

Nueva Sociedad Separatas

Carlos Sojo

**El fomento de los derechos sociales en las poblaciones más
desfavorecidas en el contexto de sociedades pluriculturales**

Artículo aparecido en

Klaus Bodemer (editor): *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía*,
Recal /IIK / Nueva Sociedad, Caracas, 2003, pp 231-254.



El fomento de los derechos sociales en las poblaciones más desfavorecidas en el contexto de sociedades pluriculturales

Carlos Sojo

Resumen ejecutivo

El estudio de los derechos sociales de los grupos menos favorecidos en las sociedades cultural y étnicamente diversas de América Latina y el Caribe es una empresa compleja que supone ciertas definiciones metodológicas que permitan una aproximación breve pero sustantiva. En este artículo abordamos la problemática con base en dos referentes conceptuales básicos, en primer lugar la comprensión de que los derechos sociales, entendidos como oportunidades de acceso al bienestar, son integrales y se relacionan con necesidades sociales heterogéneas. En segundo lugar el convencimiento de que la pobreza, en una región donde esa condición afecta a 40% de la población, interseca todas las demás formas de exclusión e inequidad social. Es preciso sin embargo entender los alcances de la situación. Las formas dinámicas de la exclusión social (que aluden a sexo, raza y edad en sus expresiones más importantes) no se resuelven con políticas de enfrentamiento a la pobreza, pero cuando tales políticas se abordan con visión integral y enfoque de derechos suponen por definición un programa de integración social. Ese es el punto de partida conceptual del presente artículo.

Se pasa revista a la situación latinoamericana reciente, examinando tendencias socioeconómicas de la última década que arrojan un resultado importante: las diferencias de desarrollo relativo entre los países dicen mucho de estrategias nacionales, y menos de efectos de procesos globales como la inserción al comercio mundial. No se trata de negar la importancia de esa vinculación, sino de reconocer que la ecuación del desarrollo va más allá del comercio y la integración mercantil subregional y es sobre todo un proceso de índole política donde los acuerdos nacionales son esenciales.

Por último se extraen de la experiencia latinoamericana algunos casos ilustrativos, quizá emblemáticos, en tres ámbitos que resumen nuestra visión de los derechos sociales. En los casos que se destacan se han tomado en consideración su capacidad de acceso multidimensional, donde se observan intervenciones dirigidas simultáneamente al mejoramiento de los ingresos, la salud, la educación. Además se han relevado experiencias que

procuran un enfoque heterogéneo de los beneficiarios, donde la atención se dirige a diversos actores sociales (grupos gremiales y de interés) o bien a miembros diferenciados de las unidades familiares (madres, hijas). El propósito es mostrar la potencialidad de un nuevo enfoque selectivo de la política social, donde las intervenciones focalizadas y temporalmente acotadas no suponen la atomización de lo social ni desconexión de otros ámbitos de política social donde predomina la gestión universalista o el efecto distributivo del funcionamiento de los mercados y el capital social.

Introducción

El análisis de las oportunidades y desafíos para la integración social en América Latina y el Caribe requiere precisión en dos sentidos conceptuales básicos: derechos sociales y poblaciones más desfavorecidas. Los derechos sociales pueden ser comprendidos ampliamente como la disposición de oportunidades de acceso a condiciones de bienestar. Se refieren en esencia al fomento de dos órdenes de capacidades: conocimiento y salud. Las políticas públicas de educación, formal o informal, de salud, de vivienda, de distribución de agua potable y electricidad apuntan a la formación de estas capacidades. Por otro lado la afirmación de que se trata de “derechos” y no simples necesidades supone al menos dos condiciones: a) que los umbrales de aspiración están determinados por condiciones sociales e históricas particulares, y b) que la participación activa de los beneficiarios en la definición de acciones, la aplicación de herramientas y la ponderación de resultados son contenidos irrecusables de toda política pública.

Finalmente, la política pública se refiere a los acuerdos sociales que posibilitan distribución de recursos en cuatro planos sociales diferenciados: el ámbito propiamente estatal, la esfera del mercado, la dimensión social comunitaria y el plano familiar (Adelantado et al.). Los déficit de distribución en alguno de esos campos son complementados por los otros en condiciones óptimas. Cuando esa relación complementaria se obstaculiza, a menudo como resultado de orientaciones ideológicas dominantes que suponen la primacía de un campo sobre los demás (el unilateralismo economicista, p. ej.), se producen condiciones de ingobernabilidad general y crisis política. En este sentido un escenario favorable a la integración social de los grupos menos favorecidos debe suponer una interacción oportuna y autoafirmativa de los distintos ámbitos de distribución.

La segunda precisión que debe realizarse se refiere a la definición de los grupos sociales menos favorecidos. En el contexto de las sociedades latinoamericanas, por definición multiculturales y heterogéneas en su composición racial, las poblaciones más desfavorecidas tienden a ser las que se apartan del estereotipo cultural dominante definido como criollo o ladino, adulto y masculino. Con frecuencia esta distinción no respeta adecuadamente límites raciales y en ocasiones la condición de clase tiende a manifestar supremacía sobre la raza. Está claro, sin embargo, que la pobreza, entendida como limitación de ingresos o privaciones más extensas, suele corresponder con líneas de exclusión social situadas en antagonismos raciales y étnico-culturales. La mayoría de los indígenas son pobres en Guatemala, como lo son los negros en Brasil. Entre los pobres predominan las mujeres, la niñez y los adultos mayores. Por consecuencia, la pobreza, aunque no siempre corresponde con clivajes étnicos, como queda de manifiesto en la mayor homogeneidad racial de los países más pobres del continente (Haití, Nicaragua y Honduras), o con distinciones de género, edad o ciclo de vida, resulta indicador principal de la dificultad de satisfacción de derechos sociales. Los menos favorecidos son los pobres: alrededor de 211 millones de personas en América Latina y el Caribe a finales de los años 90.

Este artículo está dividido en tres partes. En la primera se realiza un diagnóstico de la situación actual de América Latina y el Caribe procurando establecer agrupaciones subregionales y diferencias nacionales dentro de las subregiones. Esta aproximación nos parece interesante porque permite captar la diversidad de situaciones que conforman la región y la relativa arbitrariedad de los arreglos subregionales, a menudo solo explicables por la colindancia geográfica que impulsa ciertos dinamismos comerciales, pero que no permite significativos paralelismos entre las naciones de una misma subregión.

Dicho de otro modo, las subregiones de América Latina y el Caribe son muy distintas entre sí, y las diferencias internas hablan de una gran dispersión de situaciones dentro de cada una de ellas. La conclusión que puede adelantarse es que en esta zona geográfica, aun en medio de la era de la globalización que supone la erosión de la primacía del Estado nacional por sobre otras formas de organización del poder social y político, lo nacional constituye a comienzos del siglo *xxi* factor explicativo central de las diferencias de desarrollo relativo. Este diagnóstico se divide en dos aspectos: primero el ámbito económico productivo, y segundo la dimensión social distributiva.

En la segunda parte se analizan prácticas políticas que apuntan a la ampliación de los derechos sociales de los grupos menos favorecidos, a partir de la identificación de los tres ámbitos que considero centrales: la cuestión de la educación y el conocimiento, la problemática de la salud y la ampliación de la democracia a partir de formas diversas de diálogo social.

En la tercera parte se realiza una propuesta de intervención basada en la interacción de ámbitos de transferencia de recursos, más allá del antagonismo simple entre Estado y mercado.

Diagnóstico de la situación actual

Crecimiento económico, apertura de mercados e inversión

Los datos sobre crecimiento en términos *per cápita* en las subregiones latinoamericanas¹ permiten dos observaciones. En primer lugar se ha experimentado una recuperación desde tasas negativas a principios de la década de los 90 a un promedio de 1,6% a finales del decenio². El avance más notable se observa en la región Mercosur+ donde las tasas de crecimiento pasaron de 0,1% en 1990 a 3,1% en 1997. En contraste el Caribe, la región de mayor decrecimiento a principios de la década, se mantenía estancado al término del periodo observado.

La segunda observación tiene que ver con el grado de homogeneidad interna. En todos los casos hay importantes variaciones dentro de las subregiones. En el Mercosur+, los dinamismos de Argentina y Chile contrastan con el estancamiento de Brasil y Paraguay. En el Área Andina, la situación es bastante más homogénea aunque los niveles de crecimiento son más bien modestos. En Mesoamérica, el contraste va del dinamismo de Panamá y El Salvador, con ritmos de crecimientos superiores a 3% al final

1. Para la definición de las subregiones hemos partido de los acuerdos comerciales existentes con algunas modificaciones: Mercosur con la adición de Chile (Mercosur+); Área Andina integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; la subregión Mesoamérica integrada por los cinco países centroamericanos, y México, Panamá y República Dominicana. En la subregión Caribe por último se dispone de poca información comparativa con la excepción de Trinidad y Tobago, Jamaica y Haití. No está por demás señalar que la selección de las subregiones también está motivada por el acceso a series de información comparables. En este caso las fuentes de información fundamentales han sido las bases estadísticas publicadas de la Cepal, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

2. La serie de datos a finales del decenio se observa en el cuadro de pp. 250-251.

de la década, al estancamiento y la depresión en Honduras y Nicaragua. En esta subregión el crecimiento es más bien bajo. El Caribe es el área que presenta mayor contraste, ilustrado por la distancia entre la recesión del orden de 6% en Haití contra el crecimiento acelerado del mismo orden en Guyana. No obstante el promedio en esta subregión indica estancamiento relativo.

Los datos de comercio exterior, indicadores del grado de vinculación a la economía internacional, señalan que en el promedio América Latina ha incrementado su vinculación al pasar durante el periodo de una relación de 87,5% del Producto Interno Bruto (PIB) a 147%. Los grados de vinculación del Caribe y de Mesoamérica son mucho mayores que los de las subregiones suramericanas. Así mientras éstas no alcanzaban en 1997 la barrera de 80%, en la región central del continente sobrepasaban 178% en Mesoamérica y 260% en el Caribe. Asimismo las distancias relativas entre las subregiones y su vinculación a la economía mundial se modificaron y acrecentaron. Mientras Mesoamérica y el Caribe incrementaron la proporción en 103% y 82% respectivamente, en el Mercosur+ y el Área Andina ese aumento fue mucho más modesto, del orden de 34% y 19% respectivamente.

Las distancias nacionales son muy pronunciadas, como también lo son las escalas y los tamaños relativos del mercado interno, pero resultan interesantes de advertir. Así, en el Mercosur la mayor relación se observa en Uruguay (99,9%) y la menor en Brasil (28,9%). En el Área Andina, los puntos extremos son Colombia (55%) y Ecuador (116%). En la región mesoamericana el extremo más bajo está ocupado por Guatemala (91,5%) y el más alto por Panamá (254,4%). Por último en el Caribe, con solamente dos exámenes disponibles, se observan niveles altos, en ambos casos por encima del promedio regional, en Jamaica (330%, el más alto de toda la serie en 1987 y en 1997) y Trinidad (191%). La variación interna ha sido también muy diversa. Para señalar dos extremos subregionales, en condiciones no recesivas, destaca la reducción de 1% experimentada en Venezuela, y el incremento de 161% en México.

La atracción de inversiones extranjeras directas se ha triplicado en la región en su conjunto entre 1987 y 1997. En esta década el menor dinamismo fue presentado en Mesoamérica, donde las inversiones representan la mitad de lo captado en las demás subregiones. En 1997 el mayor atractivo para las inversiones extranjeras se localizaba en Chile donde las mismas alcanzaron una proporción de 4% del producto. En contraste el menor dinamismo se observó en El Salvador.

En síntesis a lo largo de la de década lo que se considera como soporte estructural del bienestar humano, el crecimiento de la producción, ha mostrado modesto dinamismo en la región en su conjunto aunque al parecer se había superado la tendencia recesiva del decenio anterior. El motor de ese dinamismo es también dispar, pese a las visiones totalizadoras que impulsan la idea del comercio exterior como única fuente de bienestar. Evidentemente las economías más pequeñas y cercanas a Estados Unidos tienden a depender más del comercio exterior. Pero en todo caso, el comercio externo prácticamente se duplicó para el conjunto de la región a lo largo del periodo.

Redistribución: impuestos y gasto social

La observación del fenómeno redistributivo es esencial para el análisis del vínculo entre los recursos generados por el proceso económico y el bienestar disfrutado por el conjunto de la población. Para ello hemos elaborado dos órdenes de información: el primero relacionado con la proporción de impuestos a las rentas o los ingresos y el segundo con la magnitud de los gastos sociales. Estamos advertidos de que se trata de indicadores que solo permiten aproximar la cuestión de la redistribución, pues en algunos casos la capacidad redistributiva es mayor cuando se controla el destino de los gastos en relación con grupos de ingreso, y no tanto el origen de los recursos. Como lo señalara el Banco Interamericano de Desarrollo en 1998:

Más importante que el grado de progresividad del sistema impositivo o del gasto social es la eficiencia con que se logre recaudar los impuestos, ofrecer a los grupos de más bajos ingresos los servicios adecuados de educación, salud e infraestructura domiciliaria, crear redes de protección eficaces y bien focalizadas y adoptar políticas económicas que fomenten un patrón de desarrollo redistributivo sin sacrificar la productividad.

Con estas precauciones en mente, al observar la evolución de la proporción de los impuestos directos respecto de los ingresos tributarios, notamos que en la década de los 90 el grado de progresividad de los ingresos se mantuvo prácticamente inalterado. Este patrón es común en todas las regiones. Los casos menos progresivos en sus respectivas subregiones al finalizar la década son Chile, Ecuador, Nicaragua y Bahamas (con un bajísimo 3,4% que justifica la reputación de paraíso fiscal). En las proporcio-

nes más altas en cada subregión se localizan Brasil, Venezuela, México y Surinam.

La evolución de la inversión social muestra un dinamismo modesto en los últimos años. La inversión en educación como proporción del Producto Nacional Bruto (PNB) pasó de 3,7% a 3,9% entre 1980 y 1996. Los gastos en salud, incluyendo inversión pública y privada, como proporción del PIB representaron en promedio 6,4% durante el periodo 1990-1997. Mientras el Caribe fue la región de mayor inversión en educación con niveles de 5,6% del PNB en 1996, la mayor inversión en salud en 1990/1997 se localizó en el Mercosur+. Los niveles más bajos en educación se registraron en Mesoamérica, y en salud en la región Caribe. Los contrastes nacionales más agudos se observan en los bajos niveles de la inversión educativa en Guatemala (1,7%) y Jamaica (7,4%). En el caso de salud, contrastan las proporciones de 9,7% en la Argentina, en el extremo superior, con el bajo 3,2% que muestra Guatemala.

Aunque la superación de los niveles de pobreza no es el requisito único para el avance a condiciones de mayor desarrollo humano, la evidencia de altos niveles de pobreza es siempre un síntoma de descomposición social y de limitaciones importantes en la transferencia de recursos desde donde abundan hacia donde son escasos. Los niveles de pobreza en la región alcanzan en promedio 36% de los hogares en las áreas urbanas y es sabido que la intensidad y magnitud de la pobreza rural es mayor. En términos regionales, mientras Mercosur+ se encuentra alrededor de 22%, las demás regiones se ubican en proporciones por encima de 40%. Nacionalmente los menores niveles se localizan en Uruguay (6%) y los mayores en Honduras (74%). La mayor dispersión intrarregional se observa en Mesoamérica donde la distancia entre Costa Rica (20%) y Honduras es de 54 puntos.

La cuestión del empleo revela tendencias preocupantes del modelo de desarrollo seguido por los países. El promedio regional de desocupación bajó de 10,5% a 9,3% entre 1990 y 1997 gracias a una sustancial disminución de los niveles de desempleo en los países del Caribe. Pero la desocupación se incrementó en Mercosur+ al pasar de 7,2% a 9,6% impulsada por la duplicación de los niveles alcanzados en Argentina (de 7% a 15% a lo largo del periodo). Esto no llega, sin embargo, a los niveles más altos entre todos los países, observados en República Dominicana (16% en 1997).

A la par de la situación poco estimulante del empleo, donde la relación con el grado de apertura de las economías indica una tendencia leve al incremento del desempleo en condiciones de mayor apertura, lo cierto es

que los indicadores de empleo precario no han mejorado en los últimos años. De una quinta parte en Mercosur+, a un tercio de la población económicamente activa de las regiones, se ubica en trabajos por cuenta propia y familiares no remunerados. Los extremos entre países se localizan en Chile, con la proporción más baja (16%), y en Ecuador, con la más alta (45%). El incremento más significativo a lo largo del periodo se observó en Colombia con niveles de 24% en 1991 y proporciones de 31% en 1997.

Los indicadores de pobreza y empleo señalan al menos la ausencia de variaciones positivas importantes durante la década de los 90. Es sabido por otro lado que las limitaciones económicas tienden a acentuarse cuando se observan líneas de exclusión social (Gacitúa et al.). Los datos disponibles indican que la situación del desarrollo humano se deteriora en todos los países y todas las regiones cuando se observa el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG). La caída es menor en Uruguay. Y en términos subregionales la distancia es menor en Mesoamérica, aunque esta es también la región de más bajo desarrollo humano tanto general como relativo al género. Igualmente es la de mayor nivel de pobreza humana³. Las disparidades regionales son importantes. En Mercosur+ los mayores niveles de pobreza humana se localizan en Paraguay y Brasil, cuatro veces por encima de Chile y Uruguay. En el Área Andina, la proporción de pobreza humana es mucho mayor en promedio y Colombia y Bolivia ocupan los extremos inferior y superior respectivamente. En Mesoamérica, Costa Rica presenta los índices más bajos y Guatemala y Nicaragua los más altos. Finalmente la región Caribe muestra la mayor dispersión entre el bajo nivel de Barbados (el menor grado de pobreza humana en todas las regiones) y el altísimo nivel de Haití, el más intenso, tres veces superior al promedio general.

Los grados de bienestar social, dadas las importantes disparidades dentro de las subregiones, están estrechamente relacionados con la naturaleza de los arreglos políticos e institucionales que suponen, por ejemplo, mayor inversión social, mayor recaudación tributaria progresiva, y conse-

3. El IDG trata de captar la desigualdad de género ajustando los indicadores utilizados en el Índice de Pobreza Humana (IPH): esperanza de vida, logro educacional e ingreso. El IPH desarrolla una medición basada en indicadores de privación respecto de una vida larga y saludable (% de la población que no se espera llegue a los 40 años); de la disposición de conocimientos (% de población analfabeta); y la privación en el aprovisionamiento económico (% de la población sin acceso a la salud y el agua potable y % de niños de menos de 5 años con insuficiencia de peso moderada o severa).

cuentemente mejores niveles de equidad de ingresos y mejor desempeño en la disminución de la pobreza. Los pocos países que mantienen avances importantes en estos campos no logran mitigar una tendencia al estancamiento social. El panorama social de la Cepal dibuja luces y sombras:

En el decenio de 1990 se redujo el porcentaje de hogares y de personas en situación de pobreza, así como también la severidad de este fenómeno. En términos agregados, esta reducción ha logrado contrarrestar en gran parte el retroceso producido en los años 80; no obstante, las incidencias relativas de pobreza urbana y de indigencia rural aún superan claramente las existentes hace 20 años. En la evolución de la década pasada destaca positivamente el hecho de que en Brasil, Chile y Panamá disminuyeron los niveles de pobreza en más de 10 puntos porcentuales, en contextos de muy diferentes ritmos de crecimiento económico por habitante (p. 41).

Derechos sociales: gestionando mayores umbrales de bienestar

Hemos señalado que la afirmación de los derechos sociales entre los grupos menos favorecidos es un fenómeno de amplio espectro que abarca desde las necesidades de salud y nutrición más elementales, hasta los problemas cuya relación con el bienestar humano parece indirecta: la cuestión ambiental y la sostenibilidad de los recursos naturales y el problema de la política, la organización de los recursos de poder y el acceso a la toma de decisiones. Dada esta amplitud, es necesaria una aproximación limitada. En este análisis hemos propuesto tres niveles de observación, todos ellos identificados en relación con su posibilidad multiplicadora de condiciones de bienestar más allá del efecto directo inmediato. Estos niveles son: conocimiento, salud y participación política.

La cuestión del conocimiento es esencial para la incorporación positiva al mercado laboral o a la esfera productiva en un sentido más amplio. De ahí la centralidad que presenta todavía la educación en los esfuerzos de desarrollo social de nuestros países. Sin embargo, los efectos positivos de la educación no se reducen al mejoramiento de las posibilidades de empleo o generación de ingresos, suponen también el acceso a recursos simbólicos como los que resultan de la ampliación de la autoestima personal o de la redefinición de roles y recursos de poder en los núcleos familiares.

El tema de la salud es indudablemente importante para sociedades afectadas por la escasez de recursos materiales combinada con condiciones malsanas de habitación, y entornos espaciales que incrementan la vulnera-

bilidad ante fenómenos naturales. La prevalencia de enfermedades infecto-contagiosas y los altos niveles de mortalidad infantil en los países de menor desarrollo relativo resultan obstáculos para el alcance actual de condiciones de bienestar, que comprometen, al mismo tiempo, la posibilidad de mejoramiento social intergeneracional.

Por último, los avances en las condiciones materiales de vida o la ampliación de las capacidades de los individuos para hacer frente a sus necesidades materiales y simbólicas interactúan con la capacidad de los sistemas políticos para identificar problemas y necesidades sociales y ofrecer respuestas institucionales. La región ha avanzado con notoriedad en la formación y en la recuperación de instituciones democráticas básicas. El proceso paradójicamente ha sido contemporáneo con la ampliación de la incredulidad ciudadana en los procedimientos institucionales, así como en los actores políticos tradicionales. De ahí que hayan emergido con fuerza iniciativas de diálogo social que procuran de diversas formas la ampliación de los grados de participación ciudadana directa en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

Estas tres dimensiones son particularmente importantes cuando se trata de atender las necesidades de los grupos sociales menos favorecidos. Los esfuerzos más interesantes, que son los que destacamos a continuación, suponen distintos grados de interacción entre estos niveles de análisis, y enuncian por lo tanto la necesidad de enfoques, si bien focalizados en la selección de beneficiarios, amplios en la definición de ámbitos de trabajo.

Conocimiento y pobreza

El acceso a la educación es un factor clave en el desarrollo de las capacidades humanas. Educación como medio para la superación individual por medio de la ampliación de las oportunidades laborales y educación como instrumento social para la ampliación del umbral de conocimiento. Un subconjunto importante de la población menos favorecida es la niñez, cuyo derecho a la educación está extremadamente vulnerado en la región. Se estima que la mitad de los pobres en América Latina es menor de 18 años. De la población infantil, 15% se mantiene fuera del sistema educativo formal, y como resultado el promedio de años de educación formal entre los adultos es de cuatro para la región en su conjunto.

Hacer frente a este desafío es una tarea de largo plazo cuyos resultados solo serán visibles a una generación de distancia. Por ello los esfuerzos en

esta dirección no son muy atractivos para los gobiernos que buscan rendimientos políticos más cercanos. No obstante, se han desarrollado importantes experiencias.

Un caso interesante es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) impulsado por el gobierno mexicano desde 1997. Considerado por el BID como el más innovador de los programas dirigido al enfrentamiento de la pobreza puestos en práctica en la región en las últimas décadas, ciertamente presenta un conjunto de ventajas debido al establecimiento de vínculos proactivos entre las distintas formas de intervención (educación, salud y asistencia alimentaria), en un marco sensible a los condicionantes de género, que no deben ser pasados por alto.

Progresá consiste en la entrega de apoyos monetarios y en especie a familias en condición de extrema pobreza en comunidades rurales de alto riesgo social. Los apoyos y subsidios están condicionados a la permanencia de los niños en las escuelas y a la asistencia periódica a centros de salud, donde los beneficiarios reciben asistencia básica y capacitación en salud y nutrición. El programa ha definido que los subsidios monetarios se otorgan a las mujeres a fin de que ese procedimiento incremente “la probabilidad de que se produzcan mejoras considerables en el bienestar de los niños y las familias”. Asimismo, y teniendo presente que las asignaciones representan un aumento de alrededor de una quinta parte de los ingresos de las familias beneficiarias, Progresá influye en la alteración en el ámbito familiar de “la balanza de poder a favor de la mujer mexicana”.

Parte de ese efecto de transformación de la posición de la mujer en las familias pobres está relacionado con el impulso del programa para que las mujeres “salgan del hogar” a fin de recoger los subsidios, participar en juntas mensuales y en charlas de salud. “Estas actividades colectivas estimulan a las mujeres a compartir sus problemas y soluciones, a la vez que les da mayor confianza, experiencia y seguridad para hablar en público”. Un aspecto importante de este programa es la introducción de mecanismos de discriminación positiva para estimular la permanencia de las niñas y adolescentes en el proceso educativo. Así, considerando que “las niñas tienden a desertar de la escuela con mayor frecuencia y a una edad menor que los niños” el programa les proporciona becas más altas para secundaria en relación con las otorgadas a los varones. Actualmente Progresá atiende a 2,4 millones de familias que representan 60% de las familias en extrema pobreza de México (Piras, p. 4).

La filosofía del programa es atender las razones de supervivencia familiar que impulsan el retiro de los niños de las aulas y su instalación

prematura en formas precarias de actividad laboral. Una derivación de esta iniciativa supone incentivos adicionales para el mantenimiento de las niñas en las escuelas, considerando que existen determinaciones patriarcales que localizan la decisión de estudiar en beneficio de los individuos masculinos del grupo familiar. Entre las limitaciones de este tipo de programas está su ubicación “del lado de la demanda”, donde los efectos sobre la calidad de los programas y la ampliación de su capacidad de retención de la población estudiantil son limitados, en la mayoría de los casos, como consecuencia de las dificultades fiscales que impiden una significativa expansión de la inversión educativa. En la actualidad el promedio de inversión en educación para la región es de 4,5% del PNB, en contraste con otras regiones de mayor desarrollo relativo, donde las proporciones superan 5%, o incluso inferior a la media mundial de 4,8% (PNUD, p. 179).

Salud sexual y reproductiva

En América Latina y el Caribe el acceso a la salud afronta significativos obstáculos derivados de la insuficiente cobertura de los sistemas de atención primaria, que en los casos más dramáticos suponen la profusión de enfermedades infectocontagiosas. La población infantil de nuevo experimenta con fuerza el rigor de esas carencias. Las mujeres son también un grupo altamente vulnerable. De ahí que en la mayoría de los países de la región se han puesto en marcha programas de atención especial en el área de procreación y salud sexual. La promoción de los métodos anticonceptivos para la prevención del embarazo temprano y para la contención de la espiral demográfica, programas especiales para la atención del cáncer de mama y cérvico uterino y los programas de prevención del VIH son parte de ese nuevo enfoque de políticas orientadas a la atención diferenciada de las necesidades de salud. También, y esto es novedoso, empiezan a proliferar programas orientados a la prevención y la superación de la violencia doméstica.

El punto de partida de todas estas iniciativas es justamente el reconocimiento de que los condicionamientos de género definen de manera desigual las necesidades de atención a los problemas de la salud para hombres y mujeres. Así, para la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la incorporación de la visión de género en el análisis de la salud se justifica y se origina en el reconocimiento de los siguientes aspectos:

Las mujeres y los hombres tienen diferentes roles en la sociedad, y las interrelaciones de los mismos afectan las políticas sociales. Las mujeres y

los hombres experimentan diferentes necesidades en el área de salud y, en virtud de sus distintos roles, se exponen a diferentes riesgos y gozan de diferentes grados de acceso y control sobre los recursos para proteger su salud. Las mujeres y los hombres enfrentan diferentes oportunidades y restricciones en los procesos de cambio económico y reformas del sector, y resultan diferentemente afectados/as por las políticas (OPS, p. 6).

En segundo lugar la inversión en programas de salud relacionados con las mujeres supone encadenamientos proactivos con su rol central en la reproducción humana y en la atención de la población infantil. El foco de la atención en la salud sexual y reproductiva (SSR) trasciende la visión feminizada y se localiza en un espectro más amplio relativo a vinculaciones de género y condiciones socioeconómicas y políticas particulares. El punto de referencia para la comprensión contemporánea del tema de la SSR proviene del Plan de Acción adoptado por la comunidad internacional después de la conferencia de El Cairo en 1995. En lo fundamental el compromiso internacional no solo reconoce la SSR como la mitigación o el control de grados de enfermedad o afección, sino que amplía el horizonte de derechos al disfrute de la sexualidad, el control de la natalidad, la autodeterminación o el derecho sobre el cuerpo, la responsabilidad masculina y el derecho a la información (Langer/Nigenda, p. 10).

El tema es particularmente relevante respecto del reconocimiento de las vinculaciones con la pobreza. Existe un creciente registro del hecho de que la salud en general, y la de las mujeres en particular, están asociadas y son productos del ciclo de la pobreza. Asimismo los avances en el bienestar a partir de programas activos para el fortalecimiento de la SSR son pasos significativos en el desarrollo de una nueva generación de programas de superación de la pobreza en donde la determinación económica del ingreso familiar no es la variable dominante. Como señalan Langer/Nigenda (p. 12) "Las mejoras de la SSR, por su parte, tienen consecuencias positivas sobre la mujer, su familia y la comunidad" no solo por la disminución del costo de la pérdida de vidas maternas o infantiles, por ejemplo, sino incluso por la redefinición del impacto económico de la reubicación del rol de la mujer en el hogar más allá de la reproducción. De ahí que en la perspectiva analítica que proponemos la inversión de recursos en políticas de derechos sociales orientadas al fortalecimiento de la SSR permite avanzar en las dos coordenadas que en nuestra perspectiva suponen posibilidades duraderas de superación de la pobreza: con avances más allá de los subsidios monetarios y con reconocimiento de los efectos recíprocos de la distribución de

recursos entre el Estado (principal recurso técnico y financiero en el área de la salud), la familia y la comunidad.

Buenas prácticas en SSR

Chile y México garantizan en forma explícita los derechos reproductivos. Chile ha creado un nuevo Programa de Salud para la Mujer, en el que se incluyen problemas de SSR. México ha creado una Dirección General de Salud Reproductiva y un Programa Nacional de la Mujer.

En Bolivia, Guatemala, Haití, Paraguay y República Dominicana, la reducción de la mortalidad materna es uno de los objetivos más importantes de todas las iniciativas de salud reproductiva. El Seguro Nacional de Maternidad y Niñez de Bolivia proporciona a las mujeres acceso gratuito a servicios prenatales, de parto y de atención posnatal.

En El Salvador, el Secretariado Nacional de la Familia trabaja con adolescentes en la prevención del embarazo y de las enfermedades de transmisión sexual como el SIDA, mediante servicios de información y consejería.

Se realizan esfuerzos para mejorar los servicios de planificación familiar en varios países de la región. Las asignaciones presupuestales en Brasil prevén la oferta de una variada gama de métodos anticonceptivos que aumente la posibilidad de selección para las y los usuarios.

Brasil es la primera nación en América Latina que ha creado una Comisión Nacional sobre Población y Desarrollo.

Fuente: Langer/Nigenda.

Las experiencias positivas son múltiples e ilustran puntos de partida comunes. Uno muy importante es el que impulsa el programa de acción de la OPS en el continente, centrado en la ampliación y generación de fuentes de información sobre la situación de la SSR. El estado actual de los registros de información sobre salud es todavía deficitario en una adecuada diferenciación por sexo, de una parte, y en un levantamiento significativo de aspectos particularmente importantes para la salud de las mujeres, por la otra. Por esa razón el Plan de Acción de la OPS en coordinación con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) propone el levantamiento de información en la identificación de inequidades de género relativas a cuestiones como:

Estado de salud; acceso a atención apropiada de acuerdo con necesidad; asignación de recursos públicos según necesidad; financiamiento de la atención de la salud de acuerdo con capacidad económica; distribución justa de las contribuciones (formales e informales) y las compensaciones en la producción de la salud; participación en la toma de decisiones en las estructuras de poder del sistema de salud (OPS, p.11).

Diálogo social

Los límites de la democracia representativa, y el cansancio ciudadano ante las formas tradicionales de la política partidaria, han propiciado dos órdenes de fenómeno social. La creciente debilidad de los partidos políticos históricos frente a liderazgos emergentes en no pocas ocasiones ha conducido a fracturas institucionales (Fujimori en Perú, Collor en Brasil, Serrano Elías en Guatemala, Chávez en Venezuela, Banzer en Bolivia) que agravan los problemas que presuntamente debieron corregir. La respuesta institucional más interesante proviene de la multiplicación de iniciativas de diálogo social, foros nacionales, consensos o planes de concertación social que procuran complementar las debilidades del régimen participativo con más democracia al alcance de los ciudadanos. Las ideas son diversas, los orígenes y objetivos que proponen también lo son. En algunos casos se trata de programas de diálogo abierto, donde la meta principal es establecer prioridades de política nacional, contenidos de agenda respecto de los cuales los actores involucrados mantienen intereses y necesidades.

Los programas de diálogo social pueden ser distinguidos según tres factores: los objetivos del diálogo, los contenidos de la negociación y la calidad de los participantes⁴. Respecto de los objetivos, los procesos pueden ser de dos tipos: consultivos o resolutivos. En el primer caso, procuran el levantamiento de la opinión de los distintos actores sociales convocados sobre las temáticas de interés. Estos procesos son importantes porque contribuyen a mejorar la relación entre sociedad civil y Estado en situaciones en las que los ánimos políticos se encuentran afectados por el descrédito de los actores y las instituciones políticas más importantes. Igualmente permiten la ponderación de las prioridades ciudadanas respecto de las agendas políticas impulsadas por el Estado. Los procesos resolutivos aspiran no solo a la construcción de una agenda o al levantamiento de opiniones sobre los temas más relevantes, sino a la construcción de consensos respecto de asuntos de interés público que ameritan diversos grados de reforma.

Respecto de los temas de discusión, los procesos de diálogo pueden ser amplios o limitados. En ocasiones esto depende del tipo de objetivos. Los procesos consultivos a menudo resultan en una agenda temática mucho

4. Recogemos esta tipología de la contribución de Barahona et al.

más extensa, mientras que los diálogos con intensión resolutoria tienen que concentrarse en pocos asuntos.

Por último, la calidad de los actores sociales que participan en el proceso tiende a variar, desde esquemas corporativos tripartitos más o menos tradicionales, donde la fuerza de la negociación descansa en el diálogo de empresarios y trabajadores mediado por el Estado, hasta modelos plurales donde la diversidad de situaciones sociales se manifiesta más ampliamente: jóvenes, pobladores, ambientalistas, mujeres, grupos étnicos entre otros.

Diálogo social en Centroamérica: diversidad y propósitos comunes

Una fuente de procesos de diálogo social se origina en la emergencia espontánea de un interés de asociación y creación de consensos entre sectores de la sociedad civil. Ese es el caso de los espacios Interforos y Foro Ciudadano en Honduras. En Centroamérica otra fuente de espacios de diálogo social está asociada a los acuerdos de paz. En el caso de Guatemala la experiencia más importante, la Asamblea de la Sociedad Civil, establecida en 1993, tiene antecedente importante en la Comisión Nacional de Reconciliación convocada por los acuerdos de paz de Esquipulas II de agosto de 1987. Igualmente en El Salvador la experiencia de diálogo que condujo al Plan de Nación puede tener antecedentes en el Foro de Concertación Económico Social convocado por los acuerdos de paz de 1992. La tercera fuente de origen de espacios de diálogo y concertación nacional se localiza en la convocatoria del Gobierno, como ocurrió con la experiencia costarricense de 1998, en Honduras con el Foro Nacional de Convergencia de 1994, la Comisión de Modernización del Estado de 1993, y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y Transformación Nacional convocada por el Gobierno para dar seguimiento al plan de reconstrucción posterior al desastre provocado por el huracán Mitch. En Belice la iniciativa de la Asamblea de la Sociedad Civil, impulsada por ONGs, formuló el “Manifiesto del Pueblo” para influir en las elecciones generales de 1998. En respuesta, el Gobierno convocó en Diciembre de 1999 al establecimiento de una amplia Comisión para la Reforma Política a fin de revisar el sistema de gobernabilidad del país y desarrollar propuestas de reforma.

La misión y los alcances de la decisión de los espacios han sido también diferentes. En términos generales ha predominado la definición de metas amplias de desarrollo integral para el mediano y largo plazo. Ello permite la participación plena de sectores sociales heterogéneos pero dificulta la identificación de acciones de política orientadas por los principios consensuados. Quizá por ello, el Programa Visión Nacional 2020 de Panamá, suscrito por todos los partidos políticos, no fue adoptado en las plataformas electorales de los partidos en las elecciones de mayo de 1999.

Fuente: Sojo.

Mecanismos para la distribución social y el avance de los derechos: evitando el unilateralismo económico

La orientación del enfoque de los derechos sociales y sus desafíos en América Latina y el Caribe que hemos adoptado en este documento recoge

una orientación normativa, referida en primer lugar a la definición de los ámbitos del desarrollo social que deben considerarse prioritarios: el acceso al conocimiento, la salud y la participación en la toma de decisiones son dimensiones generales que no niegan la importancia de otros aspectos de la política social como los referidos al empleo, las remuneraciones, el retiro, sino que señalan dimensiones con potencial de generación de capacidades y por esa vía de ampliación del acceso a las oportunidades. Por otra parte hemos privilegiado la observación de prácticas relacionadas con la superación de la pobreza y sensibles a las diferencias dentro de la sociedad, especialmente, pero no exclusivamente, las relacionados con la desigualdad de género. De nuevo, no se trata de menospreciar la importancia de las políticas sociales no diferenciadas de alcance universal, sino de reconocer ámbitos de urgente necesidad.

Por estas razones el enfoque temático que señala prioridades de desarrollo social en los tres sentidos mencionados debe complementarse con el análisis tetradimensional de las posibilidades de distribución de recursos. La propuesta derivada del análisis de Adelantado et al., supera a nuestro entender las visiones unilaterales reduccionistas, donde toda responsabilidad distributiva descansa o bien en el esfuerzo igualador del Estado o bien en el funcionamiento perfecto de la mano invisible del mercado. Pero incluso permite complementar propuestas más avanzadas como la de Esping Andersen, donde el reduccionismo es superado en procura de una relación tensional de complemento entre Estado, mercado y familia. El enfoque tetradimensional avanza al reconocer la importancia creciente del capital social y el entorno comunitario en la distribución de recursos para el logro de mayores umbrales del bienestar.

- | | |
|---|---|
| 1. Estado: políticas universales y compensatorias | 2. Mercado: mercado de trabajo e ingresos |
| 3. Comunidad: capital social | 4. Familia: estrategias de supervivencia |

La dimensión estatal supone el establecimiento o en su caso la consolidación de capacidades de gestión armónicas que garanticen estabilidad en el marco normativo y en la gestión macroeconómica, calidad en la entrega de servicios y capacidad de administración, arbitraje y solución de conflictos distributivos (Grindle). Excesivo celo macroeconómico puede mitigar la calidad de la prestación de servicios. Cuando el castigo fiscal recae sobre los servicios sociales se afectan de manera sustancial la calidad de las políticas

de alcance universal (educación y salud) y la posibilidad de satisfacción de las necesidades de compensación específica para sectores sociales perjudicados por circunstancias coyunturales o cambios estructurales. En los países de América Latina donde han sido regulares y significativas, las inversiones sociales universales han contribuido a mantener la pobreza en niveles inferiores a 30%. En cambio donde no existe una suficiente base de inversión social, las orientaciones selectivas y compensatorias de las políticas impulsadas en los últimos tres lustros no han permitido disminuciones sustantivas de la pobreza ahí donde los niveles superan el umbral de 50%.

El funcionamiento sano de los mercados, en particular del mercado laboral, es de especial relevancia para el enfrentamiento estructural de la pobreza y sus manifestaciones múltiples. El empleo es la fuente principal del ingreso en sociedades de mercado y cuando esta condición se presenta con precariedad el funcionamiento de la economía interna queda en entredicho. En la actualidad 7 de cada 10 nuevos empleos creados en América Latina corresponden al sector informal, el cual se caracteriza por ocupaciones de subsistencia mal remuneradas e inestables.

La dimensión comunitaria debe ser incorporada plenamente como un recurso efectivo de distribución en sociedades donde lo territorial pierde centralidad en el plano nacional pero la gana en entornos locales, incluso de magnitudes transnacionales como ocurre en los espacios transfronterizos. En las dimensiones que hemos analizado, la intervención del Estado se refiere al fortalecimiento de la disposición de capital humano, en el sentido más general, mientras que la operación de los mercados se sustenta en flujos de inversión privada y pública que permitan la ampliación del capital físico. En el ámbito comunitario es donde se desarrolla y amplía el capital social, entendido como la acumulación de recursos productivos centrados en la solidaridad, la confianza, la comunidad de valores, entre otros rasgos de identidad comunitaria.

En la cuarta dimensión, la familia, se desarrollan una multitud de procesos distributivos, muchos de los cuales han impedido la agudización de las privaciones, en ausencia de políticas públicas, empleo estable y redes comunitarias sustantivas (especialmente en el ámbito rural), por medio de la promoción de una variedad de estrategias de supervivencia. Además en este escenario se empiezan a configurar los patrones culturales y las visiones de mundo que, eventualmente, en asociación con la oferta educativa, van a configurar una capacidad laboral rígida y por lo tanto limitada

(un oficio de calificación media o baja) o una capacidad flexible centrada en conocimientos.

Una política integral de combate a la pobreza debería buscar las interacciones entre los distintos ámbitos distributivos, en conjunción con una oferta de servicios sociales universales entregados en progresividad con los distintos niveles de ingreso. La región todavía continúa invirtiendo de manera regresiva una parte importante de los recursos de inversión social. Asimismo, una política de promoción activa de los derechos sociales entre los grupos menos favorecidos deberá estimular la interacción del esquema complejo de distribución de recursos con las tres dimensiones de promoción de los derechos sociales.

Conclusiones

Una estrategia moderna de promoción de los derechos sociales en América Latina debe partir de una adecuada ponderación de la dimensión de los procesos sociológicos que tienen lugar en la región. En el enfoque dominante, de políticos locales y organismos financieros internacionales, la precariedad de los principales agregados macroeconómicos continúa considerándose como el elemento central determinante del bienestar y por consiguiente del desarrollo de la región. Se sabe, teóricamente al menos, que la salud de los procesos económicos es condición necesaria pero no suficiente para el bienestar social, pero realmente el discurso político dominante continúa siendo unilateral o economicista en el enfoque del desarrollo.

El propósito de este artículo ha sido proponer guías para la identificación de ventanas de oportunidad para avanzar programas de integración social con nuevas capacidades de atención a demandas sociales que no son reducibles a la superación de niveles de ingreso o condiciones de empleo precarias. Los problemas de la región son complejos y heterónomos: unos enunciados por la privación material; otros por la emergencia de antagonismos sociales centrados en visiones de largo plazo sobre el bienestar humano, como los movimientos ambientalistas; otros referidos al dominio patriarcal, y la limitada capacidad de participación y representación política. Todos ellos imbricados en una visión integral del desarrollo y los derechos sociales.

Esta visión puede resultar poco atractiva para formuladores de política o gestores de cooperación internacional, debido a su enunciación amplia.

América Latina: indicadores de desarrollo por regiones y por países

	Producción ¹	Comercio ²	Servicios ³	Inversión extranjera ⁴	Impuestos directos ⁵	Educación ⁶	Salud ⁷	Pobreza ⁸	Distribución del ingreso ⁹	Desempleo urbano ¹⁰	Empleo precario ¹¹	IDH ¹²	IDC ¹³	IPH ¹⁴
Mercosur+	3,1	70,1	7,4	2,1	25,6	3,9	7,6	21,6	0,429	7,2	22,6	0,793	0,784	0,103
Argentina	4,3	33,8	9,2	1,8	-	3,5	9,7	13	0,439	7,4	21,8	0,827	0,814	
Brasil	0,5	28,9	6,4	2	51,6	5,5	6,8	29	0,538	4,3	25,7	0,739	0,733	0,158
Chile	6,9	93,4	4,4	4	20	3,1	7,9	20	0,473	9,2	16,1	0,844	0,832	0,048
Paraguay	0	94,3	10,8	-	14,2	3,9	5,1	40	0,395	6,6	28,6	0,73	0,717	0,164
Uruguay	3,6	99,9	6,2	0,5	16,4	3,3	8,5	6	0,300	8,5	21	0,826	0,823	0,04
Área Andina	2,1	78,92	3,82	2,2	31,6	4,3	6,1	40,0	0,436	9,2	34,2	0,740	0,729	0,155
Colombia	2,5	55	7	2,5	35,5	4,4	7,4	39	0,477	10,5	30,7	0,768	0,765	0,105
Bolivia	2	80,8	3,2	2,7	-	5,6	6,5	44	0,455	10,2	44,8	0,652	0,641	0,211
Ecuador	1,5	116,4	2,1	1	12,8	3,5	5,3	50	0,388	6,1	31,1	0,747	0,728	0,168
Perú	2,7	56,9	4,2	1,8	23,4	2,9	3,7	25	0,425	8,3	-	0,739	0,726	0,166
Venezuela	1,7	85,5	2,6	2,9	54,5	5,2	7,5	42	0,417	11	30,3	0,792	0,786	0,124
Mesoamérica	1,6	178,7	5,4	1,0	22,7	3,5	6,1	46,6	0,417	9,8	27,7	0,707	0,699	0,179
Costa Rica	1,3	237,5	5,4	0,3	22,1	5,3	8,5	20	0,357	5,4	17,7	0,801	0,795	0,041
El Salvador	3,3	122,6	6,6	0	25,4	2,2	5,9	48	0,384	10	31,5	0,674	0,667	0,206
Guatemala	1,4	91,5	4,1	2,7	21,8	1,7	3,2	63	0,448	6,1	32,7	0,624	0,608	0,283
Honduras	0,4	238,2	-0,2	0,9	24,1	3,6	5,6	74	0,443	7,8	32,3	0,641	0,631	0,248
Nicaragua	-0,5	163,3	6,7	1,1	14	3,7	8,6	66	0,443	11,1	36,5	0,616	0,609	0,281
Panamá	3,7	254,4	0,7	1,5	29	4,6	6,7	27	0,462	19,3	18,4	0,791	0,786	0,090
República Dominicana	2,2	177,3	10,7	1,2	18,3	2	5,7	32	0,432	16	31,4	0,726	0,716	0,177
México	1	144,8	9,2	1,6	26,5	4,9	4,7	43	0,392	2,7	20,7	0,786	0,778	0,106
Caribe	0,1	260,8	1,9	2,2	30,5	5,6	4,0	40,1		23,7		0,732	0,724	0,152
Barbados	0,2				36,3							0,857	0,854	0,026

América Latina: indicadores de desarrollo por regiones y por países

	Producción ¹	Comercio ²	Servicios ³	Inversión extranjera ⁴	Impuestos directos ⁵	Educación ⁶	Salud ⁷	Pobreza ⁸	Distribución del ingreso ⁹	Desempleo urbano ¹⁰	Empleo precario ¹¹	IDH ¹²	IDG ¹³	IPH ¹⁴
Bahamas	-1				3,4							0,851	0,849	
Belice	2				19,4							0,732		
Guyana	6,4				37,5							0,701	0,691	0,102
Jamaica	0,4	330,2	1,6	2,2	34,9	7,4	4,9	34,2		27,3		0,734	0,731	0,136
Haití	-6,1		6,5	0	14,6	-	3,6	65				0,43	0,426	0,461
Surinam	-2,2				50,2							0,757		
Trinidad y Tobago	0,9	191,4	-2,4	3,6	48	3,7	3,4	21		20		0,797	0,79	0,035
Región	1,4	147,1	4,6	1,9	26,0	3,9	6,4	33,0	0,427	8,7	21,3	0,743	0,734	0,147

1) Evolución del PIB por habitante, 1997. Tasas medias de crecimiento anual.

2) Se refiere al valor de la suma de las exportaciones y las importaciones de bienes dividido por el valor a precios corrientes del PIB en dólares después de sustraer el valor agregado de los servicios. Datos para 1997.

3) Se calcula sobre la base de la diferencia entre la tasa de crecimiento anual en el comercio de bienes y servicios con la tasa de crecimiento del PIB. Observaciones para 1997.

4) Inversión extranjera directa bruta como porcentaje del PIB (paridad de poder de compra), 1997.

5) Como porcentaje de los ingresos tributarios. Los datos de Brasil corresponden a 1993; los de Uruguay a 1995.

6) Porcentaje del PNB, 1997.

7) Total de las inversiones públicas y privadas como porcentaje del PIB, 1997.

8) Porcentaje de las familias por debajo de la línea de pobreza. 1997. Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Nicaragua pobreza urbana. Los datos de Guatemala son de 1989.

9) Índice de Gini, para ingresos de áreas urbanas, 1997.

10) Los datos de Jamaica son de 1990.

11) Porcentaje de la población activa que trabaja por cuenta propia o en actividades familiares no remuneradas, excluyendo a profesionales y técnicos. Zonas urbanas. 1997.

12) Índice de Desarrollo Humano, 1999.

13) IDG, 1999.

14) IPH, 1999.

Fuentes: 1, 5: BID 1998; 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10: Banco Mundial 1999; 9, 11: Cepal 1999; 12, 13: PNUD 1999.

No obstante hemos presentado en este documento experiencias de intervención sobre lo social que, aunque acotadas, suponen un enfrentamiento multidimensional con causas múltiples.

Por otro lado, las experiencias identificadas y el enfoque del análisis señalan la importancia de desarrollar políticas que permitan avanzar en el conocimiento de los vínculos cooperativos en los distintos ámbitos donde tiene lugar la promoción del desarrollo social. Hay un rol para el mercado, con la promoción de empleos estables, bien remunerados, sumamente difíciles de encontrar en una región donde la flexibilización y desregulación de los mercados laborales es sinónimo de precariedad. No es obra de la casualidad el que las actividades económicas formales generen solamente uno de cada cuatro nuevos empleos en América Latina. La obsesión de las últimas dos décadas por el mercado exterior ha supuesto abandono de la economía interna. Mercado sin empleo no es un escenario favorable para el desarrollo social.

Tampoco lo es un Estado sin distribución: en las últimas dos décadas los Estados latinoamericanos han experimentado una especie de congelamiento de su capacidad distributiva debido a la insuficiente inversión social, que todavía no es capaz de alcanzar los niveles de dos decenios atrás, y a la elaboración simultánea de un modelo de distribución “Sheriff de Nottingham” (a las antípodas de Robin Hood), donde los productos de una carga fiscal centrada en impuestos indirectos terminan engordando las arcas de una reducida elite de representantes políticos y actores económicos, por medio de subsidios, incentivos y prebendas. Es evidente que un modelo de desarrollo centrado en la ampliación de los derechos sociales debe partir de la interacción de programas selectivos y temporales con iniciativas de corte universal y permanente, en especial, aunque no exclusivamente, en los ámbitos de salud y educación.

La cooperación internacional ha propiciado experiencias de fortalecimiento de procesos de desarrollo de base comunitaria. Pero en muchos casos las experiencias locales resultan percederas a causa de su limitada interacción con otros ámbitos geográficos e institucionales, por una parte, y a la dependencia de los recursos financieros externos, que terminan compensando la ausencia de compromisos fiscales duraderos de los gobiernos centrales y locales, por otra. Una estrategia alternativa debe propiciar la formación de redes de capital social en asociación con marcos institucionales y esquemas financieros que garanticen razonablemente su capacidad de proyección y su sostenibilidad futura.

Por último, programas alternativos de promoción de los derechos sociales, especialmente aquellos impulsados por la cooperación internacional, deben revisar el rol asignado a las familias y sus miembros en las tareas del desarrollo. En la respuesta neoliberal, el individuo es el depositario de la gestión distributiva a partir del aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el funcionamiento más libre posible de los mercados. En la visión social democrática, el Estado tiene que asumir los desequilibrios distribucionales creados por el funcionamiento del mercado. En ambos modelos la familia es una categoría ausente. Hoy se sabe que las oportunidades del desarrollo están estrechamente ligadas a las familias, sus perfiles y sus estrategias para la supervivencia. La relación entre los distintos miembros en el grupo familiar y la ubicación en el ciclo de vida son aspectos que no pueden seguir desatendidos en las estrategias de desarrollo.

Bibliografía

- Adelantado, José et al.: "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica" en *Revista Mexicana de Sociología* 3/98, 1998, pp. 123-156.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina 1998-1999*, BID, Washington, D.C., 1998.
- Banco Mundial: *World Development Indicators 1999*, Washington, D.C., 1999.
- Banco Mundial: *World Development Report. 2000-2001*, Banco Mundial Washington D.C., 2000.
- Barahona, Manuel, Roberto Gallardo y Carlos Sojo: *Concertación nacional en Costa Rica 1998: balance y propuestas*, Conare - UNDP, San José, 2000.
- Cepal: *Panorama social de América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, 1999.
- Cepal: *Panorama social de América Latina y el Caribe*, 2001, www.eclac.org.
- Esping Andersen, Gosta: "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados" en Rolando Franco (coord.): *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia, Siglo XXI*, México, 2001.
- Gacitúa, Estanislao, Carlos Sojo, y Shelton Davis (eds.): *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin American and the Caribbean*, Banco Mundial - Flacso, San José, 2001.
- González de la Rocha, Mercedes y Alejandro Grinspun: "Private Adjustments: Household, Crisis and Work" en Alejandro Grinspun (ed.): *Choices of the Poor. Lesson from National Poverty Strategies*, UNDP, Nueva York, 2001.
- Grindle, Marilee: *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, 1996.
- Grinspun, Alejandro (ed.): *Choices of the Poor. Lesson from National Poverty Strategies*, UNDP, Nueva York, 2001.
- Langer, Ana y Gustavo Nigenda: *Salud sexual y reproductiva y reforma del sector salud en América Latina y el Caribe. Desafíos y oportunidades*, Population Council, BID, 2000.
- OPS: *Análisis y seguimiento de la equidad entre los sexos en materia de salud y desarrollo: el por qué y el cómo*, documento de trabajo, IX Sesión del Subcomité del Comité Ejecutivo sobre la Mujer, la Salud y el Desarrollo, Washington D.C., 2001.
- Piras, Claudia: "La mujer: agente y beneficiaria en el combate de la pobreza" en *Desarrollo Social*, BID, noviembre de 2001.

PNUD: *Informe sobre el desarrollo humano 1999*, UNDP, Nueva York, 1999.

Sen, Amartya: *Development as Freedom*, Knopf, Nueva York, 1999.

Sojo, Carlos: "Gobernabilidad democrática en Centroamérica. Riesgos y oportunidades" en Andrés Serbin, Leticia Salomón y Carlos Sojo: *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*, Cries, Managua, 2001.