

Balance y Evaluación de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y Perspectivas Futuras

Eduardo P. Amadeo*

**DOCUMENTO DE TRABAJO
Marzo de 2003**

* El presente trabajo fue discutido en el ámbito de Observatorio Social, con la participación de Félix Bombarolo, Roberto Candiano, Sara Caputo y Laura Saavedra. Participaron como asistentes y pasantes Julieta Cortina, Florencia Gómez, Leandro Serrat y Valentina Perez Aguirre.

Balance y Evaluación de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y Perspectivas Futuras

ABSTRACT

En este trabajo se realiza un recorrido por las transformaciones que se produjeron en América Latina en distintos ámbitos, que tuvieron amplia repercusión en el campo de las Políticas Sociales en la década del 90. Para el análisis se intentó articular tres dimensiones: la capacidad de generar crecimiento, la equidad distributiva y los grados de reforma institucional e inserción internacional. Esto permitió categorizar distintos grupos de países de acuerdo a la experiencia de los noventa y visualizar los efectos que tuvieron los cambios de los noventa en la respuesta a las problemáticas planteadas al iniciar la década.

Se concluye que sólo Chile y Costa Rica, cuya población representa una pequeña parte del total de habitantes de América Latina y el Caribe, han logrado en este proceso alcanzar indicadores favorables para cada una de estas dimensiones, y en menor medida, Brasil y Méjico, que han experimentado cierto progreso económico y social en un marco de equidad distributiva relativamente bajo. Esto lleva a pensar que la implementación del nuevo paradigma en las políticas públicas, no ha tenido totalmente en cuenta las particularidades y/o necesidades de la región, es decir: el tipo de Estado de Bienestar del que se partía, la estructura social de cada país así como sus debilidades y/o fortalezas en el plano institucional. En muchos casos, su implementación no sólo no ha favorecido a un crecimiento económico sostenido, sino que ha generado un deterioro en los planos social e institucional existentes.

Si bien a lo largo del trabajo se han señalado algunos elementos que hacen a la configuración de la institucionalidad social y se han utilizado algunos indicadores novedosos para medir en forma general esta dimensión, parece necesario comprender más finamente cuáles son los logros más específicos, las conceptualizaciones presentes en torno a las experiencias positivas y las reglas que han ido conformando las formas de relación entre los actores sociales dando lugar a modalidades de organización propias de cada país.

Se destaca que las reformas de gestión promovidas en la región han tenido elementos altamente positivos en cuanto a la profesionalización del ámbito de lo social y al desarrollo de elementos de evaluación y monitoreo. Sin embargo, en muchos países, las Políticas Sociales no contribuyeron a cambiar las desigualdades inherentes a la estructura social, sino que más bien las consolidaron, acentuando la fragmentación social. En muchos países la dinámica de crecimiento y distribución del ingreso en los últimos años ha repercutido desfavorablemente en los sectores medios y esto pone en el centro de la temática de la equidad social a la articulación entre la Política Económica y la Política Social, más allá de los objetivos –imprescindibles– de mejorar la efectividad de los recursos destinados al área social y fortalecer la autoridad social.

Eduardo Amadeo
Marzo, 2003

Balance y Evaluación de las Políticas Sociales en América Latina en los 90 y Perspectivas Futuras

Introducción

El objetivo de este trabajo es evaluar los cambios que se produjeron en América Latina y el Caribe en el campo de las Políticas Sociales, a fin de relacionar las reformas de los años noventa con las problemáticas sociales emergentes y los niveles de bienestar alcanzados en la región, con el propósito de delinear los requisitos para que, desde las Políticas Públicas, sea posible contribuir a la configuración de una estructura social más equitativa y al desarrollo de una sociedad más capacitada para hacer frente a los desafíos actuales en cuanto a la generación de riquezas, a la gobernabilidad democrática y a la legitimidad social.

Siguiendo este marco general el trabajo se desarrolla bajo cuatro títulos:

- 1- El viraje de las políticas sociales en los 90 y su impacto en la estructura social.
- 2- La institucionalidad social latinoamericana en el marco de las reformas de los 90
- 3- Los cambios en la gestión de las políticas sociales
- 4- Lineamientos generales para una mayor equidad social y cuestiones a profundizar a fin de construir un modelo de seguridad social inclusivo

En cada una de estas secciones se ha tratado de tener en cuenta las especificidades de la región de modo que permitan enfocar el estudio de cada temática agrupando a los países en función de sus características y sus trayectorias en los últimos años. Cabe aclarar que no se llevará a cabo un análisis de cada país, con toda la profundidad que ello requiere, sino que se puntarán las grandes tendencias teniendo en cuenta los indicadores por país.

En la primer sección se presentan los cambios acontecidos en la región haciendo hincapié en la peculiar articulación (o desarticulación) entre los objetivos de crecimiento económico, gobernabilidad democrática y ampliación de las condiciones de bienestar de la población, teniendo en cuenta las características del Estado de Bienestar que dio origen a la estructura social enraizada en estos países con anterioridad a la década en estudio y tomando como punto de inflexión para los cambios la década del 70. Los elementos evaluativos para esta sección para cada país se presentan en el Anexo I que se complementa con el Anexo Estadístico.

En la segunda sección se comentarán las modalidades de institucionalidad social bajo las cuales se ha desarrollado la política social en la región, entendiendo a la institucionalidad social¹ cómo las reglas, valores y recursos presentes en la sociedad, que se cristalizan en normas, leyes y prácticas sociales, entre otras externalidades, y van conformando formas de relación entre los actores sociales y especifican modalidades de organización propias de cada país.

Se intenta dar cuenta centralmente del papel que juega la institucionalidad estatal en su interrelación con las otras esferas de la actividad social (el mercado, la familia, la sociedad civil y la comunidad). Las preguntas cruciales de esta sección serán: ¿en qué medida la institucionalidad social instaurada en los países de América Latina ha permitido lograr/ obstaculizar una articulación entre la política económica y la política social? ¿En qué medida ha facilitado u obstaculado una implementación eficiente y eficaz de las nuevas herramientas de gestión en políticas sociales en la región? ¿Las Políticas Sociales ayudaron a cambiar las desigualdades inherentes a la estructura social o más bien las consolidaron?. En el Anexo II se presenta una apretada síntesis de las principales reformas que, a nivel institucional, encararon los países de la región en el área de las Políticas Sociales.

Finalmente, en la última sección se analizará el viraje que ha tenido en la región la gestión de las políticas sociales en los años noventa y en sus diferentes etapas: diagnóstico y diseño de las políticas y los programas; ejecución y evaluación; monitoreo, tomando como patrón de comparación la modalidad de gestión "tradicional". Se tendrán en cuenta aquí las consideraciones sobre la participación ciudadana que han sido un ingrediente casi obligado en los nuevos programas y proyectos diseñados en los últimos años.

Estas temáticas serán analizadas centrando la atención en la búsqueda de respuestas a las siguientes preguntas: ¿En qué medida los cambios que han tenido las políticas sociales en el último decenio han abordado, parcial/ totalmente, las nuevas problemáticas, necesidades y demandas sociales? ¿Qué nivel de articulación hubo entre reforma económica y reforma social? ¿Las nuevas herramientas de gestión han resultado funcionales con la aplicación de Políticas Sociales efectivas? ¿Qué papel juega en ello el tradicional conflicto entre lo técnico y lo político?

1. La antesala de las políticas sociales: el rumbo de la política económica

Hay un elemento que caracteriza la década del 90 en América Latina; la preeminencia de los criterios económicos para resolver los problemas que presentaba la región a fin de siglo. El "Consenso de Washington" ha sido citado

¹ Más allá de la definición tradicional que define a la institucionalidad social como "el conjunto de organismos estatales encargados del diseño, la coordinación, la ejecución y el financiamiento de las políticas sociales" (CEPAL1997:157).

extensamente como el "ideario del 90" y fue el catalizador de las expectativas de crecimiento y progreso que impulsarían las reformas en materia de modernización económica y social.

El "tono de época" estaba dado por el éxito en materia de crecimiento de los países del sudeste asiático, experiencia que apoyaba el discurso sobre las ventajas de la liberalización comercial, a lo que se sumó el reconocimiento del fracaso del socialismo soviético, que hacía evidente los errores de la burocracia estatal y la planificación excesiva. Otro ingrediente que marcó el rumbo de las recomendaciones macroeconómicas para la región, fue la preocupación por las distorsiones asociadas a la inflación, aún en los países desarrollados, lo que reforzó la confianza en las Políticas Monetarias restrictivas y generó cierta desconfianza hacia las Políticas Fiscales activas que estimulaban el gasto público y eran permisivas con el nivel –y el financiamiento- del déficit fiscal (Woodford, 1999)

Estos y otros elementos generaron un fuerte sentido crítico en la región a fines de los 80, que dispusieron a su población, en un contexto político de democracia –o recuperación de la democracia, según los países- para aceptar propuestas de reformas económicas que tuvieron amplia repercusión social (Paramio, 2002). Los países de América Latina, cuyas economías estaban relativamente cerradas, asumieron el compromiso de modernización tecnológica y de gestión con una mayor apertura a los bienes e inversiones extranjeras, privatizaciones de los servicios públicos y reforma del Estado. Las tensiones entre el crecimiento económico, la cuestión social y la gobernabilidad democrática, que habían sido resueltos muchas veces por el abandono de la democracia y la represión social, parecían haber encontrado un camino de conciliación en torno al objetivo común de inserción en el mundo globalizado². Los organismos internacionales tuvieron un peso importante en el diseño de la estrategia de crecimiento económico y de gestión pública para la región³.

En materia de Políticas Sociales el mundo también se enfrentaba a una discusión sobre los costos y beneficios del Estado de Bienestar, donde los debates sobre el papel del estado versus el rol más activo de los beneficiarios en la conformación de sus activos y en la prevención de sus riesgos puso sobre el tapete el tema de la "mercantilización" de los bienes y servicios públicos⁴. En muchos países de América

² Graham y Pettinato (2002:59) encontraron que la inflación y el desempleo son las variables que mayor insatisfacción causan a la población. La experiencia anterior de altas tasas de inflación ha sido relevante en las actitudes pro mercado de la población, en particular en Ecuador y Venezuela. Las personas están más predisuestas a favor de las reformas pro mercado cuando los costos de "no cambiar" son bastante obvios y sus consecuencias negativas están más presentes en la memoria de la población.

³ Al respecto puede verse Bitar, Sergio: "De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Política Económica de los Estados Unidos hacia América Latina" en *Desarrollo Económico*, N° 93, Vol. 24, Abril-Junio. Buenos Aires.

⁴ En una suerte de dilema entre el estilo más orientado al mercado, propio de la sociedad norteamericana, en contraposición con las tesis europeas donde la « desmercantilización » se considera una "precondición para conseguir un nivel tolerable de bienestar y de seguridad individual", Esping-Andersen, Gosta (1993 :59). Al

Latina, de tradición hispana, con predominio de modelos intervencionistas fuertes, el cambio hacia sistemas más competitivos, implicó un giro en la provisión de los bienes públicos -como salud, educación, vivienda y aún previsión para la vejez- tercerizando las prestaciones e incorporándolas al mercado, con el objetivo de obtener así los beneficios de la competencia y la adecuación de los servicios a los requerimientos de la demanda. Sin embargo, las reformas en estos ámbitos – flexibilidad laboral, reformas en la seguridad social, focalización de las inversiones en salud y educación- tuvieron el sello de la problemática de los países desarrollados, caracterizada por la fuerte incorporación de la mujer al mercado de trabajo, por el envejecimiento de la población, por la extensión de la cobertura en salud y educación, por la disminución del dinamismo del crecimiento a raíz de la adecuación productiva al aumento de los precios del petróleo y a los nuevos desafíos tecnológicos. En América Latina, a la luz de los resultados, se minimizaron las dificultades que presentaba la estructura social prevaleciente, con un alto nivel de desigualdad distributiva en materia de activos, en particular la educación, y en la concentración del poder, elementos que condicionaban los sistemas democráticos y conferían una mayor fragilidad institucional a estos países. En muchos países la superación del problema de la inflación, sin duda en beneficio de los sectores más pobres, implicó poner sobre el tapete la restricción de recursos fiscales compatibles con las metas de crecimiento y equidad distributiva. Esto se expresó en el des-financiamiento de las prestaciones universales de salud y educación, como también en la tensión entre la reducción de déficit fiscal, que incluía la disminución del empleo público, y el aumento en magnitud y en complejidad de las demandas sociales al Estado de las personas que quedaban afuera de los sistemas de seguridad social vinculados al empleo formal.

La experiencia de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en la región, aún con sus deficiencias, había sido funcional al concepto de Estado de Bienestar, ya que era una estrategia centrada en la protección de los mercados y la expansión de la demanda interna, lo que implicó un importante crecimiento de los sectores medios de la población en un clima de alta movilidad social⁵, donde la "seguridad social", en un sentido amplio, estaba asociada al empleo formal asalariado, con una Política Social que concentraba el gasto en educación, salud y vivienda, y una situación fiscal que contaba con los saldos positivos en las cuentas previsionales, como uno de los elementos más importantes del ahorro interno.

respecto Paramio (2002) comenta: “La reforma del Estado era ciertamente imprescindible en América Latina a comienzos de los años ochenta. Pero la forma en que se llevaron a cabo las reformas, en parte por la debilidad estructural de las administraciones, en parte por la presión de la situación económica, y en parte por decisión o estrategia de los gobernantes, ha conducido a modelos de sociedades en las que los ciudadanos dependen mucho más del mercado que en ninguna otra sociedad conocida, con excepción de los Estados Unidos, y cuentan con mucho menos apoyo público y con recursos sociales más escasos que en cualquier otra sociedad conocida »

⁵ Al respecto puede verse Taylor-Vos, 2001

Sin embargo, a fines de los setenta y concomitentemente con las crisis y los vientos de cambio que llegaban de los países desarrollados, se cuestionó fuertemente la estrategia sustitutiva de importaciones por la "insuficiencia dinámica del modelo" caracterizada por:

- ✓ La dificultad del mercado de trabajo para absorber la incorporación de la población urbana a la Población Económicamente Activa, lo que se tradujo en un aumento excesivo de la absorción del excedente a través del empleo público y la aparición del sector "informal", según la definición de PREALC (Tokman, 1997)
- ✓ La presencia de niveles cada vez más altos de inflación, asociados a la resistencia al cambio de pesadas estructuras económico sociales y a un mecanismo peculiar de resolver los conflictos distributivos alrededor de un ingreso que no crecía lo suficiente para satisfacer las aspiraciones de todos los sectores.
- ✓ La incapacidad para lograr niveles -y ritmos de crecimiento- en la productividad comparables con otros países en desarrollo, en particular a los del sudeste asiático, sumado a la falta de un despegue científico e innovador que permitiera cortar o disminuir la dependencia tecnológica de la región.

En este contexto se remarcaban las deficiencias de los logros alcanzados en los niveles del "Estado de Bienestar" en relación con los estándares europeos y también con las mejoras logradas en los países del sudeste asiático. Estas comparaciones se referían al monto y la calidad de las prestaciones y a las inequidades asociadas al reparto de los beneficios, en tanto eran usufructuados principalmente por los sectores urbanos medios/medios altos. Se puso énfasis también en la dimensión excesiva y el carácter burocrático que adquirió el aparato estatal, el cual, más que contribuir al bienestar general, agobiaba al sector privado e impedía el dinamismo propio de los factores productivos.

El quiebre en el modelo de desarrollo tradicional de la región y la adopción, de diferentes maneras y con distintas intensidades, de las reformas propuestas han generado cambios profundos en la mayoría de los países. Si bien la realidad de cada país de América Latina y el Caribe era muy distinta en cada uno de los tres aspectos mencionados –perfil económico, realidad social e institucionalidad democrática- prevaleció la convicción de que los beneficios de la apertura tecnológica y la integración al mundo aportarían un dinamismo que más que compensaría los costos sociales que el cambio pudiera implicar, dando lugar a acoger las propuestas de reformas sin tener mayormente en cuenta la idiosincrasia de cada país.

Al finalizar el siglo algunos analistas se plantean si no estaremos frente a una segunda "década perdida", como se caracterizó a la década de los ochenta. Esta

sensación surge de constatar que la región se enfrenta a desafíos cada vez más complejos en materia de pobreza, marginalidad, vulnerabilidad social y exclusión, términos que de por sí requieren de una re-conceptualización a la luz de la experiencia de estos años en la región. Por distintas razones la dinámica social ha derivado en una mayor complejidad de los fenómenos de pobreza⁶, junto al desafío que implica la situación de amplios sectores medios, que habían alcanzado un determinado nivel de salud y educación, en condiciones de vulnerabilidad social⁷. Estos temas ponen en el centro de la temática de las Políticas Sociales a las cuestiones institucionales que muchas veces dificultan y hasta impiden el logro de los objetivos buscados por las reformas, elemento que se destacará al intentar agrupar a los países de la región según su experiencia en los últimos años.

La popularización del término exclusión para referirse a la problemática social en América Latina debería ser fuente de preocupación, no sólo porque más que un concepto se trata de una operación de expulsión de la sociedad sino también por las implicancias simbólicas que trae aparejada su utilización sistemática (Sonia Fleury, 1998). No se es, ni se está excluido, salvo en situaciones bien específicas. Al utilizar el término exclusión, debe hacerse referencia a un doble proceso de exclusión: al “estar fuera del” acceso a bienes y servicios, y al “estar al margen del” proceso de toma de decisiones que determinan la distribución de dichos bienes y servicios. En las sociedades de hoy, la marginación o exclusión de los procesos de protagonismo social de la mayoría de la población, lejos de asegurar la protección social, refuerzan la producción y el mantenimiento de la desigualdad social. Como se señala más adelante, la convocatoria a la participación en las modalidades de gestión implementadas en los noventa ha sido muchas veces más discursiva que efectiva cuando no ha estado inmersa en el marco de una sólida institucionalidad social.

⁶ En cuanto al término pobreza se cuestiona su limitación a las personas que están por debajo de un determinado nivel de ingresos –criterio de línea- o de tenencia / falta de determinados elementos –criterio NBI- Se sugiere hablar no de pobreza, sino de “pobrezas” haciendo referencia a un sistema de necesidades fundamentales entre las que se incluyen las de participación, de pensamiento reflexivo o entendimiento, de creación o re-creación, de autovaloración de sí y del grupo de pertenencia, de protección. Es necesario asumir una concepción integral o sistemática de las necesidades humanas donde se reconoce como tales no sólo a aquellas que comúnmente se caracterizan como necesidades básicas u obvias: salud, trabajo, vivienda, educación, alimentación, etc., sino también un complejo de necesidades “no tan obvias” tales como ser protagonista de la propia historia o necesidades que interactúan entre sí. Al respecto Amadeo, Eduardo (2001): “Notas sobre el concepto de pobreza” trabajo presentado en CEPAL, Chile. PEKEA Conference. Septiembre.

⁷ La vulnerabilidad está condicionada por la cantidad y calidad de los recursos activos que controlan las familias en un momento determinado y por la posibilidad de utilizarlos en distintas circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales que va definiendo el proceso social. La movilización de estos recursos permite aprovechar las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan. La interrupción del proceso de movilidad social que caracterizaba a la mayoría de los países de la región pone en situación de discontinuidad a los elementos que configuran las posibilidades de aprovechar el capital acumulado para desarrollar su propio proyecto de vida.

Desde esta perspectiva la persistencia de la desigualdad en la región revela una pobreza social, nacional y regional, en tanto rebalsa límites críticos de intensidad y duración⁸. Aspectos claves en la diferenciación del capital humano y social de muchas comunidades latinoamericanas son la desarticulación familiar, los procesos de segmentación como la segregación residencial, cuyo extremo son los asentamientos precarios, y el deterioro de la función integradora del sistema educativo y de la protección social. Estas consideraciones nos animan a incluir indicadores novedosos que se han ido construyendo en los últimos años para ponderar los costos de la indiferencia frente a situaciones de degradación en los servicios de educación, salud y hábitat de importantes grupos poblacionales en la región.

Los cambios de fin de siglo, signados por las tecnologías de la comunicación, han traído también modificaciones que deben tenerse en cuenta. La tensión entre el aumento de las pautas de consumo frente a las posibilidades de las personas de generar activos suficientes para acceder a ocupaciones medianamente bien remuneradas, plantea desafíos inéditos al compromiso del Estado de igualar las oportunidades, sobre todo en los países y en los sectores que han estado más atrasados en alcanzar cierta equidad distributiva en la década del setenta.

En este sentido, a los problemas sociales tradicionales se suman otros propios de la época:

- ✓ La incorporación tecnológica que ha traído cambios en el mercado de trabajo⁹ y en los requerimientos educativos¹⁰ para acceder a puestos estables y bien remunerados, cambiando algunas de las consideraciones sobre empleo formal e informal¹¹, como también la relación entre incrementos de productividad y repercusión en el empleo. Esto ha renovado el interés por los estudios del trabajo.
- ✓ El aumento de la complejidad de los temas sociales junto con la preocupación por grupos especialmente castigados por la dinámica social como los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos.

⁸ Al comparar el nivel de satisfacción de distintos países en el mundo en relación al logro en su nivel de ingreso per cápita, los países latinoamericanos se encuentran en su mayoría por debajo de la media, es decir, su sensación de bienestar o felicidad es relativamente bajo, en particular para Bolivia, Ecuador, Perú y Argentina. Honduras, Brasil, Venezuela y Panamá son los únicos países que están algo por encima de la media (Graham y Pettinato, 2002:19)

⁹ OIT (1999), Amadeo-Caputo (2000), Repetto (2001)

¹⁰ BID(1998): “América Latina frente a la desigualdad

¹¹ “Los datos indican que, en el decenio de los noventa, la tasa de crecimiento del empleo fue inferior a la de la segunda mitad de los años ochenta; el desempleo creció; proliferó el empleo en el sector informal; y el alza de los salarios reales favoreció más que nada a los trabajadores calificados”. Stallings y Weller (2001:194). Al respecto puede verse también CEPAL (2000:125). “Siete de cada diez empleos en las áreas urbanas de América Latina se han creado en el sector informal” (CEPAL, 2002:21)

- ✓ El avance en las ciencias médicas junto con la aparición de nuevas enfermedades, lo que ha incrementado las demandas tanto en prestaciones de salud como en la provisión de medicamentos¹²
- ✓ Los nuevos desafíos que se plantean en el cuidado del medio ambiente, en particular en los recursos no renovables, como también en los problemas asociados a la transición demográfica y a la urbanización¹³.
- ✓ Las demandas de participación genuina por parte de la población y de respeto a sus tradiciones culturales, junto al reclamo de reformas políticas y administrativas en el Estado, que muchas veces convalidan estructuras de poder que no son verdaderamente democráticas¹⁴. A esto se agregan las consideraciones sobre el costo político de los sistemas actuales de representación, seriamente cuestionados en la región¹⁵.
- ✓ La relevancia que ha adquirido el tema tributario frente a la escasez de los recursos fiscales, disimulado antes por la inflación y la utilización de los saldos positivos de las cuentas previsionales, que evidencia la dificultad de la sociedad latinoamericana para convalidar un nivel de imposición suficiente para garantizar cierto nivel de equidad¹⁶

Como conclusión de esta mirada general, se ha intentado agrupar a los países de la región tratando de combinar distintas dimensiones teniendo en cuenta que muchas veces los datos de la situación de un país en los noventa minimiza la importancia de su punto de partida, en relación a la experiencia en la estrategia sustitutiva de importaciones, al desarrollo de la seguridad social y al rol del Estado. Argentina y Chile son casos paradigmáticos en este sentido¹⁷. Los indicadores para Argentina de fines de siglo lo ubican en un nivel superior al promedio para la región -tanto por el nivel de ingreso medio por habitante, como por el nivel de gasto social, el índice de desarrollo humano, la desigualdad en la distribución del ingreso (Gini), variables de cobertura de educación y salud- sin embargo no muestran la destrucción de capital productivo que experimentó en los últimos

¹² “Equidad en salud, en una perspectiva de medición y operacionalización del concepto, es la ausencia de disparidades sistemáticas en salud –o en los principales determinantes de la salud- entre grupos con diferentes niveles de ventajas/desventajas sociales –es decir, riqueza, poder, o prestigio-. Inequidades en salud son las que sistemáticamente colocan a grupos de personas que ya tienen desventajas sociales –por ejemplo, en virtud de su condición de pobreza, de diferencias de género, y/o otros motivos discriminatorios de raza, etnia o religión- en un mayor rango de desventajas en lo concerniente a su estado de salud; la salud es esencial para el bienestar y para sobrellevar otros efectos de la desventaja social ... Asegurar equidad en salud requiere comparar la salud y sus determinantes sociales entre los grupos menos aventajados socialmente. Estas comparaciones son esenciales para asegurar tanto políticas nacionales como internacionales que conduzcan hacia una mayor o menor justicia social en salud” (Braveman-Gushkin, 2003)

¹³ CEPAL (2000)

¹⁴ Al respecto el CLAD ha producido diversos trabajos en los últimos años.

¹⁵ Latinbarómetro (2002)

¹⁶ Hay pocos trabajos al respecto. Puede verse Lerda, Juan Carlos (1999): “Las transparencias en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasi fiscal” Revista CLAD Reforma y Democracia, n° 14, Junio. Caracas. Venezuela

¹⁷ Fabían Repetto (2001) toma el caso de estos dos países como paradigmáticos en cuanto a dos estilos de “institucionalizar” las reformas propuestas desde los organismos internacionales.

años, ni el deterioro de sus instituciones, como lo indica, por ejemplo, el bajo nivel alcanzado en la última medición de *Transparencia Internacional* (Cuadro 5, Anexo Estadístico) o en el penúltimo puesto ocupado en cuanto a "satisfacción con la democracia" en las encuestas de Latinbarómetro (Cuadro 6, Anexo Estadístico). En la situación opuesta se encontraría Chile donde el menor peso relativo de la industrialización sumado a una combinación de elementos políticos e institucionales positivos le ha permitido, en los últimos diez años, mejorar sensiblemente su lugar relativo en la región y ubicarse en un nivel alto en la mayoría de los indicadores. Aún así, debe decirse que tanto el grado de satisfacción con la democracia (Latinbarómetro, 2002) como los sentimientos de inseguridad e incertidumbre de sus ciudadanos (Lechner, 2000:101) muestran que estos logros no han sido suficientes en un contexto de inserción internacional con expectativas crecientes respecto a las posibilidades de alcanzar bienestar y un aumento del riesgo de exposición a las discontinuidades en el trabajo o los ingresos (Fitoussi-Rosanvallón,1997)

Esto lleva a considerar que, tanto la forma en que se combinaron los tres elementos que mencionamos en la introducción -estrategia sustitutiva, seguridad social y rol del estado- generadores de un determinado tipo de institucionalidad social en cada país, como los cambios de fin de siglo reclaman una mirada novedosa; una perspectiva que ponga en relación los indicadores socioeconómicos más tradicionales con otras variables que den cuenta de los cambios en la familia - el rol de la mujer en el mercado de trabajo, la situación de los niños, el desempleo de los jóvenes- de la relación de las personas con el medio -la participación ciudadana, la capacidad de gestionar, el contexto local, la movilidad social prevaleciente- y el tipo de inserción que cada país ha desarrollado -o puede desarrollar- en el ámbito regional e internacional.

No es fácil combinar estos elementos, sobre los que ha surgido abundante bibliografía en los últimos años y numerosos indicadores nuevos. Como propuesta tentativa hemos organizado una clasificación para los países de Latinoamérica y el Caribe en base a tres dimensiones:

1. Dimensión Productiva: Crecimiento, ingresos, empleo, capacidad fiscal y deuda externa
2. Equidad distributiva: Gasto Social, Concentración del ingreso, línea de pobreza, cobertura de salud y educación, urbanización/hábitat
3. Grados de reforma institucional e inserción internacional: Relevamiento de cambios institucionales. Encuestas e indicadores recientes.

A partir de la combinación de estas dimensiones proponemos una taxonomía donde los distintos países se ubican en **cuatro grupos (A, B, C y D)**. Se nombran aquí los países que se ubican en cada grupo, junto con una síntesis de la situación de cada país, en tanto las consideraciones que dan cuenta más exhaustivamente

del lugar en el que se ubica cada uno se encuentran en el ANEXO 1 que se completa con el ANEXO ESTADÍSTICO.

A. PRIMER GRUPO: Países con relativamente **buenos indicadores en las tres dimensiones** en la que aparecen **Chile y Costa Rica**, que presentan indicadores superiores al promedio de la región en las tres dimensiones aunque con algunas diferencias.

Chile ha avanzado más tempranamente y con mayor profundidad en las reformas orientadas al mercado, ha sido exitoso en su *performance* económica y ha mejorado su posición relativa en la región en casi todos los indicadores. Como debilidad presenta un alto índice de disconformidad ciudadana, aunque es el país mejor evaluado internacionalmente, ya por su inserción en la globalización como por el índice de *Transparency Internacional*.

Costa Rica ha tenido un crecimiento más volátil y su situación distributiva – relativamente buena para el promedio de la región- se ha empeorado levemente. Se destaca por ser uno de los países de la región con respuestas más positivas en cuanto a satisfacción con la democracia, donde aparece como importante el lugar que ocupa el Estado, tanto como empleador de los sectores medios como proveedor de servicios sociales

B. SEGUNDO GRUPO: Países de ingresos altos/medios, con **mediana satisfacción** en los indicadores de estas tres dimensiones pero con **tendencias a mejorar** en alguna de las mismas, en la que están **Brasil y México** que presentan también algunas diferencias.

Brasil ha sido más gradualista y ha respetado más su idiosincrasia en la introducción de las reformas de mercado, esto le ha permitido conservar cierta fortaleza en su dimensión productiva que se expresa en los indicadores de crecimiento y empleo. Sin embargo se destaca por el bajo nivel de equidad distributiva aunque muestra una tendencia a mejorar levemente, sobre todo en la disminución de la población bajo la línea de pobreza. Presenta además una situación institucional medianamente satisfactoria, a pesar de cierta tradición de ineficiencia en la administración del gasto social.

México presenta una situación relativamente favorable en la dimensión productiva, con una tendencia estable en la dimensión distributiva -que es relativamente in-equitativa- habiendo mejorado la efectividad de sus políticas sociales si se tiene en cuenta la disminución de la población en situación de pobreza y las reformas realizadas en el ámbito de lo social. Presenta cierta debilidad institucional en cuanto a la satisfacción de su

población con la democracia y en los nuevos indicadores que miden los niveles de corrupción.

C. TERCER GRUPO: Países con **mediana satisfacción en los indicadores de cada una de las tres dimensiones pero con tendencias a empeorar en alguno o en la mayoría de ellos**, en la que habría dos grupos: los países que presentan un ingreso medio alto –**Uruguay, Venezuela, Argentina** - y los países con un ingreso medio bajo –**Colombia, Perú y Panamá**-. Estos son los países, con la excepción de Uruguay, donde la debilidad institucional se ha hecho más evidente.

Uruguay está en una zona intermedia entre el grupo A y el grupo C, pero se lo ha incluido aquí por las debilidades que presenta en su dimensión productiva, tanto por su alta volatilidad –agravada en los últimos años por su relación con Argentina- como por el aumento de los problemas de empleo. Sin embargo se destaca por el buen nivel de sus indicadores de equidad e institucionalidad.

Venezuela presenta una situación relativamente desfavorable en la dimensión productiva, con una leve tendencia a empeorar en la dimensión distributiva, y con cierta debilidad institucional.

Argentina presenta una situación productiva cuyo deterioro se expresa en la caída del PBI per cápita, en el alto nivel de desempleo y en el default de su deuda externa en el último año. Sigue siendo, sin embargo, un país de indicadores sociales superiores a la media de la región. Presenta una marcada tendencia a empeorar su equidad distributiva, y los hogares bajo la línea de pobreza se han incrementado notablemente en los últimos años. Finalmente se destaca por la debilidad de sus indicadores institucionales, que están en el meollo de sus dificultades para aprovechar sus potencialidades en las otras dos dimensiones.

Colombia presenta importantes dificultades en su dimensión productiva, tanto por su alta volatilidad como por el aumento de la tasa de desempleo. En cuanto a su dimensión de equidad distributiva muestra una tendencia a empeorar al igual que en el plano institucional.

Panamá se ubica en este grupo pues presenta algunas dificultades en su dimensión productiva, tiene un grado bajo de equidad distributiva y presenta una situación institucional relativamente débil.

Perú presenta una situación de relativo estancamiento en su dimensión económica con un nivel relativamente bajo de desempleo, aunque con problemas de

subempleo y precariedad laboral, un bajo nivel de equidad distributivo y una institucionalidad débil.

D. CUARTO GRUPO: Países que se encuentran en **una situación insatisfactoria en todas o en la mayoría de las dimensiones estudiadas**, en el que también se distinguen dos situaciones diferentes; aquellos en los que los indicadores económicos han sido favorables y alcanzan niveles bajos/medios en las otras dimensiones - **República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua**- y los que han tenido una performance nula o negativo en todas las dimensiones -**Ecuador, Bolivia, Paraguay, Honduras, Jamaica y Haití**

República Dominicana presenta una evolución económica ascendente y estable en los 90, tiene un buen grado de equidad distributiva e institucionalmente ha implementado una serie de reformas que señalan una mejora en la materia. Si bien ha mejorado en las tres dimensiones se encuentra entre los países con niveles bajos en estos aspectos.

Nicaragua muestra una evolución positiva y estable en el aspecto económico, los indicadores de equidad distributiva muestran que su situación no es alentadora, con altos índices de pobreza entre otros aspectos. Ha implementado una serie de reformas en educación y salud que señalan una mejora institucional.

El Salvador si bien ha mejorado económicamente en los 90, vive un proceso de fragmentación social ascendente en un contexto de alta corrupción y baja legitimidad del gobierno.

Guatemala más allá de un crecimiento económico importante con bajo nivel de volatilidad, transita por un proceso de segmentación social nada desdeñable en un contexto institucional altamente débil.

Ecuador presenta una situación insatisfactoria en las tres dimensiones consideradas, y ha tenido una variación negativa en una mayoría de los indicadores analizados.

Bolivia ha crecido económicamente aunque levemente y en un marco de alta volatilidad, presentando problemas significativos en cuestiones tanto de pobreza como de institucionalidad.

Haití es uno de los países que menos ha crecido económicamente y presenta una inequidad distributiva importante en un marco institucional altamente débil no solo en comparación con los países de la región sino a nivel mundial

Honduras no ha crecido mucho en materia económica y lo ha hecho en un marco de alta volatilidad. Sin bien mejoró equitativamente tiene importantes niveles de pobreza y su situación institucional resulta insatisfactoria.

Jamaica se ubica en este grupo dado que ha tenido una situación insatisfactoria en todas las dimensiones estudiadas, siendo uno de los más rezagados de la región.

Paraguay presenta una variación económica negativa importante y un alto nivel de insatisfacción en lo que respecta a las dimensiones de equidad distributiva y de reforma institucional.

Este último grupo de países es el que manifiesta las mayores dificultades en todas las dimensiones pero en los que, a la luz de las nuevas oportunidades que puede presentar la inserción en un mundo globalizado en una región que concentra una gran riqueza de recursos naturales, plantea desafíos inéditos en materia de institucionalidad social.

2. La institucionalidad social en el marco de las reformas de los noventa

Distintos autores, frente a las dificultades de lograr el crecimiento y la estabilidad esperados por las reformas impulsadas, frente al aumento de la insatisfacción ciudadana y el resurgimiento de conflictos sociales, han destacado la importancia del "capital social", de "facilitar" el acceso de los pobres al mercado, de generar condiciones que den lugar a procesos sinérgicos en los que se valoricen las potencialidades de las personas y de la necesidad de fortalecer las instituciones. En esta sección se realizan algunas consideraciones sobre el concepto de institucionalidad social en relación a la experiencia de los países de la región.

En este marco, las políticas sociales deben concebirse como procesos muy dinámicos dotados de complejidad y contradicciones internas. Esta concepción se opone a la visión mecanicista que comprende a las políticas sociales como "cosa", claramente objetivada, capaz de actuar instrumentalmente sobre un problema muy determinado. Las políticas sociales han contribuido y contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades, es decir, surgen de la estructura social para reproducirla o para configurarla de otro modo (recursividad). Las Políticas Sociales se podrían entender, desde este punto de vista, como la relación entre el Estado y la Sociedad.

La estructura social sería la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y en un lugar determinados (Adelantado et al.,1998). Esto implica que las Políticas Sociales derivan de un contexto institucional pre-dado y de un sistema de posiciones preexistentes a los individuos y con cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a

la reestructuración permanente con base en la acción colectiva de las personas, un concepto que debería ser central en el agrupamiento de países que se ha intentado realizar, aunque no se disponen de elementos suficientes para ello.

Las Instituciones pueden ser concebidas en cuanto normas, acuerdos informales y tradiciones que limitan pero a la vez facilitan la interacción de los actores sociales y estatales alrededor de cada acción pública donde están en juego intereses y valores divergentes. Son las instituciones, las que estructuran y dan cuerpo, de acuerdo a la calidad de las mismas, a la relación entre el Estado y la Sociedad. La *calidad institucional* puede dar lugar a prácticas muy diferentes, en su extremo en dos posibilidades antagónicas y polares:

- a) Como un entramado de reglas formales e informales facilitadoras de prácticas incluyentes y cooperativas, conducentes a articulaciones virtuosas en el largo plazo, a valores tales como la equidad, la eficiencia o la gobernabilidad democrática, y
- b) Como un conjunto de normas, prácticas y tradiciones establecidas que dan lugar a interacciones donde priman los conflictos con resultados "suma cero", en los cuales los involucrados tienden a priorizar sus intereses inmediatos excluyendo a otros (Repetto, 1998:53.65)

En este sentido los países del grupo C y D han estado más cerca del extremo b, dando lugar en muchos casos a lo que se ha llamado "el capital social negativo" (CEPAL,2000:C.IV). Durante la última década si bien la mayoría de los países registran aumentos en el Gasto Social –y en especial en el Gasto Social Focalizado – esto no ha sido suficiente para contrarrestar el crecimiento de la demanda de asistencia y promoción social de los sectores más vulnerables a las reformas cuando estas no han estado acompañadas de una institucionalidad social positiva. Más allá del aumento en los recursos destinados a la Política Social, se observa en estos países cierta dificultad en las estructuras institucionales y administrativas para atender los nuevos desafíos de la cuestión social. En muchos casos, el buen diseño de algunos programas se vio desvirtuado, no sólo por las rigideces institucionales sino también por la manipulación de las intervenciones, y algunas veces, por el manejo irresponsable de los fondos por cuestiones de política partidaria. Por distintas razones la dinámica de destrucción del tejido social en los últimos años ha resultado, en estos países, más poderosa que las medidas implementadas para paliar la crisis dando lugar a un replanteo de cómo abordar la problemática social teniendo en cuenta la interdependencia entre la dimensión productiva, de gobernabilidad y de legitimación social en un ámbito de libertad de mercado, de democracia participativa y de responsabilidad social. Estos temas ponen en el centro de las técnicas de abordaje de los problemas a las cuestiones institucionales que muchas veces dificultan y hasta impiden el logro de los objetivos buscados por las reformas en busca de una mayor accesibilidad a los bienes y servicios públicos en un marco de justicia y equidad.

Algunos autores (Graham-Pettinato, 2002) se han preguntado el grado en que las reformas pro mercado han contribuido a la felicidad de la población, en particular en los distintos países de la región. Estos autores encuentran que tanto en América Latina como en Rusia hay evidencias de que las reformas pro democracia y pro mercado son beneficiosas para los pobres. En el mismo sentido se pueden citar las contribuciones que destacan el valor de la libertad para dar lugar al desarrollo de las capacidades de las personas (Amartya Sen, 1999).

Las reformas en América Latina han abierto nuevas oportunidades pero también nuevas vulnerabilidades. Las nuevas oportunidades explican que inicialmente, frente al progreso de los ganadores iniciales del proceso de reforma, la población creyó posible alcanzar los logros esperados, aún a costa de un sacrificio inicial. Sin embargo, frente a la persistencia de la desigualdad y a la profundización de los patrones in-equitativos, ha surgido, en la mayoría de los países de la región, no sólo una fuerte insatisfacción con los gobiernos democráticos sino también una mayor inestabilidad y un clima de protesta social, sobre todo en los sectores medios, más expuestos a las nuevas vulnerabilidades derivadas de los cambios en el mercado de trabajo y en el acceso a los servicios universales, en calidad y cantidad suficientes para los requerimientos de la sociedad tecnológica. Al explicar estos fenómenos Graham y Pettinato señalan *"Las sociedades que suben el promedio o la intensidad de las expectativas sin aumentar las capacidades para satisfacerlas, incrementan el descontento o la insatisfacción (...) Un incremento inicial en la desigualdad de los ingresos puede aumentar las expectativas, pero la persistencia de la desigualdad puede conducir a aumentar la frustración y los sentimientos de privación relativa"* (2002:24)

En este sentido varios trabajos han destacado el rezago en la mayoría de los países de la región en cuanto a los logros educativos promedios de la población (BID, 1998), lo que se manifiesta no sólo respecto a los países más desarrollados sino también frente a los avances de los países de Asia (CEPAL, 2002), dificultando la posibilidad de las personas que pertenecen a los hogares de más bajos ingresos de aprovechar las nuevas oportunidades de este período de cambios¹⁸, dando lugar a un aumento de la brecha de remuneraciones entre distintos niveles de calificación (Staling y Weller, 2001) y al aumento de ocupaciones precarias y/o en micro emprendimientos de baja calidad laboral (CEPAL, 2001/2002). Se observa también que si bien la red regional de Internet

¹⁸ Los diferentes niveles educativos de los hogares de bajos y altos recursos generan patrones diferentes en el nivel de instrucción de sus hijos. Así, en promedio en la región los hijos de familias de mayores ingresos completarían 9.8 años de escolaridad mientras que los hijos de familias de menores ingresos completarían 9 años de escolaridad. Lo cual conduce a un impacto diferenciado sobre las remuneraciones individuales y, en consecuencia, sobre la distribución del ingreso entre individuos (BID, 1998/99). Este proceso en el marco de las reformas estructurales de los 90, se ha agudizado dado que los requerimientos educativos asociados a los empleos se relacionan con los estándares internacionales y quienes llenan estas características perciben los mayores ingresos. Como generalmente pertenecen a los estratos superiores, se acentúa la concentración de ingresos. (Montajo, 2000).

tuvo la expansión más acelerada del mundo en los últimos años, hay una preocupación por el desigual acceso de los distintos sectores sociales a las nuevas tecnologías (CEPAL, 2002) lo que podría ser fuente de nuevas desigualdades e inequidades.

En muchos de estos países el mercado laboral se ha convertido en un cristizador de diferencias sociales por el predominio de una dinámica expulsora que afecta principalmente a las personas menos preparadas para enfrentar las nuevas exigencias de capacitación, responsabilidad, salubridad, etc. en el marco de una economía volátil con tendencia creciente en el nivel de desempleo, informalidad laboral y asalarización precaria, es decir sin beneficios de seguridad social. Los costos de las transformaciones de los noventa se han concentrado, con excepción de los países del grupo A, y con alguna compensación positiva que no alcanza a revertir un marco de inequidad social en los países del grupo B, en los miembros de los hogares de menores ingresos, en particular los niños, por el nivel de desprotección familiar y social al que están siendo expuestos, los jóvenes, que se están retirando tempranamente de la educación formal y quedan al margen de las ocupaciones de calidad, cuando no sin estudio ni ocupación, las mujeres y los mayores de estos hogares, que concentran las limitaciones para insertarse con libertad en el mercado laboral. Es entre los miembros de los hogares pobres donde se concentran las actividades informales de baja calidad –cartoneros, vendedores callejeros, feriantes, micro emprendedores- que suele incluir al grupo familiar en condiciones precarias como también los asalariados sin beneficios de la seguridad social, lo que hace a estos hogares sumamente dependientes de la asistencia pública a través de programas sociales.

En varios países de América Latina ha surgido un interés por el estudio de la Economía Social, constituida por cooperativas, mutuales, asociaciones, fundaciones, ONG's, etc., caracterizadas por las relaciones asociativas de sus miembros con componentes solidarios. Algunos autores (Coraggio, 2002) ponen énfasis en la centralidad del trabajo asumido por las economías domésticas, orientadas a la "reproducción ampliada de la vida de todos". Si bien existen objetivos económicos conectados con el mercado, se busca primordialmente mejorar la calidad de vida de los miembros de estas organizaciones micro. Sin embargo, en un marco de altos niveles de pobreza, marginalidad y restricciones para el acceso al mercado de trabajo, estas actividades, al no representar, muchas veces, una opción genuina por una organización económica y social solidaria sino una salida obligada para paliar la falta de ingresos del hogar, son manifestaciones de una dinámica social y económica degradada, que no lleva en sí misma el germen de una sociedad más equitativa¹⁹.

¹⁹ Debe destacarse, en este contexto, el surgimiento de nuevos movimientos sociales, con repercusión internacional, que han instalado en la agenda internacional las demandas por un reparto más equitativo de las riquezas a nivel mundial.

No puede pensarse la "institucionalidad social", sin considerar como "un todo": instituciones, calidad de las mismas, modelo de organización, arreglos institucionales, modelo de gestión, impacto social (objetivos y subjetivos). El continuo entre los aspectos que componen la institucionalidad, dará cuenta del tipo de relación que cada país estableció con su población. A juzgar por los resultados (asimétricos por cierto), en muchos de los países latinoamericanos esta cadena se rompió y el "lazo social" se desanudó.

Cabe señalar que las desigualdades sociales operan en cuatro esferas de la actividad social: la mercantil, la estatal, el ámbito doméstico-familiar y la relacional (asociativa, sociedad civil y comunitaria). Cualquiera de esas esferas puede proveer de bienestar social a la población y hacerlo simultáneamente. La esfera estatal, sin embargo, es central en la organización de la desigualdad social y su contribución es fundamental en el conflicto distributivo (impuestos, legislación económica, presupuestos, políticas públicas) y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. Su participación es decisiva al realizar una segunda distribución del excedente paralela a la del mercado (desgravaciones, inversiones públicas, subvenciones, prestaciones sociales...) y al generar un sistema de incentivos y castigos que influye en las decisiones de los actores sociales (Rodrik, 2002).

Las Políticas Sociales se diseñan en la esfera estatal, pero no impide que su formación y contenidos sean condicionados por las demás esferas. Las Políticas Sociales no deben entenderse solamente como intento de corregir o compensar desigualdades que produce el mercado, sino como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, naturalizando o institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia, entre otras. Esta es una vieja aspiración de las Políticas Sociales: "...lo que importa es que se produzca un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada, una reducción generalizada del riesgo y la inseguridad, una igualdad a todos los niveles entre los menos y los más afortunados: entre los sanos y los enfermos, los empleados y los desempleados, los jubilados y los activos, los solteros y los padres de familia numerosa. La igualdad no se produce tanto entre las clases como entre los individuos dentro de una población que, a este propósito, consideramos ya una clase. La igualdad de estatus es más importante que la igualdad de rentas (...) cuando ese subsidio adopta la forma de un servicio, el elemento cualitativo es parte integrante del propio subsidio, y no sólo del proceso mediante el cual se obtiene". Marshall y Bottomore (1950:59)

3. Los cambios en la gestión de las Políticas Sociales

Los programas o proyectos sociales son en general la cara visible de las Políticas Sociales. Todo proyecto revela una "visión" de la sociedad y una teoría en uso que da sentido a lo que postula, es decir, las relaciones entre los medios y los resultados esperados. Los contenidos de los proyectos se apoyan en las visiones y

teorías y determinan los problemas y los diagnósticos. Las visiones y teorías respaldan también los modelos de organización y gestión que se adoptan²⁰. El modelo de organización provee el marco para la acción, la gestión es la acción misma.

Estos años, los noventa, protagonizaron un sostenido proceso de tecnificación y profesionalización de las áreas estatales vinculadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas sociales que, aunque con rasgos comunes sobre todo por la impronta que le dio el apoyo técnico y financiero de los organismos de cooperación internacional, adquirió características propias en cada país.

Se puntúan aquí los principales cambios observados en las distintas etapas de la gestión de las políticas y programas: a) *diagnóstico y diseño*, b) *ejecución* y c) *monitoreo y evaluación*. Se hace referencia luego a los criterios de *participación* y *descentralización* que imprimieron gran parte del estilo de gestión de esta década. En el anexo III se presenta una descripción más detallada de este punteo.

a) Cambios observados en cuanto al diagnóstico y diseño de Políticas Sociales

- i. La definición de la 'cobertura' de los programas y proyectos, la adopción de políticas focalizadas, y el establecimiento de 'mapas de pobreza' como medio de garantizar dicha focalización.
- ii. Diagnósticos sociales y de situaciones críticas a la hora de la definición de la población objetivo de las políticas y programas.
- iii. La utilización de nuevas herramientas de diseño y evaluación (especialmente el método del Marco Lógico).
- iv. La 'tercerización' del diseño de las políticas y programas en consultoras y/o ONG's (con fuerte influencia de los organismos internacionales de crédito).

b) Cambios más notorios en relación a la *ejecución* de las Políticas Sociales:

- i. El establecimiento de 'padrones únicos de beneficiarios', para evitar la superposición de prestaciones y la mayor cobertura de la población focalizada.
- ii. Reformas de 'contenido' y programas de modernización y capacitación de los recursos humanos que operan los servicios públicos.

²⁰Por modelo de organización se entiende la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, los mecanismos de coordinación, la definición de los procesos de trabajo y el marco normativo (Martínez Nogueira).

El modelo de gestión está dado por las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, la articulación con el medio, la innovación, etc. (M.Nogueira).

- iii. La 'tercerización' de las prestaciones (especialmente en el área de salud, seguridad social y sistema de pensiones). El concepto de 'trabajo asociado'
- iv. El debilitamiento de las prestaciones realizadas a través de las 'obras sociales' gestionadas a través de sindicatos.
- v. El incremento de la participación de los beneficiarios en la ejecución de algún componente de la prestación (especialmente en mejoramiento de infraestructura y vivienda).

c) Nuevas herramientas de gestión aplicadas al monitoreo y evaluación de las Políticas Sociales:

- i. La realización de 'líneas de base' para revisar el impacto concreto (cambios) de las políticas y programas sobre la población destinataria de su acción.
- ii. La implementación de diversos sistemas de control social hacia la acción estatal, para evitar desvíos de fondos y prácticas clientelares (el 'Monitor Social' en la Argentina, el 'Observatorio de participación ciudadana' en Chile).
- iii. Una lenta introducción de técnicas de 'evaluación cualitativas', que permitan relevar la calidad de las prestaciones, la opinión de los usuarios y la generación de bienes intangibles (especialmente capital social, incremento de capacidades y cambios actitudinales).

En el contexto de estas nuevas modalidades de gestión, se promovió la premisa de que el enfoque participativo debía ser una condición de las intervenciones sociales. Han sido diversas las formas en que la participación se ha plasmado en la gestión de las políticas y programas sociales, como la inserción orgánica en los espacios de prestación universal (escuelas y hospitales); la definición de planes de gobierno (especialmente a nivel local, como el planeamiento estratégico); el presupuesto participativo en algunas ciudades. Se ha incluido también a la población en la definición de políticas y programas sectoriales a través de Consejos asesores o consultivos y mesas de concertación, en la planificación participativa de programas y proyectos, en la convocatoria a programas de formación y apertura de espacios para la participación.

De la experiencia de la década surge también la evidencia de que construir capacidad comunitaria -*emponderar, fortalecer el capital social, desarrollar capacidades de gestión*- orientándolas al mejoramiento de las condiciones de vida son procesos sociales y políticos difíciles. Trabajar con comunidades requiere de un gran compromiso con los grupos más excluidos socialmente; requiere también escuchar a las personas y tener actitudes respetuosas hacia sus valores y derechos. Por otro lado, los trabajadores sociales, se han visto ellos mismos desafiados personal y profesionalmente por el desborde de las problemáticas que han surgido en los últimos años, lo que hace necesario una redefinición de su rol en cuanto a la modalidad de trabajo con las organizaciones comunitarias y las

comunidades locales que no parece fácil de lograr sin el marco institucional que se planteaba en la segunda sección.

En lo que respecta a la apertura de canales de participación social, pueden mencionarse al menos diez áreas problemáticas sobre las que resulta necesario profundizar para generar espacios de genuina participación en un ámbito democrático, que se incluyen en el Anexo III (Bombarolo, 2002).

Una premisa central en un enfoque participativo de las intervenciones sociales es que los determinantes de comportamientos marginales van sumando sus efectos de manera cíclica a lo largo de las etapas de la vida individual y de generación en generación. Dado ese carácter cíclico, toda decisión de prioridades en el ataque a las situaciones de marginalidad es altamente ineficiente sin una mirada de conjunto que contemple las posibilidades productivas en un marco de crecimiento con estabilidad, un ámbito democrático que sea un verdadero ejercicio de ciudadanía responsable²¹ y un resguardo para la equidad social. En este sentido en las mediciones de bienestar han cobrado relevancia las consideraciones que van más allá del ingreso percibido (Amadeo, 2002) como también los elementos que tienen en cuenta el resguardo de la "continuidad" en la trayectoria de vida de una persona, desde que nace hasta que puede decidir el sentido de su propio proyecto de vida en un medio favorable (Griffin, 2002)

4. Lineamientos generales para una mayor equidad social y cuestiones a profundizar a fin de construir un modelo de seguridad social inclusivo

En este trabajo se realiza un recorrido por las transformaciones que se produjeron en América Latina en distintos ámbitos, que tuvieron amplia repercusión en el campo de las Políticas Sociales en la década del 90. Para el análisis, se articularon tres dimensiones: la capacidad de generar crecimiento, la equidad distributiva, y los grados de reforma institucional e inserción internacional. Esta perspectiva ha permitido visualizar los efectos que ha tenido, a grandes rasgos, el proceso de reformas en cada uno de los países de América Latina y el Caribe.

A partir de este análisis podemos inferir que son pocos los países que muestran una situación satisfactoria en el recorrido a través de los distintos indicadores utilizados. Sólo Chile y Costa Rica, cuya población representa una pequeña parte del total de habitantes de América Latina y el Caribe, han logrado, hacia fin de siglo, presentar resultados favorables para cada una de estas dimensiones. Esto lleva a pensar que la implementación de este nuevo paradigma en políticas públicas, no ha tenido totalmente en cuenta las particularidades y/o necesidades de la región, es decir: el tipo de Estado de Bienestar del que se partía, la estructura social de cada país así como los debilidades y/o fortalezas en el plano

²¹ "Un ciudadano en una sociedad de la información y la gestión es aquel que dispone de los conocimientos y bienes necesarios para participar como actor en los flujos de información" (CEPAL, 2000:305)

institucional. En muchos casos, su implementación no sólo no ha favorecido a un crecimiento económico sostenido, sino que ha generado un deterioro en los planos social e institucional existentes.

Brasil y Méjico, que concentran casi la mitad de la población de la región, han podido aprovechar algunas de las ventajas de estas reformas, mostrando una mejora en cuanto al nivel de pobreza, en un marco de relativa inequidad distributiva, ya que estaban por debajo de un estándar promedio para el nivel de ingresos medios per cápita alcanzado. Como señalan algunos autores las reformas pro mercado y pro democracia no son necesariamente contrarias a los intereses de los pobres²², sin embargo el mercado no garantiza equidad, por lo que la institucionalidad social, entendida como el entramado de relaciones entre el estado, el mercado, la familia y la comunidad es un ingrediente esencial para generar externalidades positivas en el proceso de crecimiento de un país.

Si bien a lo largo del trabajo se han señalado algunos elementos que hacen a la configuración de la institucionalidad social y se han utilizado algunos indicadores novedosos para medir en forma general esta dimensión, parece necesario comprender más finamente cuáles son los logros más específicos, las conceptualizaciones que han dado el marco a las experiencias positivas y las reglas que se han ido conformando en las formas de relación que protagonizaron los actores sociales, conforme a las modalidades de organización propias de cada país.

Dado que el trabajo proponía una mirada panorámica sobre la región, se han destacado tendencias generales en cada país mostrando la *performance* a nivel macro. Sin embargo es pertinente aclarar que el avance en cuanto a la descentralización en varios países de la región ha permitido a algunas localidades o a un determinado colectivo social –que en algunos casos aparece como el germen de un movimiento social incipiente- valorar rasgos que contribuyen a lograr una institucionalidad social positiva, más allá de los magros resultados a nivel nacional. Este punto tiene distintas aristas, ya que por un lado estas experiencias no alcanzan a tener una dimensión o una escala suficiente para revertir las condiciones de inequidad que prevalecen en la mayoría de los países de la región, y por otro lado, es pertinente revalorizar, como una responsabilidad indelegable de la autoridad nacional democrática, la condición del Estado como promotor del bien común y garante de la equidad dentro de su territorio. Este rol se dificulta cuando el Estado pierde su legitimidad como actor social principal en el ámbito de las Políticas Públicas a raíz de la excesiva burocratización o las sospechas de corrupción. En este sentido, es preciso reencontrar formas de legitimación entre

²² Graham y Pettinato (2002:87) señalan que los pobres en América Latina se han beneficiado por la reducción de los altos niveles de inflación, la eliminación de algunas distorsiones del mercado y el restablecimiento del crecimiento, como también por la reorientación del gasto público en los programas focalizados hacia la población con mayores carencias. Sin embargo, en muchos casos, como en Chile y Perú, este gasto se ha hecho a expensas de los sectores medios, ya que ha sido financiado por impuestos indirectos

los distintos actores sociales, atento a los problemas priorizados en la agenda pública de cada país, teniendo en cuenta el contexto regional e internacional. Para ello es necesario considerar a las Políticas Sociales dentro del conjunto más general de Políticas Públicas, de modo que ciertos principios y valores consensuados por la población, atraviesen el sentido y el accionar de las intervenciones en materia social.

En cuanto a los cambios en la gestión de políticas públicas, esta década se caracterizó por un sostenido proceso de tecnificación y profesionalización de las áreas estatales vinculadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas sociales, con un importante apoyo técnico y financiero de los organismos de cooperación internacional. A partir de la implementación de este nuevo paradigma, aparece también el enfoque participativo como condición para las intervenciones sociales, siendo diversas las formas en que la participación se ha plasmado en la gestión de las políticas y programas sociales. Sin embargo, estos cambios en la gestión, como se ha señalado, no siempre han podido instrumentarse de una manera eficaz posibilitando una efectividad que tienda al mejoramiento de la equidad social.

Debe destacarse que las reformas de gestión promovidas en la región han tenido elementos altamente positivos en cuanto a la profesionalización del ámbito de lo social y al desarrollo de elementos de evaluación y monitoreo. Sin embargo, en muchos casos, se han llevado adelante programas y proyectos que no respondían a la idiosincrasia del país o de la comunidad beneficiaria, o no se ha tenido en cuenta las posibilidades y limitaciones de los cuadros técnicos locales para implementar la totalidad de las acciones propuestas. En muchos casos esto ha provocado experiencias frustrantes, en tanto la discontinuidad de los fondos y la asistencia técnica externa, interrumpió procesos en los que se había entusiasmado y movilizó a parte de la población, desalentando su participación en una segunda vuelta. En este aspecto parece imprescindible desarrollar y afianzar la Gerencia Social entendida como cultura y tecnología; como cultura en tanto la Gestión Social debe sustentarse en principios de Ética Pública, lo cual resulta en sí misma transformadora; como tecnología entendida como el uso de métodos, procesos y prácticas implementadas por cuadros técnicos y profesionales estables de la política social.

Por otro lado la experiencia del grupo C y D²³ pone en evidencia cierta distancia entre la conceptualización de las reformas propuestas, sugeridas desde un marco teórico que se corresponde con el tronco principal del pensamiento económico clásico, y la realidad de los países de la región, muchos de cuyos problemas habían

²³ Nicaragua y República Dominicana, que se ubican en el grupo D, constituyen cierta excepción ya que han podido combinar las dimensiones productiva, social e institucional, logrando avances importantes en lo económico, en la merma de la pobreza y la inequidad social, como también en la modernización de la gestión de las políticas sociales.

sido ya señalados por los economistas y sociólogos del pensamiento "estructuralista" en los años sesenta. En este sentido parece haber prevalecido en la región el "pensamiento mágico", exquisito en la literatura latinoamericana pero que en el ámbito de la política es proclive a debilitar las instituciones democráticas. Esta situación se refleja en las encuestas de Latinbarómetro (2002) donde la televisión aparece en el primer lugar entre las instituciones más confiables para la población y un alto porcentaje de encuestados contesta que aceptaría un gobierno no democrático en su país.

En los países del grupo C y D las Políticas Sociales no contribuyeron a cambiar las desigualdades inherentes a la estructura social, sino que más bien las consolidaron, acentuando los elementos que constituían el "dualismo" tradicional de estas sociedades, llevándolas a una mayor fragmentación social con el consecuente debilitamiento de la cohesión social. En muchos países la dinámica de crecimiento y distribución del ingreso en los últimos años ha repercutido desfavorablemente en los sectores medios, en particular aquellos que dependían del Estado para garantizar a sus hijos el acceso a los activos que se han valorizado en la sociedad del conocimiento, particularmente la educación. En este sentido se ha destacado el débil eslabonamiento en la región entre las actividades más avanzadas tecnológicamente y los sectores de menor productividad (Ocampo, 2002) lo que se manifiesta en el aumento del desempleo, el subempleo, la informalidad y la asalarización precaria, como también en la ampliación de la brecha de ingresos entre las ocupaciones que requieren distinto nivel de calificación (Stallings y Wéller, 2000). Distintos autores han mostrado cuán duramente afectan los ciclos macroeconómicos a los pobres, como también a los empobrecidos que tienen ahora menos defensas. Crecimiento y estabilidad siguen siendo una prioridad ineludible, pero debe tenerse en cuenta que, en las nuevas condiciones productivas y comerciales, los beneficios del crecimiento no se distribuyen de la misma manera para todos (D'Janvry-Sadoulet, 1999). El mercado de trabajo se ha vuelto más selectivo en términos de posibilidades y remuneraciones, y se hace necesario mejorar las alternativas para quienes tienen menores aptitudes relativas. Esto pone en el centro de la cuestión social el tema de la articulación entre las políticas económicas y las políticas sociales, que va más allá del logro de una mayor eficiencia y eficacia –indispensable por ciento– en la utilización de los recursos sociales, y reclama no sólo el fortalecimiento de una "autoridad social" sino la comprensión de los vínculos entre las decisiones en materia económica y su repercusión en distintos ámbitos de la sociedad, como las distorsiones en el sistema de incentivos y castigos (Rodrik, 2002) o los elementos que condicionan la vulnerabilidad social.

En este contexto no debe desestimarse el valor de las políticas universales, que garantizan el acceso a la educación, la salud y las condiciones del hábitat de la población en general, pero deben complementarse con las acciones selectivas destinados a poblaciones en situación de vulnerabilidad extrema como los niños,

los jóvenes, los ancianos y, en algunos casos, las mujeres, determinadas etnias o grupos particularmente desfavorecidos.

Finalmente debe tenerse en cuenta qué nuevos elementos reclama una perspectiva de la "seguridad social" atenta a las características que se van configurando en la sociedad de este siglo, que acepta un mayor nivel de riesgos/incertidumbre siempre y cuando posibiliten una mayor satisfacción con los logros. Varios autores han destacado las transformaciones en el ámbito del sujeto y su relación con la sociedad: *"La insatisfacción identitaria se convierte en el problema central del individuo moderno, 'fatigado de ser uno mismo', obligado a convertirse en 'uno mismo' (...) así, es posible observar cómo tiende a profundizarse la brecha existente entre, por un lado, los que viven positivamente la radicalización de la individualización y el distanciamiento reflexivo apoyados sobre estructuras de integración y marcos de protección colectiva y, por otro lado, aquellos otros que padecen una situación de vulnerabilidad y caída social y por ello tienden a vivir las exigencias de la individualización en términos negativos"* (Svampa, 2000:13,15). Al decir del movimiento feminista, no todas las desigualdades generan diferencias, sino aquellas que siendo persistentes en el tiempo y estando enquistadas en la dinámica social, limitan las posibilidades de las personas.

Bibliografía

Adelantado, José; Noguera, José; Rambla, Xavier y Sáez, Luis (1998), "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 3, México.

Amadeo, Eduardo (2001), "Notas sobre el concepto de pobreza", trabajo presentado en CEPAL, Chile, PEKEA Conference, Septiembre.

Amadeo, E. y Caputo, S (2000), "Crisis en el mercado de trabajo y exclusión social", Cuaderno de Observatorio Social Nº 1, en www.observatoriosocial.com.ar.

Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, Nueva York, septiembre.

BID (1998), *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina, 1998-1999*, Washington D.C.

BID (1996), "Programa de apoyo a las reformas sociales para el desarrollo de la niñez y la adolescencia en Brasil", Informe de Proyecto, Documento de Trabajo, Río de Janeiro, Brasil.

BID (1996), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington D.C.

BID (2003), *Boletín Desarrollo Social*, Enero 2003, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social.

Bitar, Sergio (1984), "De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Política económica de Estados Unidos hacia América Latina", en *Desarrollo Económico*, N° 93, Vol. 24, Buenos Aires, Abril-Junio.

Bombarolo, Félix (1998), "La Relación Estado - Sociedad Civil : Fondos de Inversión Social y ONGs en América Latina (10 años después...)", publicado por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), CIPAE y Callescuela, con el apoyo del Programa FICONG, en Asunción, Paraguay.

Bombarolo, Félix (2002), "Fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social en América Latina", presentado en el " 1° Congreso Nacional de Políticas Sociales", de la Argentina, organizado por la Universidad de Quilmes y la Asociación Argentina de Políticas Sociales, Bernal, Argentina, y en el seminario "De la desigualdad a la inclusión social Reflexiones y propuestas para la asociación euro-latinoamericana", organizado por la Universidad de Barcelona y la red RECAL, Barcelona, España.

Borzutzky, Silvia (1986), "Políticas y reformas de la seguridad social" en Mesa Lago, Carmelo (selección), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, México, Fondo de Cultura Económica.

Braveman, Paul and Gruskin, S. (2003), "Defining equity in health", *Journal of Epidemiology and Community Health*, (pgs. 254-258).

Carpio y Novacovsky (comp., 1999), *De igual a igual. El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales*, SIEMPRO, FLACSO, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Castel, Robert (1999), "Vulnerabilidad Social, exclusión: la degradación de la condición salarial" en Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, SIEMPRO, Banco Mundial, Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (2001), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas

CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas

CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas

CEPAL (1997), *Panorama social de América Latina y el Caribe 1997*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas

CEPAL (2000), *Panorama social de América Latina y el Caribe 1999-2000*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas

CEPAL (2001), *Panorama social de América Latina y el Caribe 2000-2001*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas

CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas

CEPAL (2001), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años 90*, Santiago de Chile, Alfaomega, Grupo Editor.

CIPPEC (2002), "El caso de 'El Milagro', cuando la gestión eficaz permite superar la crisis de la salud", presentado en el seminario internacional sobre 'Reforma y gestión en la salud', Buenos Aires, Argentina.

Coraggio, José Luis (2002), "La economía del trabajo: conceptos y contextos", Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento Argentina

Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana, (1999), "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90", en *Desarrollo Económico*, Vol.39, Nº154, Buenos Aires, julio-septiembre.

Cunill Grau, Nuria, (1999), "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Nº13, Caracas, febrero.

D`Janvry- Sadoulet (1999), "Crecimiento, pobreza y desigualdad en América Latina: un análisis de las relaciones causales (1970-94)", *Conferencia sobre protección social y pobreza*, B.I.D, Washington DC .

Draive (1994), "América Latina: el sistema de protección social en la década de crisis y reformas", documento de trabajo, Santiago de Chile.

Duschatzky (comp. 2000), "Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad", PAIDOS, Buenos Aires, Argentina.

Esping-Andersen, Gosta (1996), "Después de la edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial", en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Nº 142, Buenos Aires, julio-septiembre.

Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Ed. Alfons El Magnanin.

FILGUEIRA, Carlos (1999), "Bienestar y ciudadanía. Viejas y Nuevas vulnerabilidades", en Tokman, Víctor y O'Donnell, Guillermo (comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

Farias, Vilma (1997), "La política social en Brasil: una mirada comparativa", en *De Igual a Igual. El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales*, SIEMPRO – FLACSO Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Fitoussi, J.P. y Rosanvallon, P. (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Ed. Manantial.

Fleury, Sonia (1998), "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa", presentado en el Seminario sobre Política social, exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90. Balance y Perspectiva, en Caracas, Mayo de 1998, promovido por FONVIS, INDES-BID, CENDES, ILDES.

Foreign Policy Magazine, March/ April 2003, digital edition.

FOSIS (2000), "Aprendizajes de la experiencia", FOSIS, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile

Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Nº58, Santiago de Chile, abril.

Glaessner, Lee, Santana y St. Antoine (1995), "Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia latinoamericana", Documentos para la Discusión del Banco Mundial, Washington D.C.

Gonzalez, Horacio: "El sujeto de la pobreza: un problema social" en *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF- LOSADA.

Graham, Carol and Pettinato, Stefano (2002), *Happiness and Hardship. Opportunity and insecurity in New Markets Economies*, Washington, DC., Brookings Institutions Press.

Griffin, James (2002): "A note on measuring well-being" en Sara Byford, Centre for the Economics of Mental Health, Institute of Psychiatry. Tom Sefton, Centre for Analysis of Social Exclusion and LSE Health and Social Care, London School of Economics and Political Science. LSE Health and Social Care ISBN [07530 15714]

Guerra Rodriguez, Carlos (1996), "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias", en VV.AA, Las políticas sociales en México en los años noventa, Instituto Mora/UNAM/FLACSO México/Plaza Valdéz, México.

Guariglia, Osvaldo, "Ética distributiva: un punto de contacto entre ética y economía" en *OIKOS*, Revista de postgrado, investigación y doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Año I, no. 7, Abril.

Kliksberg, Bernardo (1994), *El desarrollo humano en Venezuela*, PNUD y Monte Avila Editores, Caracas, Venezuela.

Kliksberg, Bernardo (1998), "Repensando el Estado para el Desarrollo Social. Más allá de dogmas y convencionalismos", Centro de Documentación de políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Latinobarómetro (2002), Informe de Prensa Latinobarómetro 2002, en www.latinobarometro.org

Lechner, Norbert (2000), "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano: *Capital Social y Cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Lerda, Juan Carlos (1999), "La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasi fiscal", *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, junio.

Lo Vuolo, Rubén (1998) "Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina", en Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto, *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires, Ciepp, Miño y Dávila.

Lustig, Nora (2000), "Las crisis y la incidencia de la pobreza: macroeconomía socialmente responsable", Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Marshall, T.H y Bottomore, Tom (1950), *Ciudadanía y Clase Social*, Versión de Pepa Linares, Alianza Editorial

Mesa Lago, Carmelo (1999), "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, N°15, Caracas, Octubre.

Mostajo, Rossana (2000), "Gasto Social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", en Serie Reformas Económicas, N° 69, CEPAL.

Ocampo, José Antonio (2001): "Retomar la Agenda del Desarrollo", CEPAL, Marzo.

Paramio, Ludolfo (2002), "Reforma del Estado y desconfianza política", VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal.

PNUD (2002), *Informe sobre desarrollo humano 2002*, México, D.F, Fondo de Cultura Económica.

Presidencia de la República de Colombia (1996), "Las políticas de El Salto Social", Documentos CORPES, Bogotá, Colombia.

Programa Chile Barrio (1999), "Orientaciones generales", documento del programa, Santiago de Chile.

Reilly (1996), "Social Emergency and Investment Funds", documentos de trabajo, Georgetown, Washington, USA.

Repetto, Fabián (1998), "Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo", en *Perfiles Latinoamericanos*, N°12, México.

Repetto, Fabián (2001), *Gestión Pública y Desarrollo Social en los noventa. Las trayectorias de Chile y Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

Rodrik, Dani, 2000, "How far will international economic integration go?", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol 14, N° 1.

Rodrik, Dani (2002), "Después del neoliberalismo ¿qué?" en Boletín Informativo de Techint, Buenos Aires, Diciembre.

Secretaría de Acción Social del Paraguay (1997), "Plan Estratégico de Desarrollo Social", Presidencia de la República del Paraguay, Asunción del Paraguay.

Sen, Amartya (1999), *Development as freedom*, New York, Alfred A. Knopf, Publisher.

Stallings, Barbara y Weller, Jurgen (2001), "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social" en Revista de la CEPAL N° 75, Diciembre (pgs. 191-210)

Stahl, Karin (1994), "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en Nueva Sociedad, N°131, Caracas, mayo-junio.

Svampa, Maristella (2000): "Desde abajo. La transformación de las identidades sociales". Editorial Biblos. Buenos Aires.

Taylor, Lance - Rob Vos (2001), "Liberalización de la balanza de pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y la pobreza" en Ganuza, Paez de Barros, Taylor & Bos (ed): *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los noventa*, Eudeba, PNUD, CEPAL, Buenos Aires.

Therborn, Goran (1989), "Los retos del Estado de Bienestar", en Muñoz de Castillo, Rafael (comps.). *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.

Tokman, Victor (1997): "La especificidad y la generalidad del problema del empleo en el contexto de América Latina" en Beccaria-López (comps.) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF/LOSADA.

Transparency International, Annual Report 2002, en www.transparency.org

Trujillo, Catalina (2002), "La puesta en práctica de la campaña de seguridad en la tenencia de la vivienda en América Latina y el Caribe", en *Serie 12*, Seminarios y Conferencias, CEPAL.

Van Parjis (1995), "Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y su superación", en Lo Vuolo: *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Bs.As, Ciepp, Miño y Dávila Editores

Woodford, Michael (1999), "Revolution and Evolution in Twentieth-Century Macroeconomics", prepared for the conference "Frontiers of the Mind in the Twentieth-First Century", Library of the Congress, Washington, June.

Zeballos (edit. 1997), "Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe", PNUD, Naciones Unidas, Quito, Ecuador.

ENTREVISTAS REALIZADAS

FRANCISCO ASTELARRA, especialista en sistema de jubilaciones y pensiones

CARLOS PISONI, especialista en políticas habitacionales

SEBASTIAN ESSAYAG, ADRIANA KOFFSMON Y MARINA KOSAKOF, Equipos de trabajo en las áreas de salud y educación del CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.