Hacia la construcción de Políticas Sociales

que contribuyan a un modelo de país más equitativo

DESDE HACE VARIAS DÉCADAS AMÉRICA LATINA PRESENTA UN PANORAMA BASTANTE DESOLADOR EN CUANTO A LA TENDENCIA A PROFUNDIZAR SUS NIVELES DE POBREZA, LA CUAL A SU VEZ SE VE ACOMPAÑADA POR LA TENDENCIA AL INCREMENTO DE UNA INEQUITATIVA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

*por Lic. Florencia Gómez**

Los períodos de crecimiento y retracción que tradicionalmente caracterizaron a la región, y se agudizaron en la década del 90, han tenido repercusiones muy serias en los sectores de la población con ingresos más bajos, afectando sus activos de modo tal que esta franja de la sociedad no sólo ha tendido a ensancharse de una manera alarmante sino que compromete las posibilidades de las generaciones futuras de acceder a cierto bienestar social y económico.

Los estudios de diversa índole que se han realizado en la última década destacan que

** Florencia Gónez es socióloga de la UBA y profesora de Sociología de la UBA.*

la situación de los pobres no tuvo mejoras significativas ni siquiera en etapas de fuerte crecimiento económico en algunos países de la región. Aún Chile, que es señalado como un caso exitoso tanto por su perfomance económica como por la eficacia de sus políticas sociales, sigue siendo –después de Brasil- el país con mayor inequidad de la región, con niveles de pobreza, que si bien han descendido en los últimos años, no lo han hecho a un ritmo comparable al de las tasas de crecimiento de la economía chilena.

Como es de público conocimiento las reformas económicas de los 90´ fueron transformaciones ampliamente extendidas en la región, pero que asumieron características específicas en cada uno de los países en que fueron instrumentadas.

Existe una gran cantidad de estudios que han intentado medir el impacto de estas reformas sobre la población de más bajos recursos. Entre los resultados que han observado en dichas investigaciones podemos mencionar algunos que nos parecen importantes, y que han sido consecuencia de estas reformas.

Algunas investigaciones señalan que la apertura de mercado ha tendido a generar una muy ligera tendencia a la disminución de la pobreza, entre otros factores, por poner fin a algunos mercados altamente distorsionados. Sin embargo, no han contribuido a que los sectores más pobres mejoren sus condiciones de vida. Lo que sí es importante remarcar, según lo que señalan estos estudios, es la importante influencia que han tenido las reformas financieras en relación a la pobreza. Podemos decir que este tipo de reforma ha tenido un efecto altamente negativo. Por ejemplo: la eliminación de las tasas de préstamos subsidiadas (entre otras) sólo han ayudado a generar mayores impedimentos para que los sectores con más bajos ingresos puedan acceder al préstamo bancario. Además las reformas en su conjunto no han contemplado ningún tipo de protección a estos sectores que se hallan en una grave situación de vulnerabilidad, y que se vieron afectados por la crisis que generó la erosión del valor de sus bienes.

Como señalan Birdsall y Székely (2003), las posibilidades que tienen los pobres para obtener renta por alguno de sus bienes, son marcadamente inferiores a las de los ricos, incluso en el caso de que se esté hablando de activos exactamente iguales. Esta situación pone en el tapete el carácter decisivo que tiene el capital humano del pobre ya que lo más valioso con lo que cuenta es su propio trabajo. Cuando los sectores más pobres en general son los que realizan trabajos poco calificados y en sectores de baja productividad, además de que los ingresos salariales que perciben por el mismo son muy bajos, los deja expuestos a menudo, a la competencia internacional cada vez más globalizada. Para estos autores, sólo la acción de una política social dirigida a fomentar el crecimiento de los activos de los pobres y de la rentabilidad que puedan obtener de los mismos, podrá transformar la realidad de millones de personas que se hallan en alarmantes situaciones de pobreza. Es decir, es fundamental generar políticas orientadas a brindar una mayor cobertura en salud y educación, que a mediano o largo plazo pueden contribuir a generar fenómenos de superación de las realidades actuales incrementado el capital social de los sectores más desfavorecidos. Pero a su vez también deben generarse políticas activas de promoción a la producción, que apunten a fomentar las iniciativas de trabajo en estos sectores.

Con respecto al lugar de las políticas sociales, podemos decir que luego de años de ser consideradas como un gasto que ponía en juego la estabilidad económica de un país, en la actualidad empiezan a ser consideradas necesarias para la superación de situaciones de atraso y precariedad que influyen claramente sobre el crecimiento de la economía.

Sin embargo, los programas sociales no han sido institucionalizados aún en ningún país de la región, y permanecen en un estado de lucha permanente por la asignación de recursos. Por lo tanto creemos que la política social debe ser uno de los elementos centrales en la estrategia de desarrollo de un país, y ya no, como ocurrió en décadas anteriores, un elemento desarticulado de la misma.

La alta inequidad de bienes de América Latina establece una profunda barrera estructural para incrementar la productividad de ingresos de los pobres. Esto lleva a concluir que uno de los ingredientes clave para las políticas sociales pasa por entender la necesidad de asegurar que los pobres adquieran bienes y tengan real acceso a las oportunidades económicas que le permitan elevar su propia productividad e impulsarse a sí mismos por sus propias mejoras. Esta solución no sería una medida compensatoria o de parche, sino que las políticas sociales deberían contribuir a promover la eficiencia en el sistema económico a través de una mejora de la productividad de los sectores más pobres. o.s.

Bibliografía:

Birdsall, Nancy and Szekely, Miguel (2003): "Bootstraps Not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy in Latin America", Center for Global Development, Working Paper, N° 24, February.

Corolario de los noventa

NUEVAS TENSIONES ENTRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA POLÍTICA SOCIAL

LA DÉCADA DEL NOVENTA, SI BIEN CON LA EXPECTATIVA POSITIVA DE UNA NUEVA OLEADA DEMOCRATIZADORA, ENCONTRÓ A LA REGIÓN SACUDIDA POR LA INFLACIÓN, CON FRUSTRACIÓN RESPECTO A LOS OBJETIVOS DE CRECIMIENTO EN RELACIÓN A OTRAS REGIONES Y CON LA SENSACIÓN DE AGOTAMIENTO DESPUÉS DE UNA ETAPA DE CRECIMIENTO "HACIA ADENTRO" EN UN MARCO DE FUERTE ENDEUDAMIENTO.

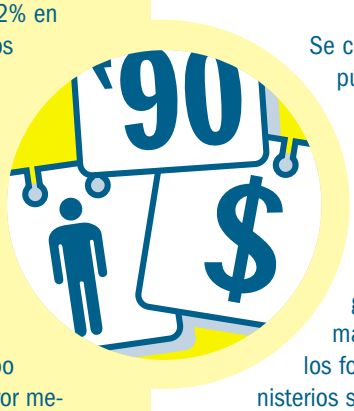
*de Nuestro Equipo**

El espacio del pensamiento estratégico fue ocupado entonces por una propuesta que combinaba reformas estructurales (apertura de comercio, desregulación, privatizaciones, modernización del estado), rígida macroeconomía (restricción monetaria y ajuste fiscal) y transformaciones institucionales (flexibilización laboral y eficiencia en la gestión de las políticas dirigidas a la pobreza). Esta "receta", referida como el "Consenso de Washington", aseguraría el crecimiento, la estabilidad de precios y esto redundaría en una disminución de los niveles de pobreza. Pero la nueva economía, no sólo no pudo generar sostenidamente empleos sino que el aumento de la informalidad y el deterioro de la calidad laboral, aún para los asalariados, recreó un circuito de creciente desigualdad en la distribución de la riqueza y de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Algunos avances en un marco de creciente desigualdad social

En los noventa, se produjeron avances en los índices de desarrollo humano en casi todos los países de la región (expectativa de vida, acceso al agua, matrícula escolar y superación de endemias). Cabe destacar que se modificó sustancialmente el lugar de la mujer favoreciendo su posición en algunos aspectos como ser el acceso a la educación, aunque, como aspecto negativo, se registró un aumento de la violencia producto de las grandes dificultades económicas que atravesaron muchas familias.

Se verificó un aumento en el gasto social - en promedio para la región entre un 30% y un 50% medido como porcentaje sobre el PBI per capita-, con un marcado énfasis en las inversiones en el capital humano. Cabe aclarar que no todos los países de la región tomaron las mismas prioridades: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, países que tradicionalmente tuvieron un alto gasto social, asignaron en promedio un 48% del aumento del mismo en seguridad social, 22% en educación y 17% en salud. Los restantes países con gastos intermedios o bajos, invirtieron la relación: 35% en educación, 25% en salud y 21% en seguridad social. Ello llevó a que, desde el punto de vista redistributivo el impacto fuera desparejo: en los países de este último grupo se tendió a beneficiar, en mayor medida, a los más pobres.



Este gasto adicional fue difícil de financiar en una región caracterizada por una estructura fiscal débil, regresiva y por tanto volátil, que está aún a la espera de una necesaria reforma. Un claro ejemplo de esto es la diferencia que aún persiste entre los ingresos tributarios de los gobiernos de los países de la OCDE (36% del PBI), frente al de los países de América Latina (13,6% del PBI) en un marco de alta evasión, elusión y renuncia fiscal.

Uno de los aspectos más destacables de la década, fue el énfasis puesto en las reformas institucionales que intentaran mejorar no sólo la administración de los recursos sociales, sino también su relevancia en la toma de decisiones que afecten la distribución del ingreso y las oportunidades.

A partir de la iniciación de procesos de reformas del Estado, se produjeron cambios en las institucionalidades sociales y en la gestión. En este período se generó una lenta pero persistente corriente hacia la profesionalización de los cuadros burocráticos de administración, además de la adopción de términos como “obtención de resultados”, “productividad de recursos”, “reducción de la burocratización”, que han pasado a ser de uso habitual en la gestión social. También se ha ido difundiendo la idea del valor de los mecanismos participativos como una contribución a la mejor administración de recursos.

Se crearon nuevos instrumentos públicos, como los Fondos Sociales, que surgieron como herramientas paralelas a las instituciones públicas tradicionales, financiando programas y proyectos orientados a los grupos, sectores y áreas más pobres, compitiendo por los fondos públicos con los ministerios sectoriales, muchas veces cuestionados por las debilidades de gestión, el clientelismo o la corrupción.

Tras una década de operación, en muchos casos los Fondos Sociales han constituido un espacio de innovación programática focalizada y de gestión más ágil y flexible. Sin embargo han tenido escasa incidencia y articulación con las políticas sociales de amplia cobertura e impacto.

El contrapeso de la economía

Pese a las diversas fórmulas intentadas en cada país, los ciclos económicos, las necesidades de ajuste fiscal, los requerimientos de la inversión, o las necesidades del comercio y la integración, no han incorporado aún la

Si bien el impacto de las reformas ha sido muy variado a lo largo de toda la región, en general ha prevalecida una baja tasa de crecimiento promedio por habitante (1,3%), menor que en décadas anteriores, mucha volatilidad, graves crisis en los mayores países de la región, aumento generalizado de los niveles de concentración del ingreso y resultados dispares en la reducción de la pobreza por ingresos.

En este marco conceptual de los noventa , el ámbito de lo social también se convirtió en objeto de reforma. Desde los organismos internacionales se propició una mayor eficiencia y profesionalidad en la gestión de planes sociales, se impulsó la adopción del políticas “focalizadas” en la población pobre y se propuso la implementación de adecuadas redes de contención para los que pudieran quedar temporariamente excluidos del sistema. Los criterios de eficiencia se impusieron también en los sistemas universales de intervención (salud y educación) y pensiones, algunos de los cuales habrían de ser privatizadas.

** Formaron parte del Equipo de Observatorio Social: Eduardo Amadeo, Félix Bombarolo, Roberto Candiano, Sara Caputo y Laura Saavedra. Se contó con la colaboración como pasantes de Julieta Cortina, Florencia Gómez, Valentina Perez Aguirre y Leandro Serrat.*

dimensión social como una variable relevante para el análisis y las decisiones.

En general, la política social está concentrada en la superación de la pobreza extrema, pero no tiene influencia en las orientaciones globales de política. Este es uno de los desafíos de los próximos años. Queda pendiente cambiar algunos paradigmas desarrollados durante los 90 en las políticas sociales universales, donde aún se nota el peso del concepto de eficiencia por sobre los de inclusión y solidaridad.

No es fácil combinar elementos sobre los cuales ha surgido abundante bibliografía en los últimos años y a partir de los cuales se han generado numerosos indicadores. Nuestra propuesta se ha basado en la construcción de diferentes tipologías de países a partir de tres dimensiones que hemos considerado claves para analizar este proceso. Para cada una de ellas hemos tomado en cuenta los siguientes indicadores :

1. Dimensión productiva: Crecimiento, ingresos, empleo, capacidad fiscal y deuda externa.

2. Dimensión distributiva: Gasto social, concentración de ingresos, línea de pobreza, cobertura de salud y educación, urbanización/ hábitat.

3. Dimensión institucional: Grados de reformas institucionales, inserción internacional, relevamiento de cambios institucionales, incorporación de diferentes indicadores recientes.

A partir de la caracterización que hemos realizado de cada uno de los países, tomando en cuenta estas dimensiones, hemos observado diferentes trayectorias a partir de la implementación o no de reformas, y fundamentalmente del carácter que adquieren las políticas sociales en la década estudiada, lo que nos ha mostrado un panorama disímil en cada uno de los países de la región.

Consenso de Washington

Estos son los diez objetivos básicos que postulaba el Consenso de Washington para impulsar la economía de mercado, los cuales se constituyeron como el paradigma de las políticas públicas adoptadas por los Estados Latinoamericanos en la década de los 90

1. Disciplina fiscal
2. Prioridad en la inversión pública hacia la salud, la educación y la infraestructura
3. Reforma fiscal, ampliando la base impositiva y disminuyendo las tasas de los impuestos específicos
4. Tasas de interés libres y positivas (según determine el mercado)
5. Tipo de cambio competitivo
6. Liberalización del comercio –Uniformidad de tarifas, a un nivel bajo y eliminación gradual de restricciones cuantitativas-
7. Apertura a la inversión extranjera directa
8. Privatización de empresas estatales
9. Desregulación –supresión de todas las regulaciones que dificulten la libre competencia con excepción de aquellas justificadas en la salubridad, el medio ambiente y la protección del consumidor-
10. Seguridad legar para los derechos de propiedad

FUENTE: Banco Mundial. Informe de Desarrollo Mundial, 2000

En el grupo que presenta los mejores indicadores en cada una de estas dimensiones se ubican solamente Chile y Costa Rica. Otro grupo de países presenta una situación media en los indicadores pero con una tendencia a la mejora en muchos de ellos: son Brasil y México. Estos son países que vienen de tener una alta inequidad distributiva pero que han tendido a reducirla. México, con un gasto social no muy elevado, ha mejorado la efectividad de sus políticas sociales.

Detrás, podemos agrupar cuatro países que con un gasto social medio/medio alto han sufrido un deterioro relativo medido en las tres dimensiones consideradas: la Argentina y Uruguay con gastos sociales altos, inmersos en una situación de alta volatilidad y desempleo creciente, y Colombia y Venezuela, dos países de gasto social medio, con debilitamiento tanto productivo como institucional. El resto de los países, con un gasto social bajo, muestran una situación muy insatisfactoria en las dimensiones analizadas.

Por otra parte es importante remarcar que nuestro trabajo revela que ante la implementación de políticas similares se observan sustanciales diferencias en el logro de objetivos. Es decir, países que adoptaron iniciativas semejantes en cuanto a la reforma del Estado, o en cuanto a la gestión de planes y políticas sociales, no obtuvieron necesariamente los mismos resultados. Este elemento requiere una investigación complementaria. O.S.

Institucionalidad social en el marco de las reformas instrumentadas en los '90

*de Nuestro Equipo**

A partir de las experiencias que hemos transitado en los últimos años podemos pensar que las Políticas Sociales deben concebirse como procesos muy dinámicos dotados de complejidad y contradicciones internas. Nuestra concepción se opondría a la visión mecanicista que comprende a las políticas sociales como "cosa", claramente objetivada, capaz de actuar instrumentalmente sobre un problema 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). Desde este punto de vista, las Políticas Sociales podrían ser entendidas como la relación entre el Estado y la Sociedad. Y la estructura social sería la configuración de las instituciones, reglas y recursos que atribuyen condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y en un lugar determinados (Adelantado et al.,1998). Las Políticas Sociales derivan de un contexto institucional 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.

Las instituciones sociales 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 que muestran indicadores de baja **perfomance** en la dimensión institucional, pueden haber generado lo que muchos autores han dado en llamar el desarrollo de "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 éstas 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.

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.

La "institucionalidad social" debe ser considerada entonces 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 establecerá con su población.

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 PODRÍAN SER ENTENDIDAS COMO LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD. Y LA ESTRUCTURA SOCIAL SERÍA LA CONFIGURACIÓN DE LAS INSTITUCIONES, REGLAS Y RECURSOS QUE ATRIBUYEN CONDICIONES DE VIDA DESIGUALES A LAS PERSONAS EN UN MOMENTO Y EN UN LUGAR DETERMINADOS

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.

Teniendo en cuenta el marco conceptual bajo el cual es interesante repensar el tema de la institucionalidad social pueden analizarse concretamente los cambios ocurridos en la década estudiada.

En primer lugar puede decirse que las transformaciones que se produjeron a nivel estatal estuvieron dirigidas a cambiar algunas de las funciones sociales que el Estado cumplió a través de varias décadas en la mayoría de los países de la región. Tradicionalmente el Estado fue el encargado de la producción y prestación de servicios sociales, asignación del gasto social, compra y supervisión de los servicios privados contratados con fines sociales. Además era quién establecía el marco regulatorio de las políticas sociales. La introduc-

ción y el desarrollo de las reformas de los noventa se han fundamentado tanto en la idea de modernización como en la necesidad de repensar cuáles debían ser las funciones que el Estado debía cumplir.

El "ideario" de la década se caracterizó por la preminencia de los criterios económicos para resolver los problemas sociales que presentaba la región. El "Consenso de Washington" fue el catalizador de las expectativas de crecimiento y progreso que impulsarían las reformas en materia de modernización económica y social. En materia de Políticas Sociales el mundo se enfrentaba a una discusión sobre los costos y beneficios del Estado de Bienestar, donde los debates sobre el papel del Estado frente al 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 públicos.

Esta reformulación de las funciones del Estado se fundamentaba en la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia. Sin embargo, a partir de estas reformas, puede decirse que han surgido nuevas institucionalidades sociales, otras han sido reestructuradas, o bien se han producido ampliaciones de las acciones reguladoras del Estado[1].

Dentro de los cambios e innovaciones institucionales que se han producido se encuentra la creación de nuevos instrumentos públicos como es el caso de los Fondos Sociales que surgen para tratar de paliar la situación de pobreza en la que se encuentra la región como consecuencia de los procesos de ajuste de los años ochenta. Estos Fondos surgen como instrumentos públicos paralelos a las instituciones públicas tradicionales. Su función es financiar programas y proyectos orientados a los grupos, sectores y áreas más pobres de la población. El problema que surge con este tipo de políticas, que podríamos encuadrar dentro de las llamadas políticas "focalizadas" que han tenido un gran auge en la década de los noventa, es que si bien han sido innovadores en la gestión y en la agilidad de su operatoria, tienen limitaciones, en tanto sus resultados son limitados, no generalizables territorialmente, de impactos coyunturales, y sin posibilidad de progresión o continuidad temporal.

En la década del noventa también se produce el traspaso de algunas de las funciones que cumplía el sector público al sector privado. Esto ha ocurrido en áreas como la Salud y la Educación. Simultáneamente hay una revalorización de estos ministerios sectoriales. Educación y Salud comienzan a concentrar mayores recursos y a su vez a ser exigidos como instituciones claves en los procesos de reforma. Por otro lado, paralelamente se produce el surgimiento de nuevos ministerios sociales de carácter general o coordinadores, en los distintos países de la región. Además surgen innovaciones institucionales en la mayor parte de la región donde a nivel del poder ejecutivo se crean entidades a cargo de las políticas sociales.

A partir de la introducción de estas reformas se producen experiencias muy distintas en cada uno de los países. Uno de los problemas que se detectan en algunos países es que los ministerios responsables de las políticas sociales tienen poco peso como para ejercer su función de una manera que les permita afrontar los desafíos, tanto de eficiencia y eficacia como los de equidad. Es decir, estos ministerios van a depender del grado de influencia política, de su gravitación en los respectivos gabinetes. Sin embargo, el factor determinante será las disponibilidades propias de recursos o de su influencia en las disponibilidades de financiamiento de terceros. En ausencia o pérdida de tales atribuciones, estos ministerios irán perdiendo importancia y quedarán relegados, especialmente por las Carteras de Hacienda que son los que efectivamente decidirán sobre la magnitud y el destino del gasto.

Por otra parte, la necesidad de contrarrestar la ineficiencia de la acción sectorializada de los distintos ministerios tradicionales, genera la aparición de nuevas formas de coordinación social que producen innovaciones en la institucionalidad social. En este caso se destacan los procesos de descentralización, así como la experiencia de concentración en un solo mando de diversos ministerios afines. También se opta por no alterar la institucionalidad vigente. Se han creado coordinaciones interministeriales con diferentes formatos y denominaciones según el país, pero en la mayoría de los casos estas experiencias institucionales se extinguieron. Lo cual nos llevaría a pensar las grandes dificultades que existen para poder romper con el peso político de los ministerios que manejan mayores recursos propios. También esto nos lleva a reflexionar sobre lo difícil que es generar una autoridad social es decir, un contrapeso social gubernamental equivalente a la autoridad económica. Este es un problema importante para repensar los núcleos problemáticos de la institucionalidad social en América Latina donde dadas las condiciones de los países de la región, la autoridad económica sigue definiendo las prioridades y orientaciones de las políticas sociales. o.s.

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.

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

Repetto, Fabián (2001), "Gestión Pública y Desarrollo Social en los 90. Las trayectorias de Chile y Argentina", Buenos Aires, Prometeo.

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

** Formaron parte del Equipo de Observatorio Social: Eduardo Amadeo, Félix Bombarolo, Roberto Candiano, Sara Caputo y Laura Saavedra. Se contó con la colaboración como pasantes de Julieta Cortina, Florencia Gómez, Valentina Perez Aguirre y Leandro Serrat.*

[1] El concepto de institucionalidad social ha sido definido por la CEPAL como el conjunto de organismos estatales encargados del diseño, la coordinación, la ejecución y el financiamiento de las políticas sociales, y como tal se toma en este artículo. Sin embargo, como se describe más arriba, este artículo pivotea sobre una definición más amplia de institucionalidad social que imbrica los modos de gestión y de participación de la ciudadanía, e implica una serie de percepciones, valores y normas que construyen un determinado modo de relación entre las organizaciones que actúan en el ámbito de las políticas sociales y la población en general.

Cambios en la gestión de las Políticas Sociales

a partir de las transformaciones ocurridas en la década del noventa

*de Nuestro Equipo**

LAS VISIONES Y TEORÍAS QUE SE CONSTRUYEN SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES DAN FUNDAMENTO A DETERMINADOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN. A SU VEZ LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN PROVEEN EL MARCO PARA LA ACCIÓN, Y LOS MODELOS DE GESTIÓN, PODRÍAMOS DECIR, CONSTITUYEN LAS ACCIONES MISMAS.

En lo que respecta puntualmente a los modelos de gestión implementados en los años noventa se protagonizó un sostenido proceso de tecnificación y profesionalización de las áreas estatales vinculadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas sociales. Este paradigma que se implementó en la región presentó elementos comunes que se percibieron en la impronta que presentaba el apoyo técnico y financiero de los organismos de cooperación internacional, sin embargo adquirieron características particulares en cada país.

En este artículo se presentan en forma sistemática los principales cambios observados en las distintas etapas de la gestión de las políticas y programas en lo que respecta al: **diagnóstico, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación.**

Diagnóstico y Diseño

En cuanto al diagnóstico y diseño de las Políticas Sociales los cambios fueron:

- 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.

- Diagnósticos sociales y de situaciones críticas a la hora de la definición de la población objetivo de las políticas y programas.

- La utilización de nuevas herramientas de diseño y evaluación (especialmente el método del Marco Lógico).

- La 'tercerización' del diseño de las políticas y programas en consultoras y/o ONG's (con fuerte influencia de los organismos internacionales de crédito).

Ejecución

Por otra parte, en lo que respecta a las transformaciones más notorias en el plano de la ejecución de las Políticas Sociales se destaca:

- El establecimiento de 'padrones únicos de beneficiarios', para evitar la superposición de prestaciones y la mayor cobertura de la población focalizada.

- Reformas de 'contenido' y programas de modernización y capacitación de los recursos humanos que operan los servicios públicos.

- La 'tercerización' de las prestaciones (especialmente en el área de salud, seguridad social y sistema de pensiones). El concepto de 'trabajo asociado'

- El debilitamiento de las prestaciones realizadas a través de las 'obras sociales' gestionadas a través de sindicatos.

- El incremento de la participación de los beneficiarios en la ejecución de algún componente de la prestación (especialmente en mejoramiento de infraestructura y vivienda).

Monitoreo y Evalución

Finalmente las nuevas herramientas de gestión utilizadas en la región en cuanto al monitoreo y a la evaluación de las Políticas Sociales fueron:

- La realización de 'líneas de base' para revisar el impacto concreto (cambios) de las políticas y programas sobre la población destinataria de su acción.

- 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).

- 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).

A su vez, en el contexto de estas nuevas modalidades de gestión, se promovió la premisa de que el enfoque participativo debía ser una condición para las intervenciones sociales. Sin embargo 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 -empoderar, fortalecer el capital social, desarrollar capacidades de gestión- orientándolas al mejoramiento de las condiciones de vida son procesos sociales y políticos de gran complejidad. Trabajar con comunidades requiere de un gran compromiso con los grupos más excluidos socialmente; requiere también escuchar a las personas y tener actitudes respetuo-

sas hacia sus valores y derechos. Por otro lado, las personas que trabajan en relación directa con los sectores beneficiarios de los programas sociales -trabajadores sociales, psicólogos sociales, equipos de acción social, miembros de organizaciones de base- se han visto ellos mismos desafiados personal y profesionalmente por el desborde de las problemáticas que han surgido en los últimos años, lo que plantea la necesidad de 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 un marco institucional claro.

Por último, y como para incorporar otro elemento a la evaluación de las políticas sociales a partir de la experiencia vivida en la década del noventa, cabe hacernos una serie de preguntas a partir de las transformaciones experimentadas en el ámbito de la gestión de políticas sociales, en lo que respecta a la apertura de canales de participación social. Se podrían mencionar (Félix Bombarolo, 2002) al menos diez áreas problemáticas sobre las que resulta necesario profundizar para generar espacios de genuina participación en un ámbito democrático. Esto tiene que ver con el alcance y la pertinencia de la participación en un contexto que de por sí plantea grandes dificultades. Estas preguntas tendrían que ver entonces con:

Bibliografía:

Bombarolo, Félix (2002): ¨Fortalecimiento de la Participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social en América Latina¨, presentado en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, 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 Latinoamericana¨, organizado por la Universidad de Barcelona y la red RECAL, Barcelona, España.

El sentido:
¿Cuál es el sentido último de la promoción de la participación ciudadana?. ¿El hecho de que se las enuncie como "participativas" lleva efectivamente a que se instrumenten políticas que promuevan la participación?

La viabilidad:
¿Es siempre posible iniciar procesos de generación de la participación ciudadana?. ¿Existen las "condiciones mínimas" para llevar a cabo políticas, leyes o acciones de carácter participativo, por parte de los agentes promotores?¿Qué grado de aceptación existe por parte de los propios actores locales respecto a modelos que puedan llegar a atentar contra su cultura local?

La representatividad:
¿Quiénes representan a los colectivos involucrados en los procesos participativos, cuál es su legitimidad? ¿Qué grado de prestigio poseen actualmente los sistemas institucionales de representatividad?

La capacidad:
¿Cuál es la capacidad de los ciudadanos que participan en los procesos de toma de decisiones, para analizar los problemas en cuestión y proponer alternativas propias de solución?

El contenido:
¿Para qué tipo de procesos se invita a la gente a participar?

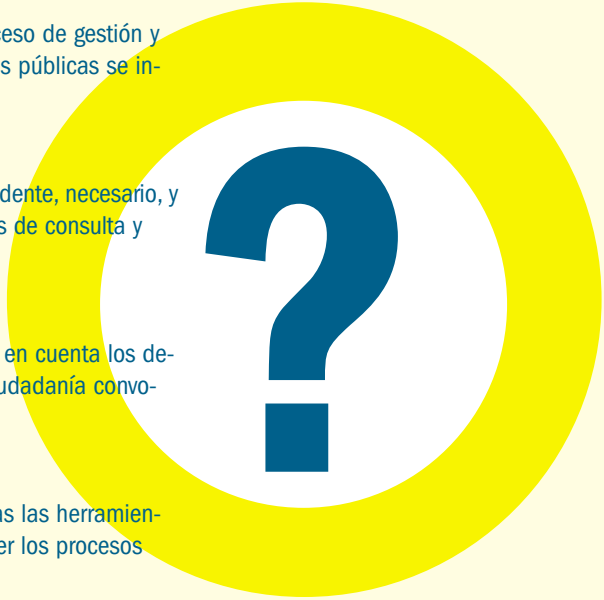
La oportunidad:
¿En qué instancia del proceso de gestión y de aplicación de decisiones públicas se incluye a los interesados?

El límite:
¿Hasta dónde es lícito, prudente, necesario, y "eficiente" generar procesos de consulta y participación?

El vínculo:
¿En qué medida se tienen en cuenta los deseos y propuestas de la ciudadanía convocada a la participación?

El modo:
¿Son pertinentes y efectivas las herramientas utilizadas para promover los procesos participativos?

La sostenibilidad:
¿Cómo sostener en el mediano y largo plazo los procesos participativos generados al amparo de las nuevas iniciativas "participativistas"?



Creemos que el enfoque participativo debe basarse en la idea de 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 responsable y un resguardo para la equidad social. o.s.

** Formaron parte del Equipo de Observatorio Social: Eduardo Amadeo, Félix Bombarolo, Roberto Candiano, Sara Caputo y Laura Saavedra. Se contó con la colaboración como pasantes de Julieta Cortina, Florencia Gómez, Valentina Perez Aguirre y Leandro Serrat.*

[1] Por 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. 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, entre otros (Martinez Nogueira)

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL en los procesos de descentralización

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES, A DIFERENCIA DE OTRAS POLÍTICAS COMO LAS PRIVATIZACIONES O LOS PROGRAMAS DE AJUSTE FISCAL, LOGRÓ UN CONSENSO RÁPIDO Y EXTENDIDO, TANTO EN EL DISCURSO COMO EN LAS PRÁCTICAS SOCIALES DE LOS NOVENTA EN AMÉRICA LATINA.

Por Adriana Clemente *

Esta receptividad a la propuesta de descentralización debe contextualizarse en el momento histórico que la precedió, caracterizado por las dictaduras militares y el predominio del autoritarismo en la relación estado y sociedad. En tal sentido, asociada a la transparencia y participación social, su necesidad resultó inobjetable tanto para la ciudadanía como para los gobiernos. Este trabajo describe un conjunto de etapas donde se puede observar la configuración de los procesos de participación y sus aportes al desarrollo y la democratización de las relaciones sociedad / estado en América Latina.

Del análisis de los principales indicadores de descentralización (fechas de las reformas, transferencias y competencias) se pueden establecer cuatro etapas en la evolución del proceso de descentralización regional.

I. Período de Desconcentración

En la década del 70 se consignan los primeros antecedentes de descentralización municipal en la región. Una característica de este período es denominar como descentralización a los procesos de desconcentración. La desconcentración alude a pasaje de competencias de un nivel central de gobierno hacia otro dependiente (por ejemplo una dirección provincial), mientras que la descentralización, tiene que ver con la transferencia de recursos y competencias de un nivel de gobierno a otro (por ejemplo un municipio). Fernando Carrión (2001:3) agrega que tanto la desconcentración como la descentralización, remiten a la redistribución de la centralidad del estado.

En este período los casos de Argentina y Chile, desmitifican la asociación directa entre descentralización y democracia participativa. Las primeras iniciativas de descentralización de servicios públicos en el cono sur fueron impulsadas por dictaduras militares, cuyas políticas no se compadecen con la participación democrática (R. Carciofi, 1996:31).

Otros casos pioneros en AL en materia de legislación son Perú (1979) y Ecuador (1979), y dan cuenta de procesos que algunos autores definen como “descentralización de facto” por los desequilibrios entre competencias y grados de autonomía . El componente participación ciudadana no parece formar parte de los argumentos descentralizadores de este periodo.

II. Período Fundacional

Este período, que ubicamos en la década del 80 hasta mediados del 90, tiene tres características principales: i. Fuerte injerencia de la cooperación externa, a través de los Fondos de Inversión Social (FIS), ii. Vinculación del desarrollo local con la participación social y iii. De manera concurrente con el retorno a la democracia, elecciones directas de alcaldes y dos reformas de importancia, la de Brasil (1988) y Nicaragua (1987). Mientras que Brasil define la autonomía financiera de sus municipios, Nicaragua pudo llegar a las elecciones directas al término del mandato del FSLN.

A fines de la década del 80 y mediados del 90 los FIS , fueron el medio más visible de la cooperación externa para promover cambios en los modelos de asistencia social de los países a partir de cuestionar las políticas sociales universales.

Los FIS con más difusión fueron el de Chile (FOSIS), México (PRONASOL), Perú (FONCODES) y Ecuador (FISE). Los proyectos sociales ejecutados por medio de los FIS tenían las siguientes características: i. Financiamiento mixto (con endeudamiento externo), ii. Diferentes niveles de focalización (localización, NBI y grupos vulnerables), iii. Administración por fuera de las estructuras ministeriales, iv. ONGD a cargo de la ejecución territorial de los proyectos y v. Contraprestación / participación de los beneficiarios directos.

La evaluación de estos dispositivos es crítica, tanto en sus resultados en cuanto a cobertura de los servicios brindados, como en su calidad. En cuanto a la descentralización, los FIS reforzaron el centralismo ya que, en general, no actuaron a través de los municipios, sin embargo la focalización, el paradigma del desarrollo local y de participación social, fueron principios que se fueron instalando a través de los FIS [1].

III. Período Normativo

Este período comparte la década de los 90 con el anterior y tiene las siguientes características: i. Se completan y ponen en práctica (parcial o totalmente) las reformas legisladas en los primeros años de los 90, ii. Se acumulan experiencias de trabajo conjunto entre sociedad civil y estado y iii. Se fragmenta el sistema de políticas asistenciales en los países con sistemas universales.

En cuanto a las reformas, se incorporan modificaciones constitucionales o se perfecciona la legislación vigente en Chile (1999), Argentina (1996), Uruguay (1997) y Ecuador (1998). En este período se ven reducidos los impedimentos normativos, y queda en evidencia el carácter político de la descentralización, puesto que la presencia de normas no ha garantizado su cumplimiento por parte de los gobiernos centrales o intermedios.

En este período, a la participación de las ONG de Desarrollo (ONGD) en los procesos de ejecución de programas sociales, se le suma la participación de las organizaciones sociales de base (OSB). Es de considerar que en la etapa fundacional, las ONGD oficiaban frente a gobiernos y organismos internacionales como voceros de la sociedad civil en su conjunto.

Un estudio sobre 6 países (J. Calderón, 2001: 21) observa que las modalidades participativas mas difundidas fueron, en primer lugar, los cabildos abiertos, luego, las audiencias públicas y finalmente, las comisiones mixtas. La menos utilizada es la revocación. Este relevamiento concluye en que si bien hay múltiples instrumentos de participación ciudadana, hay un uso limitado de los mismos, ya sea por que no se conocen o por que no hay motivación para utilizarlos.

IV. Etapa Instituyente

Con relación a las observaciones del período normativo, es que se propone pensar que ahora estamos en una etapa instituyente, porque existen los mecanismos de parte de la ciudadanía en la mayoría de los países, pero la utilización de los mismos depende de factores relacionados a cuestiones como la calidad de los liderazgos locales y los enfoques distributivos. En este último aspecto, la debilidad de los gobiernos nacionales frente a los efectos de la globalización y el endeudamiento externo de sus economías, hacen poco probable la reconversión de las políticas públicas en ese sentido. Casos como el de Brasil con el gobierno del Partido de los Trabajadores, será un observatorio para toda Latinoamérica, puesto que combina legislación apropiada sobre descentralización y decisión política para impulsar un proceso redistributivo, elementos que combinados ponen a prueba el paradigma transformador de la descentralización.

Experiencias de participación sistemáticas como la del Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre, los Consejos Consultivos en Argentina, o el Plan de Desarrollo de Villa el Salvador /Perú, se extienden como buenas prácticas de gestión pública, al tiem-

po de confirmar que la utilización de los instrumentos depende de la voluntad de utilizarlos y no sólo de su existencia.

En esta etapa instituyente, dada por el "efecto contagio", los intendentes de las ciudades (intermedias y pequeñas) empiezan a identificar en los procedimientos participativos ventajas para afianzar su gobernabilidad y mejorar su posición frente al gobierno central. Por su parte los vecinos y las organizaciones sociales, en la medida que su participación arroja resultados, buscan hacer más vinculantes sus aportes.

Como riesgos, esta etapa instituyente tendrá que contrarrestar los impulsos privatizadores, con los que se asocia la segunda generación de reformas descentralizadoras, en la línea de seguir corriendo la centralidad de los gobiernos hacia el mercado.

Otros elementos a tener en cuenta

Un factor que desalienta la participación ciudadana en los gobiernos municipales es la propia debilidad del municipio, lo que le otorga pobre incidencia en la vida cotidiana de la gente Calderón (2001: 22). Esta observación seguramente se puede hacer extensiva a otros contextos, que tengan en común la poca visibilidad del actor local, ya sea por falta de autonomía y recursos, o por falta de iniciativa. El otro aspecto crítico, es la discrecionalidad que pueden tener estas convocatorias (modalidades, periodicidad, temario) según la voluntad política de los intendentes y de la clase dirigente local.

Una observación general a toda la región es que las modalidades más extendidas de participación son las formas de cogestión en torno a proyectos sociales. En este caso nos estamos remitiendo a formas de gestión asociada y trabajo en alianza, una modalidad que se ha difundido por resultar apropiada tanto para los gobiernos municipales, como para las organizaciones sociales (ONGD y OSB) que participan como co-ejecutoras o beneficiarios de estos proyectos. Las figuras más frecuentes que se utilizan en esta relación son los Consejos Consultivos y las Mesas de Concertación. En segundo lugar, bajo formas similares, se consignan casos de alianzas con vocación de incidencia en las políticas públicas.

Por la esfera de competencias que tienen los gobiernos municipales y los pocos recursos que maneja el municipio, las experiencias de participación generalmente están asociadas al mantenimiento de servicios públicos y la ejecución de programas focalizados. La participación de los beneficiarios en los programas focalizados permite esbozar por lo menos dos hipótesis: por un lado, la que refiere a que estas experiencias dejan capacidad instalada en las organizaciones y les permiten cierto empoderamiento frente al poder político de turno; por otro lado, y de manera complementaria, se estima que las capacidades (activos) que movilizan los programas participativos, no se corresponden con la estructura de oportunidades que ofrece el contexto general, motivo por el cual al retirarse el programa no se pueden mantener los niveles de sustentabilidad de los recursos incorporados y esto incrementa la vulnerabilidad de los beneficiarios.

La visión instrumental de la participación, asociada a la reducción del gasto social a partir de incorporar a las políticas los activos de los beneficiarios, es una visión heredada de la época fundacional que aún convive con los enfoques más progresistas. Es común encontrar, en la bibliografía sobre descentralización, mejores practicas cuyo sustento es la cantidad de metros de pavimento y conexiones de agua realizadas con el aporte financiero de la gente y el apoyo logístico del Municipio. En este caso, no deberíamos hablar de participación, sino también de desconcentración, puesto que el municipio recrea la misma metodología de desplazamiento de responsabilidades de la que él es objeto.

La evolución de la descentralización, como instrumento de reforma del estado, no se vincula con la acción de grupos de presión social, por el contrario, los procesos se presentan despolitizados y más vinculados a los organismos de cooperación externa que a la dinámica socio política de los países. Sin embargo, la perspectiva territorial que aportan estos procesos han generado diferentes capacidades tanto de los gobiernos locales, como de las organizaciones de base territorial.

Hay evidencia de que la participación social en torno a las políticas y programas sociales brinda mayor aprovechamiento de los limitados recursos que administran la mayoría de los municipios. También hay evidencia que la participación social en la formulación de las agendas públicas y el control del gasto es el instrumento más visible de redistribución que puede aportar la participación de la ciudadanía a las políticas públicas. Priorización de problemas, diseño consensuado de soluciones y monitoreo del gasto publico, son ejercicios de participación sustantivos para la convivencia democrática. El problema no es la complementariedad de los aportes, sino la falta de recursos financieros con capacidad para influir en el desarrollo local.

Cuando se participa para poder ser beneficiario de un programa, estamos hablando de una participación condicionada por una necesidad o una urgencia. En estos casos la asimetría en las relaciones con el estado o con quien brinda los recursos determina también el grado de inclusión que genera este tipo de participación. En esos casos es preferible hablar de contraprestación, mas que de participación.

En cuanto a la transparencia puede decirse que el control de la ciudadanía sobre la administración de los recursos es un resultado efectivo de la participación social en la descentralización, sin embargo, transparencia no es sinónimo de eficiencia, ni de recursos suficientes para asegurar la calidad de los resultados de los emprendimientos conjuntos.

La evolución de la descentralización, como instrumento de reforma del estado, no se vincula con la acción de grupos de presión social, por el contrario, los procesos se presentan despolitizados y más vinculados a los organismos de cooperación externa que a la dinámica socio política de los países. Sin embargo, la perspectiva territorial que aportan estos procesos han generado diferentes capacidades tanto de los gobiernos locales, como de las organizaciones de base territorial.

Comentarios finales

Nos preguntamos si para los municipios es posible definir políticas públicas participativas, con presupuestos imprevisibles o sujetos al menú de proyectos de la administración central.

Los resultados de la descentralización no pueden ser independientes de las decisiones que el gobierno nacional tome en materia de política económica. No hay evidencia de que se pueda promover el desarrollo local sin recursos o con economías nacionales devastadas, donde la economía sigue la lógica del mercado (excluyente y globalizada) y los gobiernos locales el impulso del esfuerzo mancomunado. La contradicción se ve en los guarismos de crecimiento económico sin impacto positivo en la pobreza.

A su vez la regionalización de la pobreza es un efecto comprobado de la falta de presencia del gobierno nacional en el proceso de descentralización. En los últimos diez años se descentralizaron la mayoría de las administraciones nacionales en la misma proporción que la región vio crecer la brecha entre ricos y pobres. Las diferentes capacidades técnicas e institucionales entre municipios tienden a profundizarse con la descentralización, sin la participación reguladora de los niveles centrales. De ahí la importancia de evaluar y jerarquizar el rol de los gobiernos centrales como promotores de la descentralización, desde una perspectiva de desarrollo.

En cuanto a las organizaciones sociales vinculadas al proceso de descentralización, se debe reconocer que hay una relación casi directa entre estos procesos y el fortalecimiento de la sociedad civil, de ahí la importancia de apoyar a las organizaciones a partir de:

- Favorecer por medio de programas descentralizados la articulación en el territorio de los nuevos movimientos sociales con otras organizaciones tradicionales y con el propio municipio.

- Promover que los municipios definan programas para el fortalecimiento de las organizaciones sociales que actúan en su territorio y con las que espera articularse en torno a las políticas económicas y sociales: programas de capacitación, programas de subsidio, foros y mesas de articulación multiactoral, son algunos de los mecanismos que puede impulsar el municipio con impacto positivo en el desarrollo de las OSC.

- Facilitar redes de comunicación y difusión de experiencias donde se haya logrado algún tipo de incidencia no gubernamental en programas sociales y económicos en articulación con los gobiernos municipales.

> Los resultados de la descentralización no pueden ser independientes de las decisiones que el gobierno nacional tome en materia de política económica.

A modo de cierre se reafirma la idea de que los espacios de participación regulada, derivados de la descentralización, que no cuestionan con su acción las causas de los problemas sobre los que actúan (pobreza, déficit habitacional, etc) contribuyen a la municipalización de la pobreza. Por el contrario, los grupos que interactúan con el estado tratando de influir en las decisiones con sus propuestas, favorecen la distribución de lo existente y la movilización de nuevos recursos. Esto último alude a la necesidad de repolitizar la participación ciudadana, en el sentido de discutir y entender las causas de los problemas y definir propuestas incluyentes que discutan su contribución al desarrollo desde un enfoque social y productivo. o.s.

[1] Entre 1989 y 1990 se crean 9 de los 15 FIS, que tuvo la región. Revista FICONG. IIED-AL, año 4, Nro. 9, Buenos Aires, 1995. Estos fondos solo significaron como máximo un promedio del 8 % del GPS del gasto de los países donde se aplicaron) (Heredia, 1995:.21-25). Un relevamiento sobre 40 alianzas de diferentes países de la región realizado en el marco del Programa de Fortalecimiento de Alianzas contra la Pobreza (FORTAL, 2002) arroja algunas características de estos espacios multiactorales entre las que se destacan: el período de conformación, que en promedio es de 3 años, y la participación del gobierno municipal, que en un 75% de los casos es la organización convocante. Indicadores que hablan de las alianzas multiactorales como derivación de la descentralización de las políticas sociales en la década del '90.

Bibliografía:

CALDERÓN SUAREZ, Jorge (2001), "Balance de la descentralización y la reforma municipal en Centroamérica y República Dominicana", presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre.

CARCIOFI, Ricardo et al. (1996), "Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile", CEPAL, Santiago

CARRIÓN, Fernando (2001), "La descentralización: una perspectiva andina", presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre.

CLEMENTE, Adriana (2002), "La cuestión social: notas para el debate" en COHEN, Michel et al (ed.), ¿Argentina en colapso? América Debate, IIED-AL, Buenos Aires, Argentina

CLEMENTE, Adriana (2001), "Descentralización y desarrollo de capacidades para la gestión de gobierno democrática. El caso de la municipalidad de San Fernando", documento presentado en el Foro sobre Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática, WWC/IIED-AL, Buenos Aires, 8-9 noviembre.

HUERTA MALBRÁN, María Antonieta et al. (2000), "Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala", en Huerta Malbrán, M.A (comp), Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala, CEJA, Bogotá.

MARSIGLIA, Javier y REVELLO, María del Rosario (2001), Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: leccionaes aprendidas y desafíos futuros. La experiencia del Mercosur y Estados asociados", presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre.

PROGRAMA FORTAL, Informe Diagnóstico de Alianzas, Documento de Trabajo, DESCO, Lima, Perú, (2002).

RODRIGUEZ HEREDIA, Rene (1995) "Los fondos de inversión social; ¿proyectos puntuales o procesos sociales?, Pobreza Urbana y Desarrollo, Año 4, Nº 9.

** Coordinadora del Programa Subregional "Fortalecimiento de Alianzas contra la Pobreza" (IIED/FORTAL). Docente investigadora de la UBA. Este trabajo es una síntesis del ensayo sobre "Descentralización y desarrollo en AL. Las contradicciones de una ecuación incompleta" presentado en Desarrollo Local y Ciudadanía en AL. Retos para la Cooperación europea. Documento de Trabajo RECAL 7/2003. Madrid, Agosto de 2003.*

La dimensión social del MERCOSUR

Recorrido institucional y perspectivas

El objetivo de este trabajo está centrado en el análisis de la institucionalidad que ha alcanzado la dimensión social del proceso de integración regional del MERCOSUR. En su primera parte se clarifica la expresión "dimensión social de la integración". En la segunda parte se identifican las etapas que caracterizan la presencia del tema social en la vida institucional del MERCOSUR, los organismos actuantes y los principales productos alcanzados. Finalmente se hace un balance del desempeño institucional y se extraen algunas conclusiones sobre los factores determinantes para la profundización del proceso de integración en su dimensión social.

*Por Luis José Di Pietro Paolo**

** Lic. en Filosofía por la Universidad Nacional de Buenos Aires - Maestría en Ciencias Sociales en FLACSO*

Aproximación al concepto de Dimensión Social (DS) de la integración regional

Ante todo una aclaración acerca del significado y alcances de la expresión "dimensión social de la integración". Se suelen identificar dos aspectos: 1) la atención a los efectos sociales negativos de la integración, y 2) la participación de la sociedad civil en el proceso. Algunos autores agregan un tercero: la reparación de la deuda social que acarrean los países por lo cual la prioridad es atender a la pobreza y exclusión social que afectan a grandes sectores de la población.

Podestá (2000) expresa que la DS tiene dos componentes primordiales: las políticas sociales comunitarias y la participación de la sociedad civil. Más que fijarse en los mecanismos compensatorios de los daños que ocasiona el proceso, la DS tiene como objetivo hacer avanzar la integración prestando atención al desarrollo social. La construcción de un **sujeto comunitario** debe ser una de las aspiraciones de la DS como expresión de un espacio social ampliado. Es sumar una identidad "mercosureña" a la propia identidad nacional. Las políticas sociales comunitarias permiten acercar la integración formal (tratados, acuerdos) con la integración real (entre personas, instituciones, la cultura).

Grandi (1998) habla tanto de un déficit democrático como de un déficit social de la integración. Este último es el acumulado histórico al que se suma el provocado por el mismo proceso de integración. El déficit democrático es aquel relacionado con "la limitada participación o marginalización de actores". La dimensión social de un proceso de integración, en este sentido, se refiere a cuan involucrada está la sociedad civil en la integración regional, cuanto ha dejado de ser un proyecto elitista y cuanto se han apropiado de él las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sindicales, de profesionales y las comunidades de base. Esta apropiación por parte de la sociedad civil es un proceso discontinuo, con marchas y contramarchas, no es ni automático ni permanente.

Según Gónzalez Cravino (1999), la DS del proceso de integración del Mercosur debería considerarse como:
a. Respuesta a las demandas sociales insatisfechas (déficit social)
b. Compensación frente a las consecuencias sociales negativas de la integración
c. Promoción en vistas a mejorar la competitividad de la región
d. Legitimación del proceso, lo que implica la incorporación y participación activa de la población.

El objetivo es "alcanzar la cohesión social, llevando el crecimiento económico hacia una distribución equitativa y generando un espacio para la participación ciudadana en la toma de decisiones"[1]. Lo prioritario de la DS pasa por lograr sociedades más equitativas, por establecer un piso mínimo de dignidad social. Trabajar por un "modelo incluyente" pero desde un punto de partida anterior: de reparación de la deuda social. Como veremos más adelante este es el punto que han acentuado las declaraciones oficiales y documentos de las áreas sociales del Mercosur.

EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL MERCOSUR MUESTRA QUE EN SUS INICIOS FUE ABSOLUTAMENTE DETERMINANTE LA ACTUACIÓN DE UN PRIMER CÍRCULO DE INFLUENCIA INTEGRADO POR LAS DIRIGENCIAS GUBERNAMENTALES (ÁREAS DE ECONOMÍA Y CANCILLERÍA), LA TECNO BUROCRACIA MINISTERIAL Y LOS GRUPOS EMPRESARIALES, Y PARTE DE UN SEGUNDO CÍRCULO (LOS SINDICATOS).

La institucionalización de la dimensión social en el Mercosur

Nuestro análisis de los avances producidos en la dimensión social del Mercosur estará limitado a los compromisos suscritos y a los mecanismos deliberadamente concebidos en la estructura institucional para el tratamiento de la cuestión social y para la vinculación con la sociedad civil y su participación social en el proceso.

Se suelen diferenciar al menos dos etapas cuando se habla de la construcción del espacio social del Mercosur: la primera abarca desde la firma del Tratado en 1991 hasta 1994; la segunda etapa transcurre desde la firma del Protocolo de Ouro Preto (1994) hasta el presente.

El Tratado de Asunción no estableció en su andamiaje institucional ningún espacio específico para el tratamiento de los temas sociales. Sin embargo en su exposición declarativa menciona objetivos que trascienden lo económico. El Preámbulo del Tratado señala como fines últimos del proceso de la integración "el desarrollo económico con justicia social" y "mejorar de la calidad de vida de los habitantes de la región".

La primera etapa, llamada de transición, tiene como protagonista casi excluyente a la Subcomisión 11. La subcomisión estaba integrada por representantes de los empresarios, de los trabajadores y de los gobiernos. Su creación debe mucho a la presión de los sectores sindicales que ya en 1986 se habían agrupado en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y que una vez firmado el Tratado de Asunción insistieron en la necesidad de incorporar los temas sociales y laborales. Los debates en esta subcomisión se concentraron en la identificación de un conjunto de estudios necesarios para elaborar un diagnóstico de la situación sociolaboral en nuestros países.

La segunda etapa, conocida como de consolidación, tiene su origen en el Protocolo de Ouro Preto (POP) firmado en Diciembre de 1994. Este Protocolo fue aprobado legislativamente por la Argentina el 20/9/1995 según la ley 24.560. Es el instrumento que le otorgó personalidad jurídica al Mercosur y creó la nueva estructura institucional para el período posterior al 1º de Enero de 1995. Surgen así dos órganos que permiten ampliar la representación de sectores políticos y sociales: la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico Social (FCES). A su vez se reestructuran las subcomisiones de trabajo, y la hasta entonces Subcomisión 11 pasa a llamarse Sub grupo 10, con el nombre de "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social".

El Foro Consultivo Económico Social

El **Foro Consultivo Económico Social** representa el avance más significativo de la estructura institucional del Mercosur en el tema social. Es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y está integrado por un igual número de representantes de cada Estado Parte (art. 28 POP). Tiene funciones consultivas y se manifiesta mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC). Son objetivos del Foro:

1. Desarrollar actividades y propuestas destinadas a promover la cohesión, así como el progreso económico social de la región, en el marco de la creación de un mercado común
2. Hacer un seguimiento y análisis de los impactos económicos y sociales derivados de las políticas de integración tanto a nivel sectorial, nacional como subregional
3. Sugerir las políticas económico-sociales y normas derivadas de éstas aplicables al proceso de integración
4. Promover la participación de la sociedad civil y su integración al proceso de construcción del Mercosur, destacando la dimensión social de este proceso

La Sección Argentina del FCES tiene una Mesa Directiva integrada por las siguientes instituciones: la Unión Industrial Argentina, la Confederación General del Trabajo, la Central de Trabajadores Argentinos, la Sociedad Rural Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Asociación Defensa del Consumidor y la Cámara Argentina de la Construcción

En la actualidad los temas que se destacan en la agenda del FCES son de un carácter más amplio, tratando de tomar posición sobre la marcha global del Mercosur. Una lectura de las últimas actas de los Plenarios permite listar los siguientes temas:

- Las negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea
- La profundización del proceso de integración
- La Integración fronteriza: promoción de encuentros binacionales en el frontera
- Las negociaciones con Estados Unidos y el ALCA
- El proyecto de cooperación entre Mercosur-UE sobre "Dimensión sociolaboral del Mercosur"

El Sub Grupo de Trabajo 10

El **Sub Grupo de Trabajo 10** considera los temas específicos del sector sindical y prolonga la primitiva Sub Comisión de Trabajo 11. En 1998 produjo lo que tal vez es el documento más importante, hasta el presente, para la construcción del espacio social del Mercosur: la Declaración Socio Laboral. Es considerada como "el reconocimiento conjunto –en carácter declarativo- del mínimo de derechos que asisten a los trabajadores en las nuevas realidades configuradas por el proceso de integración y la mundialización de la economía"[2].

La Declaración Socio-laboral del Mercosur lleva como subtítulo "La dimensión social del Mercosur" y considera los siguientes temas, que se proponen como derechos fundamentales a ser asumidos por los países:

a. Derechos Individuales. No discriminación, Promoción de la igualdad, Trabajadores migrantes y fronterizos, Eliminación del trabajo forzoso, Trabajo Infantil y de menores, Derechos de los empleadores

b. Derechos Colectivos. Libertad de asociación, Libertad sindical, Negociación Colectiva, Derecho a la Huelga, Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de autocomposición de conflictos y Diálogo Social.

c. Otros Derechos. Fomento del empleo, protección de los desempleados, Formación profesional y desarrollo de recursos humanos, Salud y seguridad en el trabajo, Inspección del trabajo y Seguridad social.

Para el movimiento sindical de la región esta Declaración resultó un avance, en virtud de la profundidad de los temas que se consideran. Sin embargo no se dejó de marcar sus limitaciones, a causa de "su debilidad institucional y la falta de jerarquía jurídica, aún reconociendo el peso político que implica haber sido aprobada por los cuatro Presidentes de los países miembros"[3].

Resultados importantes obtenidos por este ámbito institucional han sido el Tratado multilateral de Seguridad Social, el Observatorio del Mercado de Trabajo -con su sitio **www.observatorio.net**.- y la coordinación en materia de inspecciones de trabajo.

Otros ámbitos institucionales

La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur

Es una red que reúne a los alcaldes, intendentes y prefectos de los grandes centros urbanos que participan del MERCOSUR y cuya tarea es propender al fortalecimiento de las administraciones locales como contrapartida de la globalización y permitir su participación en la toma de decisiones sobre integración a nivel regional.

Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur, Bolivia y Chile (RMADS)

Su función es proporcionar medidas tendientes a la coordinación de políticas sociales e implementación de acciones conjuntas para el desarrollo de los Estados Partes. Los objetivos prioritarios son aliviar la desigualdad, la pobreza y la exclusión social de la región. Los mecanismos establecidos fueron la identificación de metas comunes a alcanzar en todos los países, el intercambio de experiencias entre los programas sociales y la definición de temas prioritarios, como la atención de niños y adolescentes, la cuestión rural, las mujeres jefas de hogar, la tercera edad, las personas con capacidades especiales y la población aborigen.

EL MERCOSUR DEBE GENERAR MECANISMOS Y ESTRATEGIAS QUE PERMITAN LA SOCIALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN ACERCA DE LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO Y DAR VISIBILIDAD A LAS MÚLTIPLES EXPERIENCIAS QUE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ESTÁN LLEVANDO A CABO EN EL TERRITORIO DE LA REGIÓN.

Una evaluación del proceso

La dimensión social de un proceso de integración puede medirse en dos niveles.

1. El grado de interacción de las políticas sociales entre los Estados miembros.
En el caso del MERCOSUR un balance de lo actuado muestra que no se ha avanzado más allá de acciones de consulta y cooperación, firma de declaraciones, intercambio de información sobre programas y la realización de proyectos y actividades puntuales, sin continuidad en el tiempo, financiados con presupuesto de los organismos nacionales o con ayuda de alguna organización internacional.

Indudablemente es el sector socio laboral, en el ámbito del FCES y del Sub Grupo de Trabajo 10, quien más ha avanzado en términos de propuestas, elaboración de informes y documentos, articulación de actores y generación de espacios de interlocución y discusión.

2. Compromisos y mecanismos orientados a asegurar la representación e influencia de la sociedad civil sobre la marcha de los acuerdos
El desarrollo histórico del Mercosur muestra que en sus inicios fue absolutamente determinante la actuación de un primer círculo de influencia integrado por las dirigencias gubernamentales (áreas de Economía y Cancillería), la tecno burocracia ministerial y los grupos empresariales, y parte de un segundo círculo (los sindicatos). La dinámica del proceso, la necesidad de legitimación y la presión propia de las instituciones ha ensanchado la base de participación: Parlamento, partidos políticos, universidades, municipios y organizaciones no gubernamentales, quienes progresivamente han ido ganando espacio en la estructura institucional del Mercosur. El FCES es el órgano de representación de la sociedad civil organizada. Tiene una primera limitación que es su carácter consultivo. Pero además su actuación tiene poca visibilidad por el conjunto de la sociedad y se mantiene atada a los intereses del "núcleo duro" de su conformación, que son los empresarios y sindicatos.

Perspectivas

Pensando hacia futuro y en la posibilidad de una "agenda social" de la integración que sea fructífera, ¿cuáles son los factores que deberíamos considerar?
1. El progreso de la dimensión social está determinado, en buena medida, por la marcha del Mercosur comercial y político. Avances firmes y concretos en aquello que es el motor de la integración repercute en las restantes dimensiones.
2. Los ministerios sociales de nuestros países han sido históricamente débiles en lo institucional, lo que se traduce en las dificultades de la autoridad social para imponer una agenda propia y sostener políticas y esquemas de actuación de mediano y largo plazo. A ello hay que sumar la alta rotación de los funcionarios responsables en la toma de decisiones (ministros y secretarios de estado) por lo cual se le quita continuidad y "memoria" a las políticas
3. Un tema clave es la provisión de recursos financieros para el financiamiento de las iniciativas de cooperación horizontal. Caso contrario se dificulta la materialización de las diversas etapas de un proyecto conjunto, desde sus inicias hasta su ejecución y evaluación.
4. Se necesita profundizar la institucionalidad del Mercosur con algún esquema de carácter supranacional que impulse y vigile el cumplimiento de los acuerdos que se establecen en las diferentes instancias (Reunión de Ministros, Grupos ad hoc, etc).
5. El Mercosur debe generar mecanismos y estrategias que permitan la socialización de la información acerca de la evolución del proceso y dar visibilidad a las múltiples experiencias que las organizaciones de la sociedad civil están llevando a cabo en el territorio de la región. Facilitar en suma la agregación de intereses del conjunto de la sociedad a un proceso que no puede ser sólo patrimonio de ciertos sectores. Las organizaciones no gubernamentales pueden aportar dinamismo y empuje a la acción de los gobiernos y proveer una cuota de sinergia y estabilidad en el tiempo a las políticas que se adopten. o.s.

[1] González Cravino (1999), p. 65
[2] *Declaración socio laboral del Mercosur*, p.5.
[3] Alvaro Padrón en la Introducción a la *Declaración socio laboral del Mercosur*, p.6

Bibliografía citada:

Gonzalez Cravino , Santiago: "Globalización, integración y cohesión social – El caso Mercosur" en Franco y Di Filippo (comp.) Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, 2000

Grandi-Bizzozero: "Hacia una sociedad civil del Mercosur, viejos y nuevos actores en el tejido subregional" en Integración y Comercio, Nº 3, Buenos Aires, INTAL, 1997

Grandi, Jorg:e "Déficit democrático y social en los procesos de integración", en Integración y Comercio, Nº 6, Buenos Aires, INTAL, 1998

Podestá, Bruno: La integración regional y las posibilidades de una agenda social, Caracas, SELA, 2000

Consensos sociales

Y REFORMAS PREVISIONALES

*Por Hugo Bertín**

La previsión social como política pública tiene una historia reciente y su evolución acompaña la consolidación de los estados nacionales En un primer momento -y aún hoy en muchas regiones del mundo- la subsistencia de los ancianos dependía de su capacidad para generar ahorros en la vida activa (previsión individual) o de la capacidad de su grupo familiar (previsión familiar); eran -y son- los hijos los que cuidaban -y cuidan- de sus padres. El origen de la seguridad social, suele situarse en la política de Bismark en la década de 1880, Alemania, que constituye el primer intento de crear instituciones para ordenar el tratamiento de las contingencias de vejez, invalidez y muerte, lo que hoy se llama previsión social.

** Hugo Bertín es Lic. en Economía, Master en Ciencia Política. Profesor de posgrado en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad del Salvador.*

En la actualidad, la sociedad tiene en cuenta la situación de los mayores adultos a través de múltiples estrategias: regímenes de previsión social formales, asistencia social formal y sostenimiento desde el propio grupo familiar. El mayor o menor grado de desarrollo de las instituciones y la sustentabilidad fiscal de los estados nacionales determinan la participación relativa de estas opciones. De esta forma, surgen reglas de juego más o menos visibles que contribuyen a fortalecer o debilitar el tratamiento que la sociedad le brinda a sus adultos mayores, tal como ocurre también en las otras áreas de las políticas sociales.

A más de un siglo de la creación de los primeros institutos de previsión social hay una coincidencia respecto a que el objetivo de los sistemas públicos de pensiones es lograr que las personas reciban durante la vida pasiva una remuneración, de modo de alcanzar una determinada estabilidad en los niveles de gastos y, por ende, del nivel de calidad de vida, antes y después de retirarse del mercado laboral. Además, los regímenes previsionales buscan también cubrir a los individuos que por diversas razones no pueden lograr un sustento para su vejez, de modo de reducir las asimetrías derivadas del funcionamiento de los mercados laborales.

Por lo tanto, existen dos tipos de metas implícitas en el diseño de los regímenes de pensiones: establecer un mecanismo de ahorro previsional obligatorio para que las personas puedan recibir ingresos una vez que salen del mercado laboral e introducir un mecanismo de solidaridad para atender las necesidades básicas de una porción de la población sin recursos para su pensión.

Esquemas alternativos para organizar la previsión social

Contemporáneamente, la forma de organizar la previsión social como política pública encuentra variadas alternativas en el ámbito internacional; las formas de clasificarlos también es amplia y se pueden ensayar, al menos, tres categorías: a. por la forma en que se reconoce el ahorro para la vejez; b. por la forma en que se determinan los aportes y los beneficios; c. por el sujeto administrador. Naturalmente que en las distintas experiencias nacionales se observan distintas combinaciones, aún dentro de un subtipo en particular, como lo evidencia la experiencia latinoamericana reciente con la creación de regímenes de capitalización en un número importante de países de la región.

El Banco Mundial propuso financiar a la previsión social con un componente obligatorio de solidaridad intergeneracional (1° pilar), un componente obligatorio-de capitalización individual (2° pilar) y un componente voluntario-de capitalización individual (3° pilar).

Una primera distinción se puede realizar entre los **regímenes de "solidaridad intergeneracional"** o " de reparto" y los regímenes de capitalización. Los primeros significan precisamente un contrato intergeneracional por el cual los trabajadores activos realizan aportes en función de sus ingresos y éstos son utilizados –junto con recursos fiscales- para financiar las pensiones de los ciudadanos que salieron del mercado laboral por cuestiones de edad, invalidez o los derechohabientes de las personas fallecidas. El aporte presente permite adquirir un derecho a recibir una pensión futura, de acuerdo a los requisitos de edad y años de aportes que se establezcan en cada caso. En términos fiscales, el aporte presente genera una deuda implícita (ya que no se registra en las cuentas públicas) de financiar en el futuro a los actuales trabajadores activos[1].

Los **regímenes de capitalización individual**, en el otro extremo, consisten en la acumulación de los aportes previsionales en cuentas individuales, administradas por el sector público o por empresas privadas, cuyo saldo –aportes más rentabilidad- es utilizado para financiar las propias prestaciones previsionales. Desaparece aquí, la figura de la deuda implícita, ya que ésta se explicita precisamente cuando se realizan los aportes durante la vida activa, constituyendo un fondo que se utilizará para financiar las pensiones.

Los sistemas previsionales pueden ser también de capitalización colectiva, administrados por la empresa a la que pertenecen los trabajadores o por intermediarios financieros específicos. En estos casos, los trabajadores aportan a un fondo y esos recursos son invertidos en instrumentos financieros que se utilizan para el pago de las pensiones del grupo.

La segunda forma de distinguir los esquemas previsionales está relacionada con **el carácter definido/indefinido de los aportes y de las prestaciones**. En los casos de sistemas con aportes definidos y beneficios indefinidos el riesgo de obtener la tasa esperada pensión/salario recae en los propios trabajadores, ya que el monto de la pensión estará en relación con los años de aportes efectivos que ha podido realizar y con el promedio de ingresos que se considere para calcular el haber de la prestación.

En los regímenes de contribuciones indefinidas y beneficios definidos este riesgo se comparte entre los trabajadores, los accionistas de las empresas y, en algunos casos, los contribuyentes. Al determinarse ex ante el nivel de los beneficios previsionales es imprescindible realizar de manera periódica (p.e. anual) cálculos actuariales que permitan mantener este compromiso por medio de ajustes en los niveles de aportes personales durante la vida activa. En este sentido, se torna muy sensible la calidad de estos estudios actuariales periódicos para poder alcanzar los objetivos propuestos.

La tercera distinción está vinculada con el **sujeto administrador**: los regímenes pueden ser gerenciados por el propio estado, por la empresa a la que pertenecen los trabajadores o por administradores profesionales autorizados.

En la práctica, se observan múltiples combinaciones entre estas alternativas para los distintos países; más aún, en el interior de los mismos –como en el caso argentino- existen una multiplicidad de esquemas previsionales dentro de la frontera nacional.

En el documento "Envejecimiento sin crisis", el Banco Mundial[2] propuso un esquema para organizar la previsión social a través del denominado **"modelo de multipilares"**. La idea consiste en financiar a la previsión social con un componente obligatorio de solidaridad intergeneracional (1° pilar), un componente obligatorio-de capitalización individual (2° pilar) y un componente voluntario-de capitalización individual (3° pilar).

La lógica del enfoque multipilar es una herramienta útil para encuadrar a los distintos países. Así, en muchas experiencias nacionales existe el primer pilar combinado con el tercero, y éste puede ser gerenciado por administradores profesionales autorizados (e.j. Estados Unidos)[3] o por la empresa a la que pertenecen los trabajadores (como ocurre en varios países de Europa, aunque en la actualidad también están analizando o mutan-

do hacia en esquema de gerenciamiento privado profesional)[4]. En otras experiencias, como en Brasil, conviven regímenes de reparto de beneficios definidos con regímenes de capitalización colectiva complementaria y opcional[5]. Otro caso interesante para el análisis es el modelo previsional sueco, conocido como sistema de "cuentas nocionales" o "cuentas hipotéticas", que también se está extendiendo fuera de sus fronteras, con una estructura compuesta por un primer pilar fuerte de solidaridad intergeneracional (financiado con el 16% del salario), un segundo pilar de capitalización individual (financiado con el 2,5% del salario) y un sistema de redes de protección social para las personas con bajos ingresos en la vida activa[6].

En América Latina, un número importante de países -con excepciones como Brasil y Venezuela, entre otras- reformaron sus sistemas de pensiones incorporando, parcial o totalmente, los regímenes de capitalización individual, aunque con importantes diferencias en cada caso[7]. Las mismas están relacionadas con la coexistencia entre el antiguo y el nuevo sistema, la convivencia entre regímenes de capitalización y de reparto, los administradores públicos y/o privados, la estructura multipilar de los regímenes de capitalización, la presencia de garantías de pensión mínimas en los regímenes de capitalización, entre otras.

En el cuadro siguiente se presentan las características principales de los distintos regímenes de capitalización de la región.

Principales características de los sistemas de pensiones reformados en América Latina

	Año de sancón de la legislación base	Tipo de régimen	Coexistencia con antiguo régimen	Sujeto administrador	Pilares del régimen de capitalización
Argentina	Ley 24241, 1993	Capitalización y Reparto	no	mixto: público y privado	1º- 2º - 3º
Bolivia	Ley 1732, 1996	Capitalización	no	privado	2º - 3º
Chile	Decreto-Ley 3500, 1960	Capitalización	no	privado	2º - 3º
Colombia	Ley 100, 1993	Capitalización y Reparto	sí	mixto: público y privado	2º - 3º
Costa Rica	Ley 7963, 2000	Capitalización colectiva e individual*	sí	mixto: público y privado	1º- 2º - 3º
El Salvador	Decreto 927, 1997	Capitalización	no	privado	2º - 3º
México	Lay SAR, 1996	Capitalización	no	privado	2º - 3º
Nicaragua	Ley 340, 2002	Capitalización	sí	privado	2º - 3º
Perú	Decreto Ley 25897, 1992	Capitalización y Reparto	sí	mixto: público y privado	2º - 3º
Rep. Dominicana	Ley 87, 2001	Capitalización y Reparto	no	mixto: público y privado	1º- 2º - 3º
Uruguay	Ley 16713, 1995	Capitalización y Reparto	no	mixto: público y privado	1º- 2º - 3º

Notas:

* Capitalización colectiva obligatoria y capitalización individual voluntaria

** 1º pilar: de solidaridad intergeneracional. 2º pilar: de capialización individual obligatoria. 3º pilar: de capitalización individual voluntaria.

Fuente: Bertin - Perrotto (1997) e información de AIOS

En Argentina existen además del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones otros 122 subsistemas previsionales en el ámbito nacional, provincial, municipal y profesional. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley 24241) compuesto por el Régimen Previsional Público y el Régimen de Capitalización. Además existen cuatro subsistemas o regímenes especiales: Servicio Exterior (Ley 22731), Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley 22929), Docentes (Ley 24016) y el subsitema de la Ley 24018 que agrupaba a: Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional; Senadores, Diputados y Secretarios de Bloque del Poder Legislativo; Funcionarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en los tres casos tuvo vigencia hasta el 30.11.2002); Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial. En el orden nacional existen siete subsistemas para las Fuerzas armadas; Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Nacional; Servicio Penitenciario y Guardaparques. En el orden provincial hay 13 provincias que no han traspasado sus sistemas previsionales al SIJP: Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Chaco, Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En el orden municipal hay 28 con sistemas propios. Por otra parte existen dos bancos provinciales con sistemas para sus empleados y finalmente hay 72 cajas profesionales funcionando en todo el país[8].

Consensos sociales en las reformas previsionales

Los contextos políticos, institucionales, económicos y sociales de las reformas previsionales en América Latina han presentado rasgos propios en cada país, tanto en el momento de discusión previa y sanción, como en el proceso posterior de funcionamiento de los nuevos modelos.

En particular, se puede realizar una lectura de los procesos de reforma en tres países de la región: Argentina, Chile y Uruguay con el objetivo de extraer algunas lecciones sobre la participación de los distintos actores sociales en la definición y posterior consolidación de los nuevos esquemas previsionales.

El sistema chileno, si bien nació con un decreto del Poder Ejecutivo en la época del gobierno militar en el año 1981 (Decreto-Ley 3500), ya ha superado los doce años de funcionamiento en gobiernos democráticos; este último intervalo de tiempo supera la vigencia de las restantes reformas de América Latina.

En el caso chileno no existió un debate entre los distintos actores sociales en la etapa previa ni en sus primeros años de funcionamiento; sin embargo, en los años de la democracia, el régimen de capitalización chileno experimentó numerosas reformas, algunas verdaderamente estructurales como la creación de los denominados "multifondos", que fueron tratadas por el Parlamento chileno con la participación de los representantes de los distintos sectores políticos y sociales de la sociedad civil, dándole de esta forma una verdadera legitimidad de ejercicio a lo largo de estos años, el Parlamento aprobó 17 leyes que modificaron aspectos del sistema original[9].

De este modo, el consenso social articulado por la dirigencia chilena ha permitido la introducción de múltiples reformas que mejoraron los incentivos en el funcionamiento del régimen de capitalización y contribuyeron a su consolidación; más aún, no han aparecido fuerzas políticas representativas que plantearan un retorno al modelo previsional previo a la reforma o un modelo alternativo al vigente desde inicios de la década del 80.

En el caso uruguayo, como otros de la región, la reforma previsional fue debatida y definida en el Parlamento con la participación de los representantes de todas las fuerzas políticas y sociales. En la década del 80, bajo el régimen democrático, se convocó a un plebiscito para decidir una reforma constitucional que estableció la indexación de los beneficios en función de los salarios. En este período se produjo un fuerte debate respecto de la necesidad de modificar el sistema de previsión social uruguayo donde hubo varios intentos de reforma, los cuales nunca se llegaron a implementar. En realidad, dado el déficit del antiguo sistema había consenso sobre la necesidad de la reforma y disenso sobre cómo llevarla adelante. En 1994, el gobierno electo convocó a todos los partidos políticos representados en el Parlamento a acordar políticas públicas que solucionaran los problemas que se presentaban en el país. Dentro de los temas tratados se encontró el de la seguridad social, para el cual se incorporó a los representantes de las organizaciones empresarias, de trabajadores y de jubilados. Las conversaciones finalizaron en febrero de 1995 con la firma de un documento por parte de los representantes de cuatro de los cinco partidos representados en el Parlamento, que permitieron consensuar los aspectos que posteriormente se incorporaron en la reforma del sistema previsional que se sancionó en 1996[10]. Sin bien en estos siete años de funcionamiento hubo alguna "amenaza" de un nuevo cambio de modelo, el esquema mixto de previsión social parece recorrer los caminos de su consolidación.

Una de las principales enseñanzas que se pueden extraer a la ahora de evaluar las estrategias institucionales más adecuadas para conducir estos procesos de cambio está vinculada con la necesidad de un debate parlamentario amplio, imprescindible para "asentar" los nuevos modelos de pensiones.

En el caso argentino el debate parlamentario del año '93 fue intenso, el proyecto original del ejecutivo tuvo cambios importantes introducidos por el Parlamento hasta los momentos inmediatos a su aprobación, la aprobación misma fue lograda en una reñida elección[11]. Posteriormente, y a medida que Argentina evidenciaba los rasgos de la crisis fiscal que terminó con la crisis de pagos de los años 2001/02, se volvieron a escuchar las voces de distintos actores sociales que evidenciaban posiciones muy disímiles sobre los aspectos estructurales del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones creado a mediados de la década del '90. En el mes de diciembre del año 2000 el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto de Necesidad y Urgencia 1306 que entrañaba cambios importante en el sistema previsional, tanto sobre el alcance de los beneficios previsionales, como en relación al ré-

gimen de inversiones y las comisiones de las AFJP. Inmediatamente, en el mes de marzo del siguiente año, ante un recurso planteado por diputados nacionales, el Poder Judicial suspendió la aplicación del mencionado decreto y con ello el intento de reforma. En el año 2002, el gobierno nacional propuso reabrir el diálogo sobre la necesidad de una reforma previsional con el objetivo de ampliar la cobertura de la población frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Esta iniciativa se plasmó en el denominado "Libro Blanco de la Previsión Social"[12] y está orientada a fusionar el régimen público con el régimen de capitalización en un único modelo de cuatro pilares: el primero asistencial financiado con recursos fiscales para aquellos ciudadanos que no han podido realizar aportes previsionales en su vida activa, el segundo pilar obligatorio-de solidaridad intergeneracional, pero con la inclusión de un factor proporcional a los años de aportes registrados, el tercer pilar obligatorio y de capitalización individual y el cuarto pilar voluntario de capitalización individual. El mencionado documento destaca, como lo hacen expertos nacionales y extranjeros que han estudiado el modelo argentino, la necesidad del consenso para promover procesos de cambio[13]. Esta última recomendación es de especial importancia para el caso argentino, dado que de su comparación con las experiencias chilenas y uruguayas evidencia los menores rasgos de consolidación del modelo emergente en la reforma de los '90.

Una de las principales enseñanzas que se pueden extraer a la hora de evaluar las estrategias institucionales más adecuadas para conducir estos procesos de cambio está vinculada con la necesidad de un debate parlamentario amplio, imprescindible para "asentar" los nuevos modelos de pensiones. El valor del consenso debe ser incorporado y sostenido por todos los actores, tanto del sector público como del sector privado, dentro del país y, también, por parte de los organismos internacionales que fomentan los procesos de cambio estructural.

En el diseño del esquema que mejor se adapte a cada país, existen, como ha sido descrito en la primera sección del informe, múltiples alternativas para organizar la cobertura institucional de los ciudadanos frente a las contingencias de vejez, invalidez o muerte; más aún, examinando las reformas previsionales en América Latina surgen, también, aspectos particulares en los diseños nacionales que las distinguen entre sí.

En este sentido, la búsqueda de un consenso sobre los aspectos estructurales de los nuevos regímenes es necesaria para otorgarle a los mismos una "legitimidad de origen" y, en especial, para contribuir a su "legitimidad de medios o funcionamiento". A contrario sensu, las reformas previsionales sin consenso, aún cuando hayan pasado por el debate parlamentario, terminaran oradando su propia eficacia y efectividad. En estos casos se observa que los debates posteriores no logran encauzarse hacia los cambios en los incentivos para mejorar su funcionamiento o para eliminar las restricciones existentes sino que, por el contrario, se vuelve una y otra vez sobre el diseño mismo del nuevo modelo, cuestionando de esta forma su "legitimidad de origen".

El desafío es, entonces, la búsqueda del consenso entre los actores de la sociedad civil y de la sociedad política para organizar la cobertura social de los ciudadanos. o.s.

la búsqueda de un consenso sobre los aspectos estructurales de los nuevos regímenes es necesaria para otorgarle a los mismos una "legitimidad de origen" y, en especial, para contribuir a su "legitimidad de medios o funcionamiento".

[1] Un interesante artículo sobre el cálculo de la deuda pública previsional no registrada es el de: Robert Holzmann, Robert Palacios y Asta Zviniene (2001): "On the Economics and Scope of Implicit Pensión Debt: An International Perspective". Social Protection Department, The World Bank.

[2] Banco Mundial (1994): Envejecimiento sin Crisis. Oxford University Press, Washington, D.C.

[3] Una descripción de este sistema puede verse en: "Después de los 50: Informe a la Nación sobre la seguridad económica". AARP. Estados Unidos. Presentado en la Conferencia sobre la iniciativa de la AISS: "Más seguridad a la seguridad social". Septiembre de 2002. Vancouver.

[4] Sobre el caso europeo puede consultarse: Reynaud, E. (1995) "Financiamiento de las jubilaciones: reparto y capitalización en la Unión Europea". Revista Internacional de Seguridad Social. 48, 3-4: 49-68.

[5] Ver: Schwarzer, H. (2003): "La nueva estrategia de Brasil en previsión social". Preparado para el Congreso Internacional de Seguridad Social: Hacia una seguridad social integrada: su prospectiva. UCA-AIOSS. Junio, Buenos Aires.

[6] Ver información adicional en el site de la Autoridad de la Pensión por Prima: www.ppm.nu

[7] Bertín, H. y A. Perroto (1997): Los nuevos sistemas de pensiones en América Latina. Ed. Fasecolda. Colombia. Información de AIOS: www.aiosfp.org

[8] Según datos de la Secretaría de Seguridad Social. Ver también: OIT (2002): Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis. Bs. As.

[9] Acuña R. e Iglesias A.(2001): "Chile´s Pension Reform After 20 Years" World Bank, Social Protection Discussion Paper Series.

[10] OPP (1998): "La reforma de la seguridad social en Uruguay". Mimeo. Montevideo.

[11] Ver: Isuani, E. y San Martino, J. (1995) "El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una larga crisis?". Boletín Informativo Techint 281 y 282. Buenos Aires. .

[12] Ver: Libro Blanco de la Previsión Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social. 2003.

[13] Tamburi avanza un paso más cuando afirma que "la experiencia internacional demuestra que el consenso político indispensable para reformar estructuras de un régimen de previsión y para remodelar con severidad los esquemas de prestaciones, se obtienen más fácilmente si la propuesta es de aplicar los cambios más drásticos únicamente a las nuevas generaciones". Tamburi, G. (2003): Libro Blanco de la Previsión Social. III. Comentarios de los expertos internacionales. p. 147 y ss.

Hábitat y Pobreza: las políticas

*Por Carlos Pisoni**

EL ANÁLISIS DESARROLLADO EN ESTE ÁRTICULO PARTE DEL RECONOCIMIENTO DEL PARTICULAR MOMENTO QUE ATRAVESAMOS LOS ESPECIALISTAS QUE OPERAMOS EN EL CAMPO DEL HÁBITAT SOCIAL, SITUACIÓN QUE TORNA IMPRESCINDIBLE REVISAR LOS PARADIGMAS CON LOS QUE SE ANALIZÓ LA REALIDAD DEL SECTOR, OPERÁNDOSE SOBRE LA MISMA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

Es necesario remarcar, dado que es una de las directrices que guía la **problemática del Hábitat y la Pobreza Urbana, que la misma debe formar parte indisoluble de las políticas sociales del sector público, desde la premisa que un hábitat digno, dotado de servicios, y sin riesgo ambiental, es un derecho básico que el Estado debe garantizar a los ciudadanos.**

En nuestro continente el acelerado proceso de urbanización ha convertido a latinoamérica en la región en desarrollo más urbanizada del mundo. A comienzos del siglo XX el 25% de la población vivía en ciudades de más de 2000 habitantes, en la actualidad el 75% de los habitantes vive en un medio urbano.

En este nuevo siglo, América Latina cuenta con 49 ciudades de más de un millón de habitantes, cuatro de las cuáles figuran entre las más pobladas del planeta, Ciudad México 16,8mill., San Pablo 16,6mill., la región metropolitana de Buenos Aires 13mill. y Rio de Janeiro 10,3mill. El 43 % de la población urbana de los países en desarrollo vive actualmente en barrios precarios.

Se estima que en el año 2025, más del 85% de la población del Continente se encontrará residiendo en un medio urbano. En los últimos diez años, la población mundial asentada en villas aumentó en un 36%.

En la región latinoamericana, las debilidades institucionales en las que se implantaron mandatos de reforma en lo económico y lo social, no favorecieron la construcción de un entramado social que de sustento a procesos de inclusión social, sino que más bien profundizaron la fragmentación social. En este contexto los procesos de urbanización de la población más pobre de las ciudades latinoamericanas, dieron lugar, como emergente espacial, a asentamientos precarios, que en la mayoría de los casos fueron generados espontáneamente, en forma ilegal y/o irregular, en suelos poco aptos para la urbanización, por su grado de contaminación, por la proporción de tierras inundables, en situación de carencia de agua potable y cloacas, con construcciones precarias, entre otras expresiones de la marginalidad urbana.

Deben agregarse a esta caracterización otros factores relacionados a las condiciones de urbanización, como son las dificultades de acceso al transporte, centros de salud y educación, violencia urbana y otros que degradan aún más la vida en las barriadas populares.

En el hemisferio sur más de 1000mill. de personas habitan en asentamientos precarios; en nuestro continente cerca de 400mill. sufren igual condición. En las principales concentraciones urbanas de la región, la informalidad comprende de un 20 a un 50% de la población total. No obstante que la mayoría de las ciudades cuentan con la totalidad de los servicios públicos, su alto costo, determina la imposibilidad, para amplios sectores de la población indigente, de acceder a los mismos.

Algunas reflexiones sobre la políticas de vivienda en Argentina

En Argentina, en 1977 el FONAVI (Fondo Nacional para la Vivienda) materializó un "sistema público de provisión". Su sentido social se sustentaba en que una parte principal del aporte constitutivo provenía del 5% del salario de los trabajadores en relación de dependencia. En teoría el fondo se destinaba a los que no podían pagar una vivienda, estimándose su financiamiento en 30 años.

En el corto plazo se verificó que este tipo de intervención constituía una respuesta costosa e insuficiente frente al volumen del problema. Su inviabilidad social y urbana, evidenció que la capacidad para construir de los habitantes pobres de las ciudades, representaba de por sí una respuesta más eficaz que las soluciones "adoptadas centralmente".

Los resultados en muchas de las intervenciones resultaron operaciones altamente lucrativas para las empresas, particularmente por la escala de las intervenciones -grandes conjuntos e importantes obras de infraestructura complementarias- que por oposición se transformaron en un nuevo tipo de problema habitacional y urbano para sus moradores, especialmente por su baja calidad constructiva y el inadecuado tratamiento a los espacios exteriores, que determinaron,

otra mirada sobre de vivienda

en el corto plazo de su habitabilidad, graves deficiencias de mantenimiento.

En el marco nacional, en 1992, se modifica el FONAVI y se sustituye el aporte del 5% de retención a los salarios por el impuesto a los combustibles. El desembolso promedio mensual, con un piso de 75 mill. de dólares[1] mensuales establecido, determinaba un presupuesto anual mínimo de 900 millones de dólares condición que en la práctica no fue cumplida. A partir de 1995 se descentralizan totalmente los fondos FONAVI en los Institutos Provinciales de Vivienda. Esta medida debilitó el funcionamiento de las estructuras técnicas de la Secretaría de Vivienda, impidiéndole actuar en el futuro en la coordinación y monitoreo de las obras y desembolsos en ejecución. En el corto plazo se verificaron fuertes desvíos de los presuntos fondos específicos por parte de los gobiernos provinciales a gastos corrientes. Sincerando esta situación el 17/11/00, ratificado por la Ley 25400 se legaliza la nueva práctica al autorizarse a las provincias a disponer libremente del 50% del total de los aportes recibidos. El 27/2/01 se amplia esta dispensa al 100% de los fondos percibidos, eliminándose paralelamente el piso anual acordado de 900 mill. destinado a vivienda social, descendiendo el presupuesto 2002 a 594mill., en tanto el actual presupuesto 2003 se redujo nuevamente a 400mill con libre disponibilidad de los fondos

Es legitimo reclamarle al FONAVI haber segregado a los sectores carenciados, ya que a pesar de monopolizar más del 97 % de los fondos destinados a vivienda, no capitalizó en el desarrollo de su gestión los recursos invertidos por quienes diariamente construyen ciudad. Asimismo en relación a los beneficiarios del programa, la fuerte presencia de las corporaciones fortaleció una lógica que privilegió a los corporativizados, excluyendo del acceso a bienes y servicios sociales a un amplio sector de la población. En síntesis el Fonavi no ha cumplido su objetivo de atender a las familias expulsadas del sector formal: el poblador que lo elige como alternativa no califica, y la gran mayoría de los que califican no lo eligen por sus altos costos por metro cuadrado y fundamentalmente por lo periférico de sus localizaciones[2].

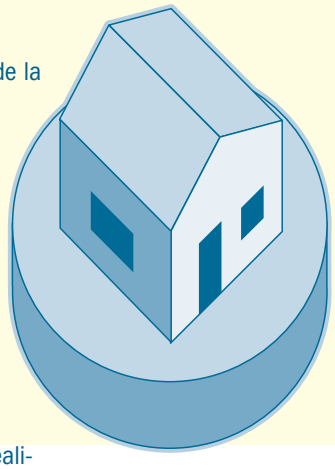
A comienzos de los 90, enmarcado en la política de desguace del Estado, desaparece el Banco Hipotecario Nacional, lo que en la práctica representó el “principio del fin” de las políticas de Estado dirigidas a la Vivienda Social en Argentina.

Perspectivas innovadoras versus debilidades institucionales

En el contexto internacional la Conferencia Hábitat I (Vancouver, 1976) define un hito importante en la recomendación de nuevas políticas por parte de las agencias multilaterales (PNUD, Bancos Mundial y BID). En este nuevo marco teórico y ante la evidencia y experiencia acumulada de considerar a la vivienda como “proceso” y no como producto, se plantea la no-erradicación de los asentamientos y el trabajo con sus comunidades.

Comienza el tránsito a la denominada segunda generación de políticas habitacionales, políticas, también denominadas “alternativas”, que promueven que los programas masivos solo entreguen “lotes con servicios”, desplazando a las políticas públicas locales la función de incorporar la participación de pobladores (en muchos casos en la construcción), coordinados por la propia comunidad u organizaciones no gubernamentales.

Estas políticas plantean el financiamiento de las obras con fondos públicos u otras fuentes, con recupero parcial de la inversión. En la mayoría de los casos la decisión y planificación sobre las tierras originalmente ocupadas, sigue centralizada, con algunos grados de participación de la población.



La asistencia técnica en la construcción, es generalmente brindada por ONGs y/o municipios, la construcción de baja o media complejidad es realizada por pequeñas empresas locales, cooperativas, o por los propios usuarios organizados.

La asignación está pre-acordada, dado que por lo general se formulan los proyectos en base a una demanda previamente medida, el usuario es un receptor activo implicado de una u otra forma en el proceso.

Las características del producto y el proceso final representan en oposición al proceso anterior “llave en mano” la radicación de los asentamientos irregulares.

En Argentina, en la década del 90 se crea el programa Regularización de Tierras Nacionales "ARRAIGO", dependiente de Presidencia de la Nación, cuyo objetivo es regularizar la situación dominial de la población que las ocupa, focalizándose en particular en terrenos de propiedad original de Ferrocarriles y Fuerzas Armadas. La regularización dominial, proceso relativamente reciente en Argentina, se implementa en razón de que el mercado de tierras formal deja afuera a una cantidad importante de habitantes que produce la ciudad ilegal.

La operatoria desarrollada reconoce que es imposible solucionar el problema de la pobreza urbana, una de cuyas dimensiones es la ilegalidad, de otra manera que otorgando títulos de propiedad e infraestructura y equipamiento a los ocupantes. En muchos casos

* Carlos Pisoni es Arquitecto (UBA), actualmente es Consultor Externo del Banco Interamericano de Desarrollo. Es Profesor Titular Tecnología Urbana I/ II en la Carrera de Urbanismo de la Universidad de General Sarmiento. Ha sido Coordinador Ejecutivo Programa Mejoramiento de Barrios (2000-2002)

la nueva operatoria creada, se desnaturaliza de inmediato, dado que se desvía de sus objetivos originales, regularizando predios solamente a nivel de macizos, sin alcanzar a los lotes individuales ocupados por las familias beneficiarias del programa. También se desvirtúa cuando la autoridad local se convierte en un organismo constructor de viviendas con carácter fuertemente clientelístico.

Contemporáneamente al programa de regularización de tierras, comienza a operar en Argentina, en el ámbito de la Secretaría de Vivienda, el programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, que promueve la construcción de viviendas por esfuerzo propio y ayuda mutua con asistencia técnica de ONGS y mano de obra de los propios beneficiarios. Sin embargo, a pesar de que esta experiencia ha resultado valiosa en muchas localidades del país, no ha adquirido desarrollo, fundamentalmente por las dificultades en lograr un financiamiento fluido por parte de la Secretaría de Vivienda y el desinterés de los Institutos Provinciales de Vivienda en participar de la operatoria.

A fines de los 90 los resultados obtenidos en Argentina al igual que en la mayoría de los países de América Latina señalaban que las propuestas orientadas por los organismos multilaterales de crédito, basadas en el subsidio a la demanda, no se habían instalado plenamente. En la mayoría de los países coexistían con políticas originales centradas en el financiamiento a la oferta. En el período analizado la única excepción la constituye el caso Chileno país que, a partir de un sistema habitacional basado en políticas sostenidas a largo plazo, integra ahorro, subsidio y crédito.

Perspectivas futuras

En este contexto se percibe la necesidad de articular la planificación habitacional con la de desarrollo urbano y con este direccionamiento emerge un modelo de gestión que se presenta con mayor capacidad de producir resultados visibles, modelo que nutre a los programas que desarrollan acciones de "mejoramiento barrial", estrategia que coexiste desde los inicios con las políticas de radicación de asentamientos.

Su actual relevancia y consideración efectiva es consecuencia de los procesos urbanos propios de la década de los 90. La afirmación anterior se fundamenta en los resultados obtenidos en Argentina por el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), con financiamiento BID, que se crea en 1996 en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. El objetivo general del programa, dirigido a mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), se encuentra focalizado en población perteneciente al primer y segundo quintil de la distribución de ingresos (bajo línea de pobreza) que enfrentan deficiencias severas en su infraestructura de servicios.

Actualmente el PROMEBA financia en su intervención física, infraestructura básica, regularización y mensura de suelos, extensión de redes, conexiones domiciliarias de agua potable, cloacas, gas, energía eléctrica, vías de acceso, alumbrado público, desagües pluviales, red vial y peatonal, cordón cuneta, veredas, forestación y arbolado público, ejecución de núcleos básicos habitacional y sanitario, relocalización de población, obras de mitigación ambiental, sedes y comedores comunitarios.

Promueve además la capacidad de organización y gestión de las comunidades beneficiarias en la búsqueda de respuestas a las insuficiencias de su hábitat, mediante acompañamientos, social, ambiental y técnico, pre, durante y post intervención física.

El resultado final del modelo de gestión aplicado en la actualidad en plena ejecución, es integralizar el producto de la sumatoria de obras y acciones para el mejoramiento barrial que se considera concretado en su intervención final con la entrega del título de propiedad de cada lote a sus habitantes, lo que transforma física y espacialmente el espacio cotidiano fortaleciendo la organización social.

En cuanto a la responsabilidad del Estado de canalizar su esfuerzo en atender la demanda de los sectores afectados por las distintas facetas de la problemática, priorizando a los sectores indigentes y bajo nivel de pobreza, un instrumento apto, experimentado en muchos de los países del Continente con buenos resultados, es el denominado bono habitacional y/o barrial dirigido a la demanda, que comprende en su prestación desde el subsidio total a los sectores indigentes, a distintos grados de subsidios parciales con ahorro previo a los sectores que cuentan con cierta capacidad de ahorro.

La lógica operacional proyectada define que el Estado abandone progresivamente su rol de constructor para pasar a ser auditor y orientador de los recursos, su función además del apoyo económico consiste en asistir con acompañamientos social y técnico a las familias beneficiarias, como asimismo el monitoreo y control de las operatorias a implementar por la propia comunidad y el sector privado. o.s.

[1]En este período la equivalencia entre el peso argentino y el dólar estadounidense era de 1 a 1.

[2]En relación a los resultados del FONAVI desde su creación en 1977 al presente, la inversión ascendió a 21072 mil. de mill. de uss para la construcción de 826 mil viviendas, 33040 viviendas promedio por año a un costo de 25510 uss. por unidad. Es importante señalar que del total de viviendas construido solamente se han escriturado 285000, que representa el 34,5% del total, faltando escriturar 541000, valores que determinan una cartera no utilizada de escrituras por un valor de 10820 mill. de $ en el presente considerando un costo bajo de reposición promedio por unidad de $ 20000. Además de los recortes sufridos por el sistema, el mismo actúa pasivamente frente a la morosidad, el mecanismo aplicado es ineficiente e inequitativo. Ineficiente porque no se conoce el % que se subsidia, dado que se incorpora en el valor total de la unidad el monto del crédito que el deudor no devuelve, sumado a lo cuál se consumen gastos administrativos. Inequitativo en razón de que a mayor deuda mayor beneficio, dado que se endeudan en mayor grado las familias que poseen mayores recursos, por lo cuál el Fonavi revela una política que subsidia en mayor grado a los sectores con mayor capacidad de endeudamiento.

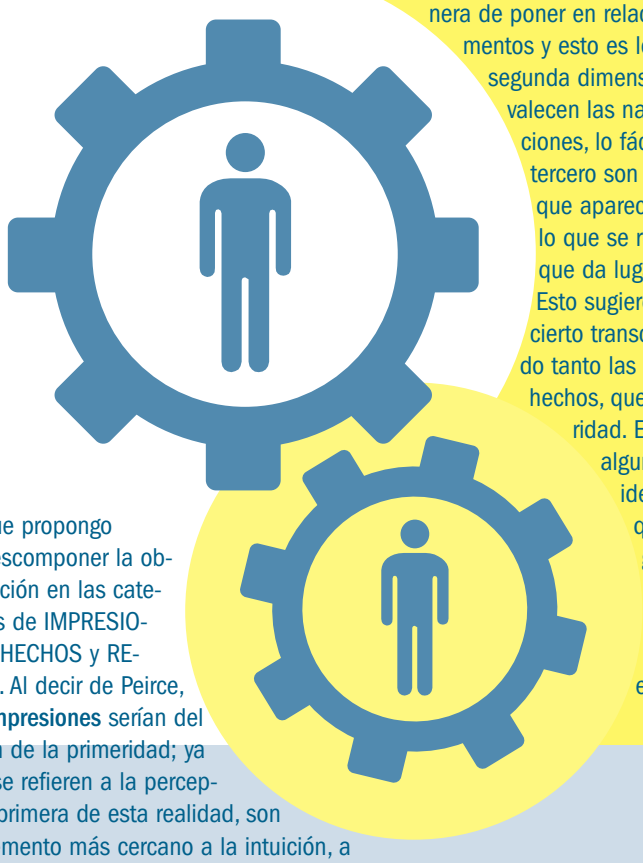
NOTAS PARA UN OBSERVATORIO SOCIAL:

Herramientas de análisis para los procesos sociales

*Por Sara Caputo**

En los últimos años ha crecido el interés en los ámbitos académicos por comprender los procesos que se han ido gestando en los sectores populares para paliar la insuficiente creación de puestos de trabajo en el sector formal de la economía[1]. En este artículo intentaré hacer un aporte, buscando abordar el tema desde la perspectiva de la observación, tratando de sortear las rigideces que presentan algunos de los estudios sociológicos y/o económicos que se han elaborado sobre el tema.

En el ámbito de las Ciencias de la Comunicación hay un campo de análisis ligado a la semiótica que se deriva de los aportes de Charles Peirce sobre el carácter ternario del signo. De allí ha surgido una herramienta para el análisis comunicacional[2] que podría resultar pertinente para distinguir niveles de realidad en la observación de las prácticas productivas y sociales surgidas para paliar el desplazamiento de amplios sectores de la población de los empleos estables y más protegidos. Presiento que si uno pudiera distinguir algunos niveles de realidad en esta compleja trama de relaciones que se ha tejido para generar ingresos y espacios de reconocimiento social estaría menos tentado de encerrar estas expresiones en conceptualizaciones que deben descartar arbitrariamente cierta riqueza de lo que se observa. Esto podría dar lugar a pensar innovaciones en el campo del conocimiento y del quehacer social.



Lo que propongo es descomponer la observación en las categorías de IMPRESIONES, HECHOS y REGLAS. Al decir de Peirce, las **impresiones** serían del orden de la primeridad; ya que se refieren a la percepción primera de esta realidad, son el elemento más cercano a la intuición, a lo que se capta instantáneamente. La impresión es, por ejemplo, lo que nos sugiere la imagen de ese niño despeinado y con ojos luminosos, cuya foto aparece en los diarios para ilustrar la pobreza. Es la conmoción que sentimos cuando la calle se llena por la noche de los recolectores de residuos urbanos. Es la vibración que se experimenta frente al compromiso de un pueblo que lucha por su liberación. No es ni la foto, ni la imagen, ni la lucha: es la sensación, la percepción, el contacto directo con eso que, en nuestra inteligencia o nuestro sentir, activa una impresión. Lo segundo son los **hechos**, es decir lo que ocurre en la relación de las personas, los objetos y las circunstancias. Esto es, por ejemplo, el relato de una experiencia, la descripción de su entorno. Esta narración puede dar lugar o no a impresiones, pero estas, pertenecen a la primera dimensión, que es distinta de esta segunda. Muchas veces podemos distinguir la información que nos brinda un entrevistado, a las sensaciones personales que experimentó él o podemos estar experimentando nosotros frente a un acontecimiento. La diferencia entre lo primero y lo segundo es que lo primero es inmediato, intuitivo, perceptivo, un flash, un insight, mientras que lo segundo es una relación, un encadenamiento de elementos, una sucesión de tiempos. Un hecho implica una relación entre dos elementos y una determinada manera de establecer esta relación. Cada acontecimiento tiene una manera de poner en relación los distintos elementos y esto es lo que caracteriza esta segunda dimensión, por eso aquí prevalecen las narraciones, las descripciones, lo fáctico. Finalmente, lo tercero son las **reglas**, es decir lo que aparece sistemáticamente, lo que se repite de tal manera que da lugar a una regularidad. Esto sugiere cierta continuidad, cierto transcurrir que va moldeando tanto las impresiones como los hechos, que da lugar a una tercera ridad. Esta dimensión tiene alguna relación con las ideas o los conceptos ya que tendemos a homogeneizar con el pensamiento lo que nos conecta con una regularidad. La abstracción es una forma de conocer que tiene que ver con esta terceridad, así como la abducción tiene que ver con las impresiones –lo primero- y la inducción tiene que ver con la observación de los hechos –lo segundo-.

En investigaciones recientes el interés por las impresiones -primeridad- está presente en el intento de incluir las subjetividades, o la perspectiva del sujeto. En los últimos años ha aumentado el uso de las entrevistas en profundidad -tomadas de la antropología- o de las técnicas de grupos focales -tomados de la psicología- en los estudios sobre la pobreza. Sin embargo, muchas veces cuesta superar la tensión que ejerce el pensamiento dicotómico, llevándonos a catalogar lo que escuchamos en categorizaciones ya conocidas o en teorías preestablecidas, lo que suele dejarnos cierta insatisfacción a pesar de esta apertura a enfoques inter o trans disciplinarios. Muchas veces los estudios sobre la subjetividad o la percepción de los actores se limitan a recopilar cierta información que pueda ser relevada luego a través de encuestas cuantitativas o en organizar grupos de discusión que minimizan los aspectos más propios de las "impresiones" - percepciones, imaginarios, sensaciones no expresadas verbalmente- para lo que se requiere una mirada específica que respete el resultado de las técnicas proyectivas propias de la psicología o más sencillamente la perspectiva del protagonista de estos procesos.

También se ha vuelto frecuente la inclusión de relatos de experiencias o "mejores prácticas" en seminarios o congresos, para complementar las exposiciones más académicas. Esta modalidad, que centra el interés en los hechos que pueden construir un cierto “contexto” para una práctica social, también brinda pocas satisfacciones en la medida que resulta difícil ir más allá de lo anecdótico. En otros casos, cuando se ha intentado replicar estas experiencias en otros lugares, se evidencia que el contexto en que se desenvuelven es algo más que anecdótico y forma parte sustancial de un tipo de relación de debe ser analizada para comprender el fenómeno que está ocurriendo.

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS HA AUMENTADO EL USO DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD -TOMADAS DE LA ANTROPOLOGÍA- O DE LAS TÉCNICAS DE GRUPOS FOCALES -TOMADOS DE LA PSICOLOGÍA- EN LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA.

Al querer conceptualizar o sistematizar elementos comunes a estas experiencias entramos en la dimensión de las reglas. Se pone en evidencia entonces que estas reglas muchas veces no están explícitas y, por lo tanto, no parece sensato darlas por supuestas en distintas comunidades o en otros territorios. De esta constatación ha surgido, en parte, un nuevo interés por el análisis de la institucionalidad, entendida como el conjunto de reglas que van conformando un modelo de sociedad. Desde esta perspectiva son las instituciones las que estructuran y dan cuerpo a cierta "calidad" en las relaciones y, en particular, a los lazos que se tejen entre el Estado y la sociedad. Se reconoce entonces que la calidad institucional puede dar lugar a prácticas muy diferentes, abriendo un abanico de posibilidades donde se pueden generar tanto un entramado de reglas formales e informales que faciliten prácticas incluyentes y cooperativas, conducentes a articulaciones virtuosas, donde primen valores como la equidad, la eficiencia o la gobernabilidad democrática, como también pueden generar un conjunto de normas y/o prácticas donde los involucrados tiendan a priorizar sus intereses inmediatos excluyendo a los otros.

No es el objetivo de este artículo proponer soluciones para salir de estas "trampas de la razón" pero creo que es útil establecer niveles de análisis que nos prevengan de la tentación de aprisionar la compleja realidad de lo social en un pensamiento dicotómico, lo que resulta muy frecuente en el ámbito de la economía social: ¿es formal o informal? ¿legal o ilegal? ¿competitiva o solidaria? ¿de acumulación o de subsistencia?.

Otra pregunta frecuente entre aquellos que se interesan por comprender este tema es:¿Se está generando un tipo de relación productiva y social diferente o se trata simplemente de estrategias para paliar la crisis de empleo formal? La respuesta a esta pregunta tiene que ver con aproximaciones menos convencionales a la observación y al estudio de lo que está ocurriendo en los sectores populares que resulta de una complejidad difícil de abordar.

Dentro de las intervenciones que se han suscitado a partir de una interpretación de la economía social desde una perspectiva, si se quiere, demasiado lineal, dicotómica, o en algunos casos confusa, se puede apuntar que:

- Algunas veces, los protagonistas, los reporteros o los académicos, al tratar de rescatar lo positivo de una experiencia, estilizan de tal manera el relato que ha dado lugar a cierto romanticismo en torno a la economía social. Esto ha jerarquizado en el imaginario social a los microemprendedores, los trabajadores de empresas recuperadas, los recolectores de residuos urbanos, de modo tal que estas actividades han pasado a ser el camino autogestionado de salida de la pobreza. Se navega entre impresiones; se manipulan relatos, se discute respecto al marco legal que debería regular o no estas actividades. La observación se mueve en un terreno confuso.

- Otras veces un esfuerzo espontáneo, genuino y creativo que se va desarrollando con un ritmo adecuado a un proceso de aprendizaje pragmático, se ve interrumpido cuando, al darle a cierta "experiencia" mayor visibilidad de la que estaba preparada a afrontar, se quiebran los elementos básicos para su desarrollo. Un ejemplo de ello es el caso del Trueque, en la Argentina: su aparición en los medios como una alternativa idealizada al circuito mercantil formal, sumado a la escasez de ingresos y circulante a fines del 2001, dio lugar a una entrada masiva de público que desbordó la experiencia. El marco de confianza en el que se emitía la moneda interna cedió frente a una emisión descontrolada y a la falsificación. Los medios de comunicación se encargaron de darle el golpe definitivo de la misma manera que lo habían ensalzado antes. Una encuesta (OPSM, 2003) calculaba que el 20% de la población argentina concurrió alguna vez al trueque. Actualmente sobreviven algunos nodos que están tratando de volver a empezar[3]. Algunos dicen que hicieron falta reglamentaciones más estrictas por parte del Estado, sin embargo el trueque nació al margen del Estado y sus dirigentes preferían mantenerse sin tener ninguna relación con el "aparato político" para no exponerse a la cooptación. Estaban transitando el camino de los hechos y todavía no se habían consolidado los elementos necesarios para avanzar hacia una regulación consensuada o una autorregulación.

- Un tercer comentario se refiere a la pregunta que suele realizarse respecto al tamaño o a la escala de estas experiencias y a su valor en cuanto a "promoción social", "transformación social", "reforma social", o "revolución social". Estas comparaciones se realizan tanto en términos del aspecto territorial (ventajas y desventajas del enfoque local) como en términos de la validez de atender las demandas particulares de las organizaciones sociales (vereda, luz, pavimento, servicios) que parecen banales frente a reivindicaciones más macro de otros tiempos (trabajo, participación política, decisiones presupuestarias). Algunos se preguntan en qué medida algunas experiencias tan puntuales tienen posibilidades de transformar la realidad, desvirtuando a veces el valor de algo incipiente que aún no llega a comprenderse y que, tal vez, sea necesario observar sin categorizar ni adecuarlas a preconceptos que las mismas prácticas pueden estar cuestionando.

Esta aproximación a un nuevo abordaje de la problemática que genera hoy la interpretación del fenómeno de la nuevas relaciones sociales y productivas en condiciones de crisis profunda y prolongada del mercado de trabajo formal, intenta aportar algunas herramientas para detenernos en una observación que pueda permitir una mayor comprensión de un fenómeno que parece escaparse de los modelos estandarizados de interpretación de lo social. Volviendo al planteo inicial podría concluir este artículo preguntándome en qué medida algunas impresiones, hechos o reglas pueden ser el germen de una transformación social que hoy no alcanzamos a entender con nuestro herramental tradicional o parcialmente renovado. No se pretende responder, sino abrir otra posibilidad de enriquecernos con la apertura a un abordaje diferente. o.s.

** Sara Caputo es Licenciada en Economía (UCA) y ha cursado la Maestría en Diseño de Estrategias de Comunicación (UNR). Es directora ejecutiva de Observatorio Social y secretaria ejecutiva de la Asociación Argentina de Políticas Sociales.*

[1] El tema del crecimiento de los empleos informales y de otras formas de ocupación vinculadas al microemprendimiento y el autoempleo en relación a los desafíos que plantea a las Políticas Sociales puede verse Stallings, Barbara y Weller, Jurgen: "El empleo en América Latina, base fundamental para la Política Social", Revista de la CEPAL, nº 75, Diciembre 2001. Para el caso argentino puede consultarse Amadeo, Eduardo y Caputo, Sara (2001): "Crisis en el mercado de trabajo e inclusión social", Cuadernos de Observatorio Social Nº 1.

[2] Eliseo Verón plantea algo de esto en su libro "La semiosos social" (1969), y ha utilizado en varios trabajos de análisis comunicacional lo que él llama "la grilla de Peirce", cuya interpretación libre da origen a este artículo.

[3] Al respecto puede verse en el número 11 de Observatorio Social el diálogo con Heloísa Primavera y Quique Gilardi.