

Problemas emergentes en políticas sociales

el foco en el MERCOSUR

Christian Adel Mirza

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MIRZA, C. A. Problemas emergentes en políticas sociales: el foco en el MERCOSUR. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 43-60. ISBN 978-85-7798-231-8. Available from: doi: [10.7476/9788577982318.0003](https://doi.org/10.7476/9788577982318.0003). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/rfv9p/epub/costa-9788577982318.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



Problemas emergentes en políticas sociales: el foco en el MERCOSUR

Christian Adel Mirza

1. Introducción general

La continuidad política en la Región es un dato fundamental a considerar a la hora de analizar las tendencias y los asuntos emergentes en materia de políticas sociales; el largo plazo permite visualizar las transformaciones más estructurales y las configuraciones de los modelos de bienestar. En otras palabras, la propia continuidad en el ejercicio del poder político podría asegurar continuidad también en el plano de la acción social y del abordaje de la cuestión social en los países que constituyen el MERCOSUR. En este sentido, se destaca el resultado obtenido en las últimas elecciones por los respectivos partidos de gobierno en Uruguay y Brasil, siendo más incierto el futuro cercano en Argentina y Paraguay. La asunción de José Mujica y Dilma Rousseff, respectivamente, asegura la permanencia de las fuerzas de izquierda en el ejercicio del gobierno, garantizando por tanto, las mismas orientaciones programáticas y prioridades sociales que desarrollaron sus antecesores. Mientras que – en Argentina – la coyuntura para la Presidenta Cristina Fernández se presenta compleja con relación al mantenimiento de la hegemonía del *kirchnerismo* en el poder y en Paraguay persiste la fragilidad de las alianzas que condujeron al Presidente Lugo a la primera magistratura. No obstante ello, el panorama regional expresa una tendencia relativamente consolidada en el sentido de reconfigurar los sistemas de protección social desde una perspectiva basada en la reconceptualización de los derechos.

Por otra parte, debe destacarse que la acción social colectiva y la estabilidad de las coaliciones o alianzas entre actores son factores fundamentales que operan en la determinación de las orientaciones programáticas y en la fijación de los asuntos de la agenda social. Se observa en la región, particularmente, en algunos de los países que integran el MERCOSUR un equilibrio en tensión de las relaciones de fuerza entre Capital y Trabajo, manteniendo un *statu quo* de convivencia de baja conflictividad. Los movimientos sociales y particularmente las organizaciones sindicales han tenido una conducta de apoyo crítico a los gobiernos; es decir, manifiestan explícitamente las coincidencias con las definiciones estratégicas más significativas, pero despliegan acciones reivindicativas en defensa de los intereses de clase. Cabe recordar que – a respecto de la crisis internacional del Capital – y habiendo ya pasado, aparentemente, lo peor en la Región, las

economías nacionales parecen haber resistido sin haberse generado impactos muy negativos. Las tasas de crecimiento no disminuyeron sensiblemente, se mantuvieron los indicadores macroeconómicos en los parámetros previstos, mientras que los costos sociales fueron parcialmente absorbidos por el refuerzo de algunos programas sociales dirigidos a los sectores sociales vulnerables y por no haber afectado el Gasto Público Social en el período. En sentido contrario, de lo que en los noventa fue la impronta de los gobiernos de inspiración neoliberal (ajustes fiscales, contracción del gasto público, reducción de los costos laborales), las respuestas producidas por los gobiernos progresistas atemperaron los efectos de aquella crisis.

2. Algunos rasgos de los sistemas de protección social en la primera década del siglo XXI:

Colocamos en este capítulo algunos rasgos que caracterizan las políticas sociales regionales – más allá de las diferencias singulares –, de modo que se aprecien los avances en materia de dispositivos de protección social.

2.1 El retorno del Estado

Si la consigna de los ochenta y noventa fue minimizar el Estado, y dismantelar – sobre todo – los dispositivos de protección social, con la promesa de que el mercado autorregulado iría a redistribuir a cada quien según su esfuerzo puesto en la producción, proveyendo los bienes y servicios para el bienestar; la consigna lanzada desde las fuerzas de la oposición convertidas ahora en gobierno, fue exactamente en la dirección contraria. El retorno del Estado implicó desde las nuevas orientaciones progresistas, retomar las responsabilidades abandonadas e imprimir una fuerte intervención en los mercados, especialmente en algunos casos, en cuanto a la regulación de los mercados laborales. La tónica de la negociación colectiva fue instituida como una práctica deseable y particularmente en el caso uruguayo, en una práctica institucionalizada y totalmente legitimada.

El retorno del Estado Social supone además el despliegue de una acción pública masiva, sostenida en el tiempo y con una importante dotación de recursos presupuestales. El gasto social se argumenta como inversión social:

El concepto de estado de bienestar sugiere algo reactivo, que te protege cuando las cosas van mal. El estado del bienestar moderno o el estado de inversión social moderno tendrá que acercarse al tipo de estado que funciona a partir de activos (*asset – based state*), es decir, preocupado por el desarrollo de los activos en manos de las personas, ya sea la educación o cualquier otro tipo de calidad y capacidad [...]. Hoy necesitamos un modelo

de lo que yo llamo sistema de prestaciones positivas (positive welfare), no solo un sistema social reactivo, sino también un sistema de inversiones que desarrolle las capacidades de las personas. (GIDDENS, 2004, p.3).

Siguiendo esta línea de reflexión, las políticas sociales regionales son una demostración probatoria del discurso que reniega del Estado prescindente o ausente, del Estado refractario ante las demandas y necesidades sociales, puesto que se coloca nuevamente en el papel de protector, asegurador y promotor de las condiciones para el desarrollo del capital humano.

Es decir, se puede y debe realizar un análisis crítico acerca de cómo se implementan determinadas políticas públicas con relación a las manifestaciones de la cuestión social y al punto de partida que permita comparar el grado de éxito o de fracaso de aquellas. Lo que no puede negarse es el cambio de orientaciones estratégicas y normativas que van precisamente hacia la recuperación de la función propia del Estado Social, esto es, la de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía.

2.2 La integralidad del enfoque social

Las políticas sociales dejaron de ser exclusivamente compensatorias, y señalaron la incorporación de un carácter promocional (socioeducativo) e integral, procurando generar las condiciones para el desarrollo social. En efecto, si en los noventa, las políticas públicas fueron destinadas a corregir o mitigar los efectos perjudiciales de las políticas económicas, la perspectiva progresista en los países del Mercosur reorientó aquellas en función de la centralidad de los derechos humanos en su más amplia acepción. No obstante, se mantuvieron programas y proyectos sociales de corte asistencial y mitigatorio, correctivo y compensador, pero se incorporó una visión integral con el propósito de superar las limitaciones más estructurales y atacar las causas que producen y reproducen la pobreza. Asimismo, dicho enfoque subraya la condición de integralidad del conjunto de las políticas públicas y su análisis sistémico, que supone una articulación equilibrada y congruente entre las políticas económicas y las políticas sociales; enfatizando el criterio de inclusión de los beneficiarios o sujetos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas de desarrollo social (la participación no es sólo una variable instrumental, sino sustantiva y garante de obtención de los impactos deseados).

Sin embargo, el diseño, formulación e implementación de las políticas sociales en el último lustro ha dejado al descubierto las contradicciones intrínsecas al modelo de bienestar que se pretende construir en la Región. Persistiendo aún una prevalencia de la dimensión económica, las políticas sociales no han dejado de estar subordinadas (aunque en menor medida) a los mandatos de la racionalidad capitalista; esto es, cumpliendo la función de reproducción

de la fuerza de trabajo y de la familia, legitimando el orden social y político instituido. Limitaciones y constreñimientos de orden estructural impiden – a menos que se profundicen algunas de las transformaciones en curso – que pueda desplegarse plenamente este enfoque integral de políticas públicas. Aún los condicionamientos económicos son fuertes; el espacio fiscal es el espacio de lo posible, de lo viable. Y en realidad, debería realizarse un esfuerzo superlativo para dar vuelta esta perspectiva. Esfuerzo que debería incursionar en dos andariveles: en la esfera de la reproducción de la fuerza de trabajo radicalizando la actual tendencia a la desmercantilización, y en la esfera de la producción, transformando sus propias estructuras y “domesticando” el mercado.

La integralidad de las políticas sociales también se alimenta de otras tendencias que se observan parcialmente en el contexto regional; por un lado, el proceso de reconfiguración de los sistemas de protección social en base a las reformas sociales de última generación, y por otro, la desmercantilización del bienestar en base a la provisión de bienes y servicios sociales.

Según un influyente artículo de Peter Hall (1993) los cambios de paradigma en las políticas se producen a través de tres órdenes de cambio: primero, ajuste de instrumentos disponibles; segundo, cambio de instrumentos o técnicas pero no de objetivos; tercero, cambio de instrumentos y objetivos. (ADELANTADO, 2010).

En este sentido, no cabe duda, que en la región, la matriz de bienestar transcurre en un proceso vigoroso de cambios y las políticas sociales como producto específicos de los gobiernos se reformatean modificando tanto sus objetivos como sus instrumentos.

2.3 Inclinando la balanza hacia la universalidad

A diferencia del modelo neoliberal que colocó en el criterio de la focalización buena parte de las políticas sociales, el modelo progresista intenta romper con aquella lógica para retomar la tendencia a la universalidad de las prestaciones y servicios, garantizando su acceso a toda la población. La necesidad de reducir la pobreza y la indigencia se planteaba entonces, desde la individualización de los problemas sociales y la apelación a la modificación de los patrones de conducta de los sectores vulnerables. La premisa del neoliberalismo asumía naturalmente las diferencias y desigualdades sobre la base de una competencia en el mercado, que generaba inevitablemente “perdedores” en dicha contienda. Precisamente, el papel del Estado debía limitarse a la atención de los más pobres, de las secuelas que el ordenamiento económico y productivo dejaba tras de sí.

De la mano de los gobiernos de izquierda o progresistas, desde Lula Da Silva y Rouseff, pasando por Lugo, Kirchner y Fernández, hasta Vázquez

y Mujica, todos propusieron en sus discursos la relevancia del universalismo como criterio orientador para reencaminar sus reformas sociales. Y si bien, es cierto que hay ejemplos que dan cuenta de esta inspiración universalista, no menos cierto, es que perviven criterios de focalización en el abordaje de la pobreza y la indigencia. La coexistencia de ambos criterios en la aplicación de políticas públicas obedece a razones muy pragmáticas, una vinculada a la lógica de los recursos escasos, lo que exige la selección de los colectivos que se benefician de los programas sociales en función de la disponibilidad presupuestal y la otra, a la expectativa de orden sicosociológico para provocar modificaciones relativas a los mismos sectores sociales beneficiarios de aquellas intervenciones públicas.

2.4 La focalización subsidiaria, un concepto actualizado

Si se trata de aplicar el *mean test*, es decir, la comprobación de medios como mecanismo selectivo de las poblaciones destinatarias de los programas de combate a la pobreza y la exclusión social, se argumenta a favor de otro concepto agregado al de la universalidad: la focalización subsidiaria. Dicho en otros términos, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos, hace falta de todos modos considerar que los puntos de partida de las familias, de los grupos y clases sociales son dispares. Al afirmar que la igualdad de oportunidades es un objetivo básico de las políticas sociales, se evidencia la asimetría preexistente entre los ciudadanos para hacer uso de estas oportunidades. Entra en juego entonces, la idea de que la focalización de los programas y prestaciones no contributivas estaría favoreciendo el mejor aprovechamiento (la efectivización de los derechos de ciudadanía) de los servicios y bienes públicos que se declaran de acceso universales.

La focalización se justifica en la medida que ésta se subordine a la universalidad como criterio rector de las políticas sociales y no lo sustituya en la práctica institucional. No obstante ello, no resulta sencilla su instrumentación conllevando altos costos transaccionales y operativos, con las dificultades adicionales para seleccionar con precisión los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Sucede que son numerosas las familias que quedan por escasas o mínimas diferencias de ingreso fuera de los programas de transferencia de renta o de los programas alimentarios. Cabe subrayar además, que es importante la proporción de hogares situada en la frontera de la pobreza, es decir, técnicamente por encima de la Línea de la Pobreza, y que no reciben los beneficios de la focalización subsidiaria o complementaria. El riesgo de no acceder a los bienes y servicios sociales es plausible en la región, y por tanto exige de parte de los gobiernos del MERCOSUR atender una población que dejó de estar en la pobreza, pero no abandonó su condición

de vulnerabilidad socioeconómica por cuanto la pobreza no es tributaria exclusivamente del factor económico. Y también debe incluirse – en la agenda social – a los hogares que nunca “cayeron” en la situación de pobreza pero están en el borde; las oscilaciones de las múltiples variables que operan en la zona de vulnerabilidad provocan efectos a veces devastadores en aquellas familias que nunca antes habían padecido privaciones importantes, en otras palabras, la fragilidad los expone al riesgo de la caída, casi inermes.

Son numerosos los programas y planes que tienen como objetivo el desarrollo del capital humano, considerando que

[...] el concepto (de capital humano) debe referirse a toda la riqueza individual de la persona, a sus conocimientos y capacidades, a sus actitudes, valores, motivaciones e intereses, a su rol en actividad social de la Organización. No debe simplificarse, trabajando y midiendo el impacto financiero de los “conocimientos, habilidades y destrezas” que se consideran competencias claves o críticas que la Organización necesita para alcanzar los resultados propuestos. (ALHAMA BELAMARIC, 2001).

Asimismo, ampliando y extrapolando esta definición a la inserción de los ciudadanos en la sociedad, se consideran las capacidades de individuos y grupos en los términos propuestos por Sen (2001), así como otros aspectos vinculados a las capacidades de relacionarse, incluirse en redes sociales o contar con soportes relacionales (CASTEL, 1997), tales que les permitan efectivizar sus derechos de ciudadanía. Aquellos programas apuntan a generar capacidades mediante modalidades de trabajo protegido o promoviendo emprendimientos de naturaleza productiva y de carácter asociativo, de manera que los individuos de los hogares pobres encuentren salidas definitivas de la zona de vulnerabilidad (CASTEL, 1997). Es absolutamente imprescindible, que los Estados nacionales integrantes del bloque amplifiquen aquellos planes y programas a los fines de promover las condiciones de inclusión social, y no sólo de reducción de la pobreza patrimonial.

2.5 Transferencias de Renta Condicionada en expansión en la región

El combate a la pobreza mediante transferencias condicionadas es una de las innovaciones ya instaladas en la región. Pero, cabe aquí varios comentarios; en primer lugar que

[...] en ninguno de los casos analizados la inversión social aplicada a los PTC supera el 1% del PBI, aunque si tienen un peso considerable dentro del Gasto Público Social, lo que supone un esfuerzo fiscal significativo que se suma a las aportaciones financieras de los organismos internacionales, muy particularmente del BID que ha renovado varias líneas de crédito de largo plazo y en condiciones muy especiales. Al respecto vale recordar que

dicho organismo lleva aportado unos 8.000 millones de dólares en todos los PTC de América Latina. El caso excepcional es el de Uruguay que no contó con recursos del BID en la primera etapa de implementación del PANES por decisión del Gobierno Nacional. (MIRZA; BANGO; LORENZELLI, 2010).

En segundo lugar, los programas de transferencias condicionadas tuvieron impactos significativos en la reducción de la extrema pobreza, y en menor medida, en el descenso de la tasa de pobreza. Sin embargo, no fue importante el impacto en la brecha social, aún cuando aquellos contribuyeron de alguna manera a la disminución de la desigualdad social medida por el coeficiente de Gini.

En tercer lugar,

el cumplimiento de las contrapartidas exigidas a las familias incluidas en los diversos programas de transferencias condicionadas, parece estar acorde a las expectativas y ha sido destacado en numerosas evaluaciones como una de las fortalezas más trascendentes. (MIRZA et al., 2010).

Pero, pone en tela de juicio la legitimidad de las condicionalidades en tanto reconvierten los derechos en obligaciones. Dicho de otro modo, lo que constituye el fundamento normativo basado en derechos sociales en cuanto a la salud y a la educación, se mutan en exigencias que los beneficiarios deben cumplir a cambio de las rentas monetarias. Este dilema podría resolverse si efectivamente las políticas progresistas pusieran hincapié en el derecho de ciudadanía en vez de fundarlos básicamente en el derecho a la protección.

En cuarto lugar,

[...] ha resultado fundamental el anclaje territorial de los PTC, contemplando precisamente las diferencias y singularidades de las poblaciones a nivel local y regional. La participación de las administraciones municipales ha sido beneficiosa en cuanto a identificar los grupos más vulnerables y conectarlos con la malla de protección social en sus distintas expresiones institucionales. El riesgo de reproducir las prácticas del clientelismo se reduce sustancialmente cuando existen mecanismos de control social, que vigilan y alertan cuando se descubren irregularidades o manejos discrecionales en la asignación de las prestaciones económicas. En este sentido, la presencia de ámbitos institucionalizados de participación ciudadana en los cuatro países le confiere mayor confiabilidad y certeza al proceso de selección y asignación de las prestaciones económicas. (MIRZA et al., 2010).

La otra cara de la moneda se expresa en nuevas modalidades de clientelismo político que se han registrado – aunque no de manera generalizada – en algunos casos de adjudicación de beneficios de los programas de renta condicionada o de los *voucher* alimenticios.

2.6 Incremento del Gasto Público Social

La tendencia al incremento del Gasto Público Social, principalmente en los rubros salud y educación fue relevante y sostenida, así, es que mientras para América Latina pasó del 12.2% del PBI como promedio 1990-1991 al 18% en el 2007-2008, es levemente superior al 20% en el MERCOSUR. Cabe consignar que durante la crisis observada en ese año 2008, los gobiernos de la Región mantuvieron los niveles incrementales del Gasto Social, en sentido contrario de lo que ocurriera en la última década del siglo pasado. La prioridad colocada en la atención de las necesidades sociales sobre todo de los sectores más vulnerables, demuestra, no sólo, la especial sensibilidad de las izquierdas ante las situaciones de pobreza e indigencia, sino la intencionalidad de imprimir un carácter anticíclico al GPS a fin de que opere como freno y absorción de los efectos negativos de las crisis del capital.

No obstante, tanto el gasto público en general como el gasto social siguen siendo altamente procíclicos, especialmente en los sectores de educación y salud. Sin embargo, para enfrentar la crisis financiera internacional, la gran mayoría de los países desarrollaron políticas sociales y fiscales activas: no solo defendieron, sino que incrementaron el gasto para implementar diversos programas de estímulo al empleo y de subsidios y transferencias. Esto refleja que, ante las contracciones económicas, debe fortalecerse la labor en materia de política social y destinar mayores cantidades de recursos precisamente en dichas etapas. (CEPAL, 2010).

2.7 Reformas sociales

En varias de las naciones de la Región se implementaron reformas sociales que fueron transformando la fisonomía de algunos sectores clave en la esfera de producción de bienestar. Salud y educación fueron los sectores privilegiados, en tanto que, también se modificaron algunas de las prestaciones sociales no contributivas históricas, como el caso de las asignaciones familiares en Uruguay y en Argentina. La reestructura global de los sistemas de salud, incrementando y reasignando los recursos públicos, estableciendo controles de calidad en las prestaciones, privilegiando la atención primaria en salud con el acento puesto en la promoción y prevención; la descentralización de los servicios sanitarios con participación de agentes locales y la regulación de los mercados, todo ello, hace que las reformas en curso consoliden la universalización en el acceso, uso y goce de los derechos correlativos. Y aunque se prioriza el sector público estatal, al menos en el caso uruguayo, el formato de las prestaciones sigue siendo mixto pero con mayores contralores del Estado.

En el sector educación también se registraron cambios relevantes, aunque incompletos e insuficientes; ciertamente, se han elevado los indicadores relativos a la matriculación (sobre todo en primaria), a los años promedio de escolarización y a la incorporación de los sectores más excluidos en zonas urbanas y rurales. Las reformas son también parciales y en algunos casos se focalizaron en una reingeniería organizacional, con cierto descuido a los contenidos pedagógicos sustantivos. No obstante ello, las transformaciones de ambas políticas sectoriales dan cuenta de estrategias puestas en marcha con la finalidad de la integración social.

2.8 Mayor preocupación por articular

Desde hace varios años está en funcionamiento el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como órgano estatuido formalmente en el organigrama del Estado, tanto en Argentina como en Uruguay. Mientras que en Paraguay la Secretaría de Acción Social y la Unidad Técnica del Gabinete Social han tomado la iniciativa de la articulación entre agencias públicas para el desarrollo de planes y programas sociales; en Brasil esta función se concentra en buena parte en la propia Presidencia, aún cuando se observan múltiples ámbitos a nivel estadual y municipal. El propósito de todos ellos indica a mejorar la gestión pública, procurando efectos sinérgicos de las acciones estatales y reduciendo costos de ejecución. Conviven dichos espacios de intercambio y articulación con las esferas específicas y sectoriales de actuación, manifestándose problemas de competencias entre agencias públicas, dificultades de articulación vertical y prerrogativas excluyentes que inhiben la concurrencia de intervenciones similares; todo lo cual constituye una sumatoria de barreras que frenan o retrasan los cambios de la cultura burocrática.

2.9 Políticas sociales y políticas económicas

Las políticas sociales han estado subordinadas completamente a los diseños de las políticas económicas, especialmente en tiempos de la hegemonía neoliberal. Para algunas teorías, aquellas deberían apenas aplicar correctivos o paliativos en función de las consecuencias o efectos que las políticas económicas produjeran. Para otras, las políticas sociales deben amalgamarse a las políticas económicas en el marco de una estrategia de desarrollo bien definida. Lo ocurrido en los últimos veinte años evidenció una fuerte incongruencia y contradicción entre políticas económicas y políticas sociales. En efecto, se asumía entonces, que las políticas sociales debían “esperar” las asignaciones presupuestales residuales, una vez acordada

la política macroeconómica. En realidad, la política social se subordinaba a aquella política que privilegiaba los indicadores fiscales, monetarios, comerciales, entre otros.

El cambio de orientaciones políticas del último decenio tuvo su correlato en el campo de las políticas sociales que giraron radicalmente su eje para – al menos en el discurso – no comprometer las prioridades determinadas por las situaciones extremadamente graves y no supeditarlas a los equilibrios macroeconómicos. El panorama en la Región refleja actualmente una tendencia con discontinuidades y contradicciones, conforme se aplicaron fuertes medidas dirigidas a reducir la pobreza, pero con impactos aún débiles en cuanto a la reducción de la desigualdad social, siendo que por otro lado, se registraron en algunos años indicadores de concentración de la riqueza. Ciertamente es uno de los temas emergentes de las actuales agendas políticas en prácticamente todos los países del Mercosur, señalando la vocación redistributiva de los gobiernos aún cuando los logros sean escasos si los comparamos con las tasas de crecimiento sostenido en la región.

2.10 De objetos de la asistencia pública a sujetos de derechos

Justo es reconocer y advertir que el cambio de perspectiva y conceptualización de las políticas sociales apuesta a la mayor participación de los ciudadanos a través de la creación de nuevos ámbitos institucionalizados y a la descentralización de la implementación de los planes y programas sociales. Los “destinatarios” de las políticas sociales no se consideran como objetos de la asistencia pública, sino como sujetos de derechos, con capacidades para desarrollar su autonomía crítica. Más aún, cuando algunas de las acciones van explícitamente direccionadas a generar y promover un mayor grado de conciencia respecto a los derechos exigibles de vastos contingentes de ciudadanos que están en situación de vulnerabilidad socioeconómica. No obstante, debe advertirse del enorme riesgo que entrañan los programas focalizados, y aquellos otros planes que se sitúan en la lógica del *workfare* en el sentido de convertir los derechos en obligaciones.

3. Los asuntos de la agenda pública

3.1 La evolución de la pobreza y como conciliar crecimiento económico con redistribución equitativa de la renta

Si bien, la pobreza disminuyó en proporciones significativas y la desigualdad social registró un leve descenso en la Región, medida esta última, por el coeficiente de Gini, ambos indicadores están aún en niveles muy altos,

y los rendimientos sociales no parecen ajustados a la muy buena performance económica de cada uno de los países que conforman el Mercosur.

Actualmente se dispone de información que permite evaluar la evolución de la pobreza y la indigencia entre 2008 y 2009 en nueve países. De ellos, seis presentaron una clara disminución de la pobreza entre un año y otro. La República Dominicana y el Uruguay (área urbana) redujeron la tasa de pobreza en más de 3 puntos porcentuales, mientras que el Brasil, Panamá, el Paraguay y el Perú registraron disminuciones de entre 0,9 y 2,2 puntos porcentuales. Aunque de magnitud inferior, las variaciones de la tasa de pobreza en Colombia y el Ecuador (a nivel nacional, no así a nivel urbano) también tuvieron signo negativo. En 2009, la tasa de indigencia cayó de manera significativa en Colombia, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, y registró un leve descenso en el Brasil y el Paraguay. De esta manera, Costa Rica se destaca como el único país, entre aquellos para los que se cuenta con información, en que los indicadores de pobreza y de indigencia tuvieron un deterioro visible en 2009, cuando aumentaron 2,5 y 1,4 puntos, respectivamente.

Las nuevas cifras disponibles para la Argentina, Chile y El Salvador muestran la evolución de la pobreza en un período más amplio. Entre 2006 y 2009, la Argentina (área urbana) redujo la pobreza y la indigencia a razón de 3,2 y 1,1 puntos porcentuales por año, respectivamente. Chile logró disminuir levemente la pobreza entre esos mismos años, mientras que la indigencia se mantuvo prácticamente constante. En El Salvador, la pobreza y la indigencia se mantuvieron constantes entre 2004 y 2009". (CEPAL 2010).

Esto refleja, por un lado, el acierto de las políticas sociales que a grandes rasgos se sustentaron en transferencias directas a los hogares vulnerables o en situación de pobreza, al mismo tiempo, que apuntaron a la ampliación del acceso a los bienes y servicios públicos que contribuyen al bienestar y el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Particularmente, puede verse en el incremento en el sector educación y salud.

Precisamente, uno de los dilemas propiamente de las izquierdas políticas tiene relación directa con la distribución de la renta o de la riqueza en forma concomitante al crecimiento del PBI. En el marco de una economía capitalista dependiente, las fórmulas para actuar enérgicamente en aquel sentido pasan, indudablemente, por aplicar políticas sociales de corte progresivo combinadas con reformas impositivas que tengan efecto directo en la redistribución equitativa de las cargas fiscales en el conjunto de la población. Y si bien, se ha procedido a realizar algunas modificaciones importantes en este orden, por ejemplo, instaurando en Uruguay el IRPF – el argumento de los gobernantes va en la dirección a proteger la inversión privada.

Los avances son muy lentos teniendo en cuenta el rezago histórico en la distribución de la renta nacional y dependen de cómo se articulan los intereses de clase, del peso relativo de las corporaciones y la capacidad de hacer oír la voz de los más postergados. Entre la batería de instrumentos que se aplican en la Región destacamos las transferencias monetarias, sea a través de los programas de renta condicionada o de prestaciones no contributivas enclavadas en los subsistemas de seguridad social; la promoción de empleo protegido; la expansión de créditos para emprendimientos productivos; entre otras medidas dirigidas a la superación de la pobreza y la indigencia. El debate se concentra en las evaluaciones de impacto de los diversos programas y los indicadores relativos al incremento de activos o de capital humano, así como, en la necesidad de profundizar y acelerar los procesos redistributivos de la riqueza nacional a la par de los niveles de crecimiento del producto bruto interno en cada una de las naciones.

3.2 La criminalización de la pobreza

La lucha contra la inseguridad civil y la protección de la integridad física de las personas y de sus bienes, alcanzó puntos altos en Brasil con las intervenciones policiales realizados en algunas de las favelas de Río de Janeiro, y en Uruguay mediante los denominados “megaoperativos” en diversos barrios periféricos de Montevideo. La cuestión de la seguridad ciudadana no ha sido bien resuelta por los gobiernos progresistas en la medida que perfilan un Estado Represor, que de algún modo, convierte las políticas contra el narcotráfico y la delincuencia en una suerte de criminalización de la pobreza. La justificación de los operativos tiende a ocultar la ineficiencia o incapacidad de diseñar e implementar políticas de otra naturaleza; como bien afirmaba Castel (2004), debe abordarse con mayor firmeza la cuestión de la inseguridad social para mejor combatir la inseguridad civil.

El tratamiento de las cuestiones vinculadas a la seguridad ciudadana ha sido históricamente problemático para las izquierdas; en tanto las dificultades para desmarcarse de las exigencias generalizadas de la *opinión pública* que tiende a definir la delincuencia como desviaciones o comportamientos antisociales, no permite distinguir la multicausalidad que la genera o la tipología de delitos y sus actores. Tampoco, se ha logrado desplegar con éxito en la Región, más allá de algunos ensayos innovadores, estrategias de “rehabilitación” o de reinclusión social de quienes cometieron delitos de diversa naturaleza, particularmente, realizados por jóvenes y adolescentes provenientes de los hogares pobres.

3.3 Inseguridad civil e inseguridad social

La asociación de delincuencia con pobreza aparece como naturalizada al momento de desplegar acciones preventivas y disuasivas en territorios urbanos periféricos. Es allí, donde se concentra la población más vulnerada y expuesta a todos los riesgos, que el Estado interviene con dureza para imponer su respeto y autoridad política.

Los gobiernos de izquierda han manifestado incapacidad para resolver adecuadamente la inseguridad civil, y aún cuando se atienden las manifestaciones de la cuestión social con una pluralidad de programas sociales, parece primar la visión más conservadora del paradigma tolerancia cero (WACQUANT, 2000). En este contexto los jóvenes y adolescentes son “menores infractores”, sujetos de acciones punitivas y de represión indiscriminada. La concentración y focalización en los menores infractores, también emerge con relativa fuerza como problema más asociado a la seguridad ciudadana que a la cuestión de la inclusión social. Así, la campaña contra el delito tiene como efectos la estigmatización de los jóvenes a quienes se les trata como sospechosos de actuar en contra de las normas y pautas aceptadas por la sociedad.

3.4 El narcotráfico en las ciudades

“Pasta base” o “paco”, cocaína o drogas aún más duras dejan sus secuelas en las ciudades; las redes del narco se nutren de lealtades sustentadas en base a la violencia, pero también gracias a favores otorgados, beneficios de las clientelas bien “protegidas” y finalmente, por efecto de comparar los costos de oportunidad. Los adolescentes y jóvenes son la presa fácil de negocios lucrativos con rendimientos altos y rápidos que compiten con las estrategias de largo aliento, en cuanto a la provisión de la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como simbólicos. Este problema emerge con fuerza en la arena pública, pero no tiene nada de nuevo; hoy se hace más visible, en tanto, se reconoce como estas redes de narcotráfico fueron permeando las sociedades urbanas, allí en que la acción del Estado fue débil o en ocasiones prácticamente nula.

3.5 La participación de las mujeres en el mercado de trabajo

El legítimo reclamo por la igualdad de las mujeres alcanza varias esferas de la vida social, en tanto la mayor autonomía legítimamente exigida obliga a los gobiernos a pensar en estrategias tendientes a la desfamiliarización de la provisión del bienestar. En algunos países de la Región se intenta diseñar sistemas de cuidados, y revisar el papel de las mujeres en la reproducción de la fuerza de trabajo en el interior de la unidad doméstica familiar que, por su

parte, se constituye en el blanco de las políticas públicas sociales. Los cuidados de las personas semi o totalmente dependientes recaen mayoritariamente en las mujeres, esto implica la atención y la crianza de los niños y niñas, el cuidado de los enfermos, el acompañamiento a los adultos mayores y discapacitados. El concepto de desfamiliarización tiene que ver precisamente con el objetivo de disminuir, considerablemente, el peso en términos de provisión de bienestar en las unidades familiares y especialmente el que recae en las mujeres.

3.6 Cómo asegurar un “piso” de protección, las reformas en Argentina y Uruguay

Un tema viejo se presenta ahora como novedad; la necesidad de establecer un piso de protección social para todos los ciudadanos – sobre todo, para garantizar niveles mínimos de satisfacción de necesidades – recorre la Región de la mano de organismos internacionales, que combinan o asocian esta alternativa con la del Universalismo Básico y la consecución de las Metas del Milenio. Se entiende por piso de protección social, la plataforma de garantías que el Estado debe brindar a toda la población para el acceso de bienes y servicios sociales que determinan los grados de satisfacción de las necesidades humanas. Sin embargo, conviene recordar, que tal propuesta no puede ni siquiera ser examinada con seriedad en aquellas naciones que construyeron las bases de un estado de bienestar – que aunque deteriorado y socavado en décadas pasadas – se fue configurando como un piso desde el cual se puede seguir edificando o reformando. Hacia un piso de protección social podría dar la idea de que, en aquellas naciones en las cuales nunca fue realidad el *welfare state* en cualquiera de sus modalidades, debería acordarse la producción de un paquete de medidas, programas y prestaciones tales que asegurasen a los grupos sociales en situación de pobreza o extrema pobreza la cobertura de sus necesidades básicas. El debate instalado en el concierto internacional, estimulado por algunas Agencias Multilaterales y diseminado en buena parte del planeta, concurre con un discurso que observa la imperiosa demanda por alcanzar las metas del milenio. Y si bien, es cierto que hubo avances positivos en muchos de los indicadores considerados (mortalidad infantil decreciente, aumento de la tasa de alfabetización, reducción sensible de la indigencia, casi eliminación de ciertas enfermedades contagiosas, entre tantas variables del bienestar), la calidad del “piso” puede ser bien diferente.

Advertimos en la Región algunas iniciativas muy trascendentes, que manifiestan una intención de construir efectivamente una nueva malla de protección que, no necesariamente, se asimila al proclamado “piso de protección” y que parte de un diagnóstico acerca de los colectivos que son

sujetos privilegiados de aquellas redes de asistencia y de promoción social: la infancia, los adolescentes, las jefas de hogares monoparentales, los viejos sin seguridad social, los discapacitados de escasos recursos. No obstante, se propone igualmente asegurar protección a todos frente a la incertidumbre o a los riesgos contemporáneos, afirmando así, una tendencia a la universalidad de derechos, prestaciones, bienes y servicios sociales. Por citar sólo dos casos, en cuanto a la red de asistencia pública: la relativamente nueva reforma de asignaciones universales en Argentina (2009) y las modificaciones del régimen de asignaciones familiares en Uruguay (2008) en el marco de la instrumentación del Plan de Equidad. Y en otro sentido, la reformas de los sistemas de salud en Brasil y Uruguay que dirigen su objetivo hacia la universalización de las prestaciones sanitarias.

4. Comentarios respecto a las recomendaciones de la CEPAL 2010 y los dilemas de las izquierdas en América Latina

Habremos de realizar en este capítulo, algunos breves comentarios respecto a las propuestas contenidas en el Panorama Social de América Latina en función de la persistencia de la desigualdad estructural y los ciclos de reproducción de la pobreza. A partir de algunos datos ilustrativos del Informe de referencia, en que el mismo señala;

En resumen, la alta concentración de la pobreza en las primeras etapas de la vida, el bajo nivel de transferencias públicas hacia la infancia y la juventud, y la segmentación en logros y aprendizajes educativos son factores que explican, al menos en parte, la persistencia de la desigualdad en nuestros países (que se agregan al núcleo estructural de la desigualdad en la matriz productiva y el mercado laboral). Para combatirlos, en el capítulo V se propone una serie de medidas en la lógica del ciclo vital, que son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares vulnerables con hijos de 0 a 14 años, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas de política que cubran los costos corrientes de incorporar al sistema educativo a quienes no están cubiertos en edades correspondientes a los niveles inicial, preprimario, primario y de baja y alta secundaria. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta (15 a 24 años). (CEPAL, 2011, p.10).

Entre las medidas sugeridas se desagregan en las siguientes, según grupos de edades:

- a) Transferencia monetaria a todas las familias vulnerables con ingresos del hogar iguales o menores a 1,8 LP por miembro del hogar, por cada niño de entre 0 a 4 años por el monto de 1 LP;
- b) Transferencia a la familia por un monto de 0,5 LP por cada niño de entre 5 a 14 años;
- c) Transferencia a cada joven de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja;
- d) Inversión en educación del costo que implica incluir en el sistema a todos los que actualmente no lo están;
- e) Extensión de la cobertura educativa de la primera infancia;
- f) Completar la universalización de primaria;
- g) Avanzar en la universalización de la cobertura en enseñanza media.

Primer comentario: conviven actualmente – en todos los países de la Región – una multiplicidad de transferencias monetarias; una propuesta como la formulada, podría agregar en rigor mayores complejidades a costos elevados en términos de procedimientos para su aplicación (discriminación positiva); en cambio una prestación universal como la aplicada en Argentina, o el sistema vigente en Uruguay de Asignaciones Familiares para los menores de 18 años de hogares pobres, resultaría en una simplificación de varios mecanismos de transferencia de ingresos y de alto impacto social por tratarse de la población en la que se concentra, mayormente, la pobreza.

Segundo comentario: cada vez más se debate en torno a diversos tipos de transferencias, lo que da cuenta del impacto real y potencial de dichas modalidades en el cierre de la brecha de pobreza; pero lo que debiera repensarse es en la posibilidad de expansión de las transferencias a todos los hogares vulnerables, sobre la base de otros criterios de “calificación” de la pobreza y no medidos o calibrados por la metodología del ingreso. Los mecanismos actuales de focalización conllevan el riesgo de excluir a una proporción importante de familias que se hallan en la frontera de la pobreza, pero sin calificar para su inclusión en los programas de transferencia de renta.

Tercer comentario: los programas de transferencia de renta condicionada han sido los puntales en la estrategia de reducción de la pobreza en la Región; ahora bien, cabe preguntarse, si las propuestas de la Cepal mantienen el criterio de las condicionalidades y en caso de ser así, cabe un riesgo de que estas medidas sugeridas se yuxtapongan a estos programas vigentes. O, por otro lado, serían opciones de reemplazo de aquellos programas que han arrojado buenos resultados en cuanto a sus impactos en salud y educación, tanto contribuyendo al acceso como a la autoexigencia de los Estados para adecuar la oferta pública a las contrapartidas demandadas como condición

para el beneficio. En cualquier caso, las propuestas están acompañadas de un conjunto de recomendaciones en el sentido de aumentar el gasto/inversión social en educación, lo que obviamente se articula con medidas del tipo transferencias monetarias directas.

Cuarto comentario: si las propuestas se sustentan en la eficacia de las transferencias monetarias, cabe entonces, proyectar escenarios de simulación para examinar la viabilidad fiscal, política e institucional de instaurar una Renta de Ciudadanía (incondicional y universal) como mecanismo igualador de base que junto a otras políticas tiendan a redistribuir oportunidades y acceso a derechos. La renta básica está definida como el “[...] ingreso conferido por una comunidad política a todos sus miembros, sobre una base individual, sin control de recursos ni exigencia de contrapartidas.” (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2005); este Ingreso Universal es a la democracia social lo que el Sufragio Universal es a la democracia política.

Si las administraciones progresistas de la Región implementaron mecanismos de reversión de las tendencias de pauperización a través de diferentes planes y programas de transferencia monetaria, que se acoplaron a la estructura de protección social preexistente, existe un terreno fértil para radicalizar la estrategia de combate a la pobreza con una opción más democratizadora. Asimismo, en casi todos los casos identificamos iniciativas de reformas sociales que, aún cuando no son completas y profundas, constituyen avances importantes en cuanto a la reconfiguración de la matriz de bienestar y pronostican, en principio, mejoras sustantivas en la calidad de vida de las poblaciones. Reiteramos que, en este contexto nos parece necesario instaurar en el mediano plazo un **Salario Social o Ciudadano** que garantice a todos aquellas personas que no posean ingreso estable y suficiente, la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas. Algunas experiencias en Estados Unidos, Europa y América Latina que vinculan esta retribución a ciertas contraprestaciones, como por ejemplo, la realización de trabajos comunitarios (programas de workfare), deberían ser examinados en profundidad, para establecer sus condiciones, alcances y viabilidad fiscal, social y política, evitando nuevas formas de segregación y estigmatización social.

Finalmente, los gobiernos progresistas en el MERCOSUR han asumido la deuda social como responsabilidad colectiva, el Estado ya no es más prescindente y actúa en forma proactiva para facilitar y estimular los procesos de inclusión e integración social. Las políticas sociales – y como parte intrínseca de ellas, los PTC – contribuyen decisivamente a dicho propósito desde una doble perspectiva; la asistencial (por cierto ineludible y que no ha de confundirse con asistencialismo) y la promocional, aquélla en que se impulsan procesos de formación del capital humano, concomitantemente, a la producción de una estructura de oportunidades que corrige las asimetrías

entre clases y grupos sociales. La equidad y la búsqueda explícita de la igualdad social están en la agenda política y en sus correlatos en el campo de las políticas públicas. En suma, en mayor o menor medida, con los riesgos latentes y las debilidades reconocidas, se están construyendo nuevos Estados de Bienestar; el tiempo de recambio de los gobiernos en el bloque del MERCOSUR pondrá en evidencia la solidez o fragilidad de las transformaciones realizadas en este primer decenio del siglo XXI.

Bibliografía consultada

ADELANTADO, José. Cuestiones Teóricas en el Campo de las Políticas Sociales. En: SEMINÁRIO INTERNACIONAL. TENDÊNCIAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: LUTAS CONTRA-HEGEMÔNICAS E SERVIÇO SOCIAL. Florianópolis, 2010. **Anais...** Conferência na Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil).

BARBA, Carlos. Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington. **Revista Espiral**, v.11, n.31, p.85-130, 2003.

CASTEL, Robert; HAROCHE, Claudine. **Propiedad privada, propiedad social y propiedad de sí mismo**: conversaciones sobre la construcción del individuo moderno. Rosário: Homo Sapiens, 2005.

_____. **La inseguridad social**. Buenos Aires: Ed. Manantial, 2004.

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile, 2010.

GIDDENS, Anthony. **El estado del bienestar en una sociedad europea moderna**. En: JORNADA D'ECONOMIA DE CAIXA MANRESA, 9. Manresa, 2004. Manresa) <<http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/esp/giddens.pdf>>.

LO VUOLO, Rubén.; BARBEITO, Alberto.; PAUTASSI, Laura. **Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso**: asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales. Buenos Aires: CIEPP, 1998. (Ciepp – Documento de Trabajo n.19).

MIRZA, Christian Adel; BANGO, Julio; LORENZELLI, Marcos. **¿Es posible un nuevo estado de bienestar en América Latina?** La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR. Madrid: CEALCI, Fundación Carolina, 2010.

VAN PARIJS, Philippe. L'allocation universelle: une idée simple et forte pour le XXIème. siècle. **Comprendre**, Paris, PUF, n.4, p.155-200, octobre, 2003

WACQUANT, Loic. **Las cárceles de la miseria**. Manantial: Buenos Aires, 2000.

WOOD, Geof; GOUGH, Ian. Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development. **World Development**. Vol. 34, n.10, p.1696-1712, 2006.