La presión internacional —ejercida de forma considerablemente tolerante por la OIT, en el contexto de la guerra fría— indujo al Régimen a exhibir sus políticas de paternalismo social —estructuradas bajo la modalidad de un sistema de seguridad social estrictamente corporativista— como un sucedáneo de la libertad política (Espina, 2007a).

La reconducción de toda esta estrategia fue la gran tarea de la democracia, tras la Constitución de 1978, cuyo éxito relativo se debe, en buena medida, a la capacidad para articular un cuadro coherente de interacciones entre el sistema de bienestar social y los sistemas político, económico, jurídico y cultural, para lo cual España contó con la asistencia técnica de las grandes instituciones de cooperación multilateral y con el apoyo inestimable de la monitorización del acercamiento legislativo y la adopción por parte española del acervo normativo de las Comunidades Europeas, llevado a cabo durante la etapa previa y como prerrequisito para la adhesión, que se produjo finalmente en enero de 1986 (Espina, 2007a).

Una herramienta que contribuyó poderosamente a facilitar la coherencia de aquella articulación entre sistemas fue la concertación social neocorporativista, que adoptó inicialmente la forma de políticas de rentas, consensuadas a través de “intercambios” entre el sistema político y el de

relaciones industriales, cuyos efectos sobre la evolución del mercado de trabajo fueron considerables y generalmente positivos (Espina 2007a). Sin embargo, la concertación social no es un proceso lineal, sino que experimenta una serie de vicisitudes, que en el caso de la democracia española se concretan en un primer decenio de elevada densidad neocorporatista; y en un segundo decenio de interrupción del proceso, con escasa actividad concertadora, y una recuperación de estas prácticas en la etapa más reciente, aunque con un carácter ya mucho más débil y difuso que las del primer decenio. Todo ello coincide con la etapa en que la economía realizó los ajustes para la incorporación del Euro, y se llevó a cabo en un contexto orientado por el “Método Abierto de Coordinación”, practicado en la UE.

Se observan fuertes nexos entre la edificación del Estado de Bienestar y la dinámica de la concertación social durante los últimos treinta años. La reforma del sistema de pensiones tuvo un gran protagonismo –y un papel contradictorio– en la dinámica de la concertación antes y después de la ruptura del decenio intermedio: mientras que la reforma del sistema realizada en 1985 fue aducida por uno de los grandes sindicatos (UGT) como el factor desencadenante de la ruptura del clima de pactos sociales en que se había desenvuelto el primer decenio de la democracia, fue precisamente la reforma de las pensiones realizada en 1995 –tras el “Pacto de Toledo”, interpartidario– la que marcó la vuelta al tripartismo que ha prevalecido con mayor o menor intensidad durante este último decenio. Pero donde el proceso de concertación desempeñó un papel determinante fue en el diseño y la aplicación de las nuevas políticas de mercado de trabajo, empleo y desempleo, estructuradas en una docena de grandes funciones, cuyas líneas de reforma actual siguen las recomendaciones de la OCDE, la “Estrategia europea de empleo” y el consenso implícito que emana de los estudios académicos disponibles (Espina, 2007a).

El balance de resultados de los últimos treinta años de edificación del Estado de Bienestar en España exige, en primer lugar, llevar a cabo una evaluación de la influencia de las políticas neocorporatistas sobre el Estado de la segmentación social, lo que facilita, además, la interpretación de los procesos de elección social ocurridos en la etapa más reciente, y realizar simulaciones de la situación futura, para lo cual he echado mano del

“teorema de la imposibilidad” de Kenneth Arrow. La reintegración de España a la tarea de unificación europea ha sido condición necesaria, aunque no suficiente, para culminar con éxito este segundo intento modernizador. La comparación del gasto destinado a las principales funciones del Estado de Bienestar español con las cifras correspondientes para el conjunto de la Unión –y en los dos grupos de países que ocupan las posiciones extremas (los países nórdicos y los países ex-COMECON)– permite hacer balance del camino realizado hasta aquí y orientar el diagnóstico de las tareas pendientes, con relación a los distintos modelos de políticas de bienestar de la OCDE y la UE, tarea que se ve facilitada por el ejercicio de puesta en común de las “mejores prácticas” del continente, identificadas mediante la estrategia de cooperación y vigilancia mutua “entre iguales” (denominada “método abierto de coordinación”: MAC), institucionalizada dentro de la Unión Europea a comienzos del siglo XXI, que en el ámbito de las políticas sociales se materializa en Planes de acción para la inclusión social (PNAin) –el último de los cuales para España es el PNAin 2006-2008– y en materia de pensiones cuenta con orientaciones y objetivos comunes y con Estrategias nacionales de acción, cuyo último informe de síntesis es el de EU-2006 (Espina, 2007a).

Finalmente, el análisis de esa larga secuencia de problemas, éxitos y fracasos puede resultar útil a la hora de diseñar políticas sociales en el hemisferio latinoamericano, como se puso de manifiesto en la Conferencia Internacional *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina*, celebrada en Madrid, los días 26 y 27 de abril de 2007 (Espina, 2007b), en la que una versión preliminar de Espina (Espina, 2007a) se utilizó como ponencia-marco (materiales a los que me remito aquí, cuando no menciono otra fuente). Tal experiencia puede sintetizarse en diez grandes “lecciones” (principalmente, de lo que no conviene hacer), y en once “lemas” (Espina, 2007a).

“Lecciones” para América Latina:

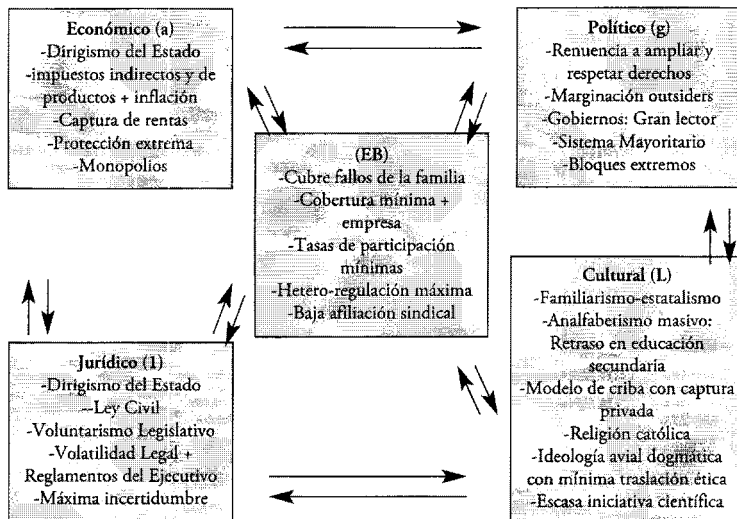
“Lección” I: “Ninguna práctica institucional resulta trasplantable de un país a otro, lo que se aplica muy especialmente a las experiencias y las

Modernización y Estado de Bienestar en España: “Lecciones” para América Latina

instituciones del Estado de Bienestar”, fuertemente condicionadas –aunque no determinadas– por las historias y las trayectorias nacionales. Precisamente por esta razón puede resultar útil para América Latina extraer lecciones de los errores cometidos por países, como España, que compartan muchos rasgos institucionales de una variedad de sistema social que se ha dado en llamar “el modelo latino”.

Lema I: Primera modernización: ¿modelo latino?

Ninguna práctica institucional resulta trasplantable de un sistema social a otro



“Lección” II: “El rasgo más sobresaliente del “modelo latino” es una cierta indiferenciación entre subsistemas sociales y una inclinación cierta hacia el dirigismo ejercido desde el sistema político sobre los otros subsistemas sociales”. Esta indiferenciación resta energía para impulsar el proceso de innovación generalizada y policéntrica en que consiste la modernización, y produce sesgos incompatibles con la orientación general del crecimiento económico moderno (Aghion y Durlauf, 2007), derivados de

la propia definición y reglas de funcionamiento del sistema político, como señala el Estudio Preliminar de la Constitución de Cádiz de 1812 y argumenta ahora Douglass North (North, 2005).

**Lema II: Rasgos distintivos del “modelo latino”:
Indiferenciación entre subsistemas y dirigismo político**

“Vicios” del sistema político: populismos, plutocracias, corporativismos y neocorporativismos.

La experiencia ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y, por lo mismo, justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda autoridad está reunido en una sola mano. Su separación es indispensable¹.

Los Gobiernos no son necesariamente una parte desinteresada y altruista en la economía. Tienen incentivos muy fuertes para actuar de forma oportunista... u otorgar beneficios clientelares. No puede darse por supuesto que los Gobiernos diseñen y apliquen reglas de juego que fomenten la actividad productiva (North, 2005).

En lo que se refiere a Latinoamérica, el examen de lo ocurrido en catorce países entre 1973 y 1997 indica que el tránsito desde los regímenes dictatoriales o populistas hacia regímenes democráticos se produjo en paralelo con una disminución de peso del gasto en los sistemas de seguridad social más propensos a producir transferencias de renta hacia los sectores clientes del poder y con un aumento de los sistemas de bienestar más universalistas, como salud y educación (Kaufman y Segura-Ubiergo, 2001).

“Lección” III: “El fracaso del primer intento de modernización español se debió también a la incongruencia y el desarrollo desigual entre los diferentes sistemas sociales. La experiencia comparada ayudó a detectar tales inconsistencias y sugirió modos de corregirlas”. La principal incongruencia consistió en el desigual ritmo de modernización entre el sistema cultural –cognitivo, de valores, instituciones y creencias– y las prácticas y los

1 Discurso Preliminar de la Constitución de las Españas (Cádiz, 1812).

sistemas jurídico y económico. Por el contrario, el avance modernizador, para ser sostenido y no entrar en colisión retardataria, ha de producirse simultáneamente en todos los subsistemas.

La experiencia española permite evaluar muy positivamente la aportación a la modernización institucional derivada de la cooperación y la asistencia técnica sucesiva y cada vez más estrecha del Banco Mundial –ya desde el Plan de Estabilización de 1959–, de la OCDE, de la OIT, de la adopción del derecho derivado antes y como prerrequisito para el ingreso en la CE. Estas fases siguieron sucesivamente los modelos de difusión institucional denominados de “presión exterior” y de “imitación normativa dirigida”. En cambio, en la fase actual, el “método abierto de coordinación” significa la cooperación entre iguales en el seno de la UE, de acuerdo con el modelo denominado de “aprendizaje racional”, frente a los modelos de difusión que han prevalecido hasta ahora en Latinoamérica (Weyland, 2005).

Lema III: España/UE: Del Examen de Derecho Derivado al Método Abierto de Coordinación (MAC).

Precedentes: OIT (1956), OCDE (1959), BM (1962)

MAC*– modelo blando de “aprendizaje racional cooperativo”:

- Identificación de métodos de análisis comunes: cognición
- Información compartida
- Intercambio de experiencias
- Emulación de la excelencia (*best practices*)
- Fijación de cotas de referencia (*benchmarking*)
- Aprendizaje de políticas (*policy learning*)
- Contacto entre agentes sociales y políticos
- Evaluación común de políticas
- Efectos de diseminación

*Nota: La cooperación y “vigilancia mutua entre iguales” es el mejor correctivo para la incongruencia y el desarrollo desigual entre los diferentes sistemas sociales. ¿Resulta aplicable a Latinoamérica? Versus modelos de difusión institucional por “presión exterior” o por “imitación normativa dirigida”.

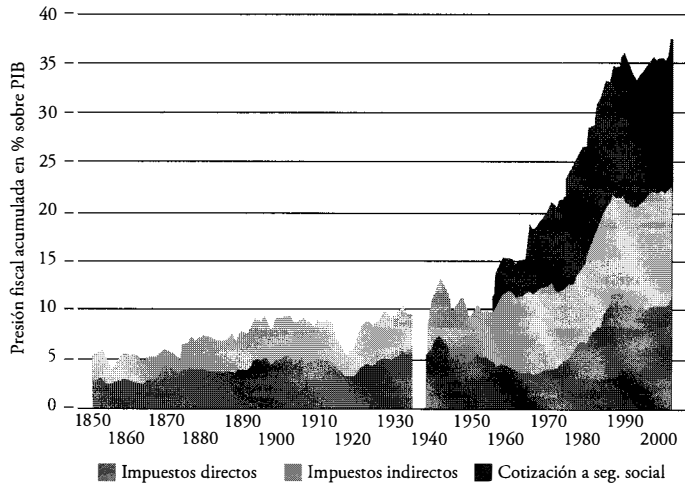
“Lección” IV: “La principal característica distintiva del fracaso histórico español fue la insuficiencia fiscal, que produjo una incapacidad endémica para aplicar políticas de bienestar y condujo a la búsqueda de fuentes espurias de financiación, que dañaron el crecimiento y produjeron inflación”. La resolución de este problema fue la primera tarea de la transición democrática y se llevó a cabo a través del consenso interpartidario de los Pactos de la Moncloa. Esta experiencia permite establecer las cinco grandes prioridades que se sintetizan en el Lema IV (Carbajo, 2007):

Lema IV: ¿Modelo latino de modernización fiscal?

Insuficiencia fiscal = imposibilidad para aplicar políticas de bienestar y cohesión social + fuentes espurias de financiamiento = menor crecimiento y mayor inflación.

La experiencia española:

Gráfico 1
Presión Fiscal. España



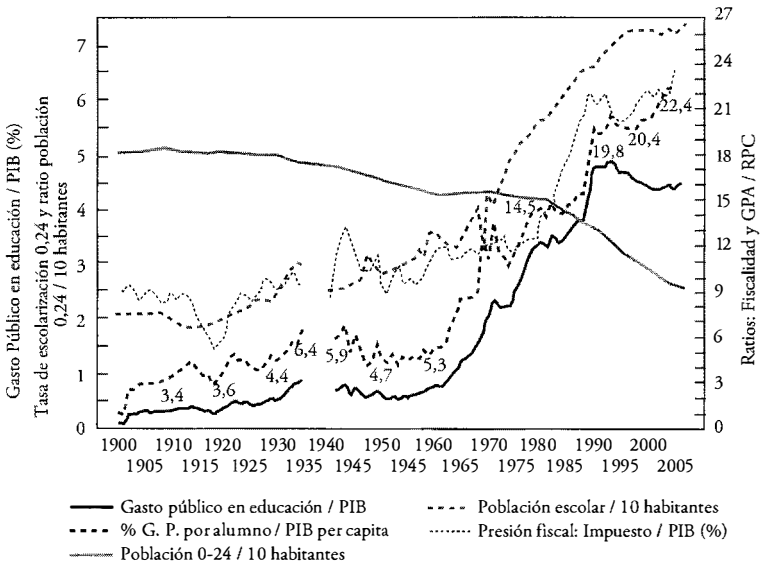
1. Centralidad del impuesto sobre la renta (*income tax*), pero sin doctrinarismos.
2. Construir un “sistema tributario”: normativa transparente y aplicación efectiva.
3. Vincular los impuestos a políticas públicas con amplio consenso, para elevar la acogida social de la reforma tributaria.
4. Dirigir la reforma a ampliar la base tributaria y los sujetos obligados a tributar, más que a aumentar las tasas de gravámenes.
5. Mejorar los procedimientos para hacer efectivos los tributos y mejorar la administración tributaria, la coordinación, las bases informativas y los registros.

“Lección” V: “La acumulación de recursos humanos constituye el principal motor de desarrollo endógeno. En buena medida el calendario de su retraso en España respecto a los países centrales de Europa es el calendario del atraso en que incurrió el proceso español de modernización (setenta años)”. El esfuerzo de la etapa democrática española se sintetiza en la duplicación del gasto relativo y el aumento en un 50% del número medio de años de escolarización del conjunto de la población.

En el panorama internacional se distinguen dos modelos de políticas educativas: el “enfoque del capital humano” y el denominado propiamente “modelo de recursos humanos”. El primero, impulsado por las desigualdades salariales, trata la educación como un bien y un recurso privado. El segundo considera la disponibilidad de recursos humanos directamente como un fin de interés colectivo y establece políticas públicas con el objetivo de garantizar una disponibilidad abundante de los mismos, anticipándose a su demanda y reduciendo la desigualdad. En cambio, el modelo híbrido –con financiación pública y apropiación privada– es el menos eficiente y equitativo. Es conveniente optar claramente entre uno y otro, y, en caso de optar por el modelo de recursos humanos, establecer mecanismos rigurosos de seguimiento y monitorización de los resultados.

Lema V: Un modelo latino de recursos humanos con el liderazgo de la sociedad civil

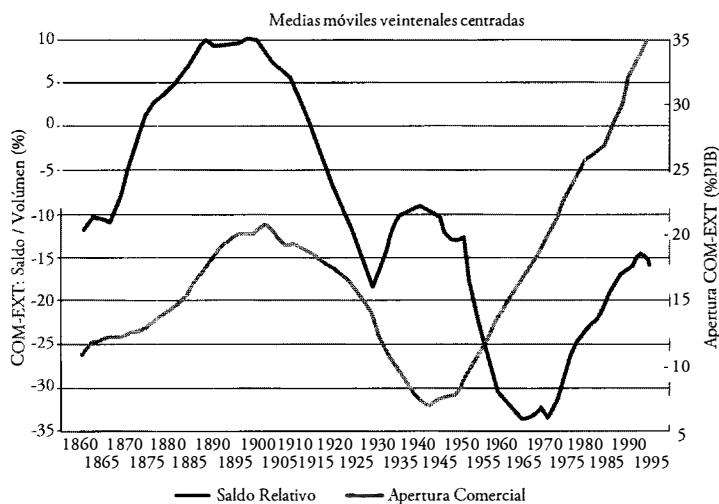
Gráfico 2
Escolarización, Fiscalidad, Gasto público



“Lección” VI: “El aislacionismo es causa de subdesarrollo y de desigualdad. Esa es probablemente la lección más evidente del fracaso español hasta la llegada de la democracia, y también de los éxitos conseguidos a partir de entonces”.

Lema VI: Modelo latino en régimen de aislamiento

Gráfico 3
Apertura (% PIB) y saldo comercio exterior



La etapa autárquica —con su correlato de dirigismo económico, aversión hacia el mercado, activismo monetario e intervencionismo sobre el tipo de cambio— registra los peores resultados de la historia económica de la España contemporánea porque impidió aprovechar ventajas comparativas, como la disponibilidad de mano de obra abundante y desocupada. Además, las políticas arancelarias arbitrarias refuerzan los recursos de poder de los Gobiernos dirigistas, subordinando todavía más a los empresarios respecto a los Gobiernos, lo que introduce incentivos para que estos orienten su acción hacia la obtención de concesiones y la extracción de rentas monopolistas, en lugar de concentrarse en la concurrencia y la mejora de la eficiencia económica y en la innovación tecnológica y organizativa, que supone siempre un cierto desfase entre la apertura exterior y el equilibrio de la balanza, por lo que tal esfuerzo requiere apoyo financiero e inversión externa.

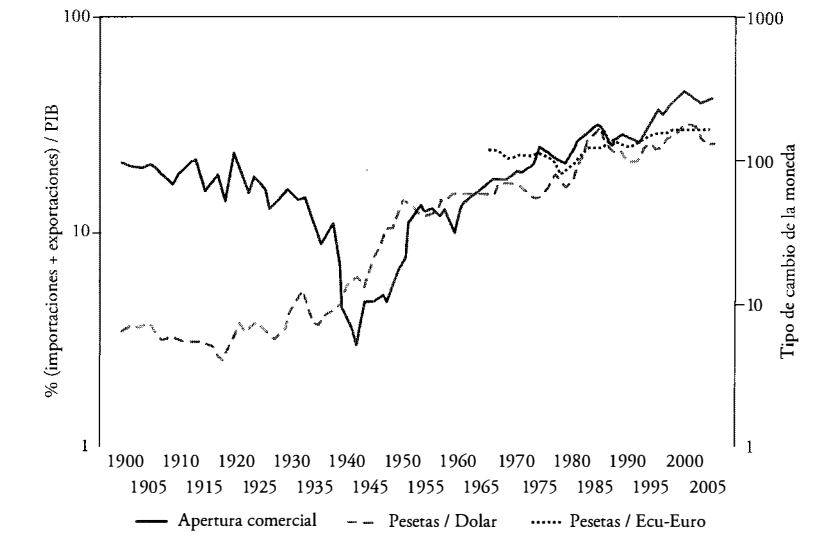
“Lección” VII:

La expansión artificial y el control de la inflación basados en políticas ficticias de estabilización del tipo de cambio favorecen a los Gobiernos que buscan la reelección, a las clases medias perceptoras de rentas y a los países dominantes en los intercambios internacionales, pero resultan volátiles, incompatibles con el avance en el proceso de apertura comercial, e impiden seguir una senda de desarrollo autosostenido (Shamis y Way, 2003: 43-78).

Lema VII: Apertura y tipo de cambio de paridad:

Las políticas fiscales de estabilización monetaria impiden el crecimiento autosostenido (espejismos electoralistas de aumento de la riqueza y *shocks*)

Gráfico 4
Apertura comercio exterior y tipo de cambio



La ortodoxia de la estabilidad forzada de los tipos de cambio, salvaguardada durante varios decenios por el FMI, se ha demostrado profundamente nociva para los países emergentes. El ejemplo español es la mejor prueba contrafactual de lo erróneo de esa política. Durante el primer tercio del siglo XX, el sostenimiento de la cotización de la peseta obligó a practicar políticas monetarias draconianas y a adoptar aranceles a los que, con razón o sin ella, se denominó “del hambre”. Con el franquismo, el comercio exterior llegó a funcionar en la práctica como comercio de Estado y la política ficticia de estabilidad cambiaria ni siquiera sirvió para controlar la inflación. La destrucción del sistema de incentivos provocó fluctuaciones económicas violentas e innecesarias, distorsionó la asignación de recursos y produjo artificialidad en el funcionamiento de todos los mercados –y, muy especialmente, en los mercados de factores–. Finalmente, también la etapa democrática experimentó una crisis cambiaria aguda –con resultados igualmente nocivos– tras la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo, aunque en este caso la causa fue la voluntad de integrarla a la moneda única, que se estaba diseñando por entonces.

“Lección” VIII:

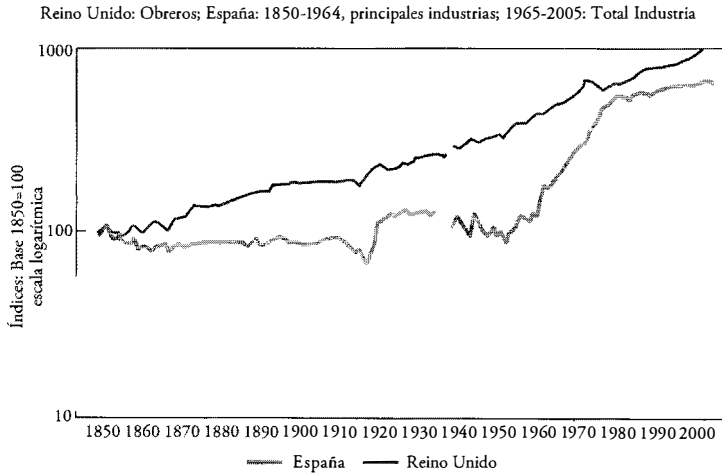
La injerencia de las políticas autoritarias sobre el proceso de negociación colectiva libre de los salarios –aunque satisfaga los intereses inmediatos de los empresarios más ineficientes– resulta a la larga contraproducente y retroalimenta el intervencionismo económico porque elimina los incentivos para la coordinación salarial voluntaria, basada en el avance equilibrado de la productividad, la demanda interna y la inversión productiva.

Las políticas salariales dirigistas no resultan sostenibles en el medio plazo, ni siquiera implantando regímenes políticos apoyados en la represión. El embalsamiento de las demandas de crecimiento salarial durante las etapas represivas produce movimientos convulsivos de la tasa de empleo y –además de su impacto sobre la desigualdad– resulta perverso en otros tres sentidos:

1. Provoca reacciones desmesuradas y dinámicas de desbordamiento irrefrenables.
2. Desaprovecha el impulso paulatino de la demanda sobre el crecimiento, y provoca desequilibrios en las proporciones relativas de los factores utilizados por las empresas, que resultan obsoletas, ineficientes e insostenibles, agudizando el impacto de los inevitables *shocks* externos al producirse la apertura ulterior.
3. Todo ello elimina las señales provenientes del mercado internacional y exime de responsabilidad a los agentes negociadores de los salarios de la marcha de los equilibrios económicos, que acaban recayendo sobre los Gobiernos. En cambio, en los pequeños países europeos de la antigua EFTA, los interlocutores sociales asumen la coordinación y la autocontención salarial como tarea propia (Danthine y Hunt, 1994).

**Lema VIII: Futilidad de las políticas de rema torcida:
Crecimiento “a tirones”; distorsiona uso de factores;
exime de responsabilidad a los agentes**

Gráfico 5a
Salarios reales en España y Reino Unido



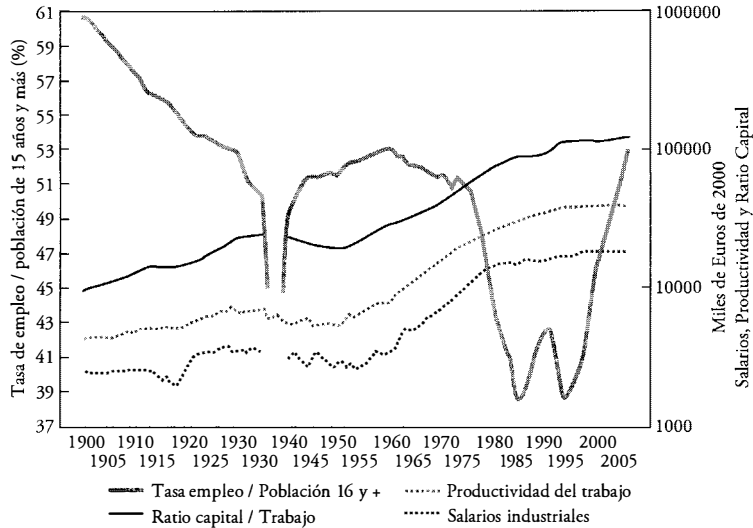
“Lección” IX:

La senda española para superar la mayor crisis de empleo experimentada por un país occidental en los últimos treinta años es la coordinación neocorporatista del crecimiento de los salarios con las políticas macroeconómicas y la administración responsable de las diferencias salariales llevada a cabo de forma autónoma por los interlocutores sociales, a través de la negociación colectiva.

Ello presupone la presencia activa del Estado en el establecimiento y la promoción del ejercicio práctico de los derechos de asociación y acción colectiva y, generalmente también, el impulso de la concertación social a través de alguna forma de intercambio político entre moderación salarial y las prestaciones sociales del Estado de Bienestar. En la Europa de la segunda posguerra, estas políticas fueron impulsadas sobre todo por los Gobiernos socialdemócratas y centristas. En cambio, los Gobiernos conservadores suelen preferir mecanismos salariales completamente descentralizados, por su temor a las negociaciones sectoriales, ya que ha existido un amplio consenso analítico acerca de una cierta relación “parabólica” entre nivel de centralización salarial y eficiencia económica. Sin embargo, en esto la España democrática es una excepción, ya que la concertación ha superado razonablemente bien el turno político y no se percibe tal relación negativa, sino que presenta características de los sistemas más eficientes:

Lema IX: Rama torcida versus coordinación salarial: Paralelismo entre salarios, productividad y dotación de capital; ajuste endógeno vía empleo

Gráfico 5b
Salarios, empleo, productividad y capital



Cuadro 1. Bajos salarios, dispersión salarial, salario mínimo y características de la negociación colectiva en España (1995)

	Porcentaje	Abanico	Salario	Negociación Colectiva		
	Bajos Salarios	D9/D1	mínimo/mediano	Coord. (1-3)	Nivel	% Cobertura
España	18,3	4,4	0,3	1,5	Sectorial	83
Irlanda	16,5	4,6	0,6	1	Nacional	66
Reino Unido	20,2	3,7	0,4	1	Empresa	39
UE (11)	11,0	3,4	0,5	2,0	—	79
EEUU	25,2	4,4	0,4	1	Empresa	16

La administración responsable de la desigualdad salarial se relaciona con la otra gran singularidad del caso español, que consiste en medir la audiencia sindical, no a través de la afiliación, sino mediante elecciones periódicas a órganos unitarios de representación de los trabajadores en la empresa –tuteladas por la autoridad laboral–, lo que facilita que con muy baja afiliación sindical exista una legitimidad incontestable de la representación y un control directo de los representantes, con periodicidad no superior a cuatro años.

“Lección” X:

Las políticas neocorporatistas no se agotan pero cambian de signo a medida que madura el Estado de Bienestar, pasando de dirigirse prioritariamente hacia los *insiders* a convertirse paulatinamente en políticas *Erga Omnes*, de alcance universalista, que pueden contar igualmente con la anuencia de los interlocutores sociales.

Lema X: Políticas de empleo, desempleo y mercado de trabajo

Relación de sustitución entre políticas:

1. *Legislación protectora de empleo*: Repliegue del paternalismo autoritario; flexi-seguridad: ¿segmentación?
2. *Sistema de protección del desempleo*: Externalización de los costes de ajuste para las empresas: prestación-seguro+subsidios al desempleo de larga duración (modulación MT).
3. *Servicios de búsqueda de empleo*: Es la política más eficiente y económica. Complementariedad público-privada. Hacia mercados de trabajo transicionales.
4. *La activación de las políticas de empleo*: Reconvertir fondos de protección en recursos para políticas activas:
 - I. Inserción, cualificación y actualización profesional.
 - II. Políticas compensatorias para grupos desaventajados.

III. Subvenciones al empleo de baja cualificación.

IV. Iniciativas de empleo y desarrollo endógeno de sistemas locales.

En muchos países de América Latina las políticas de protección social se encuentran en la fase naciente del Estado de Bienestar, por lo que existen todavía oportunidades para ensayar políticas de concertación social como las descritas. Sin embargo, debe prestarse atención a la aparición de problemas de segmentación para prevenirlos y corregirlos. Las políticas óptimas contra la segmentación se enmarcan dentro del modelo de Estado de Bienestar universalista, recomendado por Lord Beveridge. Además, las políticas sociales más efectivas y que producen resultados con mayor impacto a largo plazo sobre el bienestar de la población son las que implican inversión en capital humano, principalmente: sanidad, educación e inversión en la infancia. Esas son también las políticas que deben profundizarse en España, a la vista de la situación del gasto total en políticas de bienestar, en relación con las pautas de “mejores prácticas” europeas, como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 2. Gasto total del Estado de Bienestar en % del PIB: UE-25 por grupos de países (año 2003)

Función de Gasto	PP. Nórdicos	UE-25	España	EX-COMECON
Salud/Enfermedad	7,2	7,7	6,0	5,4
Incapacidad	4,1	2,2	1,5	1,7
Vejez	11,0	11,3	8,2	7,9
Supervivencia	0,6	1,3	0,6	0,5
Familia/Hijos	3,4	2,2	0,7	1,6
Desempleo	2,5	1,8	2,6	0,6
<i>PP. Activas</i>	<i>1,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,1</i>
<i>PP. Pasivas</i>	<i>2,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,5</i>	<i>0,3</i>
Vivienda	0,5	0,5	0,2	0,1
Exclusión Social	0,8	0,4	0,2	0,4
Recursos Humanos	7,4	5,2	4,3	5,3
Total Gasto en Estado de Bienestar:	37,6	32,6	24,2	23,4

Fuente: Datos primarios extraídos de: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>; elaboración propia.

Lema XI: Estado de Bienestar y neocorporativismo

Necesidad de guardar el equilibrio entre dos procesos:

1. Pacto social y Estado de Bienestar

a) Ventajas

- I. La concertación optimiza la aceptación de las políticas.
- II. Requiere políticas de institucionalización de los agentes sociales.
- III. Maximiza la cooperación interclasista y genera capital social.

b) Inconvenientes

- I. Propensión hacia la segmentación *insiders-outsiders*.
- II. Consume tiempo; frena reacción frente a *shocks*; es incierto (1988-96).

2. Estado de Bienestar universalista: Cuatro pilares

- I. Universalización de la educación 4-16 años: 1985-1990; infantil: 2009. Esperanza 2006 a 5 años: 17,2. Retos: Calidad y abandono.
- II. Sistema Nacional de Salud: Ley 1986 (1990: 99%) “Devolución”.
- III. Garantía de renta mínima. Implantación estratificada: 1974-1990 (pensión mínima - pensiones NC); 1989-1995: RMI: CCAA.
- IV. De la LISMI (1982) a la Ley de Dependencia y SAAD (2006).

La paciencia de los pobres. Políticas sociales e integración en Centroamérica

Ana Isabel García*

Introducción

Los diagnósticos que se realizan en Centroamérica sobre los efectos que tendrá la crisis financiera global en las condiciones sociales del istmo tienden a coincidir en una orientación pesimista. En el informe que prepara anualmente el Presidente costarricense, Óscar Arias, sobre el Estado de la Nación, presentado para este año 2009, se afirma que al concluir el año habrá aumentado el desempleo y la pobreza. El Presidente electo de El Salvador, Mauricio Funes, ha informado que las estimaciones realizadas por su equipo de asesores indican que en el último año, desde el comienzo de la crisis, se han producido en su país cincuenta mil nuevos pobres, mayoritariamente en las zonas rurales.

Por su parte, la CEPAL estima que la crisis inducirá un incremento de cuatrocientos mil nuevos pobres en el istmo y su informe, presentado en el mes de abril del año 2009 sobre los efectos de la crisis en el istmo centroamericano y República Dominicana, también coincide con ese tono pesimista:

Como el deterioro del contexto económico mundial se ha agravado desde fines de 2008, se prevé un año sumamente difícil en lo económico y lo social. En el mejor de los casos, los países de la región registrarían un crecimiento del PIB apenas del 1%, mientras que los riesgos se inclinan hacia un crecimiento incluso menor (CEPAL, 2009a: 3).

* Comunicadora y socióloga con grado de Maestría. Desde 1987, investigadora asociada de FLACSO, Costa Rica.

En su informe, CEPAL sostiene que el contexto internacional es el menos propicio en varias décadas y que la duración y profundidad de la crisis son inciertas. Asimismo, asegura que “el choque externo ha llegado, además del turismo, por varios canales principales: la contracción de la demanda externa, la restricción del financiamiento externo, la reducción de la inversión extranjera directa y la de los envíos de las remesas familiares” (CEPAL, 2009: 6). Así, la conclusión de CEPAL es clara para el año en curso: “Dado este escenario complejo, las perspectivas para 2009 son negativas” (CEPAL, 2009: 6).

Esas perspectivas son negativas también porque “el margen para la aplicación de políticas contracíclicas es pequeño. En ese contexto es necesario prepararse para una posible crisis prologada y profunda, monitorear la situación y tratar de reaccionar de manera adecuada y, de ser posible, preventiva” (CEPAL, 2009: 6).

El diagnóstico sobre la situación social

El análisis del impacto de la crisis en el ámbito social del istmo debe partir de un diagnóstico ponderado de la evolución de las condiciones sociales de la región en los últimos dos decenios; un diagnóstico que no siempre ha sido todo lo riguroso que cabría esperar.

Con motivo de los debates sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC), voces contrarias a ese TLC sostuvieron que la pobreza y la indigencia habían aumentado desde 1990 en Centroamérica. Por supuesto, tales afirmaciones no podían basarse en información estadística confirmada por los organismos internacionales. En realidad, esas afirmaciones confundían el diagnóstico, porque la cuestión de fondo no es si los indicadores sociales han mejorado en la región, sino a qué ritmo lo están haciendo, tomando en cuenta su dramático punto de partida.

Es decir, es cierto que para el conjunto regional, el istmo centroamericano ha reducido en casi dos décadas un 12% la proporción de hogares bajo la línea de pobreza. Pero la cuestión es que, todavía hoy, algo más de la mitad (51%) de los hogares centroamericanos son pobres. En otras palabras, el problema no reside en aceptar el hecho de que Guatemala,

Honduras o Nicaragua hayan reducido en torno al 10% la proporción de hogares bajo la línea de pobreza, sino en que sus niveles de pobreza continúan siendo extremadamente altos (55%, 70% y 62%, respectivamente) y en valorar si en dos décadas esa reducción no podía haber sido apreciablemente mayor.

Como se sabe, esa disminución ha sido menor en los países con una proporción más reducida de población en condición de pobreza. Así, en El Salvador esa reducción se ha situado en torno al 7%, manteniendo hoy un nivel semejante al promedio centroamericano (48% en condición de pobreza). Un caso más notable ha sido el de Costa Rica, donde el nivel de pobreza se estancó durante casi 15 años en torno al 22% y sólo en la última Administración ha conseguido descender al 18% (aunque todas las previsiones indican que volverá a aumentar en el marco de la crisis). Una situación semejante presenta Panamá, cuyo descenso en ese período ha sido oscilante, situándose en torno a un tercio los hogares en condición de pobreza.

Evolución de la pobreza en el istmo centroamericano			
(Proporción de hogares bajo la línea de pobreza)			
País	1990	1999	2007
Costa Rica	23,6	18,2	17,1
El Salvador	47,6 (1995)	43,5	40,4 (2004)
Guatemala	63,0 (1989)	53,5 (1998)	46,7 (2006)
Honduras	75,2	74,3	63,1
Nicaragua	68,1 (1993)	65,1 (1998)	54,4 (2005)
Panamá	27,4 (1991)	17,0	22,2
Istmo	62,5	49,9	50,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones de CEPAL, 2008 (estimaciones especiales de encuestas de hogares) y CEPAL, 2009.

En suma, un diagnóstico ponderado de las condiciones de pobreza en Centroamérica consistiría en señalar que la reducción de la pobreza ha tenido lugar, pero a un ritmo excesivamente lento, lo que mantiene a la

región en niveles inaceptables de pobreza (la mitad de su población, con países que superan los dos tercios) y la coloca en una situación de extrema vulnerabilidad ante crisis económicas o financieras, como la que tiene lugar actualmente.

La previsión sobre los efectos sociales de la crisis

El mencionado informe de CEPAL plantea algunas estimaciones sobre los impactos sociales de la presente crisis en la región, partiendo de una percepción comedida sobre los últimos avances:

Los países del istmo centroamericano y República Dominicana tuvieron un avance moderado en muchos indicadores sociales durante los años del auge (2003-2007). (...) El gasto social, especialmente en la educación y en la salud, aumentaba en cada país. La crisis, sin embargo, pone en riesgo estos progresos, y en especial afectará a las poblaciones más vulnerables. (...) Estos efectos –aun cuando podrían ser compensados por políticas contracíclicas efectivas– causarán un deterioro significativo de las condiciones de vida de las poblaciones, al extender la pobreza, la desigualdad, la marginación y minar la cohesión social. De profundizar y prolongarse la crisis mundial, sus impactos en el ámbito social en los diferentes países del istmo centroamericano y República Dominicana pueden ser severos, con consecuencias preocupantes sobre la estabilidad social y política. Esta situación exige cuidado y monitoreo sistemáticos por parte de los responsables de la política pública, en especial por las instancias encargadas de la protección de la seguridad social y de la asignación de los recursos públicos (CEPAL, 2009a: 60).

Este informe plantea que los impactos de la crisis serán transmitidos a la población de la región a través de los siguientes canales:

- a) el regreso de migrantes y la disminución en las remesas familiares;
- b) la pérdida de empleo, con la consecuente reducción de la población cubierta por la protección social formal (servicios sociales o de salud);
- c) el empeoramiento de la calidad del empleo;

- d) la contracción del gasto público social a consecuencia de una menor disponibilidad de recursos públicos; y
- e) la limitación en ciertos flujos de cooperación externa para apoyar iniciativas de protección social e infraestructura social.

“Dada la elevada desigualdad al interior de los diversos países de la subregión, tanto en términos de ingresos como de género y exclusión cultural, los impactos sociales podrían extenderse aún más, y hasta podrían amenazar el bienestar y desarrollo humano de diferentes sectores de la población”, así como que la región cuente “con una población suficientemente capacitada que funcione y produzca una estrategia de estabilidad y crecimiento económico a largo plazo”, afirma CEPAL. (CEPAL, 2009a: 60-61)

La disminución del envío de remesas familiares desde el extranjero y la pérdida de empleo implican una contracción de los ingresos que afectará de manera particular a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social, con lo cual, aumentará la proporción y cantidad de quienes viven en pobreza en la región. De una parte, la pérdida de empleo por efecto de la crisis de inmigrantes centroamericanos en el exterior, sobre todo en Estados Unidos (en especial en el sector construcción), y las dificultades que buena parte de ellos enfrentan para reinsertarse rápida y efectivamente en el mercado laboral, pone en riesgo no sólo la viabilidad de su estancia, sino la imposibilidad de continuar enviando remesas a sus familias. Como se sabe, miles de familias y hasta comunidades enteras en algunos países centroamericanos dependen, para su supervivencia, de los recursos provenientes del extranjero, principalmente de Estados Unidos. De hecho, afirma CEPAL en su informe, ya se evidencia una pérdida de impulso en los flujos migratorios de la región al extranjero tanto debido a las políticas de mayor restricción a la entrada ilegal como por las bajas expectativas de encontrar trabajo en el exterior por la situación de recesión.

Asimismo, se verán afectadas las familias y comunidades que dependen del empleo formal que genera el sector privado ligado al sector externo y que está siendo afectado por la contracción económica. Desde la dimensión de género, este impacto negativo ante la baja o pérdida de ingresos afectará de manera particular a las familias monoparentales,

especialmente aquellas *jefeadas* por mujeres, así como a las familias extendidas (con una cantidad de miembros mayor al promedio nacional). En el largo plazo, afirma CEPAL:

la crisis internacional pone en peligro la utilización del llamado bono demográfico, por la falta de posibilidades de inserción productiva de los jóvenes en el mercado de trabajo, con implicaciones sumamente negativas tanto para su propio desarrollo y bienestar como para la cohesión social y el desarrollo económico de los países (CEPAL, 2009a: 62).

Por otra parte, la disminución de los ingresos de los hogares pondrá en situación de alta vulnerabilidad tanto a familias que actualmente están excluidas de los sistemas de cobertura de protección social (por ejemplo, las familias que dependen del empleo informal o de las remesas), como a aquellas cuyo proveedor perderá el empleo formal por la crisis mundial.

En ese marco, una decisión muy común ante este tipo de situaciones es el retiro de los menores del sistema educativo con el fin de que se inserten al mercado laboral y para que —en el caso de las niñas, particularmente— asuman las labores domésticas. Asimismo, es previsible, como ha ocurrido en otras crisis, que tanto por percibir menos ingresos como ante la reducción del acceso a servicios de salud, por ejemplo, las mujeres sufran un aumento de su carga de trabajo reproductivo, pues la región aún no ha avanzado lo suficiente en el plano de la corresponsabilidad en el ámbito privado entre mujeres y hombres con respecto al cuidado de personas menores de edad y otros dependientes (ancianos y enfermos).

Todo lo anterior hace suponer a los organismos internacionales que dan seguimiento al avance de los países en cuanto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que la región enfrentará serias dificultades para lograr reducir la pobreza (ODM 1), promover la igualdad y equidad de género (ODM 3), reducir la mortalidad infantil (ODM 4) y la mortalidad materna (ODM5).

De igual manera, es previsible que la crisis y su impacto negativo en la región, especialmente en las nuevas generaciones, contribuyan a agudizar los ya apremiantes problemas de violencia social que sufren varios países del istmo. Tal como afirma el estudio en mención:

Los pasivos sociales futuros y contingentes que se derivan de una masa de jóvenes desempleada o subempleada, con limitado acceso a la educación, además de tensar la cohesión social, pone en entredicho la tan necesaria conformación de una ciudadanía responsable, comprometida con la transformación productiva y el desarrollo social de la subregión. La elevada desigualdad e inequidad que prevalece es un catalizador en la misma dirección. (...) sin duda, el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de los grupos vulnerables en zonas urbanas eleva el potencial de conflicto y violencia. Además, la violencia misma tiene efectos significativos sobre la vulnerabilidad de las poblaciones en la medida en que se la ha vinculado con mayor morbilidad, mortalidad y abuso de alcohol/drogas (CEPAL, 2009a: 60).

Finalmente, afirma CEPAL, la crisis pone en riesgo también la inversión de los países en materia social, el denominado gasto social. Se trata de un gasto público que, a pesar de que experimentó un aumento en el primer quinquenio de esta década, sigue siendo regresivo, altamente volátil y procíclico. “Dicho patrón es un obstáculo, un reto que habrá de ser superado en tanto los Gobiernos de la subregión se comprometan realmente con la ejecución de una estrategia de compensación de los efectos adversos tanto en lo social como en lo económico” (CEPAL, 2009a: 65).

Diagnóstico de la política social: el caso de la política social selectiva

Puede sostenerse con seguridad que, en efecto, para acelerar el ritmo de la reducción de la pobreza en Centroamérica se necesita incrementar apreciablemente el gasto social de los países. Sin embargo, cobra cada vez más relevancia la cuestión de la eficacia de ese gasto social.

Es decir, en los últimos años se ha extendido ampliamente la convicción de que el estancamiento y la lentitud en la reducción de la pobreza guardan creciente relación con la necesidad de incrementar sustantivamente la calidad de la inversión social. El incremento de esta calidad depende de varios factores relacionados con la necesidad de aumentar poderosamente el nivel de los criterios y capacidades técnicas de la política social y, especialmente, de la política social selectiva.

Ello quiere decir que es importante contar con criterios técnicos de calidad para elaborar y orientar la política social selectiva, si quiere combatirse efectivamente la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Como se ha dicho repetidamente, es fundamental dedicar tiempo y reflexión a los objetivos y los métodos de las políticas sociales selectivas. El “para qué” y el “cómo” no saltan a la vista ni son tan obvios (García, 2007).

Cabría agregar que estos criterios de rigor no sólo distan de ser obvios, sino que también enfrentan una idea negativa pero muy extendida de que no son tan necesarios: basta tener una inclinación a favor de los pobres para que la orientación de la política social selectiva sea la adecuada, como por generación espontánea. Algo que desde luego no pasa en otras disciplinas, como sucede, por ejemplo, con el ámbito económico, el cual no se concibe sino con un elevado nivel técnico, que muchas veces incluso disimula las decisiones puramente políticas.

Pero además de la necesidad de criterios técnicos de excelencia, la política social en los países centroamericanos presenta problemas de planificación y organización. Como se afirma en el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica:

A las limitaciones presupuestarias se suman otros problemas crónicos como la falta de planificación, la debilidad de los mecanismos de coordinación, la ausencia de evaluaciones sistemáticas, las deficiencias de tipo administrativo y, finalmente, la corrupción (Plan Nacional de Desarrollo, 2007: 43-33).

Esa afirmación sobre el caso costarricense podría valer sin excesivas correcciones para otros países de la región.

El incremento de la eficacia de las políticas selectivas y de lucha contra la pobreza en Centroamérica requiere, por tanto, una revisión que va desde sus aspectos conceptuales hasta los operativos, pasando por su estrategia de intervención.

Sin realizar un análisis demasiado prolijo, veamos seguidamente algunos aspectos conceptuales que pueden ser útiles para identificar el lugar de las políticas sociales selectivas (PSS).

En primer lugar, habría que recordar el contexto en el que operan. Como se ha insistido, la mejor acción contra la pobreza es el buen

desempeño de una economía no excluyente. Es decir, la PSS debe ubicarse al interior de una adecuada articulación entre políticas económicas y políticas sociales.

El segundo elemento refiere a la relación entre el concepto de política social selectiva y el de política social universal. Dicho rápidamente, como su diferencial terminológico indica, la diferencia consiste en la díada universal/selectiva. La primera se orienta hacia el conjunto de la población del país y refiere a la entrega de los servicios públicos básicos, como salud, educación, etc.; mientras que la segunda se orienta selectivamente hacia poblaciones diferenciadas, tendencialmente aquellas que presentan condiciones de desventaja social (hoy definidas como las que se encuentran en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión).

Como se sabe, el concepto de selectividad en política social ha sido creado más recientemente, un tanto para superar el concepto de focalización desarrollado en la región desde los años ochenta del pasado siglo. La idea de focalización estuvo asociada a la creación de los Fondos de Inversión Social (FIS) en toda la región, para paliar los efectos de la crisis de la deuda y el ajuste estructural. La focalización buscaba impactar segmentos muy específicos de la población pobre y, sobre todo, de la extremadamente pobre. La idea de la selectividad se desarrolla conforme se va superando la perspectiva del derrame o goteo, como efecto subsidiario de la política económica sobre el campo de lo social. Se usa para diferenciarse, por un lado, de la política universal, pero también de la idea de impacto puntual que acompaña a la idea de focalización, tal como fue utilizada en los ochenta y los noventa.

El otro aspecto que conecta con la idea de política social selectiva es la nueva forma de relación con la política universal. En los años ochenta y noventa se produjo una oscilación de las políticas sociales universales en toda la región, pero, sobre todo, una separación conceptual, metodológica y operativa de las acciones focales respecto de las políticas universales. En la nueva perspectiva se busca que ambas políticas (universales y selectivas) sean parte de una misma estrategia que permita que la acción de las políticas selectivas facilite el “enganche” de sus beneficiarios a las políticas universales para lograr el efecto virtuoso de la movilidad social ascendente y sostenida.

Para lograrlo, las políticas selectivas deben tener dos cualidades: por un lado, deben ser concebidas en relación y coordinación con las políticas universales, aunque tengan objetivos y poblaciones diversas, y, por el otro, deben ser efectivas en sí mismas, en términos de lograr aproximar a sus destinatarios al ámbito de actuación de las políticas universales. Es decir, si actúan, por ejemplo, respecto de las familias en extrema pobreza, no pueden ser meramente paliativas a corto plazo, sino que deben lograr sacar efectivamente a esas familias de esa situación en un plazo de tiempo prudencial. Algunos países, como Chile, han decidido una actuación más costosa pero más eficaz que el mantenimiento de la extrema pobreza durante más tiempo. Y lo han hecho también por economía de recursos a largo plazo.

Sobre la población objetivo de la PSS: pobreza, vulnerabilidad y exclusión

Desde esta nueva perspectiva, la política social selectiva tiende a superar la idea de que su objetivo es únicamente la lucha contra la extrema pobreza o la pobreza. Desde luego, su población objetivo tampoco puede ser, como sucedía con la política focalizada de los años ochenta, determinados segmentos de la extrema pobreza. Para lograr ese enganche de sus destinatarios al proceso de movilidad social sostenible y al acceso pleno de las políticas universales, se necesita ampliar la actuación hacia la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Veamos a continuación definiciones útiles de cada una de las categorías, además de hacer algunos alcances sobre la mejor forma de dimensionarlas, tomando como ejemplo el caso de Costa Rica.

Respecto de la pobreza, se tiende a definir como una condición multicausal, en la que se produce la privación tanto de insumos materiales como de mecanismos sociales, políticos y culturales que evitarían la reproducción de la pobreza. Ahora bien, cuando se pasa a una dimensión cuantitativa, la pobreza refiere a tres ideas: a) la pobreza como resultado de ingresos insuficientes; b) la pobreza como resultado de carencias críticas; c) la pobreza como resultado de una combinación de los aspectos anteriores.

Para el caso de Costa Rica, Sauma estimó, sobre la base de la ENIG 2004, que las cifras para cada una de estas mediciones eran de 24,3%, 22,8% y 36% respectivamente (Sauma, 2008a).

En cuanto a la vulnerabilidad, se usa la definición de CEPAL, según la cual la vulnerabilidad social es un fenómeno social multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que los sustenta. Esta fuerte relación con la idea de riesgo permite, sin embargo, dos acepciones. Por un lado, las vulnerabilidades específicas, referidas al riesgo de la pérdida de empleo, la informalidad, la enfermedad, la vejez, la discapacidad o por factores ambientales, etc. Por el otro, lo que puede definirse como vulnerabilidad general referida al riesgo de caer en la pobreza o la extrema pobreza. En otras palabras, hay que distinguir las vulnerabilidades específicas que se presentan en la vida de las personas, de la condición general de vulnerabilidad, que puede ser inducida por la presencia de vulnerabilidades específicas, ciertamente, pero que refieren de una forma u otra al riesgo general de que un hogar caiga en condición de pobreza (esta última acepción de vulnerabilidad ha sido adoptada por el Ministerio de Planificación de Chile, por ejemplo).

Esta diferenciación tiene la mayor importancia a la hora de estimar la dimensión de la población vulnerable que debe ser objeto de la política social selectiva. En un reciente trabajo realizado por Sauma para el Gobierno de Costa Rica, financiado por el Banco Mundial (Sauma, 2008b), se estimó que la suma de todas las vulnerabilidades específicas afectaría al 77,2% de los hogares de Costa Rica, cifra que el mismo informe reconoce que no es útil como referencia de población objetivo vulnerable de la política selectiva. Además, como sucede un traslape inevitable entre pobreza, vulnerabilidad y exclusión, cuando el informe de Sauma realizaba la integración de las tres categorías, la cifra total ascendía al 85% de los hogares, una cifra que no puede ser útil como referencia de la población objetivo global de la política social selectiva.

Es decir, resulta necesario plantear de otra manera la respuesta a las vulnerabilidades específicas. En efecto, muchas de las vulnerabilidades planteadas, así como algunos factores de exclusión, no deben ser objeto de la política social selectiva, sino de la acción de las políticas universales.

Es así como deben entenderse las vulnerabilidades que refieren a la ampliación de la cobertura de la seguridad social, de la salud o la educación.

La política social selectiva debe tener como referencia, en última instancia, la población en condiciones de pobreza, incluso si su vía de intervención refiere a alguna de las debilidades identificadas respecto del empleo, la salud, la educación o la vejez. Muchas dimensiones de la vulnerabilidad deben ser enfrentadas mediante la ampliación de las políticas universales, o bien deben ser consideradas con capacidad de respuesta por parte de la población que tiene mayores recursos.

De esta forma, cuando se estima la vulnerabilidad general en relación con el riesgo de caer en la pobreza, la cifra global de pobreza y vulnerabilidad se sitúa en Costa Rica entre el 40% y el 50% del total de hogares, que resulta mucho más acertada como cifra de población objetivo global de una política social selectiva.

Respecto de la exclusión, las definiciones aluden a aspectos que son próximos a la definición amplia de pobreza (impedimento de acceder a un nivel de vida decente, o de participar, según sus capacidades, a los procesos de desarrollo), pero que se conectan con problemas socioculturales de discriminación (de género, de raza, etarios, etc.). Cuando se trata de estimar la población en condiciones de exclusión, se descubre que la mayoría se encuentra ya en condiciones de pobreza o vulnerabilidad; es decir, incluida en el universo conjunto de población pobre y vulnerable. No obstante, importa recordar que ello no excluye la posibilidad de impulsar PSS que entren por los problemas de exclusión (por ejemplo, población indígena), sin necesidad de revisar su condición de pobreza.

Hay que subrayar que la elección de la metodología para estimar la población objetivo de la política social selectiva es una decisión técnico-política, como sucede regularmente cuando se establecen convenciones de método. Sin embargo, pueden sugerirse algunos elementos metodológicos que podrían ser útiles para realizar estimaciones en los distintos países del istmo. Estos serían los siguientes:

- a) *Sobre el límite de la población objetivo.*- La población objetivo de la PSS nunca puede abarcar a los sectores sociales de altos ingresos. El límite

máximo para evitar filtraciones consistiría en excluir, como regla general, los deciles más elevados. En el caso de los países con menos pobreza (Costa Rica y Panamá), ello significaría excluir como norma los tres de mayores ingresos (deciles VIII, IX y X), mientras que en los países restantes se excluirían solamente los dos últimos (IX y X).

b) *Sobre los distintos niveles de pobreza.*- En cuanto a la estimación de los niveles de pobreza, las PSS pueden, de acuerdo a sus propios objetivos, tomar como referencia los siguientes tres universos, según la metodología que se utilice. A continuación, se señalan dichos universos, comenzando por los de mayor dimensión:

- Los hogares en condiciones de pobreza general, es decir, usando la medición integrada que combina la medición por ingresos con la medición sobre necesidades básicas insatisfechas (actualmente en Costa Rica sería en torno a un tercio del total de hogares).
- El universo de hogares bajo la línea de pobreza, es decir, usando la estimación por ingresos que realizan las entidades nacionales de estadística en cada país, que son las utilizadas aquí por CEPAL y descritas en el cuadro anterior.
- El universo de hogares en situación de pobreza extrema que, según CEPAL, oscila en la región entre el 5% en el caso de Costa Rica y el 49,3% en el caso de Honduras.

Como se apuntó, una determinada PSS puede tener como población objetivo cualquiera de estos tres universos, siendo conveniente que ello se explicita. Por cierto, no se sugiere un cuarto universo formado por la medición de pobreza según necesidades básicas insatisfechas, porque su dimensión suele ser no muy diferente a la medición por niveles de ingreso, pero podría suceder que fuera importante para una determinada PSS utilizar esta medición.

c) *Sobre la estimación de vulnerabilidad general.*- Considerada como el riesgo de caer en situación de pobreza (por proximidad a la línea de pobreza o por presentar una o varias vulnerabilidades específicas), su cálculo varía apreciablemente en relación con la dimensión de pobreza de cada país. En los países de mayor nivel de pobreza, la franja de vulnerabilidad será más reducida, puesto que pronto chocaría con el límite de los deciles de ingreso más alto. Por ejemplo, en un país como

Honduras, donde cerca del 70% de los hogares se sitúa bajo la línea de pobreza, la franja de vulnerabilidad no supera una cifra que se sitúa entre el 10% -15%; mientras que en el caso de Costa Rica, donde la pobreza se sitúa en torno a un quinto de los hogares, puede usarse el factor convencional de agregar el grupo de hogares comprendido entre 1 y 2 veces esa línea, que en estos momentos supondría en torno al 22%, lo que situaría la proporción global en torno al 40% del total de hogares.

- d) *Sobre la estimación de exclusión.*- En este caso, la estimación debe partir de una definición clara de los colectivos que se consideran en situación de exclusión, para luego comprobar cuántos de esos hogares ya están en condiciones de vulnerabilidad y/o de pobreza. En estos casos, la PSS que trate una determinada población excluida no debe preocuparse si al agregar ese universo ello supone superar la línea de vulnerabilidad general, siempre y cuando se mantenga el límite superior de la exclusión de los deciles de mayores ingresos.

Los problemas de gestión de la política social selectiva

Como se señaló anteriormente, uno de los factores que tiene fuerte incidencia en la eficacia del gasto social refiere a los problemas de gestión del conjunto de programas y políticas dirigidos a reducir la pobreza. En todos los países se presenta una situación diferenciada, pero aparecen los siguientes factores:

- a) Dispersión de acciones
- b) Falta de coordinación
- c) Debilidad en la arquitectura institucional
- d) Debilidades de gestión en cada programa
- e) Práctica ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación

En cuanto a la dispersión de acciones, la regla general es la existencia de un número notable de iniciativas, surgidas desde las más diversas motivaciones y desde los distintos poderes públicos, que muchas veces se acumula

en el tiempo y pasa de una Administración a otra. En el caso de Costa Rica, en el año 2006 se identificaron 42 programas y proyectos que podrían considerarse dentro del ámbito de la política social selectiva (actualmente, se estima que en El Salvador hay 33 iniciativas de este tipo). Generalmente, este conjunto de acciones no está orientado estratégicamente y puede variar de sentido con cada Gobierno entrante. Un mapeo riguroso de estas iniciativas dispersas sería necesario en cada país para ordenar lo que podría constituir la base de una PSS mejor diseñada.

La falta de coordinación de las iniciativas de lucha contra la pobreza parte en esta región de una situación fundamental: la ausencia de coordinación de las políticas públicas y la debilidad de la planificación estratégica nacional. Tal como lo afirma Gomáriz, con la eliminación o el debilitamiento, durante los años ochenta, de las entidades encargadas de la planificación en Centroamérica, no sólo el ámbito de la política social selectiva, sino en general, el de las políticas públicas está marcado por su ausencia de organización sistémica (Gomáriz, 2007). Tratar de coordinar las acciones contra la pobreza en la perspectiva de impulsar una verdadera política social selectiva encuentra, en este contexto, una dificultad de partida.

Un problema agregado para dotar de sentido y entidad a la PSS guarda relación con la cuestión de los arreglos institucionales desarrollados para combatir la pobreza en la región. Algunos países, como sucede con Panamá, han constituido recientemente una autoridad social bajo la forma de un Ministerio de Desarrollo Social, que habrá de probar su consistencia y su sostenibilidad con el previsible cambio de Gobierno. Pero en la mayoría de los casos, este tipo de programas está disperso en las distintas instituciones y muchos de ellos dependen directamente del aparato de la Presidencia de la República. La fórmula de la organización de los denominados “Gabinetes Sociales” ha permitido coordinar algunas de las políticas sociales universales, pero en el caso de las de tipo selectivo, esa coordinación ha sido bastante más parcial, no descendiendo a la conducción del conjunto de las iniciativas, sino tomando en cuenta sólo las más relevantes para cada Gobierno. El tema de un adecuado respaldo institucional de la PSS, que le otorgue previsibilidad y sostenibilidad, todavía constituye un debate abierto en Centroamérica.

Los problemas de gestión de los programas sociales selectivos comienzan por la frecuente falta de consistencia técnica de su diseño, algo que tiene que ver con la ausencia de estandarización en sus procedimientos de elaboración, así como con la debilidad de los diagnósticos de partida. También son conocidos los problemas de ejecución, pero sobre todo las dificultades en cuanto al conocimiento efectivo de esa ejecución. En relación con ello, se manifiesta la ausencia de instrumentos y herramientas de información y, sobre todo, de un sistema integrado de información que permita el seguimiento y orientación de la política social selectiva. Constituir sistemas de información sobre la base de fichas técnicas que determinen claramente el objetivo, la población meta, las metas programáticas, la población efectivamente atendida, etc., es una necesidad imperiosa en toda la región.

Un aspecto que podría situarse en el anterior apartado, pero que cobra relevancia por sí mismo, se refiere a la práctica ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación. Como se apuntó anteriormente, este no es un mal específico de los programas y proyectos que pueden considerarse como PSS, sino que se refiere a la falta de sistematicidad de las políticas públicas en la región. En este ámbito cobra relevancia la estandarización necesaria que deberían coordinar las entidades de planificación de cada país; algo que no debe referir obligadamente a una planificación central, sino que debe tomar en cuenta criterios de territorialidad.

En suma, el desarrollo de una efectiva PSS necesita basarse en un nuevo concepto de Gestión Integrada de las acciones que constituyan el cuerpo de esta política. El arreglo institucional que mejor responda a este concepto de Gestión Integrada tendrá las particularidades que correspondan a los marcos legales e institucionales de cada país. Sin embargo, deberían tener algunos elementos comunes referidos a parámetros o criterios básicos de una gestión eficaz. Todo esto guarda relación con la necesidad imperiosa y urgente de elevar el nivel técnico de la gestión de las acciones de la PSS, incluyendo, especialmente, la dotación de recursos tecnológicos y la capacitación del personal. Ciertamente, no se trata de desconocer la importancia de la vocación social y la voluntad política que requiere impulsar una verdadera PSS, pero ya está comprobado que sin los suficientes criterios técnicos y tecnológicos, esa voluntad no es suficiente. En

realidad, ambas cosas, vocación social y capacidad técnica, son las dos caras de esa moneda virtuosa que requiere la región.

La integración social de Centroamérica

Como se sabe, una de las cuatro dimensiones del proceso de integración de la región centroamericana se refiere al ámbito de lo social. Así lo establece el Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991), aprobado en 1991, que relanza el proceso a partir del logro de los Acuerdos de Paz, cuando crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con el fin de “promover, en forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto” (art. 3, inciso. h).

Para impulsar tal integración en el plano de lo social, se ha venido conformando un “subsistema social” en el marco del SICA, del cual forman parte varios órganos y entidades, siendo los principales el Consejo de Integración Social (CIS), el Consejo de Ministros del Área Social, y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). El subsistema cuenta, además, con varios consejos y secretarías sectoriales, en materia de: salud, agua, mujer, vivienda y, por incorporarse prontamente, trabajo, deporte y recreación. Las principales entidades que forman parte del subsistema son el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

A pesar de constituir uno de los ámbitos fundamentales del proceso integracionista, el social enfrenta una serie de debilidades que refleja, en el plano regional, los problemas a nivel nacional antes señalados. Por un lado, aún no se puede decir que la región haya logrado definir una política social regional y, por el otro, sus órganos decisorios y técnicos evidencian serias deficiencias para cumplir con la labor que les establece tanto el Protocolo de Tegucigalpa como el Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA), aprobado en 1995.

Efectivamente, si bien ambos instrumentos establecen el marco normativo e institucional de la integración social del istmo, y si bien se han

aprobado al menos tres instrumentos pertinentes para la formulación de una Política Social Centroamericana (PSC), se trata éste de un proceso no concluido, sobre todo si ésta se entiende como la política social conjunta, regional, definida a partir de la articulación de las políticas sociales nacionales.

Lo que sí se puede afirmar es que, en los últimos tres años, el SICA avanza en esta dirección y que la aprobación a fines de 2008 de la “Agenda Estratégica Social del SICA” (AES-SICA) marca un hito, pues es el instrumento que permitirá a los órganos y entidades que lo conforman –y a sus socios estratégicos– establecer las prioridades de la región en materia social. La AES-SICA se constituye en instrumento de la política social del Sistema, en tanto define su orientación política para atender la dimensión social del proceso de integración regional. Es un paso más hacia la formulación de la Política Social Centroamericana (PSC), tal como lo indica la misma AES-SICA.

Sin embargo, como se ha indicado, debió transcurrir más de un decenio para que el SICA lograra consensuar tal Agenda, pues luego de un primer período en que la temática social adquirió relevancia en las decisiones presidenciales y que aprobaran dos documentos centrales para el diseño de una política social regional (“Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica” (ALIDES), en 1994, y “Bases para la Política Social Centroamericana”, en 1996, que definió los principales lineamientos), se produjo un vacío desde mediados de los noventa en el plano decisorio e institucional de la estructura regional.

En todo caso, la necesidad de que el proceso de integración regional contara con este tipo de instrumento era una preocupación reiterada del CIS, órgano que se propone en 2007 “promover el posicionamiento político del tema de la integración social centroamericana” en el marco de las Cumbres presidenciales y establece, progresivamente desde entonces, un listado de “Temas prioritarios de la Agenda Social Centroamericana”. El objetivo se logra en febrero de 2008, cuando los mandatarios aprueban la denominada “Resolución Social” y ello en el marco de decisiones adoptadas para fortalecer y racionalizar la institucionalidad regional. Esta Resolución instruyó al CIS (con el apoyo de la Secretaría General del SICA, SISCA y BCIE) a preparar una “Hoja de Ruta Social” regional, con el fin

de atender las necesidades sociales de la población sumida en pobreza, vulnerabilidad y exclusión. Es en ese contexto que se formula la AES-SICA, aprobada a fines de ese mismo año 2008, junto con su instrumento financiero, el “Fondo Estructural para la Cohesión Social”, y la estrategia para la captación de recursos para implementarla.

La AES-SICA responde así a dos tipos de necesidades: por un lado, la necesidad de pasar del ámbito de la declaración de intenciones al terreno de las acciones estratégicas y, por el otro, la necesidad de ordenar las actividades que se venían realizando en este ámbito de manera dispersa e improvisada, estableciendo, de manera conjunta, prioridades para la región. Efectivamente, la AES-SICA es una “agenda marco”, aprobada al más alto nivel político, estructurada con una orientación operativa, pues la conforman tres Ejes Programáticos, para cada uno de los cuales se definieron Objetivos Específicos y Medidas Fundamentales (un total de diecinueve).

Cada Eje y sus Medidas Fundamentales deben ser ahora traducidos operativamente a través de una serie de acciones y proyectos según criterios de priorización y de elegibilidad del CIS. Este ejercicio de operativizar la AES-SICA supone contar con un instrumento de planificación estratégica en el que sea posible ubicar las acciones y proyectos vigentes, así como programar en el tiempo el diseño y puesta en práctica de nuevos proyectos y el desarrollo de nuevas acciones, tanto en el plano regional como nacional.

Esta tarea, que es de índole técnica, le corresponde a la SISCA, una instancia que, sin embargo, recién comienza a ser fortalecida y que enfrenta serias amenazas para que logre avanzar en esa dirección. En el pasado, la SISCA mostró riesgos importantes de disfuncionalidad. Hay que recordar que el SICA, en su conjunto, se encuentra en un proceso de readecuación institucional. En este contexto, es conocido que el CIS tiene algunos factores que frenan su eficacia (intermitencia de los cargos, interrupciones en la continuidad de los procesos, etc.) y esas debilidades han facilitado, hasta ahora, el hecho de que quienes tuvieron a su cargo la SISCA se apoyaran en ellas para trabajar a ritmo lento, de manera discrecional y con poca transparencia.

Para salir de esta perniciosa retroalimentación, se plantea elevar el nivel técnico y de recursos humanos de la SISCA, que opere más bien

como factor de sostenibilidad del proceso decisorio del CIS. Así, se crea una nueva estructura operativa de la SISCA, recientemente aprobada por el CIS. Esta nueva estructura operativa consiste en la dotación de un equipo técnico de trabajo a la SISCA, conformada por tres áreas de trabajo: a) políticas sociales e investigación, b) programas y proyectos, y c) relaciones interinstitucionales.

Sin embargo, en los primeros meses de la puesta en práctica de esta nueva estructura operativa de la SISCA, ésta parece seguir afectada por sus antiguos problemas. Todavía no hay indicación clara de que su dirección se oriente según fines claros (¿cuál es la visión y misión de la SISCA?); el grado de cumplimiento de las Resoluciones del CIS es muy bajo; aún no se han definido los roles y funciones del equipo de trabajo a nivel individual y colectivo (para poder trabajar como equipo técnico), y tampoco se ha diseñado su instrumento de planificación estratégica (pese a que le ha sido así instruido por el CIS, desde hace varios meses). En estas condiciones, el viejo riesgo de ser una entidad dedicada mucho más a las relaciones diplomáticas que al apoyo técnico del CIS, con excelencia y capacidad de gestión, sigue presente.

Pero quizás lo más preocupante es que, a pesar de los esfuerzos y las decisiones políticas, para que la SISCA responda a su principal *deber ser* (apoyo técnico para la toma de decisiones) en esta región, debe dar un salto de calidad en su trabajo e incrementar su ritmo de actuación, sobre todo en el marco de la crisis actual. Por ejemplo, sólo recientemente la Secretaría ha logrado formular, de manera muy preliminar, la creación de un bono productivo-alimentario que apoye las iniciativas de los Gobiernos para enfrentar la crisis actual, petición que le hiciera el CIS hace casi un año.

En suma, la institucionalidad de la integración social debe operar con mayor compromiso, calidad y prontitud, si quiere servir de apoyo a las necesidades que enfrentan los países, agravadas por la presente crisis internacional.

Es cierto que la respuesta fundamental a la crisis ha de proceder en cada país de sus propias autoridades de Gobierno. De hecho, en todos los países se han formulado iniciativas en tal sentido: en Costa Rica se ha planteado el “Plan Escudo”; en El Salvador se ha acudido a préstamos y

convenios con el Banco Mundial y el BID; en Honduras se han fortalecido las acciones de protección en curso (Bono Solidario, Bolzón Escolar, etc.); en Guatemala se han incrementado los fondos para los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES); en Nicaragua se ha planteado fortalecer el INSS; y en Panamá se han reforzado los planes de seguridad alimentaria y protección (CEPAL, 2009a). Como sostiene el informe de CEPAL, la cuestión consiste en saber si estas acciones representan en el mediano plazo: a) la posibilidad de evitar que la respuesta de ajuste fiscal ante la crisis implique, como en ocasiones anteriores, el recorte de los gastos sociales; b) la existencia de respuestas definitivas e incluyentes en cuanto al empleo y desempleo y la atención a los cambios en la distribución de ingresos; c) el refuerzo a la protección y seguridad social de los grupos que son especialmente vulnerables a la crisis.

No obstante, si bien la respuesta fundamental a la crisis y a sus posibles impactos negativos en lo social debe proceder de cada uno de los países, resulta evidente que la institucionalidad de la integración social centroamericana debe facilitar esa respuesta a la crisis en el plano regional.

Conclusiones

Para que Centroamérica salga definitivamente de su situación de extrema vulnerabilidad social se debe aumentar sensiblemente el ritmo de mejoramiento de sus políticas sociales y, en particular, el que se refiere a la reducción de sus niveles de pobreza.

Si bien las condiciones sociales de la región han mejorado moderadamente en los últimos quince años, ese mejoramiento no ha conseguido todavía sacar a la región de su situación de extrema vulnerabilidad, misma que la coloca frente a posibles crisis internas o externas con alto riesgo de retroceso en los avances logrados.

En condiciones normales, para aumentar el ritmo en el mejoramiento de las condiciones sociales y la lucha contra la pobreza, los países centroamericanos deberían incrementar su gasto social, pero también hacerlo más eficaz. En la actual situación de crisis, hay que evitar que ese gasto social se comprima, pero, sobre todo, hay que incrementar poderosamente

te su eficacia. Para hacerlo, resulta imprescindible elevar la calidad de las políticas sociales, sobre la base de una actualización de su marco conceptual, su estrategia de intervención y su capacidad operativa. La dirección de las políticas sociales debe ser capaz de aunar compromiso con calidad técnica.

Especial atención merece en este contexto la política social selectiva, que debe orientarse cada vez más a una población objetivo que no reduzca únicamente a la extrema pobreza o a la pobreza, sino a las poblaciones en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Las iniciativas, con frecuencia dispersas, de lucha contra la pobreza deben ser armonizadas, desde la perspectiva de la política social selectiva, mediante un sistema integrado de gestión, cuya modalidad institucional podrá asumir características nacionales, pero también elementos básicos de ese concepto de gestión integrada de la política social selectiva.

Aunque los pasos decisivos en esta dirección sean dados por las autoridades públicas de cada país, la institucionalidad de la integración social debe facilitar esos procesos y aumentar sensiblemente su capacidad técnica y de gestión, para coadyuvar, de forma pronta y oportuna, a enfrentar la crisis desde el plano regional.

Todo parece indicar que lo realizado efectivamente en esta región en las últimas dos décadas no ha sido suficiente. Parece evidente que resulta necesario aumentar el ritmo y la calidad de las actuaciones, si se quiere sacar a Centroamérica de las condiciones de extrema vulnerabilidad social en que se encuentra. No proceder así, desconociendo ese sentido de urgencia, es apelar inmoralmente a la paciencia de los pobres en Centroamérica.

Cohesión social y seguridad ciudadana

Tatiana Beirute*

En la última década, los países latinoamericanos han realizado grandes esfuerzos por lograr avances en su desarrollo social, mostrando progresos en áreas como la educación, la esperanza de vida y la mortalidad infantil, apoyados por un quinquenio que mostró el mejor período de crecimiento económico en más de un cuarto de siglo en la región. A pesar de estos avances, América Latina hoy es una de las regiones más desiguales del mundo; las brechas en términos de riqueza y desarrollo humano son bastante amplias entre los ricos y los pobres. De la mano de esto, a pesar de la estabilidad democrática alcanzada, en los últimos años la región ha venido enfrentando cambios políticos importantes que reflejan el descontento de grandes masas de población que no ven resueltas sus principales demandas. Más aún, no se sienten representados ni escuchados por los Gobiernos de sus respectivos países.

Junto a esto, América Latina es hoy en día la región más violenta del mundo, mostrando los índices de homicidios más altos, en ausencia de conflictos armados a nivel mundial. Las ciudades latinoamericanas y sus poblaciones enfrentan cambios importantes en sus formas de vida, producto de una creciente inseguridad, tanto objetiva como subjetiva.

Es en este contexto que el presente trabajo pretende analizar la relación entre dos elementos que deben ser priorizados en las políticas públicas y en los discursos de alto nivel de las naciones latinoamericanas: la

* Licenciada en Sociología, Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

cohesión social y la inseguridad ciudadana, partiendo de la premisa de que ambos mantienen una relación dialéctica. La falta de mecanismos de fomento y construcción de cohesión social puede incidir en crear sociedades más inseguras, o al menos afectar la percepción de la sociedad en este sentido. También la inseguridad en aumento rompe el tejido social y afecta de manera directa los componentes subjetivos de la cohesión social y, de manera indirecta, sus elementos estructurales.

El análisis que se presenta a continuación muestra la existencia de algunas relaciones entre el fomento de la cohesión social y la disminución de la inseguridad ciudadana, aunque es importante hacer la salvedad que de ninguna manera pretende reducir los causantes de algunas de estas problemáticas únicamente a las dimensiones que se analizarán a continuación.

Algunas reflexiones sobre el concepto de cohesión social

La preocupación por el tema de la cohesión social en América Latina ha sido principalmente impulsada por las relaciones que la región mantiene con la Unión Europea. En 1985, en el Acta Única Europea, se llama a la necesidad de la cohesión económica y social, y el tema pasa a ser una de las prioridades del bloque europeo en 1992, cuando fue incorporado en el Tratado de Maastricht (Godoy, 2007).

En la IV Cumbre Unión Europea América Latina, realizada en Viena, en 2006, la cohesión social fue uno de los temas discutidos por los mandatarios presentes en aquella ocasión. En noviembre de 2007 se realizó, en Santiago de Chile, la XVII Cumbre Iberoamericana cuyo tema central fue la cohesión social. En esa ocasión, mediante la suscripción de la Declaración de Santiago y su Plan de Acción, los Jefes de Estado iberoamericanos se comprometieron a adoptar, aprobar y promover una serie de medidas y programas relacionados con el desarrollo, fomento y construcción de la cohesión social en los países de la región (XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2007a y b).

De esta forma, el tema de la cohesión social ha venido tomando importancia en las agendas de las cumbres UE-ALC, regionales y subregionales, así como en el discurso de los países y organismos regionales.

En 2007, en un documento preparado para la Cumbre Iberoamericana, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló que la cohesión social se refiere tanto a

la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos (CEPAL, 2007:15).

Esta definición viene a englobar diversas dimensiones de la noción de cohesión social, haciendo referencia a elementos tan fundamentales para el desarrollo de una sociedad como lo son las políticas fiscales y el desarrollo de políticas públicas más equitativas; así como también aquellos relacionados con la dimensión subjetiva de la inclusión real en una sociedad.

Es precisamente el conjunto de estas dimensiones lo que permite relacionar la cohesión social con un tema igualmente prioritario para las sociedades latinoamericanas: la inseguridad ciudadana. En el presente trabajo se analizará esta relación desde factores como la violencia y la equidad; la desconfianza y el debilitamiento del capital social; la proliferación de las armas y la tendencia a optar por la búsqueda de la justicia por las propias manos; y un análisis del crimen organizado como una nueva forma de ascenso social.

La multidimensionalidad del concepto de seguridad

En la actualidad, la noción de seguridad va más allá del tema de la defensa, de la amenaza militar y de los conflictos interestatales. La seguridad ciudadana es mundialmente reconocida como un tema de salud pública. A raíz de los nuevos retos que en este ámbito han surgido, el 28 de octubre de 2003 se realizó en México la Conferencia Especial sobre Seguridad,

en la cual los Estados del hemisferio reconocieron la presencia de nuevas amenazas, como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre éstos (Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, 2003), llamando, además, a la necesidad del multilateralismo como forma de atacar, de manera más eficiente y efectiva, estas problemáticas (Rojas Aravena, 2005).

La multidimensionalidad del tema de la seguridad es hoy una realidad cada vez más aceptada entre aquellas personas, instituciones, organizaciones y organismos cercanos a esta temática. Sin embargo, es en la manera de enfrentarla en donde se observan marcadas diferencias con resultados igualmente distintos, que van desde el tema meramente punitivo, hasta aquellos programas que buscan una mayor integralidad respecto a las soluciones.

Lo cierto es que, al igual que en el tema de la cohesión social, la seguridad, considerada como una prioridad, también pasó a ser vista como un fenómeno sumamente complejo y que debe ser tratado de forma transnacional. Ningún Estado, por poderoso que sea, puede enfrentar sus diversas manifestaciones por sí solo (Rojas Aravena, 2006). Esta apremiante conclusión llevó a que, en el año 2008, se decidiera institucionalizar una Reunión de Ministros de Seguridad Pública de la región, llevándose a cabo la primera de ellas los días 7 y 8 de octubre de 2008, y en la cual los ministros y ministras responsables de la Seguridad Pública firmaron el “Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas”, con el que se comprometieron a adoptar medidas relacionadas con la gestión de la seguridad pública; la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; la gestión de la policía; la participación ciudadana y comunitaria; la cooperación internacional; y el seguimiento a este tipo de reuniones (I Cumbre de Ministros de Seguridad Pública de las Américas, 2008).

Agenda ciudadana: percepciones

Los temas relacionados con la cohesión social y la seguridad no sólo han venido siendo prioritarios en las agendas de los Gobiernos y las autoridades de los países de la región, sino que además constituyen preocupaciones claras en la agenda ciudadana. El Informe Latinobarómetro 2008 (Corporación Latinobarómetro, 2008) muestra que las dos mayores preocupaciones de las y los ciudadanos latinoamericanos tienen que ver con la delincuencia (17%) y el desempleo (15%). Por su parte, el Barómetro Iberoamericano (Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento, 2008) menciona la inseguridad (17%), el desempleo (15%) y la corrupción (15%) como los tres problemas más graves, según la percepción ciudadana.

Al analizar la aprobación de las gestiones presidenciales respecto a temas relacionados con la seguridad y componentes esenciales de la cohesión social, como la educación, la salud y el empleo, se puede observar que a nivel regional la aprobación de las acciones de las y los presidentes latinoamericanos en estos campos no llega al 50%. Sin embargo, hay diferencias importantes entre los países que muestran grados considerables de descontento en algunas esferas.

Respecto a la calificación en la gestión presidencial en el tema de la seguridad, Paraguay, Chile, Honduras y Guatemala muestran valores muy bajos, mientras que en Panamá, Colombia y Argentina estos son muy altos. Por su parte, las acciones de los Gobiernos con menor aprobación ciudadana respecto a la corrupción son Chile, Perú, Honduras y Brasil; mientras que Panamá tiene un nivel de aprobación muy alto en este rubro.

Por otro lado, respecto a algunos indicadores sociales, Paraguay y Chile muestran niveles altos de calificación por parte de la ciudadanía en relación con la gestión presidencial en la educación; Brasil y Paraguay se destacan por sus niveles bajos en conformidad con las gestiones en el ámbito de la salud; y Nicaragua y Perú lo hacen respecto al combate al desempleo.

Cabe señalar que estos datos refieren a las calificaciones que la ciudadanía de cada país otorgó a los diferentes rubros en mayo de 2008, y que, por tanto, desde ese momento los valores podrían haber cambiado.

Además, el hecho de que se trate de percepciones respecto a las gestiones presidenciales explica que, por ejemplo, Chile se muestre como uno de los países con niveles más bajos de aprobación en temas de seguridad y corrupción, a pesar de ser uno de los países latinoamericanos con meno-

América Latina: aprobación de la gestión del Presidente en rubros específicos. Mayo 2008					
(Porcentajes)					
Presidente	Seguridad	Corrupción	Educación	Salud	Desempleo
Óscar Arias	13	14	54	52	26
Michelle Bachelet	8	7	19	16	14
Felipe Calderón	44	34	58	72	33
Hugo Chávez	19	18	61	53	26
Álvaro Colom	9	11	24	18	16
Rafael Correa	13	16	37	43	11
Nicanor Duarte	3	13	17	11	10
Leonel Fernández	25	15	53	34	16
Cristina Fernández	69	62	32	38	39
Alan García	13	8	28	16	9
Luis Inácio Lula da Silva	24	9	23	12	21
Evo Morales	22	30	53	48	22
Daniel Ortega	27	13	55	49	7
Elías Antonio Saca	31	12	73	60	14
Martín Torrijos	79	81	58	57	65
Álvaro Uribe	70	57	63	52	36
Tabaré Vázquez	26	52	54	71	50
Manuel Zelaya	8	8	62	50	11
América Latina	28	26	46	42	24

a) Las cifras de Argentina corresponden a marzo de 2008; y las de Colombia, a abril de 2008.
Fuente: CIMA. *Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2008*.

res índices de homicidios y de corrupción, de acuerdo a datos de organismos como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de Transparencia Internacional; o por el contrario, que Colombia tenga uno de los valores de aprobación más altos en el ámbito de la seguridad, a pesar de ser el país con mayor tasa de homicidios en la región.

Violencia-equidad y cohesión social

América Latina es la región más inequitativa del mundo y la más violenta también, situación que no resulta en nada casual. Numerosos estudios han mostrado que existe una relación entre violencia e inequidad, concluyendo que los mejores predictores de la violencia son los factores estructurales ligados a la inequidad (Rojas Aravena, 2008a).

Latinoamérica ha logrado importantes avances en algunos de sus indicadores sociales, aunque continúa mostrando la necesidad de mayores progresos. La región logró sacar a dos millones de personas de la pobreza entre los años 2007 y 2008. Sin embargo, aún hay 182 millones de personas pobres, de las cuales 71 se encuentran en situación de indigencia (CEPAL, 2008). Seis países de la región se encuentran en el rango calificado de países con desarrollo humano alto (Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Panamá y Brasil); y once, entre los países de desarrollo humano medio (Venezuela, Colombia, República Dominicana, Perú, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Guatemala) (PNUD, 2008). La esperanza de vida al nacer es mayor a los setenta años en todos los países de la región, con la excepción de Bolivia. Además, los avances en la erradicación del analfabetismo en la población menor a quince años han sido muy importantes (CEPAL, 2009b).

A pesar de estos progresos relacionados con la disminución de la pobreza y de las personas en condiciones sumamente precarias, las brechas entre ricos y pobres continúan siendo abismales. En todos los países de la región, el 20% de la población más rica posee más del 50% de la riqueza —con la excepción de Venezuela, en donde esta cifra fue de 48,3% en 2007—, mientras que el 20% más pobre tiene menos del 7% (CEPAL, 2009b). Las brechas en las condiciones de vida de las poblaciones al inte-

rior de los países son considerables, y aumentan aún más al diferenciarlas entre las zonas rurales y las urbanas.

El tema de la relación inequidad-violencia, como el de la cohesión social en América Latina, no sólo pasa por aquellos indicadores sociales que reflejan la situación económica desigual de las personas que les impide tener a su alcance los bienes y servicios básicos para llevar una vida digna, como los mostrados anteriormente; este tema se relaciona, a su vez, con la inclusión o exclusión de los ciudadanos y ciudadanas en otros ámbitos de la vida social y política que, en el caso latinoamericano, refleja la existencia de millones de ciudadanos de “segunda categoría”. Esta exclusión se produce por razones económicas, étnicas, etarias, de género, etc. Se trata, entonces, de personas –como los pueblos indígenas en América Latina– que, a pesar de representar un porcentaje importante de la población, especialmente en países como Bolivia, Guatemala, Ecuador y México, tienen mayores probabilidades de ser pobres, tienen menos años de educación, y, especialmente las mujeres y los niños, tienen menor acceso a servicios básicos (Banco Mundial, 2005). Se trata de ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría que sufren de discriminación por su condición económica, su origen, su edad, o su género; que consideran que en su país no existe igualdad ante la ley y que no tienen acceso a las herramientas necesarias para poder salir adelante o, al menos, satisfacer las demandas básicas de la era de la globalización y la información.

Todas estas exclusiones y diferencias, tanto objetivas como subjetivas, llevan a visualizar de mejor manera el tema de la desigualdad social en América Latina, mostrando que, en el caso de la región, es mucho más profunda que una mera diferencia económica. De ella se deriva un tejido social ampliamente fragmentado que en ocasiones se ve unido únicamente por aspectos territoriales.

Es así como no debe ser de extrañar, entonces, la presencia de “territorios de nadie” en muchos de los países latinoamericanos. Se trata de zonas regidas prácticamente por sus propias leyes, altamente violentas y en donde la única presencia del Gobierno nacional se manifiesta en la forma policíaca con prácticas ligadas a la mano dura.

Se trata también de grandes grupos de poblaciones, como los jóvenes, que ven frustrados sus intentos de adquirir todos aquellos productos que le son exigidos por una sociedad de consumo, pero que en realidad

Cohesión social y seguridad ciudadana

pueden ser costeados únicamente por unos pocos. Tiene que ver también con todas aquellas personas cuya esperanza de una movilidad social ascendente nunca se cristaliza, pues con el aumento de las brechas socioeconómicas esta movilidad es prácticamente imposible en la región.

Es esta desigualdad relacionada con la ausencia de cohesión social y con una alta exclusión la que permite comprender, en parte, las altas tasas de homicidio, de victimización y de percepción de inseguridad en la región.

América Latina: algunos indicadores de seguridad					
(Porcentajes)					
País	Cuan justa es la distribución de la riqueza 2007	Los pobres son las personas más discriminadas 2008	Igualdad ante la ley 2008	Igualdad de oportunidades sin importar origen 2007	Usuarios de Internet (c/ 100 hab) 2007
Argentina	10	37	19	34	24
Bolivia	30	25	25	45	2
Brasil	13	34	29	34	26
Chile	10	36	25	28	34
Colombia	17	30	34	35	26
Costa Rica	29	28	44	54	34
Ecuador	22	25	26	29	12 a)
El Salvador	26	18	31	38	10 a)
Guatemala	23	26	34	32	10 a)
Honduras	20	32	33	41	5 a)
México	24	34	31	45	22
Nicaragua	28	29	37	51	3 a)
Panamá	18	23	34	47	16
Paraguay	6	40	18	34	5
Perú	8	40	15	33	27
R. Dominicana	25	31	30	39	17
Uruguay	19	33	53	50	29
Venezuela	55	35	38	64	21
Latinoamérica	21	31	30	41	18

a) Cifras corresponden a 2006.

Fuente: Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2008 y 2007*. En: www.latinobarometro.org; Banco Mundial. *World Development Indicators. Quick Query*. 2008. En: www.worldbank.org

América Latina: algunos indicadores de seguridad			
País	Tasa de mortalidad por homicidio 2000-2004 (100 mil hab)	Porcentaje de personas que consideran que vivir en el país es cada día más seguro 2007	% Población víctima de un delito 2008
Argentina	6,8	2	39
Bolivia	-	11	33
Brasil	31,7	6	40
Chile	5,3	5	31
Colombia	79,7	18	29
Costa Rica	6,5	5	33
Ecuador	16,2	7	33
El Salvador	45,6	8	36
Guatemala	24,0	11	31
Honduras	-	7	36
México	11,4	21	28
Nicaragua	15,1	10	42
Panamá	13,5	6	12
Paraguay	20,7	4	30
Perú	3,0	7	37
R. Dominicana	9,8	19	25
Uruguay	5,0	9	28
Venezuela	34,5	15	53
Latinoamérica	25,4	9	33

Fuente: OPS. *Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos. 2007*. En: www.paho.org; Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2008 y 2007*. En: www.latinobarometro.org

Desconfianza y debilidad del capital social: algunas consecuencias

Las debilidades en los mecanismos tanto instituidos como subjetivos que buscan fomentar la cohesión social tienen como consecuencia la ausencia de capital social y, por el contrario, el aumento de medidas y soluciones a los problemas con un tinte más individualista.

La confianza interpersonal entre los ciudadanos y ciudadanas de los países latinoamericanos es muy baja; alcanzó sólo un 17% en 2007 (Corporación Latinobarómetro, 2007). Los altos niveles de desconfianza llevan a que en las sociedades latinoamericanas se encuentren grandes déficits de capital social. Este capital es fundamental en el desarrollo real de las sociedades, al promover el desarrollo con equidad e inclusión, con soluciones y acciones desde los mismos grupos afectados; es decir, convirtiendo en actores activos a estos ciudadanos de segunda categoría. Además, promueve las acciones colectivas basadas en valores como la solidaridad y la confianza, volviendo más efectivas y sustentables las medidas y acciones que se vayan adoptando.

Los grandes déficits en la confianza, las debilidades en el capital social y el marcado individualismo de nuestra sociedad se traducen, en el ámbito de la seguridad, en una tendencia a ceder derechos y aspectos fundamentales para la calidad de vida de las personas, así como también en apoyar medidas represivas y de mano dura a los problemas de la inseguridad. En este sentido se observan dos aspectos importantes. Por un lado, tenemos los componentes subjetivos. Las personas con una alta percepción de la inseguridad tienden a preferir ceder muchos de los aspectos que les permiten una mejor calidad de vida, con el objetivo de tener una mayor seguridad. Es así que vemos constantemente cómo las personas optan por viviendas que son cada vez más parecidas a fortalezas, “alejándose” de esa sensación de peligro que los aqueja a diario, incrementando día a día la suma invertida por las familias latinoamericanas en seguridad.

Estos costos se suman a aquellos que los Estados invierten por motivo de control de la violencia, relacionados tanto con los gastos en los sistemas policiales, judiciales y la provisión de servicios sociales, como también con costos más indirectos que incluyen aspectos como la pérdida de la productividad, y de la calidad (Buvinic, 2008). De acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en América Latina los costos relacionados con la violencia representan alrededor del 12% del PIB anualmente, cifra mayor que el gasto en salud y educación (Reguillo, 2008).

Cabe señalar que este encierro en fortalezas vuelve invisible también el tratamiento de otro tipo de violencia muy importante: la violencia doméstica. La sensación de priorizar una inseguridad externa hace que se

deje de lado el hecho de que muchas personas, en especial mujeres, niños, niñas y adultos mayores, viven su mayor inseguridad dentro de sus propios hogares. Poblaciones que ya, de todas formas, sufren altos grados de exclusión en sus sociedades quedan al amparo de una violencia que, en muchos casos, no es considerada como tal, o es dejada de lado, obviando que ésta tiene también serias consecuencias no sólo a nivel individual. Por ejemplo, el abuso afecta el rendimiento de los niños en el colegio, situación que lleva a afectar su productividad futura y, por tanto, la rentabilidad de la inversión del Estado en educación. En el caso de las mujeres, diversos estudios han mostrado que aquellas que sufren de violencia doméstica tienen menores niveles de productividad en sus lugares de trabajo, lo que en un nivel más macro se traduce en una pérdida directa para la producción nacional (Buvinic, 2008).

Este autoencarcelamiento tiene consecuencias importantes en el desarrollo de un sentido de comunidad, en el fortalecimiento del capital social, y en la consolidación de valores como la solidaridad, todos ellos importantes para la dimensión subjetiva de la cohesión social. La percepción de inseguridad lleva a imaginar un enemigo externo, ante el cual siempre hay que estar preparado; situación que lleva a imaginar la relación entre libertades y seguridad como un binomio en el cual sólo una opción es viable, y de ahí que se tienda a priorizar la seguridad sobre la libertad.

Como se señaló anteriormente, estas altas sensaciones de inseguridad, sumadas a la ausencia de sentimientos de comunidad y solidaridad, llevan también al apoyo de medidas punitivas y de mano dura, optando por una simplificación de la problemática. Es aquí donde todos aquellos componentes estructurales relacionados con la inequidad y la falta de oportunidades se dejan por fuera, y se prioriza una demanda por castigos severos y una eliminación de la problemática por medio de mayor legislación penal, más cárceles y menos tolerancia.

Cabe señalar que la priorización de este tipo de medidas se observa tanto a nivel gubernamental como societal. En general, los países latinoamericanos han optado por respuestas a la seguridad que privilegian el enfoque convencional del problema de la inseguridad ciudadana, planteando como eje central el endurecimiento de las medidas de control, poniendo un énfasis en la represión por encima de la prevención (Vargas y García, 2008).

Eso no sólo es en muchos casos violatorio de los derechos humanos, sino que olvida que en el problema de la inseguridad tienen también una fuerte responsabilidad las sociedades, sus políticas sociales, sus mecanismos de inclusión, o la ausencia de estos, y sus fuertes inequidades. Se deja de lado, entonces, que la delincuencia tiene una fuerte relación con estos aspectos y, como señala Reguillo, las personas inmersas en actos delictivos pierden ante los ojos de la sociedad su condición de seres humanos y se convierten en la evidencia contundente e irrefutable del mal (Reguillo, 1998), olvidando que se trata también de seres humanos, y llevando a que se considere como solución más efectiva su eliminación o su castigo, sin importar si se está atentando contra sus derechos fundamentales. Esto lleva además a la estigmatización de grupos y al desarrollo de sentimientos como el de la xenofobia.

Un ejemplo de esto tiene que ver con el tema de las llamadas maras en Centroamérica. No puede obviarse que existe una ruta crítica que lleva a muchos jóvenes centroamericanos a ingresar a estas pandillas. El caso de las maras demuestra claramente el vínculo: falta de oportunidades – sociedades resquebrajadas – ausencia de cohesión social y violencia. Las investigaciones sobre la temática han concluido que las acciones de estos grupos son su respuesta a las necesidades y dinámicas que encuentran por vivir en situación de exclusión social –reflejándose en el poco acceso a la educación y al trabajo digno, por ejemplo–, construyendo su identidad social en torno a su pertenencia a alguna de estas pandillas y utilizando la violencia como un instrumento de comunicación (Solís, 2007).

Las armas y la justicia por las propias manos

La proliferación de armas constituye una amenaza constante a nivel internacional. Algunas estimaciones señalan que el 75% de las armas en el mundo se encuentra fuera de las manos del Estado. El tráfico de armas, en el caso de América Latina, es una seria amenaza a la seguridad regional. Diez de las trece ciudades con mayores tasas de homicidio por armas de fuego en el mundo son latinoamericanas y caribeñas (Sáenz, 2007).

Además de haberse convertido en un negocio altamente lucrativo, y de tener una fuerte relación con diversos grupos de crimen organizado, en un nivel microsocia l la proliferación de armas en las poblaciones latinoamericanas puede explicarse también por su relación con el tema de la desconfianza, mencionado anteriormente, y con la incapacidad estatal de responder a las demandas de las poblaciones, especialmente en el tema de la inseguridad.

Se puede señalar que los Estados latinoamericanos han perdido el monopolio de la fuerza. Cada vez es más común escuchar denuncias de corrupción y presencia del crimen organizado en instituciones clave, como la policía y los diversos organismos de justicia. Asimismo, la sensación de una alta vulnerabilidad a ser víctima de un acto delictivo junto a la de una ineficiencia de la protección estatal han desarrollado un fuerte auge de las empresas de seguridad privada, que no sólo involucra un componente socioeconómico al tema de la seguridad –pues sólo quien pueda costear estos servicios, podrá “vivir seguro”–, sino que, además, la falta de control y el desvío de armas desde muchos de estos grupos hacia la ilegalidad ha sido nombrado como uno de los desafíos a los que se enfrentan muchos de los países latinoamericanos respecto a la proliferación de armas.

Asimismo, la falta de acceso a la justicia potencia la búsqueda de formas alternativas considerablemente violentas. Esto, sumado a una alta percepción de inseguridad, junto con una ausencia de elementos subjetivos relacionados con la cohesión social, como la desconfianza, el individualismo y el apoyo a la mano dura, llevan a tomar medidas como su autoseguridad (tendencia cada vez más frecuente de la población), en este caso mediante la portación de armas, tomando la justicia por sus propias manos. Es así que cada vez es más frecuente escuchar de casos en los que las víctimas se convierten en victimarios.

Esto también puede ser observado en el aumento de los linchamientos, los cuales han venido ocurriendo en diferentes países de América Latina. De acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, la aparición cada vez más constante de este tipo de acciones puede verse alentada por las debilidades de las instituciones de justicia, sumadas, en ocasiones, a acciones tardías por parte de los agentes (Rojas Aravena, 2008a).

El crimen organizado: una nueva forma de ascenso social

Un último elemento a resaltar tiene que ver con el crimen organizado. Nos encontramos con un panorama de sociedades fraccionadas, individualizadas, altamente desiguales y, en síntesis, muy poco cohesionadas, que muestran, además, fuertes debilidades estatales y que llevan a –y son producto, a su vez– del incremento de diversas manifestaciones de inseguridad que amenazan la gobernabilidad democrática, el desarrollo humano y la calidad de vida de las y los latinoamericanos.

El crimen organizado se caracteriza por su grado de estructuración y configuración en un sistema complejo, y su relación con aspectos socioeconómicos como la pobreza –en la medida en que se nutre de ella y a su vez la intensifica– (Solís y Rojas Aravena, 2008). Es precisamente por estas características que el crimen organizado podría ser visto como una institucionalización de las tendencias de ilegalidad, lucro, delictividad y violencia que trae consigo el panorama descrito anteriormente.

En este sentido es importante resaltar dos aspectos fundamentales. Por un lado, la opción que representa el formar parte de un grupo de crimen organizado, aunque sea en uno de sus escaños más bajos, se ha convertido en una opción para muchas poblaciones de los países latinoamericanos altamente excluidas. Las y los ciudadanos no se sienten parte de esa nación que no los representa y no ven resueltas sus problemáticas por los Estados en los que se encuentran. La búsqueda de formas alternativas de poder “pertenecer” o satisfacer las demandas de estas sociedades comienza a ser cada vez más frecuente por parte de muchas personas, y es así como el formar parte de alguno de estos grupo delictivos resulta no sólo viable, sino que, además, mucho más rentable que continuar perteneciendo al mundo de exclusión y olvido en el que se desarrollan millones de latinoamericanos; situación que se ve facilitada por los cambios en las normas de convivencia de las sociedades actuales, mucho más ligadas al consumo, la desconfianza y el individualismo, y más alejadas de la búsqueda colectiva de alternativas, soluciones y acciones.

Esto podría explicar, por ejemplo, que en el caso del narcotráfico el proceso ha ido involucrando cada vez más a las poblaciones locales en alguna de las etapas de las actividades ilícitas (Sáenz, 2007). Esta situación

se vuelve aún más preocupante si se toma en cuenta que, en el caso de los jóvenes, la falta de oportunidades dentro de la legalidad con miras a desarrollar su futuro ha provocado que su reclutamiento para el trasiego de drogas sea una de las estrategias de batallas de grupos de narcotráfico como los carteles de México (Reguillo, 2008).

El crimen organizado vendría a representar, entonces, una manera de convertirse en ciudadanos de primera categoría, al menos en los niveles económico y social. Un segundo aspecto importante tiene que ver con la relación corrupción-crimen organizado que tiende a aumentar las problemáticas anteriormente descritas. La corrupción es factor primordial de la erosión del imperio de la ley y de un tratamiento discriminatorio entre el conjunto de los ciudadanos (Rojas Aravena, 2008b), que aumenta problemáticas como las diferencias en la igualdad ante la ley, la efectividad de las instituciones estatales, y la efectividad del orden público; en general todos aspectos fundamentales para la cohesión social y la seguridad.

Esta relación crimen organizado-corrupción se evidencia cada vez más en las naciones latinoamericanas. A modo de ejemplo, en el caso de Costa Rica se han venido presentando casos en los cuales se vincula a policías con grupos de crimen organizado, dificultando aún más su combate. En marzo de 2009 fueron robados 320 kilos de cocaína que habían sido previamente decomisados y se encontraban guardados en los Tribunales de Justicia de la Zona Sur costarricense, esperando a ser trasladados a la capital, donde sería puesta en manos de las oficinas centrales del Ministerio Público. De acuerdo a investigaciones del Organismo de Investigación Judicial (ÓIJ), forman parte del grupo que robó la droga dos agentes de la Fuerza Pública costarricense y un guarda de seguridad del Poder Judicial. La cada vez más frecuente aparición de estos casos se explica, además, por la falta de recursos económicos de la policía y de los órganos e instituciones vinculadas al tema, así como también por la falta de herramientas legales; aspectos que aumentan la brecha entre la logística y la capacidad de reacción de los grupos de crimen organizado respecto a la Policía.

Las sociedades latinoamericanas, por tanto, están frente a un gran desafío relacionado con una crisis de legitimidad de las formas tradicionales de convivencia, organización e institucionalidad.

Reflexiones finales

La seguridad ciudadana y la cohesión social representan dos temas relativamente novedosos en la región. Los cambios producidos por el proceso de globalización en los últimos años han provocado que las nociones que se manejaban respecto a la seguridad y el desarrollo social en general disten mucho de lo que hace dos décadas se discutía. La pluralidad de las naciones, el desarrollo de numerosas innovaciones, la interdependencia de los países y la transnacionalidad de los fenómenos han vuelto más complejos los debates en torno a cómo construir sociedades más inclusivas, más seguras y cohesionadas.

No cabe duda de que, en términos de seguridad y cohesión social, en América Latina el camino es largo y difícil. El perfeccionamiento y los rápidos avances de las técnicas y manifestaciones de las acciones de los grupos delictivos, y sus consecuencias sobre las normas tradicionales de convivencia y desarrollo social, hacen que el panorama sea muy complejo. Del mismo modo, las fragmentaciones estructurales y subjetivas que caracterizan a muchas de las sociedades latinoamericanas tienen efectos directos en el desarrollo armónico y pacífico de los países de la región.

Es por esto que las soluciones y acciones que se desarrollen en torno a estos temas deben forzosamente tomar en cuenta los diversos factores involucrados. Es necesario que se deje de considerar que problemáticas como la de la inseguridad tienen un componente externo que deja “libre de culpa” a gran parte de la población. Tan importante es que los Estados reivindiquen su obligación de proveer a sus poblaciones de ese bien público que es la seguridad, como que sus poblaciones se apropien del problema comprendiendo que sus acciones tienen también un efecto.

Para ello, el trabajo desde todos los niveles es sumamente necesario. Los Estados deben proveer a sus ciudadanos y ciudadanas de las herramientas necesarias para que estos logren empoderarse, desarrollen y fortalezcan su capital social. Para esto se requiere, además, que las políticas selectivas desarrolladas en torno a diversos temas sociales tengan una buena coordinación entre ellas y tomen en cuenta el fuerte vínculo que hay entre unas y otras.

Los mandatarios y mandatarias de la región deben continuar manejando entre las prioridades de sus agendas nacionales e internacionales el tema de la seguridad y la cohesión social, pero los compromisos adquiridos en este marco deben poder cristalizarse en acciones concretas, en políticas que busquen fomentar la construcción de sociedades más inclusivas, más integradas, con un pacto social establecido que respete y tome en cuenta los cambios, las exigencias y las pluralidades producidas por la globalización.

Se requiere del desarrollo de políticas públicas que puedan mejorar la calidad de vida de la inmensa mayoría de los habitantes de la región, con acciones tanto macrosociales, fundamentales, promovidas por los Estados, como también con cambios, acciones y mecanismos microsociales.

Para enfrentar los nuevos retos, los países latinoamericanos no sólo deben preparar a sus poblaciones para defenderse de los nuevos desafíos, sino que además se debe buscar construir, en conjunto, un nuevo imaginario del bien colectivo que reivindique aquellos valores sociales que unen a las naciones y las hacen funcionar de forma más inclusiva, que busque transformar, de forma conjunta, las estructuras institucionalizadas de exclusión que han imperado en la región y que en la actualidad no sólo atentan contra la seguridad de las personas, sino también contra la estabilidad política que tanto le ha costado alcanzar a la región.

El vínculo entre seguridad y cohesión social permite comprender la forma en que la ausencia de un proyecto de desarrollo colectivo y equitativo en las sociedades latinoamericanas lleva a serias consecuencias. La búsqueda tradicional de políticas restrictivas y unidimensionales no ha logrado cambios importantes en la estructura desigual e insegura que caracteriza a las sociedades latinoamericanas; de ahí la importancia de generar conocimiento y acciones que tomen en cuenta la complejidad, pluralidad e interconexión de las sociedades actuales. A partir de allí se podrán desarrollar políticas no tradicionales, de nuevo orden que incorporen, con un sentido integral y congruente, las políticas públicas en materias económicas, sociales y de desigualdad, con un sentido político de profundización democrática.

Políticas públicas y cohesión social. La política fiscal en Costa Rica

Guillermo Zúñiga*

Es un verdadero gusto poder participar en esta actividad, en el marco del Congreso de FLACSO, en su cumpleaños número cincuenta. Expreso mi felicitación a FLACSO por este aniversario, augurándole muchos años más de fructífera labor en beneficio del desarrollo de nuestros pueblos. Siempre es refrescante dejar por unos momentos el diario y complejo quehacer de la acción política para exponerse a compartir la visión y experiencias adquiridas. Y si vamos a hablar de políticas públicas, permítanme empezar por discutir el ámbito de acción de la política económica.

La tarea del Estado en la economía

La economía de mercado es quizá el invento más eficiente que el hombre ha construido, a través de la historia, para producir riqueza, pero no necesariamente para repartirla. Más aún, la economía de mercado, que tiene su lógica para acumular el capital en ese proceso de crecer y crear riqueza, sacrifica enormes espacios de la sociedad, de la economía, de los recursos, incluido el ser humano, con tal de acumularla. Y frente a esa realidad, quienes no creemos en el darwinismo social tenemos que comprender la necesidad de la participación activa del Estado en la economía, precisamente

* Licenciado en Economía, Universidad de Costa Rica, y máster en Economía, Universidad Nacional.

reorientando buena parte de los excedentes económicos que, como un todo, la economía está generando.

La globalización del comercio puede ser vista por algunos como una potencial amenaza a los países de la región, por el efecto de la profundización de la competencia comercial internacional, pero también hay que verla como una extraordinaria oportunidad para poder diseñar esquemas de inversión y esquemas productivos estratégicos, con profundo impacto en el crecimiento.

Para poder competir con eficiencia y con éxito en esta nueva realidad, los países deben procurar incrementar la competitividad sistémica, porque es la única forma a través de la cual se pueden captar excedentes genuinos y legítimos en este nuevo tinglado.

Es ahí, además, donde surge con toda claridad la necesidad de la intervención estatal, promoviendo las condiciones que internamente en la sociedad sean posibles para desarrollar genuinamente la competitividad sistémica. Esta competitividad pasa inevitablemente por mejorar las condiciones sociales, en particular de los grupos más vulnerables de la población.

Y ahí se empieza a marcar, por decirlo así, un primer elemento de la forma como se interpreta la tarea que tiene el Estado con respecto a la economía, y se requiere entonces responder a las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la tarea del Estado en la economía? ¿Cuál es la perspectiva estratégica que un Estado determina en su accionar sobre la actividad económica? ¿Cuál es el papel que debe cumplir con la política productiva, la política monetaria, la política social, o con la política fiscal? En fin, ¿cuál es el campo de acción de la política económica?

Frente a las deficiencias de la economía de mercado, el Estado tiene que participar precisamente corrigiendo los espacios del egoísmo benevolente del cual hablaba Adam Smith en su libro *La Teoría de los Sentimientos Morales* (Smith, 1976), señalando que el egoísmo de cada uno se convierte en un egoísmo benevolente que se expresa a través del mercado. Entonces el Estado tiene que participar, porque ese *egoísmo benevolente* no logra rendir los beneficios generalizados que se esperan. El momento histórico es propicio para la acción del Estado, en un contexto y entorno determinados por la mundialización del comercio y las finanzas, donde

las mercancías y los capitales tienden a movilizarse con más libertad, no así, de la misma forma, la fuerza de trabajo. Y al Estado le toca participar en ese mundo. El Estado y las economías pequeñas, abiertas, débiles, frágiles tienen que competir en ese mundo globalizado que imponen la competencia mercantil a escala internacional y la competencia de los circuitos financieros internacionales.

La política económica del Estado debe atender al menos cuatro grandes áreas de acción¹:

- 1 gestión sobre la moneda
- 2 gestión sobre la fuerza de trabajo
- 3 gestión sobre la formación de capital físico
- 4 gestión sobre el medio ambiente

La gestión sobre la moneda se asocia con los temas normalmente conocidos, como la estabilidad, valga decir, la política sobre la inflación, los tipos de cambio y las tasas de interés. Es lo que normalmente se llama la política monetaria (antiinflacionaria) y la política cambiaria; regula el espacio del sector financiero, la supervisión bancaria, el desarrollo de los mercados de capitales y de deuda. En fin, es el ámbito de acción de las políticas de los bancos centrales.

La gestión sobre la fuerza de trabajo se relaciona con las condiciones generales de la reproducción de la población. Es un concepto que incluye la reproducción física, junto con la fecundidad en el campo del espíritu, valga decir, en el ámbito de los valores y la cultura. No podemos pensar en la reproducción únicamente desde el punto de vista biológico, sino del ser humano con una visión integral. Esto incluye lo que se ha dado en llamar, a mi modo de ver en forma equivocada, política social y, por extensión, la política cultural de una nación. Hacer estas diferencias es un error desde el punto de vista conceptual, aunque por razones operativas esas diferencias se manejan y a veces operan.

1 La forma de aproximar el tema, no así el contenido, está inspirada en Suzanne de Brunhoff. *Estado y Capital* (1976).

En mi criterio, la segmentación de políticas da al traste con la integridad del manejo requerido y con la integridad con que debe entenderse la política económica. En otras palabras, una buena política de gestión sobre la fuerza de trabajo no sólo permite el “desarrollo social”, sino que genera condiciones de competitividad enorme a los países, como lo veremos posteriormente.

Aquí estamos hablando de la política de salarios de un país, fuente directa para la reproducción biológica. Al mismo tiempo, sin embargo, se deben adicionar esfuerzos por mejorar la calidad de la educación, el acceso a servicios médicos, a programas de construcción de viviendas de bajo costo, y me atrevo a incluir todo el espacio que se abre para la diversión y el esparcimiento cultural. El ser humano no es sólo un factor productivo, sino además un ser con valores, ética y sentimientos que sobrepasan sus tareas productivas y reproductivas. Gracias a nuestro trabajo, las sociedades se mantienen, acumulan riqueza, provocan crecimiento y se vuelven competitivas. Pero lo que debe entenderse es la unidad indisoluble entre ser humano productivo y ser humano hombre, “hecho a imagen y semejanza de Dios”, tal y como nos enseñaron hace muchos años durante nuestra infancia.

Tampoco debe olvidarse que una fuerza de trabajo que se reproduce plenamente es una fuerza de trabajo productiva, competitiva, eficiente, capaz de generar condiciones para la mejora de la competitividad sistémica de la sociedad. Pero eso no es suficiente, reducirla a aquello que convierte al ser en un simple factor de producción.

La gestión sobre la formación de capital físico es una tarea ineludible del Estado. Hay actividades de inversión que si el Estado no las hace, nadie más las hace. En algunos casos, esas tareas deben depender directamente de la “propiedad” estatal; en otros casos, no. Las tendencias recientes nos muestran que es factible, e inclusive deseable, que se den todos los tipos de programas de inversión público-privado que faciliten la formación de infraestructura requerida por nuestros países en vías de desarrollo, para mejorar la competitividad sistémica y aprovechar las oportunidades que representan los tratados de libre comercio.

Si no se mejoran las condiciones de la inversión requeridas, seguiremos siendo países con costos de producción elevados y, por tanto, perdedores

en el contexto del comercio internacional. Dinero para carreteras, puertos, aeropuertos, escuelas, hospitales, servicios eléctricos, de telecomunicaciones es imprescindible para obras necesarias y urgentes. Los países tienen que escoger si lo hacen por medio de inversión pública directa o si lo quieren compartir con la iniciativa privada. Al final no importa quién dé el servicio. Lo importante es que exista y que la población tenga los medios para acceder a esos servicios. Si lo da la iniciativa privada y hace ganancias por brindar esos servicios, entonces que pague los impuestos correspondientes. Y por otro lado, le corresponde al Estado generar las rentas que garanticen a las y los ciudadanos acceder a esos servicios. El peor de los escenarios es pensar que sólo el Estado debe hacer estas inversiones, no tenga los recursos para hacerlas y, en consecuencia, el país pierda competitividad. Algunas veces esas visiones responden a intereses de fuertes sindicatos o actores sociales que no quieren perder privilegios, o quienes ven en estas iniciativas amenazas a situaciones de ventaja ya consolidadas.

La gestión sobre el medio ambiente es un tema que a mí me resulta más complejo y en el cual no me adentraré mucho. Sin embargo, es importante señalar que el Estado debe tener este tema como uno de los aspectos medulares de cualquier política económica, y me resulta obvio que ésta es una tarea que involucra a todos los Estados del planeta. Las amenazas reales que se vislumbran para el mundo han sido ampliamente difundidas por expertos de diferentes países. Y no es un país, por grande que sea, el que pueda corregir esos desaciertos. Afortunadamente, se empieza a reconocer la importancia de este tema, y se le empieza a reconocer, en términos económicos, a países que impulsan políticas amistosas con la naturaleza. Hay que tener presente que no son los mecanismos de mercado los que nos van a permitir enfrentar esta seria amenaza. El trabajo concertado entre naciones sobre el ambiente es más que imperativo.

Vengo de un país que ha hecho de su relación armónica con la naturaleza una razón de ser, una forma de vida. Inclusive, esa política también se nos ha reconocido y retribuido. Inclusive, nos permite vender un turismo ecológicamente amigable de enormes réditos económicos. Pero tengo la convicción de que eso no es suficiente. Además, como Ministro de

Hacienda debo llamar la atención sobre las contingencias fiscales que significa no vivir en armonía con la naturaleza. Me refiero a las inundaciones, los deslizamientos, los destrozos que se generan en las comunidades por efecto de las fuertes corrientes en los cauces de los ríos, los cuales arrastran la basura que se les ha tirado de forma irresponsable y con altos costos de recuperación, que en muchos casos se cargan al presupuesto.

En todo caso, la política económica entendida de esta manera integral, con comprensión de lo social, de lo ambiental, de lo cultural, de la inversión pública, etc., permite avanzar en la mejora de las condiciones de la competitividad. Sin duda, esta comprensión de que los diversos ámbitos del quehacer humano se entrelazan permitirá, además, crear muchos trabajos, bien remunerados, y una mejora en la reducción de la pobreza.

Avanzar en la mejora competitiva obliga, por otra parte, a revisar temas como el ambiente de competencia interno, el clima de inversión, los aspectos regulativos, la calidad de la educación, las facilidades de comercio, de transportes y logística, el control de la corrupción, la capacidad de innovación nacional, el ambiente financiero, el acceso a la energía, las condiciones del mercado laboral y el ambiente macroeconómico (Banco Mundial, 2006). Deben adicionarse a esta lista temas de seguridad, tanto seguridad jurídica, que haga respetar los contratos, como seguridad ciudadana, que abarate en forma social esos costos; asimismo, la garantía de acceso a los servicios de medicina y a programas de construcción de vivienda de bajo costo. Además, se debe generar acceso al crédito oportuno a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Conviene, a esta altura de la presentación, hacer un alto para reseñar un aspecto que trata un reciente estudio publicado por el Fondo Monetario Internacional (IMF, 2007), la semana pasada, en Washington, con ocasión de la Asamblea Anual de Gobernadores del Fondo y del Banco Mundial. En lo que concierne al tema de la globalización y la desigualdad, con datos observados para las últimas dos décadas se concluye que el cambio tecnológico, o más bien el progreso tecnológico, ha tenido un impacto mayor en la desigualdad entre los países.

El análisis encuentra que el incremento en la globalización comercial y en la globalización financiera ha tenido efectos separadamente identificables

y efectos opuestos sobre la distribución del ingreso. La liberalización comercial y el crecimiento de las exportaciones se asocian a menores desigualdades en los ingresos, mientras que el aumento de la apertura financiera se asocia con desigualdades mayores. Sin embargo, la contribución de estos factores combinados para aumentar la desigualdad ha sido mucho menor que el cambio tecnológico, especialmente en los países en desarrollo (IMF, 2007: 136).

Y más adelante apunta:

El impacto en la desigualdad por la apertura financiera –sentida especialmente por la inversión directa extranjera– y el progreso tecnológico parecen estar operando a través de canales similares, premiando a las habilidades más altas, más que limitando las oportunidades económicas para avanzar. Consistente con esto, el incremento en el acceso a la educación se asocia con mejoras en la distribución de los ingresos, como promedio (IMF, 2007: 136)².

Podría resumir indicando que la globalización comercial, la mejora en competitividad, la inversión en ciencia y tecnología y la mejora en la educación y el bienestar social constituyen el corazón de la política económica.

Estas opiniones sirven para confirmar mi posición sobre la necesidad de mantener la integralidad de la política económica como un solo concepto que abarca múltiples áreas, incluyendo “lo social”. Muchas veces he dicho que la mejor política social es una buena política económica.

La política fiscal integral

Pues bien, todas estas iniciativas cuestan dinero. Y ahí es donde aparece el tema de las finanzas públicas. ¿Qué le corresponde hacer a un Ministro de Hacienda?

La política fiscal cumple múltiples tareas en una economía, de las cuales, en esta oportunidad, conviene destacar dos elementos. Por una parte,

2 Esta es una traducción libre, de mi parte.

la política fiscal es corresponsable, junto con la política monetaria, de la estabilidad macroeconómica de un país, y éste es un tema importante a recuperar en tanto la estabilidad macroeconómica tiene que ver con aspectos como la inflación, las tasas de interés y los tipos de cambio, entre otros. Todos estos factores se relacionan directamente con la vida de las personas, guardando a la vez relación con el cálculo económico de las empresas y con las decisiones de inversión.

Por otro lado, a la política hacendaria también le corresponde la tarea de buscar los recursos para que el Estado pueda fortalecer los programas prioritarios en el campo del desarrollo económico y social. Desde luego, esto parte de una visión que entiende que la participación activa de un Estado estratégico y eficiente es indispensable para procurar ese ámbito. El Estado debe, además, promover el desarrollo de la competitividad sistémica del país, complementando aquellas áreas en que la iniciativa privada no está dispuesta a invertir. En este sentido me parece importante reiterar que el Estado debe invertir en infraestructura, en educación, en seguridad ciudadana, en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, en los programas sociales de lucha contra la pobreza y en el desarrollo de la cultura.

En otras palabras, un Ministro de Hacienda se encuentra frente a ese dilema: ¿cuánto de estabilidad macroeconómica es la que quiere impulsar y cuánto de desarrollo económico y desarrollo social puede fomentar, qué tiene que impulsar, o qué puede promover? La historia de nuestros países es rica en esas experiencias.

En algunos momentos hay una tendencia a privilegiar, en la política fiscal, las tareas de estabilización, independientemente de los resultados que pueda tener eso en el conjunto de la economía y de su impacto en la sociedad. Y algunas veces, en la tentación, se vuelve a impulsar el gasto público, independientemente de la forma en que el mismo se esté financiando, factor que en el mediano plazo, y a veces en el corto, puede llevar a implicaciones lamentables que luego costará mucho corregir.

Ya nadie pone en duda la importancia de tener manejo ordenado de la hacienda pública; al final del día, si nos excedemos en gasto y en endeudamiento, eso se paga de alguna forma.

La experiencia reciente en Costa Rica

De tal forma que, desde el arranque de la presente Administración, en mayo de 2006, el Ministerio de Hacienda ha tenido una misión muy clara, encomendada por el Presidente Arias: la de buscar las condiciones que permitan cumplir al Estado con ese papel estratégico. Por tanto, nos hemos puesto a trabajar en ese objetivo, procurando una mayor diligencia en el cobro de impuestos, priorizando en ciertas áreas del gasto sin crear presiones presupuestarias insostenibles, impulsando una política de endeudamiento con un criterio de sostenibilidad, y proponiendo un programa de fortalecimiento para la hacienda pública que haga posible nuestras aspiraciones de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Esas acciones anteriores se han traducido en los siguientes resultados:

- a. Los ingresos del Gobierno: Los ingresos del Gobierno central crecieron en el año 2006 un 24% en relación con los obtenidos durante el año 2005. Si medimos los resultados acumulados de enero a septiembre en este año 2007 respecto al mismo periodo del año anterior, el crecimiento de los impuestos es cercano a un 30% adicional. Además, los ingresos totales del Gobierno en relación con el PIB se incrementaron de 13,85% en 2005 a un 14,47% en el año 2006, y estaremos llegando al cierre de este año 2007 a una suma cercana al 15% del PIB. Todo esto es resultado de las políticas ejecutadas en el área del cobro de impuestos y al esfuerzo por reducir la evasión, iniciados el año anterior, pues no se ha aprobado por la Asamblea Legislativa ninguna iniciativa de ley con nuevos impuestos.
- b. Niveles de gasto y asignación en áreas prioritarias: El presupuesto de la República que se aprobó para el año 2007, o sea, el que estamos ejecutando, refleja el esfuerzo del Gobierno por llevar más recursos a las áreas prioritarias para el desarrollo nacional. En dicho presupuesto se incrementaron los recursos otorgados al CONAVI y a las 81 Municipalidades, cumpliendo con lo establecido en la Ley 8 114, con el objeto de brindar mantenimiento a las carreteras nacionales y a los caminos municipales. Se otorgaron recursos para incrementar la

cobertura del programa *Avancemos*, un programa de transferencias condicionadas para que los muchachos no tengan que abandonar los colegios por razones económicas, y que tiene como propósito final el universalizar la educación secundaria. Se presupuestó la creación de nuevas plazas de policías, tanto en Seguridad Pública como en el Ministerio de Justicia. Los recursos asignados al Ministerio de Educación Pública crecieron un 26,2% en relación con el año 2006, así como los recursos asignados al Patronato Nacional de la Infancia que crecieron un 60% en relación con el año 2006. Además, se incluyeron los recursos necesarios para hacer sostenible el aumento del 100% en las pensiones del régimen no contributivo, cubriendo a más de 72 000 adultos mayores, posiblemente de los estratos más bajos. No obstante, el presupuesto aprobado apenas creció un 6,5% en relación con el presupuesto del año anterior, cifra menor a la inflación proyectada para este año. Manteniéndonos dentro del gasto general aprobado por la Asamblea Legislativa, durante el 2007 hemos dado más recursos a las pensiones del régimen no contributivo, empezamos a asignar recursos a las asociaciones de desarrollo comunal, dimos recursos a las partidas específicas que son ejecutadas por los municipios, aumentamos la asignación a los comedores escolares y a las juntas de educación. Y para el año 2008 se han robustecido estos programas. Además, se han dado recursos adicionales a las municipalidades, a las asociaciones de desarrollo y a las actividades de cultura.

- c. Deuda pública: La gestión de deuda que se está haciendo en el Ministerio de Hacienda tiene como principal resultado un alargamiento de los plazos de vencimiento de la deuda pública, lo cual reduce las presiones que ésta ejerce. Pero también ese manejo de la deuda, junto con una mayor recaudación, está permitiendo una reducción de las tasas de interés en la economía en general. Es importante señalar que estos aspectos también dieron como resultado una reducción de la deuda pública en relación con el PIB de alrededor de 3,5 puntos porcentuales. Y para este año 2007 posiblemente podamos rebajar esa relación otros 3,5 puntos, lo cual abre espacios de endeudamiento en el futuro cercano y hace más manejable el endeudamiento actual.

- d. Tasas de interés: El 12 de mayo de 2006, al inicio de la Administración Arias, la Tasa Básica Pasiva era de 15,75%, mientras que para mayo de 2007, la misma había caído hasta llegar a ser de 7,25%; es decir, experimentamos en el lapso de un año una de 8,5 puntos porcentuales en la tasa de interés. La semana pasada se ajustó hacia la baja una vez más, llegando a ser 7%. Esa reducción de la Tasa Básica, que es una tasa de interés de referencia, ha permitido la reducción del costo de los créditos, facilitando, a un mayor número de personas, el acceso a los mismos, y le ha permitido al fisco pagar menos intereses por su deuda, generando espacios fiscales.
- e. Inflación: La mejora en la situación fiscal se reflejó en un déficit de un 1% del PIB durante el año 2006. Lo anterior junto con la gestión de Caja Única llevada adelante por este Ministerio coadyuvaron en la reducción de la inflación, que en el año 2006 fue de un 9,43%, en comparación con la del año 2005, que fue de un 14,07%. Esa tendencia a la reducción de la inflación aún continúa, esperando ubicarla a fin de este año entre 8,6% y un 9%³. Los precios del petróleo y de los combustibles en general han sido mayores que los esperados al inicio del año. De igual forma, está impactando el incremento de los precios de bienes alimenticios, no previstos en un inicio.

La política económica de la actual Administración ha permitido, por una parte, impulsar el crecimiento económico en medio de una gran estabilidad macroeconómica y, por otro lado, asignar recursos del presupuesto a las áreas prioritarias y al desarrollo social. Tenemos así un país que crece, tiene estabilidad macroeconómica e impulsa el desarrollo social.

Mantener la estabilidad macroeconómica significa buscar niveles de inflación bajos, que eviten la pérdida acelerada del poder adquisitivo de los que menos tienen. Significa evitar desequilibrios importantes en las finanzas públicas, con una visión diferente de la del pasado: el equilibrio

3 Lamentablemente, el cierre inflacionario del año 2007 se prevé en cerca del 10% anual, medido por el Índice de Precios al Consumidor. En este resultado se reflejaron: el fuerte crecimiento de los precios del petróleo a nivel mundial, el incremento de los precios internacionales de algunos alimentos, así como algunos *shocks* de oferta interna de alimentos, por la destrucción causada en estos productos debido a las grandes lluvias que se dieron en noviembre de 2007.

fiscal se logra combatiendo la evasión, mejorando el marco legal del cobro de impuestos y gravando a los que más tienen; no se logra sacrificando el gasto del Gobierno y, por consiguiente, su aporte a la educación pública, a la seguridad, a la salud, a la inversión en infraestructura pública, etc. Estabilidad macroeconómica implica tener bajas tasas de interés, que hagan accesible el crédito a una mayor cantidad de gente y reduzcan el costo de este tipo de operaciones para los que actualmente poseen un préstamo.

Por otro lado, pretendemos impulsar el crecimiento económico sostenido, para lo cual es vital el concepto del rol estratégico del que les hablaba anteriormente, en que el Estado es un actor fundamental en el desarrollo económico de una nación, complementando la iniciativa privada, no desplazándola ni obstruyéndola, pues el sector privado es el principal creador de riqueza. Sin embargo, el Estado, tal y como señalaba previamente, no es un simple espectador, sino que cumple acciones específicas que facilitan alcanzar altos niveles de crecimiento y permite la estabilidad socioeconómica del país.

Además de las acciones que señalaba al inicio, el Estado debe facilitar un marco legal adecuado para el desarrollo del capital privado, evitar regulaciones innecesarias y repetitivas, facilitar la movilización de bienes y servicios entre los países. En ese sentido, se ha buscado impulsar la inversión pública y privada, promocionar la actividad turística en todo el territorio nacional y, por supuesto, buscar esquemas de facilitación del comercio internacional, pues un país como el nuestro no puede vivir aislado de la relación comercial con las grandes economías del planeta.

El último punto del eje de la política económica de la actual Administración es el desarrollo social, el cual implica articular, de forma correcta, los esfuerzos por mantener la estabilidad y alcanzar altos niveles de crecimiento, de manera que el beneficio de estas políticas pueda ser percibido por toda la población. Eso supone aplicar ciertas medidas de política de índole redistributivo, que permitan que los frutos del desarrollo económico tengan un impacto en la disminución de la pobreza y una mejora en el nivel de vida de todos los habitantes del país. Éstas son algunas de las medidas: la universalización del acceso al crédito y la promoción de

esquemas de crédito para pequeñas y medianas empresas, que son impulsadas en el proyecto de banca para el desarrollo; medidas encaminadas al logro del ascenso social y el progreso personal, como la impulsada a través del programa *Avancemos*, que busca disminuir la deserción en la secundaria y facilitar la formación de un mayor número de personas; el pago de la deuda social con los grupos de población más desfavorecidos, que se está buscando a través de los incrementos de las pensiones del régimen no contributivo, entre otras.

De esa manera hemos logrado impulsar una estrategia que nos permite construir un círculo positivo caracterizado por las medidas aplicadas en los tres ejes de la política económica, con atención prioritaria a los sectores más débiles. Este es un esquema exitoso, novedoso en la conducción de esta política orientada, en el pasado, a contraponer la estabilidad y el crecimiento, y que enlaza con la visión económica de la Social Democracia Moderna que el Presidente Arias, desde que era candidato, nos planteó. Nosotros simplemente estamos dándole forma y contenido a la visión del Estadista que nos orienta sobre el desarrollo nacional.

Es por ello que temas como la apertura de los monopolios públicos o privados, la integración a los circuitos financieros internacionales o al mercado internacional no pasan de ser simples instrumentos que permiten avanzar en el desarrollo nacional, en el marco de la democracia social. La forma en que utilicemos y distribuyamos internamente los excedentes socialmente producidos es una tarea que nos corresponde a nosotros; es decir, a nuestra política económica.

Si queremos mantener los niveles de crecimiento y la apertura de oportunidades para nuestros jóvenes, debemos volver la vista a las posibilidades comerciales que se nos abren con el exterior. Un país que mejora aceleradamente su competitividad es un país que será exitoso en el comercio internacional. Por eso, vale la pena tomar unos minutos para hablar de la relación que existe entre comercio y crecimiento económico. Creo que todos debemos estar de acuerdo en que, con el fin de progresar, primero debemos producir y vender para un mercado de cuatro millones de consumidores, como sería el de Costa Rica; luego, pensar en producir y vender para un mercado como el de Centroamérica; y después, pensar en producir y vender para el mundo entero.

De ahí la importancia de poder acceder a los mercados de consumidores ricos del mundo, esas grandes economías del planeta que mencioné, que son fuente de grandes inversiones en nuestro país, lo que finalmente implica la generación de empleos bien remunerados e integración de las empresas nacionales con los grupos exportadores.

Es cierto que el mercado internacional es quizás el espacio en el cual se muestra con mayor crudeza lo que el Pontífice Juan Pablo II llamaba el capitalismo salvaje. Ciertamente, la severidad de la competencia a nivel internacional es enorme. Pero precisamente por ello, los seres humanos hemos creado una institucionalidad multilateral para reglamentar el comercio internacional, que se caracteriza por la equidad de sus participantes. Es así como surgió, en 1995, lo que hoy se llama la Organización Mundial de Comercio, construida sobre la base de los viejos acuerdos del GATT, para que regule y armonice el comercio entre las naciones, para crear los espacios que permitan a los países llegar a acuerdos, pues en el comercio mundial siempre habrá desavenencias.

Pero de igual forma nos tocó vivir en un entorno, finalizando el siglo XX y empezando el siglo XXI, en que los países han optado por los tratados de libre comercio, en razón, pienso, de que las últimas rondas de negociación de la OMC no han sido todo lo exitosas que hubiésemos deseado. Y Costa Rica no está al margen de estas realidades: ya firmamos tratados de este tipo con México, Chile, Canadá, República Dominicana (alcanzado en forma conjunta con el resto de países centroamericanos) y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Tenemos acuerdos de integración económica y comercial con nuestros vecinos centroamericanos y estamos inmersos en las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con Panamá. Hoy estamos en medio de la aprobación del Tratado con los Estados Unidos, nos encontramos próximos a empezar la negociación de un Tratado de Asociación con la Unión Europea, que incluye un componente comercial muy grande, y esperamos que, a futuro, podamos avanzar en tratados con países asiáticos, los cuales ya se han mostrado muy interesados en esa posibilidad por las ventajas políticas, geográficas y comerciales que ofrece nuestro país. Y todo esto en la visión ya comentada de cómo los tratados de libre comercio son simplemente un instrumento para el desarrollo, un medio más a través del cual facilitamos

el comercio con nuestros vecinos y con el resto del mundo. Un medio con el que podemos facilitar el avance de la iniciativa privada y el crecimiento de la economía.

Estabilidad, crecimiento, y desarrollo social: la guía que nos conduce en nuestra política económica con visión integral. Una prueba de fuego sobre los logros la tendremos esta semana. Precisamente mañana miércoles, se hacen públicos los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ahí veremos cuán exitosos hemos sido en nuestra política contra la pobreza y la exclusión. Espero en la versión definitiva de este documento poder incluir los datos más relevantes⁴.

La necesidad de la descentralización

Líneas arriba había mencionado cómo se han asignado recursos cuantiosos a los municipios y empezamos a dar recursos a las asociaciones de desarrollo.

Desde el inicio de la presente Administración, el Gobierno del Presidente Óscar Arias, al tiempo que se comprometió con el impulso a la descentralización, ha dado un giro en la visión del rol que el Estado debe tener en una economía. En esta visión, el Estado es un actor estratégico, que contribuye de forma decidida con sus acciones para mejorar los niveles de competitividad sistémica del país y a la mejora en los índices de desarrollo social de su población, con una clara visión de largo plazo. Esto no significa necesariamente que el Estado tenga que intervenir como proveedor directo de una serie de bienes y servicios en forma amplia, pero tampoco implica minimizar la acción del Estado y convertirlo en un mero regulador.

Esta convicción del Presidente viene desde su primera Administración en 1986-1990. Este fue el único compromiso que no pudo cumplir, pues en la Asamblea Legislativa no le dieron aprobación a una iniciativa de ley

4 Las cifras que se publicaron al día siguiente de esta Conferencia reflejan una mejora en los indicadores de pobreza. En el año 2007, el porcentaje de hogares en situación de pobreza bajó a 16,7%, en relación con el promedio de 20% observado en los últimos años. Asimismo, la tasa de desempleo abierto bajó a 4,6%, la tasa más baja en esta década.

para trasladar recursos y competencias a las municipalidades. Nuevamente, ahora se le plantea al país la urgencia de impulsar la descentralización y la limitación del centralismo en la toma de decisiones que ha prevalecido en el país⁵.

Aparte de los apoyos que desde el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal se le han prestado, lo cierto es que el Gobierno central, a partir del año 2007, empezó a cumplir con la transferencia de recursos a los municipios. Se incluyen aquí los recursos para el mantenimiento de las carreteras de cuidado municipal (Ley 8 114, ya citada), así como los recursos de la Ley de Partidas Específicas. Esta última da fondos para que los municipios ejecuten programas. Garantizar los recursos de estas transferencias es importante, pues de esta forma los municipios pueden hacer programaciones de sus obras de inversión con plazos mayores a un año.

De igual manera, en los esfuerzos descentralizadores se tomó la decisión de empezar a traspasar los recursos que por ley le corresponden a las asociaciones de desarrollo comunal. La virtud que tienen estos recursos es que las asociaciones potencian los mismos: el aporte que ellas ponen hace que *el dinero que el Estado da, se multiplique*. Además, existe una vinculación natural entre el municipio, los consejos de distrito y las asociaciones de desarrollo.

En el presupuesto del año 2008 están incluidos los recursos para el mantenimiento de los caminos municipales, las transferencias de la Ley de Partidas Específicas y recursos para las asociaciones de desarrollo. Además, hay una partida extraordinaria para que municipalidades y consejos de distrito puedan hacer una obra de impacto cantonal y de impacto distrital, sin que medie la influencia del poder central en su definición. Será una linda prueba de presupuestación participativa, donde los pobladores decidirán en qué usan esos dineros.

No hay duda que potenciar estas formas de cooperación entre los actores municipales, distritales y comunales es el camino correcto y es la fuente para dar al país esquemas que mejoren la gobernabilidad democrática.

5 Una referencia obligada para quienes tengan interés en este tema y la evolución en Costa Rica está en Molina, 2006. *La democracia desde el Municipio: el nuevo Estado descentralizado*. El señor Molina es el actual Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

A manera de conclusión

La política económica de la actual Administración entiende que la acción estatal en la economía es necesaria y, por tanto, la inversión pública juega un papel importante en la dinamización de la economía y en el combate a la pobreza y al desempleo.

El campo fiscal ha sido un punto importante en esta estrategia; por una parte, ha ayudado a la estabilidad macroeconómica, pero al mismo tiempo ha ido aumentando el gasto en inversión pública. Esto ha dado como resultado la asignación creciente de recursos para la inversión en infraestructura y para el combate a la pobreza de manera focalizada. Esto se ha logrado por medio de un agresivo cobro de impuestos existentes, y a través de una asignación muy ordenada de los gastos públicos. A las instituciones y empresas públicas se les ha dado libertad para impulsar la inversión pública, pues los buenos resultados fiscales se buscan por medio del ordenamiento de la Hacienda Pública, y no por medio de la generación de “superávits ficticios” en las instituciones.

Se ha visto, de esta manera, una tendencia a la baja en los intereses, una estabilidad en el tipo de cambio, y una relativamente exitosa lucha contra la inflación. Este último es un tema aún pendiente. La economía ha crecido, el desempleo ha bajado y la pobreza está cediendo. Se está empezando a descentralizar la ejecución de recursos por medio de los municipios, las asociaciones de desarrollo y los consejos de distrito. Replicar esta política está garantizado en el presupuesto del año 2008. Pero los saltos cualitativos que tiene que dar el país y la sostenibilidad de esta política en el mediano plazo pasan por un incremento importante de la carga tributaria.

Cohesión social: una mirada desde la CEPAL

Ana Sojo*

Las ideas planteadas a continuación provienen en su mayoría del libro *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2007), que tuve la oportunidad de coordinar en CEPAL, y que en su momento solicitó el Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana (SEBIG), Enrique Iglesias, como apoyo a la SEGIB en las tareas preparatorias a la Cumbre Iberoamericana, que se llevará a cabo entre el 29 y 31 de octubre de 2008, en Santiago de Chile. Se trata de una primera indagación en el tema de la cohesión social para América Latina.

Pese al paso de los años, la definición de Durkheim de cohesión social sigue siendo una de las más sugerentes y precisas (Durkheim, 1995). Llama entonces la atención que un término decimonónico pueda estar hoy tan presente sobre el tapete. Aunque conceptualmente se haya usado de una manera cada vez más vaga, su vigencia está vinculada con la tradición europea de las tres últimas décadas, en la que se plasmó como un objetivo que incluso dio nombre a los fondos europeos que pretendían precisamente cerrar brechas regionales en Europa, y que más tarde también se planteó en cuanto a las brechas sociales.

Por su parte, en América Latina casi había estado ausente de la discusión y de la jerga política. Dado que muchos conceptos y cosas no viajan bien de un continente al otro, cuando la CEPAL emprendió la reflexión

* Doctora en Ciencias Económicas y Sociales. Funcionaria de la División de Desarrollo Social de CEPAL en Santiago de Chile.

para el mencionado libro, tampoco se trataba entonces de importar una discusión. Lo que se realizó fue un serio esfuerzo por ver la pertinencia de pensar nuestro continente con el prisma de la cohesión social. No se trataba de tomar los documentos *cepalinos* y donde decía equidad, poner *delete* y cambiar equidad por cohesión social. Se trataba de dar verdaderamente una vuelta de tuerca en nuestra manera de razonar, para ver qué especificidad y, en definitiva, qué ganancia se obtenía mirando la región con el prisma de la cohesión social.

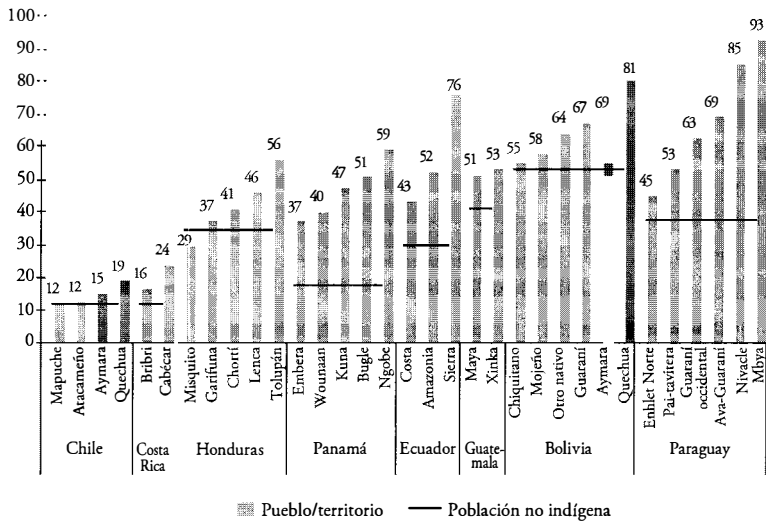
Primero voy a referirme muy brevemente a las circunstancias de la región que son relevantes de considerar (en términos sociales y políticos) para la cohesión social. Luego, voy a definir, de acuerdo a la perspectiva *cepalina*, qué es cohesión social y, para finalizar, muy brevemente voy a mencionar los ámbitos de las políticas de cohesión social.

Al analizar los indicadores sociales en América Latina, es notable el salto que se ha producido en los últimos cuarenta años en el alza de la esperanza de vida al nacer, en la baja de la mortalidad infantil, en el acrecentamiento del acceso al agua potable, etc. Asimismo, hay avances notables en algunos indicadores sociales que colocan a la región —aunque ciertamente a gran distancia— en la misma trayectoria de los países más desarrollados. También hay buenas noticias en términos de reducción gradual de la pobreza. Sin embargo, debido al desempeño económico, a las dificultades de los sistemas económicos para crear buenos empleos por los rezagos en capital humano, esta reducción gradual de la pobreza ha sido frenada e inestable, y hay muchos sectores sociales vulnerables que, ante un *shock* económico, pueden empobrecerse en circunstancias tales que los sistemas de protección social, debido a su segmentación o a su falta de cobertura, no proveen los colchones para proteger debidamente a las personas ante *shocks* de ingreso, *shocks* debido a catástrofes naturales, al alza inusitada de los precios de los alimentos, etc. Y lo que es más grave aún, si el libro de Guinness registrara los récords de desigualdad, los malos indicadores latinoamericanos nos llevarían a obtener el primer lugar, porque nuestra desigualdad social es la más elevada de todas las regiones del mundo.

Además, es importante advertir que si bien hay saltos en algunos indicadores sociales, léase, por ejemplo, en mortalidad infantil, hay, sin embargo, discriminaciones importantes, como puede observarse en la

gráfica sobre discriminación étnica que muestra tasas diferentes de mortalidad infantil, según pueblo indígena o territorio, y que varían mucho de país a país.

Mortalidad infantil, según pueblo indígena o territorio, y mortalidad infantil de la población no indígena, censos de 2000



Fuente: CEPAL (2006), elaborado por CELADE.

Otro aspecto que a nuestro juicio hace pertinente pensar la cohesión social es el relacionado con las variables estrictamente políticas. Es razonable entonces pensar en lo que es el Estado de derecho en la región, y en los problemas de gobernabilidad. En ese sentido, según la caracterización muy sintética y pertinente de Guillermo O'Donnell, en muchos países de la región el Estado de derecho es frágil y hay una segmentación de la dimensión legal del Estado de derecho (O'Donnell, 2001). Por ejemplo, si consideramos situaciones como la colombiana con la presencia de los paramilitares, de la narcoeconomía, etc., francamente hay espacios del territorio en América Latina en donde no está vigente en absoluto la dimensión legal del Estado de derecho.

Luego, en muchas circunstancias, el Estado de derecho tampoco tiene una *accountability* ante la ciudadanía respecto de la validez y de la legalidad de sus acciones, en sincronía con aquella discriminación que veíamos en el caso de la mortalidad infantil. Las voces de ciertos actores sociales están sobredimensionadas y otras voces silenciadas, y eso tiene que ver con que importantes derechos y garantías civiles le han sido negadas históricamente a buena parte de la población. Obviamente esto no es homogéneo, varía mucho de país a país. Si bien, efectivamente, América Latina y el Caribe pueden pensarse como un todo, dado que muchas cosas nos unen, por otro lado, somos realmente un mosaico muy heterogéneo.

Tenemos, además, problemas asociados con un insuficiente dinamismo económico y con la volatilidad económica; el mundo del trabajo (y esto es válido no solo para América Latina, pero es más grave debido a las falencias de ese dinamismo económico) ha perdido su centralidad como espacio privilegiado de cohesión social, debido a que hay restricciones de acceso al mercado de trabajo, hay inestabilidad laboral y los actores colectivos históricos tradicionales del mundo del trabajo también se han redefinido.

Todo esto en circunstancias en que, por otra parte, debido a la difusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación se tiene un gran acceso a activos simbólicos. Sobre todo por medio del televisor, que es, como dice elegantemente Beatriz Sarlo, ese tótem que tenemos instalado cada uno en la intimidad del hogar. Pero para muchos sectores de la población ese acceso a los activos simbólicos no se condice con el acceso a recursos materiales, lo cual va creando tensiones y frustraciones, como subraya Martín Hopenhayn (Hopenhayn, 2005).

Además, hay cambios culturales muy profundos, lejos de lo que pensó Marcuse hace muchas décadas respecto del hombre unidimensional. Es así que (y justamente a veces de la mano de estas tecnologías de la información) son muy fuertes los procesos de individuación de las personas que crean posibilidades de identificaciones entre grupos y que le imprimen otra densidad al problema de la identidad respecto de otros momentos no tan lejanos en nuestra historia.

Debido a las tecnologías de información se bifurca la identidad respecto de la proximidad física: a quien tengo yo al lado no necesariamente es con quien más me identifico, y los procesos de vecindad social, cultural, de compartir valores se estrechan y posibilitan debido a estas tecnologías.

Adicionalmente, hay muchos países en los que las desigualdades sociales dan lugar a fragmentaciones importantes del tejido social y a procesos de polarización social, cuando las comunidades se sienten identificadas entre sí, pero no con la nación como un todo. Y esos procesos de polarización a veces se articulan políticamente y otras veces, no. Tenemos entonces tensiones muy fuertes entre las identidades sociales y entre los procesos de identificación. Tensiones entre lo global y lo local. Un breve ejemplo de esto son las tensiones que afloraron en Costa Rica en torno al referéndum que definía el futuro de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, ejemplo que a mi juicio mostraba claramente los miedos que muchas veces los procesos de globalización hacen aflorar en las personas.

En estas circunstancias surge la cohesión social como algo muy importante en cuanto a las políticas de identidad. Tal como les diré más adelante, planteando lo que es el concepto de cohesión social de CEPAL, ella alude al sentido de pertenencia y al sentido de inclusión, y a cómo ese sentido de pertenencia tiene que hacerse cargo del reconocimiento de las diferencias sociales, y cómo esos procesos de identidad y de articulación de la identidad social ciertamente tienen que ver con cosas materiales, con el acceso a bienes materiales, pero, por otra parte, trascienden ese mero tener acceso a estos bienes.

Esto tiene que ver con algo que no atañe únicamente a América Latina y el Caribe, sino al mundo. En el mundo, y también en la región, surgen muchas veces identidades autoreferidas y fundamentalistas, totalizadoras y reduccionistas que —como nos llama muy agudamente la atención Amartya Sen— son las que pueden dar sustento a la violencia (Sen, 2006). Se trata de reduccionismos relativos a las identidades, cuando se pretende que la identidad de los seres humanos, de las personas (que en realidad tiene muchísimas determinaciones sociales, sea por su religión, sea por su profesión, sea por sus múltiples inserciones sociales), se reduzca a un aspecto de su identidad social, lo cual normalmente va de la mano de

planteamientos políticos de carácter fundamentalista y, no muy lejos, violentos.

Como lo expresa muy bien Marramao, estamos en un momento de la historia en que la demanda de comunidad —aún en las expresiones más extremas de fundamentalismo— es un genuino fenómeno moderno: la paradoja de la globalización consiste en que el lugar de la diferencia es reconstruido, la tradición es inventada, y la comunidad es imaginada.

En este mosaico de preocupaciones es que nos hemos planteado en CEPAL el tema de la cohesión social. Habiendo hecho un recorrido por los conceptos de cohesión social, optamos por uno que tiene dos aspectos: inclusión y sentido de pertenencia. Entonces la tradición *cepalina* de pensar la equidad por supuesto que sigue estando allí presente, en el sentido de que nos preguntamos cuál es la eficacia de los mecanismos privilegiados de inclusión o de exclusión, cuáles son las condiciones socioeconómicas, de empleo, educación, políticas de equidad y de protección social que permiten la inclusión. Pero, a la vez, se trata de aprehender cómo ello configura percepciones, valoraciones, conductas, respuestas de los individuos ante la sociedad y la comunidad, y que permiten o no un sentido de pertenencia. CEPAL definió entonces cohesión social como la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y los comportamientos, valoraciones y disposiciones de los individuos frente al modo en que ellos operan y que determinan el sentido de pertenencia, que trasciende la satisfacción material.

Las señales de alerta más graves en cuanto al sentido de pertenencia en la región tienen que ver con los aspectos multiculturales. Hay crecientes tensiones entre la pertenencia a la comunidad étnica y a la sociedad nacional. O, si nos atenemos a análisis demoscópicos (aunque estos tienen una serie de limitaciones que el mismo libro acota), por ejemplo, sólo la mitad de las personas en la región están satisfechas con la democracia y muchas otras tienen una baja valoración de la democracia. O bien, de qué democracia estamos hablando cuando una de cada tres personas opina que ella pudiera funcionar sin instituciones como el Parlamento y sin los partidos políticos. Por otra parte, se muestra mucho temor a perder el ejemplo en esas encuestas, y la visión de la disposición del otro a sacrificar el interés personal tampoco se percibe como alta.

La CEPAL postula la cohesión social, pero con un sentido democrático. La cohesión social no es positiva en sí misma. Parafraseando a Elster, el “cemento” con que Hitler cohesionó Alemania y que condujo al Holocausto no es lo que queremos, ni tampoco muchos otros tipos de cemento. Por el contrario, la cohesión social debe analizarse con arreglo a valores y a objetivos. La cohesión social de carácter democrático (y al realizar este planteamiento tenemos que reconocer nuestra deuda con el fértil libro de Amartya Sen, *Identidad y violencia*) reconoce la diversidad y la pluralidad de las identidades sociales y de las especificaciones de los individuos que fundamentan las múltiples elecciones sociales que cada cual puede efectuar y que constituyen la base de la libertad y de la convivencia democrática.

La dimensión sustancial de la democracia y del Estado constitucional de derecho implica el disfrute de los derechos políticos, civiles, de libertad, y los derechos sociales para todos y todas, y alude, por tanto, al pueblo entero más que al mero principio de mayoría, como nos lo plantea agudamente el jurista italiano Ferrajoli (Ferrajoli, 2000 y 2002). Este, sin lugar a dudas, es un horizonte político sumamente exigente hacia el cual avanza la región y a escala planetaria.

El libro de CEPAL trata políticas públicas en el ámbito de empleo y desarrollo productivo, en el ámbito de educación, y de protección social con el principio de solidaridad. Partiendo de la perspectiva de derechos se plantea un contrato de cohesión social, que alude a la participación de actores, a la capacidad de negociación dentro de las sociedades al establecer obligaciones mutuas, y a una democracia participativa y deliberativa, pero siempre encauzada por la democracia representativa y con articulaciones institucionales, ya que si no está encauzada por la democracia representativa y sus instituciones, por inconducente lo que puede originar son nuevos desafectos. Y aquí el problema es con qué recursos puede contarse para ello; es decir, cuál es la carga tributaria y cuáles son las limitaciones de los mecanismos contributivos y no contributivos de protección social, cuya cobertura en la mayoría de los países es excluyente.

Bibliografía

- Aghion, Philippe y Steven Durlauf, (Eds.) (2007). *Handbook Of Economic Growth*. <http://elsa.berkeley.edu/~chad/Handbook.html>
- Banco Mundial (2005). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Washington: Mayol Ediciones.
- (2006). *Mexico's Competitiveness: reaching its potencial*. México: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - Banco Mundial, Departamento de México y Colombia.
- Berry, A. (1997). "The Income Distribution Threat in Latin America". En *Latin American Research Review*, Vol. 32, N.º 2. Baltimore, Maryland: Latin American Studies Association.
- BID (1999). *América Latina frente a la desigualdad*. Informe 1998-1999. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birdsall, Nancy (1998). "Comentario sobre las enseñanzas del Japón". En Luis Emerig y José Núñez del Arco (Comps.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, D.C.: BID.
- Brunhoff, Suzanne De (1976). *Estado y Capital*. España: Editorial Villamar.
- Buvinic, Mayra (2008). "Un balance de la violencia en América Latina: Los costos y las acciones para la prevención". En *Revista Pensamiento Iberoamericano*. (In) *Seguridad y violencia en América Latina: Un reto para la democracia*. N.º 2. Segunda época. (Enero de 2008), www.pensamientoiberoamericano.org
- Carbajo, Domingo (2007). *Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española*. http://www.falternativas.org/base/download/ef9c_20-02-07_OPEX%2006.pdf

Bibliografía

- CEPAL (2005). *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago: CEPAL.
- _____ (2006). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago: CEPAL.
- _____ (2007). *Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, AECI, SEGIB.
- _____ (2008). *Panorama Social de América Latina 2008*. www.eclac.org
- _____ (2009a). *Enfrentando la crisis. Istmo centroamericano y República Dominicana: evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009. (Evaluación preliminar)*. LC/MEX/L.904. (14 de Abril de 2009). México: CEPAL.
- _____ (2009b). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008*. www.eclac.org
- Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. (28 de Octubre de 2003), www.sre.gob.mx
- Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento (2008). *Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2008*. www.cimaiberoamerica.com
- Corporación Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. www.latinobarometro.org
- _____ (2008). *Informe Latinobarómetro 2008*. www.latinobarometro.org
- I Cumbre de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (2008). *Compromiso por Seguridad Pública en las Américas*. Ciudad de México, (7 y 8 de Octubre de 2008), www.oas.org
- XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2007a). *Declaración de Santiago*. Santiago, (del 8 al 10 de Noviembre de 2007), www.segib.org
- _____ (2007b). *Plan de Acción*. Santiago, (del 8 al 10 de Noviembre de 2007), www.segib.org
- Dahrendorf, R. (1981). *Life Chances: Approaches to Social and Political Theory* (Paperback). Chicago: University of Chicago Press.

Bibliografía

- Danthine, J. P. y J. Hunt (1994). "Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration". En *The Economic Journal*, N.° 104: 528-541.
- Durkheim, Émile (1995). *La división del trabajo social*. Madrid: Ediciones Akal.
- Espina, Álvaro (2007a). *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Espina, Álvaro, (Coord.) (2007b). *Estado de Bienestar y competitividad: La experiencia europea*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Ferrajoli, Luigi (2000). "Garantías". En *Jueces para la democracia*. N.° 30.
- (2002). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- García, Ana Isabel (2007). "Pobreza, desigualdad y calidad de la democracia", En Revista del CLAD, N.° 38, *Reforma y Democracia*.
- Giddens, A. (1998). "El centro derecha sigue en la confusión neoliberal". *El País*, Noviembre 22, N.° 933.
- Godoy, Emilio (2007). "América Latina: Cohesión social, un sueño lejano". En *IPS*. (30 de Julio de 2007), <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=41663>
- Gomáriz, Enrique (2007). "Sistema político y políticas públicas en América Latina". En Revista del CLAD, N.° 38, *Reforma y Democracia*.
- Hopenhayn, Martín (2005). *América Latina: desigual y desconcentrada*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- IMF (2007). *World Economic Outlook, Globalization an Inequality*. Washington D.C: IMF.
- Kaufman, Robert R. y Alex Segura-Ubiergo (2001). "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-97". En *World Politics*, Vol. 53, N.° 4: 553-587.
- Kiksberg, Bernardo (2007). *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. CYAN: Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Bibliografía

- Londoño, J. L. y M. Székely (1997). *Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995*. IDB Working Paper Series, IDB N.° 357, Washington, D.C.
- Lustig, Nora, Omar Arias y Jamele Rigolini (2001). *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Molina, Fabio (2006). *La democracia desde el Municipio: el nuevo Estado descentralizado*. San José: Editorial Juricentro.
- North, Douglass C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. (Princeton Economic History of the Western World). New Jersey: Princeton University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2001). "La irrenunciabilidad del Estado de derecho". En *Instituciones y desarrollo*. N.° 8-9. Barcelona: Institut Internacional d Governabilitat de Catalunya.
- Ocampo, J. A. (2004). "Desarrollo económico e inclusión social". En *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. M. Buvinic et al., (Eds.). Washington D. C. - Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo - Alfaomega Colombiana S. A.
- OIT (2004). *Panorama Laboral*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- OPS (2007). *Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos*. www.paho.org
- Plan Nacional de Desarrollo (2007). Gobierno de Costa Rica: 43-44.
- PNUD (2008). *Human Development Indices: A statistical update 2008*. www.undp.org
- Reguillo, Rossana (1998). "Un malestar invisible. Derechos Humanos y Comunicación". En *Revista Chasqui*, N.° 64, Diciembre.
- (2008). "Las múltiples fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos entre la precarización y el desencanto". En *Revista Pensamiento Iberoamericano. Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud Iberoamericana*. N.° 3. Segunda época. (Febrero de 2008), www.pensamientoiberoamericano.org
- Reich, R. (1993). *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires: Vergara.

Bibliografía

- Rojas Aravena, Francisco (2005). "Una comunidad de seguridad en las Américas: una mirada a la Conferencia Especial de Seguridad". En *El Rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Joseph Tulchin, Raúl Benítez y Rut Diamint (Eds.): 171-180. Buenos Aires: Bononiae Libris.
- (2006). *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. II Informe del Secretario General de FLACSO*. FLACSO, Secretaría General. www.flacso.org
- (2008a). "Globalización y violencia en América Latina: Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano". En *Revista Pensamiento Iberoamericano. (In) Seguridad y violencia en América Latina: Un reto para la democracia*. N.º 2. Segunda época. (Enero de 2008),

Relación de Autores

Josette Altmann:

Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Secretaría General de FLACSO. *Magister Scientiae* en Ciencias Políticas y Licenciada en Historia por la Universidad de Costa Rica. De 1990 a 1991 realizó una estancia de estudios en la Universidad de Harvard. Profesora en la Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión de Estudios de Postgrado en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica. Ha participado como consultora en programas de formación política con énfasis en análisis y propuestas de política social para el Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). También ha dirigido proyectos relacionados con políticas públicas en el área social con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 2000 hasta 2003, y con el gobierno de Costa Rica en los años 1994 hasta 1998. Ha publicado y colaborado en diversos libros, es autora de numerosos artículos publicados en revistas profesionales y académicas en diferentes regiones del mundo y en periódicos costarricenses. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (Eds). FLACSO-Ecuador, Ministerio de Cultura y Fundación Carolina. Quito, Ecuador. 2008; y los artículos *El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?* En *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Argentina. N.º 219.

Enero-febrero 2009. En: www.nuso.org; *ALBA: ¿Un Proyecto Alternativo para América Latina?* ARI. Real Instituto Elcano. 2008. En: www.realinstitutoelcano.org

Tatiana Beirute:

Es Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ganadora de una de las becas de investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica para los Trabajos Finales de Graduación. Ha trabajado como consultora en temas de género, medios de comunicación y seguridad ciudadana para la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y el Programa Costa Rica Joven, entre otros. Se ha desempeñado como docente de la Universidad de Costa Rica. Ha colaborado en la preparación de los *Dossier* de la Serie Cuadernos de Integración FLACSO-Secretaría General y ha escrito artículos sobre temas relacionados con sus áreas de trabajo.

Ernesto Cohen:

Graduado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas Comerciales y Políticas, de la Universidad Nacional del Litoral, Rosario, Argentina. Es máster en Sociología, FLACSO, Santiago, Chile. Tiene un Ph.D. (c), por la London School of Economics, Londres. Es Profesor Investigador de la, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Santiago, Chile. Se ha desempeñado como Experto Principal, en División de Desarrollo Social de la CEPAL; Director del Programa sobre Políticas Sociales para América Latina, (PROPOSAL CEPAL/OEA); Subdirector del Centro Interamericano de Desarrollo Social; y Director del Programa de Postgrado en Planificación Rural Integral (PIAPUR), Universidad Nacional S. Rodríguez y OEA, Caracas, Venezuela (1976-1981). Ha dictado cursos en casi todos los países de América Latina, España e Israel. Ha sido director de diferentes cursos de OEA y CEPAL en Políticas Sociales y Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales. Ha sido consultor internacional, en los países antes mencionados, en temas relacionados con la evaluación de proyectos sociales. Ha participado en importantes

Seminarios y Foros a nivel mundial Es autor de numerosos libros y artículos especializados. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO, México, 2006; “Oportunidades: Lecciones Aprendidas y Desafíos Pendientes”, a aparecer en libro *Una nueva agenda económica y social para América Latina* a ser publicado por Instituto Fernando Henrique Cardoso y CIEPLAN.

Álvaro Espina:

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociología y profesor Asociado de Sociología (Cambio social) en la Universidad Complutense de Madrid. Es Administrador Civil del Estado y Asesor de Política Económica en el Ministerio de Economía y Hacienda de España, en donde dirige la publicación *Cuadernos de Documentación. Política Económica*. Ha sido profesor de Pensamiento Político y de Historia Económica y Social. Es miembro de los consejos asesores de la *Revista Internacional de Trabajo* y de la revista *Economía Industrial*. Entre 1982 y 1993 fue Secretario General de Empleo y Secretario de Estado de Industria de España. Formó parte del equipo que negoció la entrada de España en la Unión Europea. En distintas etapas ha actuado como Consultor de la OCDE, la OIT y la UE en políticas de formación, tecnología y empleo, envejecimiento demográfico, regulación industrial, y reforma del sistema de bienestar. Ha publicado, entre otros, los libros *Hacia una estrategia española de competitividad* (1995); *Empresa, Competencia y competitividad* (1998), y *Crisis de Empresas y Sistema Concursal* (1999). El R.I. Elcano ha publicado sus monografías: *Un Problema de elección social: la reforma del estado de bienestar en Europa* (2005-N.º 8) y *El primer ciclo económico global en el siglo XXI* (2005-N.º 44).

Ana Isabel García:

Comunicadora y socióloga con grado de Maestría. Ha sido investigadora asociada de FLACSO-Costa Rica desde 1987, para la que ha coordinado varios proyectos, entre ellos, “Mujeres Centroamericanas ante la Crisis, la Guerra y el Proceso de Paz” (1989), iniciativa que da paso a “Mujeres Latinoamericanas en Cifras” (1995), proyecto para el cual se encargó de

la subregión Centroamérica, México, Cuba y República Dominicana. Ha sido consultora y asesora para varios organismos bilaterales y multilaterales de cooperación que trabajan en América Latina, principalmente en materia de equidad de género, migración y políticas sociales. Es autora de varias publicaciones y artículos. Ha ocupado en dos ocasiones altos puestos en la administración pública de su país, el más reciente como Viceministra de Desarrollo Social (2006-2008). En el marco de la integración centroamericana, además de haber representado a su Gobierno como Ministra ante el Consejo de Integración Social (2006-2008), se encarga de elaborar el documento “Contextualización y desarrollo operativo de la Agenda Estratégica Social del Sistema de la Integración Centroamericana” (mayo 2009).

Tomás Mallo:

Es el Responsable del Programa de Estudios sobre América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina. Es licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid. Docente en diferentes instituciones y universidades españolas y latinoamericanas e investigador y consultor para organismos nacionales e internacionales; AECID, AIETI, Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI), Convenio Andrés Bello (CAB), Unión Europea, Programa CYTED, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), OIJ, SEGIB, y UNESCO. Ha publicado diversos trabajos sobre las relaciones de España con América Latina y sobre cooperación internacional. Ha sido miembro de las Juntas Directivas del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB), la CONGDE, la Asociación de Revistas Culturales y Educativas (ARCE) y el Ateneo de Madrid. Además, ha sido Secretario General de AIETI y Editor de la Revista Síntesis.

Ana Sojo:

Costarricense, funcionaria de la División de Desarrollo Social de CEPAL en Santiago de Chile. Doctora en Ciencias Económicas y Sociales, y máster en Sociología, Universidad Libre de Berlín. Investigadora y asesora técnica en políticas contra la pobreza; reformas de salud; riesgo social y

políticas de aseguramiento; cohesión social; reformas de gestión en política social. Fue profesora de pregrado y postgrado en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Nacional de Costa Rica, e investigadora en el Instituto de investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, y consultora de CRIES, ICADIS, UNITAR y UNESCO. Vasta experiencia internacional como conferencista. Ha publicado numerosos artículos especializados; es autora, coautora y coeditora de varios libros. Ha colaborado en varias publicaciones institucionales de CEPAL; coordinó recientemente el libro CEPAL (2007) *“Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”*.

Maribel Rodríguez:

Es licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad de Lausana (Suiza) y máster en la misma disciplina con énfasis en Cooperación al Desarrollo. Ha trabajado durante cuatro años para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba y posteriormente en la Dirección Regional para América Latina y el Caribe, a cargo respectivamente de los sectores de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible. Anteriormente colaboró como consultora en Guatemala para diversos organismos, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Centro Canadiense de Estudios para la Cooperación Internacional (CECI).

Guillermo Zúñiga:

Es costarricense, Licenciado en Economía de la Universidad de Costa Rica y máster en Economía de la Universidad Nacional. Ha sido profesor e investigador en diversos centros de educación superior, tanto nacionales como extranjeros. Decano Académico de la Nacional University y Catedrático de la Universidad Nacional de Costa Rica. Fue Viceministro de Hacienda de Costa Rica durante la primera administración del actual Presidente de la República, Dr. Óscar Arias Sánchez, con las responsabilidades inherentes de representación en diversos espacios económicos. Ha sido Fiscal de la Bolsa Nacional de Valores S.A., Gerente de la Clasificadora de Títulos y Valores S.A., Managing Director de DCR Centroame-

Relación de autores

ricana S.A. y Duff & Phelps Calificadora de Riesgo S.A., Senior Director de Fitch Centroamericana S.A. y Gerente de Fitch Costa Rica Calificadora de Riesgo. Además ha sido consultor y asesor económico y financiero de varias empresas. Cuenta con múltiples publicaciones de artículos sobre temas financieros, bursátiles, económicos y fiscales en diversos medios de comunicación y revistas. Actualmente se desempeña como Ministro de Hacienda de Costa Rica, destacando durante su gestión, la estabilidad macroeconómica del país y una política económica con visión social.

Este libro se terminó de
imprimir en octubre de 2009
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador

Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica

La coyuntura actual de crisis económica hace necesario sumar esfuerzos nacionales para establecer un espacio regional que genere un sentido comunitario y aumente la capacidad de los países para satisfacer las necesidades y ampliar las oportunidades de bienestar. Este libro alimenta la discusión por la que se reconoce que nuevos acercamientos entre las naciones iberoamericanas, permitirán transformar los procesos de integración en instrumentos esenciales para el desarrollo.

El concepto de cohesión social surge como una idea integral y multidimensional que trasciende los temas de reducción de la pobreza como la mera satisfacción de las necesidades básicas y materiales; además, toma en cuenta aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos. Estos artículos sugieren que la cohesión social es un concepto que tiene dos vertientes: objetiva y subjetiva. La primera se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos de inclusión social. La segunda vertiente tiene que ver con las percepciones de las y los miembros de una sociedad.

La cohesión se alcanza si ambas vertientes convergen en un punto, pues el grado de confianza en las instituciones públicas y privadas, así como poseer una titularidad efectiva de los distintos derechos ciudadanos en diversos ámbitos, es esencial para que las personas devengan miembros activos de sus sociedades. Deben sentir que pueden participar y formar parte de las instancias deliberativas. Solo el abrir espacios a la sociedad civil fortalecerá las relaciones de solidaridad y responsabilidad social.



FLACSO
Secretaría General
ECUADOR

