

Sônia M. Draibe y Manuel Riesco



El Estado de bienestar social
en América Latina
Una nueva estrategia de desarrollo

EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Una nueva estrategia de desarrollo

Sônia M. Draibe y Manuel Riesco

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, enero de 2009

© Fundación Carolina - CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.
Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de la cubierta: Melinka

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-3.752-2009

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	VII
INTRODUCCIÓN	IX
1. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO A LO LARGO DE UN SIGLO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL.....	1
2. EL DERRUMBE DE UN MITO: LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS PRIVATIZADOS DE PREVISIÓN Y EDUCACIÓN EN CHILE	13
3. INNOVACIONES EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: ALCANCES Y LÍMITES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS A FAMILIAS POBRES.....	25
4. NUEVOS ACTORES DEL DESARROLLO SOCIAL: COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y GOBIERNOS LOCALES	55
5. NUEVOS ESPACIOS DE DESARROLLO SOCIAL: DESARROLLO ECONÓMICO, PROTECCIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN REGIONAL	83
ANEXOS.....	107
BIBLIOGRAFÍA	115

PRESENTACIÓN

El apoyo de la Fundación Carolina ha sido decisivo para el desarrollo de esta investigación, especialmente para la realización de una serie de entrevistas en São Paulo, Santiago, Barcelona, Madrid y Roma. Los autores agradecen su colaboración a la Fundación y a todos los entrevistados que tan gentilmente cedieron su tiempo.

El equipo de investigación ha recibido también el inestimable apoyo del NEPP, tanto en los requisitos administrativos como en el tratamiento de materiales y datos, al facilitar la importante colaboración de la doctoranda Luciana Leite Lima, auxiliar de investigación, a quien le agradecemos la labor prestada.

Los autores

Sônia Miriam Draibe, es profesora de Ciencia Política del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (UNICAMP); investigadora senior de NEPP – Núcleo de Estudios de Políticas Públicas/UNICAMP; consultora internacional; fue secretaria general de la Asociación Brasileira de Ciencia Política (2000-2004).

Manuel Riesco Larraín, es economista. Vicedirector del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) de Chile y consultor internacional.

INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo xxi, diferentes acontecimientos y procesos parecen apuntar hacia la emergencia de una nueva agenda social en América Latina, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo económico y social.

Más allá del significado político-ideológico de las victorias electorales de liderazgos ubicados en el campo de centro-izquierda e izquierda, parece reforzarse la búsqueda de nuevas estrategias y modelos alternativos de crecimiento económico y de inserción internacional. Es en este marco general en el que se define también la nueva agenda social que emerge hoy día en la región.

Hay ya muchas señales que apuntan hacia un cierto agotamiento del actual ciclo de transformaciones del modelo económico y del paradigma neoliberal bajo el cual se vio implementado, marcado por el bajo crecimiento, el desempleo crónico, el aumento de la desigualdad y la incapacidad de una reducción significativa y duradera de la pobreza, así como por la imposición de modelos únicos de reformas, etc. Tal como sugiere el lema de un reciente foro, *Las Américas en una encrucijada*, la región parece encontrarse, una vez más, en un momento de elecciones y decisiones cruciales con respecto a un nuevo modelo de desarrollo, cuya ecuación pueda plantear de modo más progresista y sostenible la relación entre crecimiento económico, progreso social y democracia.

La cuestión central es la de saber si se podría vislumbrar, en la región, la emergencia de un nuevo círculo virtuoso entre crecimiento económico, *Welfare State* y democracia. ¿Una nueva ola de política desarrollista, presidida por un nuevo tipo de Estado de bienestar social? Si así fuera, ¿qué papel jugarán las políticas sociales en la nueva etapa? ¿Cómo se articularán con el crecimiento económico y la estructuración democrática de la sociedad? ¿Qué condiciones, posibilidades y límites enfrentarían en tal articulación los distintos sistemas de protección social, tal como se configuran hoy en la región? Además, si es verdad, como se supone, que los nuevos modelos de crecimiento implican, de algún modo, niveles más acentuados de integración regional y articulaciones internacionales más amplias, ¿qué papel tendrían las políticas sociales en las estrategias de integración regional?

Como es sabido, la regulación neoliberal de nuestras economías nos deja un legado social e institucional bastante negativo. Efectivamente, los sistemas de bienestar de América Latina siguen prisioneros de lo que se podría denominar como el malestar contemporáneo: de un lado, la pobreza, la desigualdad, el desempleo, la exclusión social en sus diferentes formas; de otro, las limitadas capacidades institucionales para su superación, frente a los poderosos movimientos de las economías domésticas en el contexto de la globalización, movimientos que tienden a reiterar y profundizar aquellos problemas y desafíos. En

el plano institucional, los estudios comparados también apuntan los nuevos y contradictorios perfiles con que emergen los sistemas latinoamericanos de protección social, después del ciclo reformista neoliberal del período 1980-2000.

Sin embargo, el conocimiento profundo de las nuevas tendencias actualmente vigentes en la región, inclusive sobre los sistemas de políticas sociales, debe tomar en cuenta otras dimensiones del legado del neoliberalismo, en particular sus efectos sobre la estructura social.

Brevemente, se puede enfatizar que, bajo la estrategia neoliberal, a pesar del declinar del Estado desarrollista, se han fortalecido tendencias impulsadas por la misma estrategia desarrollista, tales como la aceleración de la urbanización y de la transición demográfica, la consolidación de élites empresariales modernas, el crecimiento y transformación de las masas salariales urbanas, la elevación del nivel de escolaridad de la población y la mejora de las condiciones de salud, etc. Más aún, bajo el neoliberalismo se ha constatado en la región una serie de rasgos que, tomados en conjunto, apuntan hacia nuevas configuraciones que hoy caracterizan a las sociedades de América Latina, tales como:

- La introducción de un ambiente altamente favorable a las empresas y sobre todo a los inversionistas extranje-

ros, cierta inestabilidad intrínseca en las economías, relacionada con los niveles de endeudamiento.

- La mayor dependencia de los flujos financieros externos y los niveles sistemáticamente modestos de crecimiento en muchos países.
- Patrones modernos de vida y de servicios sociales diferenciados, dirigidos al consumo casi exclusivo de las emergentes clases media y alta.
- En el plano de los valores, la emergencia de nuevos mapas cognitivos, referentes al Estado, a la economía, a la libertad, a la justicia social y a más deseables relaciones entre el Estado, la economía y los individuos. Significativos cambios de mentalidad de las masas populares latinoamericanas parecerían señalar la mayor fuerza de los valores liberales, cosmopolitas, pero sobre todo los individualistas y competitivos. Valores anti-estatales relativamente fuertes se han diseminado por las élites y las clases medias, algunas veces contaminando la legitimidad de las instituciones públicas, decisivas para el mantenimiento y expansión de la cohesión social.
- En el plano de los regímenes políticos, la así llamada «tercera ola de democratización» ha afectado positivamente a la región, impulsando la estabilización del régimen democrático y posibilitando la expansión de las demandas sociales, de los derechos sociales y del compromiso de la sociedad civil con las políticas públicas.

Es cierto que los cambios introducidos bajo la regulación neoliberal no obedecerán a un modelo único, ya que sus efectos no son homogéneos sobre los distintos sistemas de protección social imperantes en la región (Draibe y Riesco, 2006). Hay diferencias entre países y entre grupos de países, y eso importa cuando se trata de estudiar la nueva ola de cambios que parece desarrollarse. Sin embargo, no se puede olvidar que es sobre unas sociedades (re)estructuradas desde arriba desde donde hoy se procesan las señaladas tendencias actuales de cambio.

¿Qué ha pasado con los sistemas latinoamericanos de protección social en la era neoliberal? ¿Cómo se comportaron y qué resultados arrojaron frente a procesos de transformación social tan intensos como los recientes? ¿Qué ha ocurrido con ellos después de haber estado presionados casi veinte años por restricciones fiscales y al tener que encarar un aumento de demandas y reformas institucionales de diversas orientaciones y matices? ¿Hubo cambios de régimen? ¿Se han vuelto socialmente más inclusivos? O, por el contrario, ¿pasaron por procesos de «*retrenchment*», como se dice en la literatura contemporánea?

Son ya ampliamente conocidos los resultados de directrices como la focalización y la descentralización, en términos de debilitamiento de los programas sociales universales y públicos y, de modo más general, de ruptura del círculo vir-

tuoso entre crecimiento económico y desarrollo social. Es cierto que, aquí también, las variaciones nacionales han sido importantes, del mismo modo que hay grandes diferencias entre las diversas áreas de política social cuando se examinan los resultados. Si éstos han sido, como fueron, bastante negativos en materia de provisión social, el período registra, sin embargo, una mejora en materia de eficiencia y efectividad de los servicios sociales públicos, así como un aumento de cobertura y calidad en educación y salud. Sin embargo, más que resultados negativos o positivos, lo que resalta de la ya amplia literatura al respecto es la relativa incapacidad de nuestros sistemas en brindar protección social efectiva en contra de los riesgos sociales que más fuertemente amenazan hoy a las personas (Draibe y Riesco, 2006; Draibe, 1995).

Pero los últimos años también registran innovaciones en estos sistemas de protección social, cuyo significado más general buscamos conocer a través de este proyecto. Considérense, por ejemplo, cambios como los siguientes:

- En el plano de los valores y principios de justicia social, el embrionario pero perceptible cambio de eje desde los entendimientos estrechos y limitados de pobreza e inclusión social hacia conceptos más amplios de solidaridad y de cohesión social.
- En cuanto a las estrategias de lucha contra la pobreza, el peso creciente de los programas de transferencias

monetarias directas y condicionadas a las familias pobres (PTCs), concebidos menos como apoyo emergente y sustitutivo de programas sociales universales que como mecanismos suplementarios a los programas universales de educación y salud, con el objetivo de garantizar el acceso, la mayor cobertura y el mejor desarrollo de ellos por los beneficiados.

- El mayor protagonismo, autonomía y capacidad institucional de las ciudades, impulsadas por la descentralización y estimuladas por los programas de cooperación internacional descentralizada; éstos pueden ser verificados en las estrategias de lucha contra la pobreza y en pro de la cohesión social.

La otra cara de esta ecuación de cambio es proporcionada por los procesos de consolidación y profundización de la democracia en los distintos países de la región. Además de facilitar la ampliación y la expresión de las demandas, la nueva ola de democratización se ve acompañada de innovaciones importantes, entre ellas, la extensión de los derechos humanos y sociales en general, de los derechos de las «minorías»; de la emergencia, al lado de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa, de los mecanismos y prácticas de la democracia participativa y deliberativa, fundadas éstas en el empoderamiento, en la participación y en las más destacadas capacidades de intervención del ciudadano común —bajo formas, por ejemplo, de Iniciativa Popular, de consulta ciudadana, de los comités de usua-

rios, del *ombudsman* de los servicios públicos, del presupuesto participativo, etc.—. Presionados para responder con alguna efectividad a estas fuertes presiones, los sistemas de protección social reciben también por esta vía interesantes insumos de cambio y rediseño.

Innovaciones como éstas no se pueden entender tan sólo como una unión de cambios de diseño triviales y puntuales, y de operacionalización de programas. Al contrario, modalidades de organización y gestión como las expuestas anteriormente se traducen en una nueva institucionalidad de las políticas sociales, que pareciera responder a nuevas matrices de conocimiento y de valores, probablemente apoyadas en bases e intereses sociales distintos de los que prevalecieron en el pasado.

¿Cómo interpretar dichos cambios desde la perspectiva de los sistemas de protección social? A través de ellos, ¿se podrían vislumbrar los contornos de una nueva agenda social latinoamericana? ¿Es cierto que estarían en movimiento procesos de reversión de los modelos implantados por las reformas neoliberales (por lo menos en algunos países y en relación a destacados programas de lo que se dio en llamar radicalismo neoliberal)? Ése es sin duda el caso de los actuales e intensos debates sobre las reformas de la previsión social y de la educación nacional en Chile, que sugieren la emergencia de una nueva «ola» reformista, quizás según una pauta del tipo «reforma de reformas».

Pero éste es también, al parecer, el caso de las innovaciones y cambios a los que nos referimos. Tómese, por ejemplo, los llamados «programas de tercera generación» en la lucha contra la pobreza, que apuntarían hacia una posible convergencia, en la región, de modelos de protección social basados en nuevos arreglos y equilibrios entre derecho social, equilibrio fiscal y adecuación a los ambientes económicos (interno y global); entre principios de justicia distributiva y reglas de eficacia y efectividad; entre programas universales y *mean test benefits*; entre provisión por servicios y transferencias monetarias a grupos carentes; entre formas burocráticas y participativas de gestión, etcétera.

En el plano más general de la relación entre economía y política social, la (emergente) agenda social pareciera enfrentar también algunas cuestiones centrales, entre ellas:

- El rol de los programas sociales como estimuladores y facilitadores del crecimiento económico (programas activos de mercado de trabajo, rol de los fondos de pensiones, etc.).
- La agenda social de la integración, pensada más específicamente como la agenda social del MERCOSUR, habría que definirla en términos más específicos.

Partiendo de estas consideraciones, este Informe presenta cinco estudios sobre la emergente agenda social latinoamericana, presentados como capítulos.

Sin la pretensión de organizarlos ya como un todo integrado, hemos buscado explorar en cada uno de ellos aquellos aspectos que se muestran pertinentes al tema central de la investigación, o sea, los contornos y los principales aspectos innovadores de la nueva agenda social que parece diseñarse en la región.

1. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO A LO LARGO DE UN SIGLO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL

La nueva agenda social latinoamericana adquiere su pleno sentido cuando se encuadra en el marco más amplio de la nueva estrategia de desarrollo social y económico que parece implementarse en la región.

Este capítulo tiene por objetivo mostrar, en líneas generales, el proceso de transformación social por el que ha pasado la región a lo largo del último siglo, destacando las distintas estrategias que orientaron el desarrollo latinoamericano y que, en última instancia, han definido la agenda social en este período.

I. DIVERSOS TIEMPOS A LO LARGO DE LA MISMA FALLA TECTÓNICA¹

Emergiendo de un siglo de transformaciones que van dejando atrás su identidad agraria tradicional, América Latina parece encontrarse todavía en plena transición. De acuerdo con una clasificación de transición demográfica de CELADE², alrededor de un 10% de la población se encuentra todavía en niveles bajos o moderados, mientras que un 75% se halla en plena transición. Sólo el 15% restante ha alcanzado ya etapas avanzadas en este proceso (CELADE, 1998). Más aún, cuando otros indicado-

res se despliegan junto a los datos demográficos, éstos parecen sugerir que dicha clasificación nos muestra mucho más que la pura transición demográfica. En la mayor parte de los casos, parece ser un indicador preciso del estado actual de la evolución del proceso de transformación socio-económico más general. Los países del último grupo, por ejemplo, muestran niveles de productividad per cápita y gasto público social que resultan entre cinco y catorce veces los del primer grupo, respectivamente. En el caso del gasto público en seguridad social, esta relación sube a treinta veces (véanse tablas 1-5 en el apéndice) (Draibe y Riesco, 2007: capítulo 1). La región alberga dos de los cuatro centros urbanos más grandes del mundo, cada uno de ellos con alrededor de veinte millones de habitantes, y varios en el rango de los diez millones. Sin embargo, más del 42% de sus habitantes continúan siendo campesinos, según la más reciente estimación del Banco Mundial (2004).

Casi todas las formaciones sociales registradas en la historia de la humanidad pueden ser contempladas hoy día en América Latina. Desde profesionales muy cualificados, empleados por enormes multinacionales latinoamericanas (el propietario de una de ellas es la

¹ Este capítulo presenta el argumento y las pruebas desarrolladas en el libro, editado por Manuel Riesco (Riesco, 2007), en el ámbito del Proyecto Social Policy in a Development Context, un amplio proyecto de investigación liderado por UNRISD. Todos los datos del texto, cuando no están específicamente indicados, corresponden a esta fuente.

² Centro Latinoamericano de Demografía, centro asociado a CEPAL–Comisión Económica para América Latina y el Caribe, del sistema de Naciones Unidas.

segunda persona más acaudalada del mundo), hasta campesinos que cuidan sus alpacas en la magnificencia del altiplano andino, pasando por tribus indígenas que viven en lo profundo de las selvas del Amazonas. La mayoría de la población, antes de que amanezca, desciende hasta abigarrados metros o circulan en microbuses atestados y ruidosos que avanzan con desesperante lentitud en el atasco matutino camino de su trabajo en las inmensas fábricas en que se han convertido las bulliciosas ciudades latinoamericanas. Trabajarán en jornadas largas y agotadoras, aun en sábados, domingos y fiestas de guardar, en su mayoría como asalariados en talleres y firmas pequeñas y medianas, sobre todo en el sector servicios.

Sus empleos son precarios y de corta duración, siendo forzados constantemente a cruzar las difusas fronteras entre el empleo formal y el informal —no existe un muro entre ambas categorías—, y con largos períodos de desempleo entre medias. En Chile, por ejemplo, hay excelentes estadísticas que siguen las historias laborales individuales de toda la fuerza de trabajo, siendo quizá éstas el único beneficio indiscutible del renombrado sistema AFP³ de pensiones. El 96,5% de la misma se declara trabajadores asalariados y contribuyen obligatoriamente como tales cada vez que trabajan. Sin embargo, sólo el 11% contribuye de modo regular durante los doce meses del año. Más de

la mitad contribuye menos de cuatro meses; un tercio, menos de dos meses y un quinto, menos de un mes al año. Los trabajadores, especialmente las mujeres, están envueltos en una tenue atmósfera, no cercados por un alto muro. El número de mujeres que posee cuentas individuales en las AFP —cada una está identificada por su nombre y RUT, el número único de identidad (y la mayoría ha contribuido recientemente)— excede en algo más de un tercio la estimación oficial de la fuerza de trabajo femenina, indicándonos que están entrando y saliendo constantemente del mercado laboral (INP-CENDA, 2004).

II. TODOS LOS CAMINOS CONDUCEN A ROMA

Vista desde fuera, e incluso desde cada uno de sus países, América Latina parece presentar una sola cara, fácilmente identificable. Sin embargo, un auditor atento podrá distinguir la rica variedad de tonalidades en la lengua ibérica que todos hablan —que los populares seriales televisivos que se transmiten en todo el continente no han sido capaces de borrar todavía—. Del mismo modo, sus pueblos han recorrido rutas —huellas y chaquiñanes, como se denominan los senderos andinos— muy diversas hacia sus asombrosamente diferentes modernidades actuales (Therborn, 1995). Los fértiles valles y altiplanos andinos,

³ Administradoras de Fondos de Pensiones.

desde México hasta Perú y Bolivia, han cobijado la mayor parte de la población indígena americana durante milenios, y actualmente sigue predominando. Sus manos forjaron la dorada magnificencia de los antiguos imperios americanos, así como la de los períodos coloniales y latifundistas. Los vestigios arquitectónicos de todos esos períodos atestiguan su grandeza (Lipschutz, 1955). No parece improbable que cuando estas regiones completen su rápida, masiva, dolorosa y a veces caótica transición a la era contemporánea, sus profundas raíces, elaboradas culturas y complejas estructuras (Anderson, 1974) posiblemente acunarán también la riqueza distintiva de la auténtica modernidad americana. Sin embargo, falta todavía un tiempo para ello, quizás unas cuantas décadas, aunque puede que algo de esto esté aflorando en el México actual (Brachet-Márquez, 2007).

En la orilla opuesta, las ricas riberas del Río de la Plata fueron testigo de la masiva inmigración que inundó el área hacia 1900, creando las ciudades gemelas de Buenos Aires y Montevideo, una de las escasas metrópolis de más de un millón de habitantes en el mundo de la época. El ejército y los ferrocarriles se expandieron por las pampas en el movimiento de la «campana del desierto» hasta alcanzar Patagonia, exterminando a su paso a la escasa y nómada población indígena —de un modo nada diferente a la conquista del Oeste norteamericano que tenía lugar más o menos en la misma época—. Este desarrollo temprano

creó entonces la formación social latinoamericana más avanzada, que todavía lo es a pesar de que otras regiones avanzan rápidamente (Barbeito y Goldberg, 2007).

Brasil, desde luego, constituye un patrón único por su extensión, ya que abarca una cuarta parte de la superficie latinoamericana y aproximadamente un tercio de todo lo demás que se puede encontrar en América Latina (Draibe, 2007: capítulo 6). Además, la esclavitud jugó un papel predominante en este país, al igual que en Cuba. Brasil recibió el 40% de todos los esclavos trasladados desde África a lo largo de cuatro siglos, y ambos países albergaban casi todos los que quedaban a fines del siglo xix (Blackburn, 1997).

Bien diferente es la historia de los países ubicados en los yermos márgenes de los antiguos imperios americanos, como Costa Rica y Chile, que nunca en el pasado fueron capaces de sostener nada más que campesinos pobres y señoríos muy modestos (Illanes y Riesco, 2007; Barahona, Güendel y Castro, 2007). Los colonos españoles pobres que allí se instalaron desde el siglo xvi, todavía a mediados del siglo xx bien podían pasar por los mayordomos de sus contrapartes señoriales de las regiones más ricas, como atestiguan las mansiones e iglesias que sobreviven de la época colonial y latifundista. Sin embargo, conformaron una élite muy tupida que construyó Estados relativamente fuertes en la época. Todavía hoy, tras sucesivas mutaciones,

estas familias conforman el núcleo de las agresivas burguesías que han emergido en sus respectivos países (Jocelyn-Holt, 1999).

Es interesante observar que las categorías de transición y rutas históricas descritas no sólo parecen predominar en un país u otro, sino que están presentes en el interior de cada uno. Esto es muy evidente en los más grandes, que los albergan a todos en su interior. Sin embargo, incluso en el pequeño Ecuador, por ejemplo, observamos tres países bien diferentes, según estemos en la costa, en los Andes o en el Amazonas, que no se parece a ninguno de los antes señalados (Draibe y Riesco, 2007: capítulo 1).

III. LOS ESTADOS ENCABEZARON LA MARCHA MEDIANTE DOS ESTRATEGIAS SUCESIVAS

Los Estados de América Latina condujeron la transición a lo largo del pasado siglo mediante dos estrategias de desarrollo sucesivas. Ambas entraron en un violento conflicto, sin embargo, parecen conformar una unidad al mismo tiempo, sobre el trasfondo de la transformación socioeconómica mencionada. A partir de mediados de los años veinte del pasado siglo, pero especialmente tras la Gran Depresión, en su mayoría asumieron el doble desafío de llevar el progreso económico y social a sus sociedades, entonces muy atrasadas y agrarias. El desarrollismo estatal se encontró ante

el imperativo dual de copiar lo que ya había sido creado en los países más avanzados del Norte, por la emergencia temprana de los actores de los que América Latina carecía entonces, y de generar dichos actores al mismo tiempo. Puede exhibir logros muy impresionantes en ambos aspectos, al menos en los principales países.

Hacia el final del período, muchos Estados habían construido las instituciones, la infraestructura y la industria básicas. Más importante aún, fueron muy activos en cambiar las estructuras sociales, alfabetizando a millones de campesinos, mejorando su salubridad y acompañando su masiva migración a las ciudades. En este sentido —y esto muchas veces no ha sido debidamente considerado (UNRISD, 2003a)— las políticas sociales jugaron un papel esencial en este proceso, lo que justifica la utilidad del concepto de *desarrollismo de bienestar social latinoamericano* (Draibe y Riesco, 2007: Introducción; Kwon, 2005).

El bloque en el poder fue encabezado por las burocracias estatales —los militares jugaron un papel central en muchos países— que se apoyaron en los emergentes sectores medios urbanos, que incluía a la naciente burguesía, los obreros y los pobres, y también en los campesinos en las etapas finales. Sin embargo, el desarrollismo adquirió matices muy diversos. Muchos se iniciaron en movimientos militares progresistas (Sagasti, Prada y Bazán, 2007), aunque dos exhiben épicos orígenes revolucio-

narios (Díaz Vázquez y Carranza, 2007). Algunos se iniciaron décadas después que otros. Unos alcanzaron su clímax también bajo regímenes militares, esta vez conservadores (Draibe, 2007: capítulo 6). En otros, tras el impulso inicial de los militares, la estrategia fue potenciada por sucesivos gobiernos democráticos de varios colores (Illanes y Riesco, 2007). En el notable caso de México, la burocracia civil que se consolidó tras su gran revolución y la guerra civil de principios de siglo presidió a lo largo de todo este período una alianza perdurable con los campesinos, los empresarios y los obreros. Más aún, también encabezaría la fase siguiente (Brachet-Márquez, 2007).

En todas partes, sin embargo, este bloque confrontó de modo creciente a las élites agrarias tradicionales. Este enfrentamiento se tornó a veces muy violento, especialmente a medida que el desarrollismo se aproximaba a su clímax hacia mediados de la segunda mitad del siglo (Draibe y Riesco, 2007: capítulo 1). En algunos países culminó en revoluciones hechas y derechas, que en unos pocos años barrieron las viejas relaciones agrarias de modo radical e irreversible. No parece sorprendente que, basándose en la herencia progresista del desarrollismo, estos países hayan saltado a la cabeza del pelotón, milagrosamente, en el período que habría de venir a continuación (Illanes y Riesco, 2007).

En las dos últimas décadas del siglo, en toda la región, los Estados adoptaron lo

que más arde se denominaría el *Consenso de Washington*. Como estrategia, consiste en no mucho más que una breve lista de reglas simples que enfatizan la importancia de los mercados y el marco de apertura a la globalización (Williamson, 2002). En la práctica, sin embargo, fueron aplicadas de modo unilateral en beneficio de los emergentes capitalistas locales, y especialmente de los inversionistas extranjeros, conjuntamente con su estrecho círculo de colaboradores de altos ingresos. Este proceso derivó, generalmente, en un severo desmantelamiento de las instituciones del Estado, especialmente de las concernientes a la política social, a medida que un frenesí de privatizaciones y rebajas arancelarias pareció apoderarse de las élites latinoamericanas. Algunos se beneficiaron considerablemente, sobre todo las multinacionales extranjeras, pero también el capital local, en la medida en que se quedó con las empresas privatizadas a precio de liquidación. Nuevos servicios sociales privados segmentados se pusieron a disposición de quienes podían pagarlos. Todos disfrutaron más o menos de la inundación de mercaderías importadas de mejor calidad y precios más baratos —excepto aquellos que perdieron sus empleos y muchas veces sus industrias debido a la apresurada apertura.

En promedio, los pocos afortunados del 10% más rico se aseguraron más del 40% del ingreso total, mientras que el 40% más pobre debió arreglarse con no más del 10% del mismo. La mitad del medio reci-

bió su correspondiente 50% del ingreso, sin embargo, más de la mitad de esa parte fue a parar al 10% que viene a continuación del grupo más rico. En algunos países la iniquidad es aún peor, mientras sólo dos o tres constituyen honrosas excepciones (UNDP, 2002a).

Más aún, el desmantelamiento de las políticas sociales públicas afectó especialmente a los sectores medios, que quedaron desprotegidos en buena medida al mismo tiempo que sus empleos se tornaban más precarios y su vida en general más insegura frente a la globalización. Mientras tanto, un reducido gasto público social se focalizaba en los extremadamente pobres, aliviando un poco su atroz condición, o al menos impidiendo que se deteriorase aún más (UNDP, 2002b).

Sin embargo, el grado de unilateralidad varió ampliamente, debido sobre todo al tipo de gobierno que implementó estas «reformas» y al momento en que se llevaron a cabo. Una extremista ola pionera fue forzada en unos pocos países desde mediados de los años setenta y durante los ochenta, mucho antes de que el consenso se alcanzara en Washington⁴, en medio de una severa crisis económica. Las impusieron brutales regímenes contra-revolucionarios y contra-insurgentes apadrinados por los EE UU, que parecieron infestar la región en esos años. Sus reformas, inspiradas

en el neoliberalismo más fanático, fueron apoyadas por jóvenes élites llenas de odio revanchista contra todo lo que las exitosas y profundas reformas del Estado habían logrado en contra de sus padres durante el período precedente, o por oligarquías agrarias decadentes y aterrorizadas aullando su sangriento alarido final.

En cambio, la segunda ola de «reformas estructurales» fue impulsada durante los expansivos años noventa por los gobiernos democráticos que desplazaron a las dictaduras militares en casi todos los países. Fueron moderadas, muy livianas de hecho en algunos países, y tuvieron lugar sobre el trasfondo de una expansión en el gasto público social que alcanzó un 40% durante la década (UNDP, 2002b). Sin embargo, algún grado de desmantelamiento de las instituciones estatales tuvo lugar, esta vez inspirado por ideólogos de «tercera vía» que hicieron dañinos esfuerzos en transformar las instituciones públicas en proveedoras de servicios a ciudadanos que ellos conceptualizaban como consumidores (Draibe y Riesco, 2007: capítulo 1).

La rápida y masiva transformación social que el desarrollismo había estimulado e intentado conducir de un modo más compasivo mediante su política social continuó a toda máquina durante el período neoliberal. Incluso alcanzó nuevas cotas, aunque esta vez empujada de

⁴ El celebrado Consenso de Washington fue consignado por Williamson tras una reunión sostenida en esa ciudad en 1992.

un modo más bien brutal. La alfabetización y las políticas sanitarias y habitacionales, de un lado, y la reforma agraria, del otro, habían sido los principales instrumentos de cambio social durante el desarrollismo. Durante el período neoliberal fueron desplazadas por la violenta culminación de los procesos de reforma agraria, que si bien no restablecieron el latifundio en ninguna parte, expulsaron a la fuerza a cientos de miles de campesinos. El mismo efecto tuvieron las crueles guerras civiles abiertas o encubiertas, especialmente en Centroamérica, que resultaron en una masiva huida de refugiados hacia las ciudades y hacia el Norte.

Los desplazamientos masivos inducidos por crisis económicas y la globalización jugaron asimismo un papel no menor. Como resultado, la migración campesina, que había duplicado su ritmo hacia mediados del siglo y nuevamente triplicado el mismo hacia los años setenta, mantuvo ese ritmo frenético a lo largo de los años ochenta, sólo para empezar a declinar en los años noventa. Sin embargo, en las zonas en que este fenómeno empezó más tardíamente todavía se encuentra en pleno curso y probablemente aún acelerando en algunos países (Draibe y Riesco, 2007: capítulo 1).

De otro lado, la privatización de las empresas estatales, servicios sociales y fondos de pensiones reemplazó el proteccionismo arancelario y las políticas crediticias que había utilizado el desarrollismo como formas principales

para promover a los capitalistas locales. Igualmente, éstas indujeron la conformación de algunos conglomerados privados gigantescos. En muchos países alcanzaron esta condición sin desembolsar un peso —que tampoco tenían— puesto que fueron los mismos funcionarios públicos encargados de privatizar las empresas y servicios los que se quedaron con ellas. De esta manera, la «variante rusa» a la burguesía no resultó para nada extraña en América Latina (Illanes y Riesco, 2007).

¿Por qué fue desplazado el desarrollismo por el Consenso de Washington? Una evaluación sobria, *a posteriori*, y basada en datos, probablemente va a contradecir los eslóganes usuales al respecto. No parece que haya sucedido debido al estancamiento en el crecimiento, puesto que el período desarrollista muestra un récord inigualado a este respecto, especialmente a medida que alcanzaba su clímax. La crisis de los ochenta afectó al Chile neoliberal más que a ningún otro país (Illanes y Riesco, 2007), y menos que a ningún otro a la pragmática y heterodoxa Costa Rica (Barahona, Güendel y Castro, 2007). Tampoco parece deberse a un supuesto «Estado todopoderoso» puesto que el gasto público siempre ha sido muy bajo en América Latina para estándares desarrollados, especialmente en lo que respecta a las políticas sociales, y las regulaciones siempre han sido muy laxas (Draibe y Riesco, 2007: capítulo 1). Parece difícil culpar al «irresponsable populismo» monetario (Dornbusch y Sebas-

tian, 1991), puesto que si bien el desarrollismo fue expansivo en este aspecto, los peores episodios de hiper-inflación de hecho los provocaron los ministros neoliberales. Las teorías conspirativas que culpan a las instituciones de Bretton Woods⁵ también resultan difíciles de asimilar en cuanto explicación para un fenómeno tan amplio y global, aunque evidentemente aquellas lo promovieron con todo lo que tenían a su alcance, que no era poco.

Quizás fue simplemente el éxito del desarrollismo en modernizar las estructuras sociales lo que lo hizo redundante al final, transformándolo en un obstáculo especialmente en lo que respecta a algunas de sus políticas económicas. En todo caso, ciertamente engendró a sus propios enterradores en algunos de los modernos actores sociales que ayudó a alcanzar la edad adulta, los cuales están ahora en condiciones de sostener el crecimiento económico (Draibe y Riesco, 2007: capítulo 1). Este último está evidentemente basado en el mercado, aunque ciertamente no del modo unilateral —a veces fanáticamente anarquista-burgués (Hobsbawm, 1995)— que se puso de moda entre las élites de América Latina durante el período neoliberal.

IV. ¿UN NUEVO GOLPE DE TIMÓN?

Un giro no ambiguo que se aparta del neoliberalismo —como lo calificó *The Economist* evaluando la primera elección de Lula (*The Economist*, 2002)— ha tenido lugar en América Latina desde la crisis de 1997. Amplias coaliciones han emergido en la región, a veces de modo inesperado, accediendo al gobierno en muchos de los países, o al borde de hacerlo en otros. El pensamiento neoliberal es fuerte aún, y dominante en la academia, entre los cuadros de gobierno, y mantiene inexpugnables hasta el momento sus bastiones en los ministerios de finanzas y en los bancos centrales. Sin embargo, aparece claramente a la defensiva y ni siquiera los partidos de derecha hacen campaña con sus consignas. Una nueva estrategia de desarrollo parece estar emergiendo, que nuevamente ubica al Estado como el actor principal, sólo que esta vez puede descansar en los modernos actores de la sociedad civil que han alcanzado la edad adulta como resultado de los dos períodos precedentes. La política social toma nuevamente el centro del escenario al tiempo que la nueva estrategia ofrece explícitamente un nuevo contrato social al estilo de Roosevelt (PT-Partido dos Trabalhadores, 2003) al masivo

⁵ Término con que usualmente se designa al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, y sus instituciones relacionadas.

asalariado urbano que emerge en las bulliciosas ciudades de la región, y renueva su compromiso con los pobres de la ciudad y con los campesinos que continúan migrando en elevado número, especialmente en algunos países.

Aunque ha sido objeto de serias críticas desde la izquierda y ciertamente es controvertido, puede argumentarse que el presidente Lula es el pionero de la nueva estrategia de desarrollo en el que es, de lejos, el mayor y más poderoso país de América Latina. Se apoya en el PT, un partido obrero de masas altamente estructurado y experimentado, que ha sido caracterizado como «esencialmente no-cooptable» (Draibe, 2007: capítulo 6). Lula ha logrado conformar una alianza de amplitud impresionante al mismo tiempo que mantiene un apoyo popular sin precedentes⁶. De otro lado, aunque les ha tocado bien poco a cada uno, las decenas de millones de pobres urbanos y rurales parecen contentas con las masivas transferencias monetarias que el gobierno les ha distribuido, entre otras políticas sociales de alto impacto. Todo el mundo, incluidos los miembros del exclusivo Club de Davos, ha caído rendido ante su origen auténticamente popular y su discurso compasi-

vo. Ello parece tanto más sorprendente si se considera que el crecimiento económico ha sido muy moderado aun después de una revisión de las cuentas nacionales, que lo ha mejorado un poco; las tasas de interés y de desempleo y el real mantienen tasas muy altas y la distribución del ingreso sigue siendo escandalosa, aunque parece estar mejorando levemente⁷.

El presidente Kirchner y su mujer, Cristina, han logrado reactivar una vez más al Partido Peronista en Argentina. Este partido de masas de base obrera urbana surgió precozmente —que se corresponde con la temprana estructura social moderna surgida del padrón histórico del Río de la Plata, basado en la inmigración tardía— fue pionero del desarrollismo estatal de bienestar social en América Latina en vida del general Perón. Durante los años noventa, bajo Menem, adoptó una versión del Consenso de Washington singularmente corrupta, aunque no la peor desde otros puntos de vista.

A consecuencia de la implosión cataclísmica de la experiencia neoliberal en Argentina en 2002, Kirchner realizó un sorprendente salto desde la política de una

⁶ Muchos de sus antes fieros opositores forman parte de un gobierno que no se ha dado prisa en constituir —se ha tomado más de seis meses para nombrar el gabinete— y todos los aspirantes a sucederle de todos los partidos buscan su bendición. Los líderes de los grandes conglomerados han declarado que de haber sabido de antemano cómo iba a gobernar lo habrían apoyado mucho antes.

⁷ Incluso se puede argumentar que su muy restrictiva estrategia macroeconómica no ha dejado de resultar inteligente. Aunque ha resultado en la acumulación de un enorme superávit fiscal primario y de reservas internacionales, al mismo tiempo ha reducido de forma considerable el pago de intereses debido a que la calificación de la deuda ha mejorado sustancialmente. Esto se ha traducido en mayores recursos para el fisco.

remota provincia del sur a la supremacía nacional. Preside la forma más explícita, y en términos prácticos la más activa, coherente y avanzada de la nueva estrategia de desarrollo⁸. Al igual que en el caso de Lula, su apoyo popular es abrumador, lo que se ha traducido en la arrolladora victoria de su mujer, Cristina Fernández, en las elecciones presidenciales de noviembre de 2007. Lo que resulta más significativo es que los sucesos anteriores tienen lugar en un país que exhibe la tercera mayor economía de América Latina y su estructura social es moderna, precoz y adelantada (Barbeito y Goldberg, 2007).

Todos los eventos señalados tienen lugar en países sudamericanos, que, como se ha mencionado, han alcanzado etapas avanzadas en el proceso de transición, y en el gigantesco Brasil. Incluso el neoliberal Chile se encuentra reformando sus sistemas privatizados de previsión y educación (véase el capítulo 2). En México, el otro peso pesado de América Latina en el norte del continente, que da cuenta de un quinto del PIB regional ajustado por poder de compra, el PRD conducido por Andrés Manuel López Obrador estuvo a punto de ganar las últimas elecciones presidenciales. El PRD propone asimismo explícitamente

el reemplazo del modelo neoliberal por una moderna estrategia de desarrollo encabezada por el Estado.

En un escenario muy distinto, están teniendo lugar en Bolivia eventos de enorme alcance, y también se registran cambios en Nicaragua y otros países que todavía se encuentran en etapas tempranas o moderadas de transición socio-económica, así como en Venezuela y Ecuador, que se hallan en plena transición. En todos estos países han llegado al poder movimientos que cuestionan el modelo neoliberal de manera radical. Debe enfatizarse que aunque este grupo de países coincide con el anterior en la consigna de «cambiar el modelo (neoliberal)», el contenido y naturaleza de sus propuestas resulta del todo diferente de las del primer grupo, que está conformado por países relativamente más avanzados.

Tal vez no haya mejor manera de mostrar las grandes diferencias entre uno y otro caso que el mencionar que mientras los campesinos y pobres urbanos que hace muy poco han dejado de serlo constituyen un actor principal en el segundo grupo de países, éstos han sido reducidos a un número muy pequeño en el caso del grupo descrito anteriormente.

⁸ Con la característica asertividad argentina, el nuevo peronismo confrontó las Instituciones de Bretton Woods (IBW) y declaró el cese de pagos más masivo del que se tenga registro, exceptuando el de los propios EE UU posterior a la crisis de 1929, que probablemente fue mayor en términos reales; terminó pagando un tercio del valor par de sus bonos. Kirchner ha dado respuestas similarmente asertivas y explícitamente no ortodoxas respecto de casi todos los dogmas y políticas neoliberales. Ha restablecido el papel del Estado en todos los aspectos —sin considerar su firme actitud en lo que se refiere a materias de Derechos Humanos.

Las figuras descolantes y coloridas de los presidentes Chávez y Morales encabezan el segundo proceso, junto a los presidentes Correa y Ortega, elegidos recientemente. Todos ellos se identifican con la venerable figura del presidente cubano Fidel Castro, quien, pese a su avanzada edad y recientes problemas de salud, además de las tribulaciones propias del gobierno revolucionario cubano, mantiene un enorme prestigio entre las masas latinoamericanas, el respeto creciente de sus élites y ciertamente el de la mayoría de los líderes políticos actuales.

También en el Perú, un país en plena transición, tienen lugar acontecimientos de importancia que apuntan en la misma dirección descrita⁹. Movimientos similares pueden surgir en muchos otros países latinoamericanos todavía en etapas tempranas y moderadas, o en plena transición. Su raigambre popular e indígena, el cuestionamiento radical del neoliberalismo y la vivaz confrontación con los EE UU han capturado la imaginación y las simpatías de amplios sectores populares en América Latina, al igual que en otros continentes.

Las suyas no han sido palabras vanas, especialmente en los casos de Venezuela y Bolivia en los que, por ejemplo, han renegociado exitosamente con poderosas compañías extranjeras una distribución más justa de las inmensas rentas de sus

recursos naturales (gas y petróleo). Incluso el anterior gobierno de Ecuador se les unió en estas medidas, que han recuperado miles de millones de dólares en rentas anuales para sus legítimos propietarios, los ciudadanos de los países que poseen estas riquezas minerales y que tienen pleno derecho a disponer de las cuantiosas rentas asociadas a los mismos.

Al contrario, el gobierno chileno, que todavía se inclina a políticas neoliberales en estas materias, no ha sido capaz de negociar de un modo efectivo con un pequeño número de compañías, casi todas extranjeras, que hoy día explotan más de un 70% de las minas de cobre —el resto de la producción, así como la mitad de las reservas, está todavía en manos del gigante minero estatal CODELCO, heredado del período desarrollista—. Todas las riquezas minerales fueron nacionalizadas por el presidente Allende y mantenidas como propiedad pública «inalienable» incluso por la Constitución de 1980 de Pinochet, que rige todavía. Sin embargo, un resquicio legal introducido durante la dictadura y mantenido por los gobiernos democráticos ha permitido que las empresas privadas se apoderen de estos recursos y los exploten mediante arriendos a largo plazo, sin pagar royalties y ni siquiera los impuestos preceptivos a lo largo de más de una década. En 2006 y 2007 repatriaron utilidades anuales por alrededor de 25.000 millones de dólares, cifra

⁹ El reformista ex presidente Alan García fue reelecto gracias al apoyo de la derecha en una opción política de mal menor para «parar a Umaña», un militar rebelde identificado estrechamente con Chávez.

que equivale aproximadamente a dos tercios del presupuesto total del Estado chileno de ese mismo año, pero sólo tributaron unos 4.000 millones. Debido al generalizado descontento con esta situación, en 2004 se estableció un peque-

ño cobro de royalty que, sin embargo, resultó en una reducción de la tasa de impuesto efectiva a la que quedan sometidas las empresas que más eludieron impuestos durante la década pasada (UNRISD, 2005).

2. EL DERRUMBE DE UN MITO: LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS PRIVATIZADOS DE PREVISIÓN Y EDUCACIÓN EN CHILE

A mediados de 1995, millones de televidentes de CNN en español se quedaron atónitos. No era para menos. En un debate transmitido en directo a toda la región, los cuatro candidatos presidenciales chilenos coincidían en la necesidad de reformar profundamente el sistema de previsión. A lo largo de un cuarto de siglo, éste había sido proclamado por todo el mundo como un rotundo éxito que había imitar. No pocos países habían reformado los suyos propios siguiendo en parte este modelo. A principios de 2006, no bien transcurridos tres meses de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, e iniciado el proceso de reforma prometido, un millón de estudiantes secundarios se lanzaba a las calles y tomaba sus colegios —el movimiento se denominó «la marcha de los pingüinos», aludiendo al uniforme blanco y negro de los manifestantes— exigiendo hacer lo propio con el sistema educacional privatizado. Por otra parte, el año 2007 viene siendo testigo del resurgir en Chile de la actividad sindical, después de un profundo reflujo que se ha prolongado a lo largo de tres décadas.

¿Qué había fallado? Al cabo de más de dos décadas, la privatización de los servicios públicos sociales en Chile ha remitido sus beneficios a los mercados financieros, los ahorradores privados y una exigua minoría que posee altos ingresos, con no pocos problemas aun para estos últimos; además, han representado un elevado costo para el fisco. Por otra parte, la «focalización» de un reducido gasto público social en los in-

digentes ha permitido aliviar en algo su situación. Sin embargo, ésta continúa siendo «atroz» y los recursos no alcanzan sino para muy pocos, según la expresión de un ex ministro de Hacienda.

Mientras tanto, la mayoría de la población, incluyendo las grandes capas medias asalariadas emergentes, ha quedado sin protección y forzada a incrementar fuertemente sus pagos a la floreciente industria privada de servicios sociales. Al mismo tiempo, la indiscriminada apertura del país a la globalización hacía más precarios sus empleos e insegura su condición general (UNDP, 2002b).

En una perspectiva de más largo plazo, los procesos señalados parecen constituir manifestaciones de un momento complejo, en el cual buscan desenvolverse tensiones poderosas que cruzan diversos planos y atraviesan diferentes dimensiones. Por una parte, parece coincidir con un momento de inflexión en el modelo social y la estrategia general de desarrollo del país, en un contexto que trasciende al nivel regional. Tiene todas las trazas de constituir el trasfondo general del momento, y por lo tanto el criterio principal a considerar en el momento de determinar el curso a seguir. Por otra parte, en el plano político interno parecen estarse deshilvanando de forma definitiva los amarres institucionales y políticos vigentes durante el largo período de transición a la democracia. La elección de la presidenta Bachelet y los simultáneos desplazamientos que afectan a todas las fuerzas

políticas¹, así como el resurgimiento de la movilización social masiva y las consecuentes reformulaciones de la agenda pública, constituyen sus señales más significativas (French-Davis, Riesco *et al.*, 2007).

Otros pilares del modelo parecen mantenerse todavía incólumes, como la política macroeconómica y la estrategia de apertura indiscriminada al exterior subordinada a la estrategia de los EE UU. Sin embargo, se evidencian también grietas importantes mientras que actores y fuerzas muy poderosas internas y externas actúan en el trasfondo, impulsando cambios de rumbo (Cimoli *et al.*, 2005).

Los procesos de reforma de la previsión y educación se encuentran en pleno curso, y la actividad sindical continúa también en alza. Es posible que en torno a su evolución y desenlace se anuden todas las demás cuestiones de la coyuntura. Sin embargo, como ocurre casi siempre, lo más probable es que de la niebla del curso concreto de los acontecimientos surjan repentinamente otros temas con protagonismo decisivo. Algo se insinuó a este respecto durante los primeros meses de 2007, a raíz del profundo

descontento en la capital motivado por la implantación de un nuevo sistema de transporte público. El resultado de todo este proceso es aún incierto, pero su dirección parece bastante clara y se aleja inequívocamente de la estrategia neoliberal que ha predominado hasta el momento. La crisis que afecta a los sistemas privatizados de previsión y educación constituyen un buen ejemplo de lo señalado (French-Davis, Riesco *et al.*, 2007).

I. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Transcurrido más de un cuarto de siglo desde que la privatización de las pensiones fuera impuesta por la dictadura de Pinochet, la reforma del sistema impulsada por la presidenta Bachelet ha constatado que dos tercios de los afiliados quedaban fuera del sistema.

La pertenencia al sistema previsional privado es obligatoria para quienes accedieron al mercado laboral a partir de 1981, así como para buena parte de quienes lo conformaban en ese momento y que fueron inducidos a cambiarse.

¹ Desde el punto de vista político se insinúan asimismo realineamientos que parecen sugerentes. Por ejemplo, bajo el alero de la CUT se ha venido reconfigurando el amplio arco de fuerzas que logró terminar con la dictadura. Reunidas en el llamado Parlamento Social se agrupan todas las principales fuerzas políticas, a excepción de la derecha, así como las principales organizaciones sociales, en el arco progresista más amplio que se ha logrado desde los años ochenta. Sus objetivos explícitos incluyen profundas reformas en educación, previsión y legislación laboral, así como la modificación del sistema electoral binominal. Todos estos aspectos forman parte del modelo socioeconómico y político heredado de la dictadura, y se mantienen aún vigentes.

Sin embargo, de acuerdo con la estimación oficial (CAPRP, 2006), casi la mitad de los afiliados nunca van a acumular los fondos requeridos para financiar siquiera una pensión mínima, actualmente fijada en 150 dólares mensuales. La garantía estatal resultaba ineficaz, puesto que la mayor parte de quienes la requieren no cumplen con el requisito de haber cotizado veinte años. Previamente, la institución que gestiona las pensiones públicas había resuelto que más de dos tercios de los afiliados quedarán en esa situación, y que más de la mitad de ellos va a recibir pensiones inferiores a 20 dólares al mes (INP-CENDA, 2004), lo cual queda confirmado explícitamente por la reforma aprobada, que estima que el 60% de la población va a acceder a la nueva pensión pública básica. El Estado mantenía una red de protección mínima, consistente en una pensión no contributiva denominada asistencial, actualmente fijada en 80 dólares al mes. Para acceder a la misma, sin embargo, era necesario demostrar indigencia y aun así a veces había que esperar años para recibirla.

Por otra parte, quienes se jubilan actualmente por AFP perciben pensiones que por lo general son menos de la mitad de las percibidas por sus colegas² que lograron permanecer en el antiguo sistema de reparto. Todas las mujeres resultan especialmente perjudicadas. Incluso aquellas que han cotizado sin interrupciones y por el monto máximo obtienen la mitad de la pensión pública tope a la que habrían accedido con el sistema antiguo (CENDA, 2006)³. A igual fondo acumulado, sus pensiones de AFP resultan inferiores en un tercio o más a las de los varones, debido a que se jubilan cinco años antes y tienen mayor esperanza de vida (Presidencia de la República de Chile, 2008). En cambio, pueden resultar beneficiados con pensiones superiores a la pensión pública tope —actualmente fijada en aproximadamente 1.720 dólares mensuales para los civiles— los varones que han cotizado regularmente por el salario tope y adicionalmente han realizado un ahorro previsional voluntario en las AFP, que es compensado íntegramente por generosas franquicias

² Las diferencias indicadas se refieren a personas que tienen salarios e historias laborales similares. Por otra parte, los valores promedio de las jubilaciones por antigüedad pagadas por las AFP y el sistema antiguo presentan también diferencias importantes a favor de las primeras, que resultan alrededor de un 50% superiores (INP-CENDA, 2005b).

³ En las referencias mencionadas se muestra, por ejemplo, el caso de una doctora que se cambió a la AFP en 1981 y ha cotizado de modo constante, sin fallar un solo mes, y siempre por el tope. Al alcanzar la edad de jubilación legal de 60 años, el sistema privado le ofrece una pensión vitalicia de 423.000 pesos mensuales (aproximadamente 840 dólares), mientras que de haber permanecido en el sistema público habría obtenido la pensión tope, que actualmente es de 860.000 pesos (aproximadamente 1.720 dólares). Aun en el caso de descontarle la diferencia de cotizaciones entre ambos sistemas (el público descuenta un 18% y el privado un 13%), la pensión pública le hubiese representado 800.000 pesos (aproximadamente 1.600 dólares). Es decir, su daño previsional es del orden del 50%. Cabe destacar que no se trata de una empleada pública sino de una profesional que ha trabajado en el sector privado, y que, como se ha mencionado, no presenta lagunas previsionales.

tributarias. El costo para el fisco de estas últimas, sin embargo, es equivalente al doble del gasto en pensiones asistenciales y favorece a un número exiguu de los afiliados de altos ingresos (CENDA, 2006).

Es importante destacar cuáles son las causas de la insuficiencia de las pensiones. Por una parte, la mayoría de los afiliados presenta un período de cotizaciones bajísimo, ya que más de dos tercios cotizan menos de la mitad del tiempo requerido, y un quinto cotiza menos de una décima parte de este tiempo. Esto a su vez es un resultado necesario del mercado del trabajo. Como se ha descrito, éste se caracteriza por una constante rotación de las mismas personas entre empleos formales, informales y períodos de cesantía, y en el caso de las mujeres, con períodos de inactividad. Para estas últimas la situación es peor, ya que se jubilan antes y tienen una mayor esperanza de vida. También influyen los altos costos de administración que cobran las AFP.

Paralelamente, desde la privatización del sistema el Estado ha venido incurriendo en un enorme gasto previsional, cuyo promedio anual ha alcanzado un 5,5% del PIB y cerca de un 40% del gasto público social a lo largo de más de un cuarto de siglo. Poco menos de la mitad de dicho monto se destina a las pensiones del sistema antiguo, y poco menos de una cuarta parte a pensiones de las FFAA —el único sector que fue eximido de las pensiones privadas—. Poco me-

nos de otro cuarto se traspasa a las AFP en forma de bonos de reconocimiento y otros subsidios a quienes se cambiaron desde el antiguo sistema, mientras que el saldo se destina a pensiones asistenciales. Como resultado, el Estado otorga pensiones a un 75% de los adultos mayores —en Chile se consideran como tales a las mujeres mayores de 60 y a los hombres de más de 65—. Adicionalmente, mediante el bono de reconocimiento y la garantía de pensión mínima se ha financiado más de las dos terceras partes de las pensiones que pagan las AFP. Estas últimas alcanzan a otro 5% de los adultos mayores, pero especialmente a personas que se jubilaron anticipadamente (INP-CENDA, 2005). Es decir, actualmente el fisco financia prácticamente todas las pensiones. Sin embargo, cada año menos personas se pueden jubilar por el sistema público, al tiempo que un número creciente se ve obligado a depender del nuevo sistema a medida que avanza la transición al mismo.

Hasta 1981, las cotizaciones previsionales de los trabajadores activos alcanzaban para financiar las pensiones del sistema antiguo. Como ha demostrado un reciente estudio de la Universidad Católica encargado por las propias AFP (CENDA, 2006), ese año dejaban un excedente de alrededor de un tercio de las mismas. A medida que ha aumentado el número de asalariados ocupados y el salario promedio, el volumen total de las contribuciones ha venido creciendo desde 1990 a 2006 a un ritmo anual del

6,5%, que más que duplica la tasa de incremento del número de adultos mayores que alcanza el 3% en el mismo período. Es decir, la tan difundida «crisis» financiera del sistema antiguo no se verificaba por ningún lado. A partir de 1981, sin embargo, este flujo se ha destinado en su mayor parte a préstamos y aportes de capital, cuyos principales destinatarios han sido 12 grandes conglomerados privados en el país y 8 en el extranjero, en cuyas empresas se halla invertida más de la mitad del fondo de pensiones (Riesco, 2007).

Por otra parte, uno de cada tres pesos contribuidos al sistema ha ido a parar a las propias AFP y sus compañías de seguros coligadas⁴, que constituyen un oligopolio donde las tres mayores controlan más del 73% de los fondos y una sola más del 30% de los mismos (Riesco, 2007). De esta manera, la privatización del sistema previsional ha resultado en una gigantesca transferencia de recursos, desde los bolsillos de los trabajadores a estos conglomerados, que entre 1990 y 2006 alcanzó a más de un tercio del PIB de este último año. Mientras tanto, como se ha mencionado, las

pensiones de los afiliados resultan de todo insuficientes en la abrumadora mayoría de los casos, especialmente en el caso de las mujeres. Además, las pensiones se reducen por los elevados costos de administración y quedan sometidas a los vaivenes de los mercados financieros. La rentabilidad real promedio de los fondos supera el 10% anual desde 1982 hasta la fecha. Sin embargo, aproximadamente la mitad de la misma ha sido absorbida por las elevadas comisiones que cobran las AFP (Riesco, 2007). En el transcurso de la crisis global actual, los fondos de pensiones han sufrido fluctuaciones muy severas. En los primeros seis meses de la crisis las pérdidas han alcanzado un máximo de catorce mil millones de dólares, casi un 14% del fondo total al inicio de la misma (CENDA, 2008a).

El gobierno de la presidenta Bachelet ha reconocido la incapacidad del sistema privado para otorgar pensiones a la mayoría de menores ingresos y empleos más precarios. La reforma recientemente aprobada ha propuesto establecer una pensión pública básica, no contributiva, sin más requisito que el haber

⁴ Entre 1982 y 2006 los afiliados han aportado un total de 27,3 billones de pesos en cotizaciones obligatorias —cifra equivalente a más de la mitad del PIB de 2005— y 2,9 billones en otros aportes netos. Los pensionados por el sistema privado han percibido beneficios por 4,4 billones de las AFP, y adicionalmente 5,4 billones en pensiones vitalicias y otras pagadas por las compañías de seguros. Al mismo tiempo, sin embargo, el fisco ha aportado al sistema un total de 6,1 billones de pesos en bonos de reconocimiento y subsidios de pensiones mínimas, que equivalen a dos tercios de los beneficios pagados por el sistema privado. Las AFP y compañías de seguros se han embolsado en conjunto un saldo neto —es decir, comisiones y primas menos beneficios pagados— de 9,3 billones de pesos. Las comisiones devengadas por las AFP fueron de 4 billones de pesos. De las mismas, traspasaron 1,8 billones a las compañías de seguros por primas de invalidez y sobrevivencia y se quedaron con el resto. Sus utilidades fueron 1,3 billones, un tercio de las comisiones de administración (CENDA, 2007b).

cumplido 65 años. La nueva pensión solidaria cubrirá al 60% de los afiliados con menores ingresos. Garantiza el equivalente a la actual pensión mínima, y se superpone a la pensión otorgada por la AFP de forma decreciente hasta anularse cuando la suma de ambas supere los 520 dólares. Dicho beneficio otorgará mayor seguridad y protección a dos tercios de los afiliados, cuyas pensiones AFP quedarán por debajo de dicho monto (Presidencia de la República de Chile, 2008). Éste se puede financiar holgadamente manteniendo en el futuro el nivel actual de gasto previsional como proporción del PIB. Esto es posible puesto que las principales partidas del presupuesto previsional actual son las relacionadas con el cambio de sistema, que se van agotando progresivamente (INP-CENDA, 2005).

Por otra parte, el gobierno ha denunciado el elevado costo de administración del sistema y ha propuesto algunas medidas para reducirlo, que resultan manifiestamente insuficientes. La principal consiste en la creación de una AFP estatal, que no ha sido aprobada por el parlamento, en la que se discutirá el tema nuevamente a lo largo de 2008. Sin embargo, el proyecto referido no aborda el restablecimiento gradual del sistema de

reparto. Esto parece indispensable, por una parte, para reparar lo que se denomina el daño previsional, es decir, para igualar las pensiones de quienes se jubilan por AFP con las de los que todavía se jubilan por el antiguo sistema público. Por otra parte, para aminorar la inseguridad actual de las pensiones de AFP, que fluctúan bruscamente, siguiendo los vaivenes de las bolsas y las tasas de interés. Finalmente, para corregir la discriminación en contra de las mujeres (Riesco, 2007).

Ninguno de estos temas fue resuelto por las propuestas de la comisión ni por la ley aprobada⁵. De esta manera, la reforma en curso parece encaminada por ahora a asegurar las pensiones de los sectores de menores ingresos, y rebajar en algo los elevados costos que representan las AFP, pero deja todavía sin corregir la insuficiencia e inestabilidad de las pensiones de los sectores medios asalariados. Por otra parte, mientras el pago de las pensiones continúa recayendo principalmente sobre el Estado, ahora por tiempo (Brunner y Peña, 2007) indefinido, las cotizaciones previsionales siguen destinándose, casi por entero, a financiar inversiones de grandes conglomerados privados, con el consecuente impacto negativo sobre la distribución del ingreso.

⁵ Para mejorar las jubilaciones de las mujeres la comisión asesora propuso aumentar su edad de jubilación a los 65 años. Esto no resuelve el problema puesto que la expectativa de vida de las mujeres es mayor. La propuesta fue rechazada por la presidenta Bachelet y no fue incluida en la ley. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda impuso que la nueva pensión solidaria se entregue a partir de los 65 años, con lo cual aumentó, de hecho, la edad de jubilación a las mujeres de menores ingresos. Otras medidas aprobadas —como entregar subsidios de cotización por hijos— son del todo ineficaces porque no implican montos significativos.

II. LA REFORMA EDUCACIONAL

La crisis de la privatización del sistema educacional chileno ha provocado una sorpresa no menor a la del sistema de pensiones. Al igual que éste, había venido siendo promovido internacionalmente como un éxito, destacándose que había ampliado rápidamente la cobertura escolar hacia los sectores de menores ingresos. Muchas instituciones y también, en cierta medida, los propios gobiernos democráticos, algunos de cuyos especialistas asumieron el esquema privatizado con entusiasmo, se hicieron partícipes en dicha promoción (Brunner y Peña, 2007). A continuación, en cambio, se argumentará que la mayor parte de los notables avances en la materia se originan en el hecho de que a lo largo del siglo xx el Estado chileno logró construir un sistema educacional público de alcance nacional, que se había ampliado de manera extraordinaria a partir de mediados de los años sesenta y hasta 1973.

El origen de la crisis actual, en cambio, se atribuye principalmente al violento

desmantelamiento que la dictadura hizo de aquél, cuya magnitud no ha sido apreciada aún debidamente. Los importantes esfuerzos realizados a partir de 1990 para recuperar el sistema educacional quedaron constreñidos por un marco privatizador que se ha mantenido hasta hoy. Por lo mismo, no lograron evitar el continuado desmantelamiento del sistema público, a la vez que continuaron estimulando el desarrollo de la industria educacional privada creada paralelamente en base a subsidios fiscales y un desproporcionado aumento del gasto de las familias. Sin embargo, no se ha logrado ofrecer un servicio de calidad al alcance de todos (Presidencia de la República de Chile, 2007).

Los avances globales a lo largo de un siglo son, sin duda, impresionantes. El analfabetismo prácticamente se extinguió a principios de los años setenta, la cobertura del nivel básico ya en 1990 alcanzó una tasa neta del 90%, que equivale a tasa brutas superiores al 100%. En el caso de la educación media, la tasa neta en el 2006 es 70,9%, lo que equivale a una tasa bruta del 96,5% (MINE-

CUADRO 2.1. Cobertura educacional en algunos países latinoamericanos, 2003 (%)

Indicadores (cobertura bruta)	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Costa Rica	México	Nicaragua	Uruguay	Total
Preescolar....	62	48	68	50	61	81	32	61	68
Primaria	112	113	141	99	108	109	111	109	121
Secundaria ..	86	88	102	88	70	79	64	108	92
Terciaria	64	41	22	43	19	22	18	39	28

Fuente: www.worldbank.org (12 de febrero 2008).

DUC-Chile, 2007) y, a nivel terciario, en el 2003 se ha logrado una cobertura del 43% (Banco Mundial, 2002). Comparado con otros países de la región, Chile aparece en general relativamente bien posicionado en estos indicadores.

Sin embargo, se observa un fuerte contraste entre los resultados del período desarrollista y del Consenso de Washington. Lo que es más significativo, entre ambos aparece una discontinuidad muy marcada en el período posterior al golpe militar de 1973. En efecto, las cifras educacionales de matrícula y gasto por alumno, que venían mejorando aceleradamente hasta 1973, retroceden bruscamente en la década siguiente y aunque se recuperan a partir de 1990, lo hacen sólo parcialmente. De este modo, durante las tres décadas del Consenso de Washington, consideradas en su conjunto, el sistema educacional muestra un estancamiento y la matrícula total representa una proporción menor respec-

to a la población en su conjunto, con las graves consecuencias que hoy se han puesto de manifiesto. Además, la proporción de niños y jóvenes respecto a la población total se ha reducido. Esto ha permitido que la cobertura educacional aumente e incluso se complete en los niveles básico y medio. Sin embargo, la disminución del ritmo de incremento de las matrículas se ha traducido en un retraso relativo del país en el nivel terciario. En otras palabras, la consecuencia del estancamiento registrado es que Chile mantiene niveles mediocres de cobertura terciaria, muy por debajo del líder regional, Argentina, y a mucha distancia de países como Corea del Sur, que han logrado un 98% de cobertura en ese nivel.

Los establecimientos públicos han reducido fuertemente su participación en el sistema. Las estadísticas del Ministerio de Educación muestran que en 1990 la matrícula de niños y jóvenes en cole-

CUADRO 2.2. Chile, matrículas y población, 1925-2006

Años	Total Sistema Educa-cional	Superior	Media	Básica	Parvu-laria, Especial, Adultos	Pobla-ción total	Matrícula/ Pobra-ción (%)
1925	592.953	6.307	48.684	537.962		4.086.000	15
1950	907.703	10.793	86.680	810.230		6.082.000	15
1960	1.459.313	26.016	229.347	1.176.309	27.641	7.614.000	19
1974	3.039.210	143.966	455.517	2.332.659	107.068	10.189.000	30
1981	2.960.395	118.669	554.749	2.139.319	147.658	11.325.000	26
1990	3.281.342	245.408	719.819	1.991.178	324.937	13.099.513	25
2005	4.432.578	653.119	1.029.366	2.227.777	522.316	16.267.278	27

Fuentes: Riesco (2007) con datos de MINEDUC, PUC, INE.

gios públicos se había reducido en un tercio respecto a 1974, y tras experimentar una leve recuperación hasta 2001, vuelve a caer en los últimos años. Al mismo tiempo, su proporción ha venido disminuyendo constantemente, de modo que ahora atienden a menos de la mitad del total (48% en el 2005). En el caso de las universidades tradicionales agrupadas en el Consejo de Rectores la proporción asciende a poco más de la mitad del total (55% en 2005).

¿Cómo se explica este fenómeno? ¿Por qué se dismanteló de este modo un sistema educacional público de buena calidad que venía desarrollándose a un ritmo que le habría permitido al país proyectarse en la actualidad a niveles equivalentes a los «tigres» asiáticos? Quizás la historia pueda sugerir algunas pistas para responder esta interrogante crucial para entender la crisis actual. Junto al sistema público de salud, el de educación fue una de las herramientas más efectivas de intervención social por parte del Estado desarrollista. En el campo, por ejemplo, las escuelas públicas y el profesorado se identificaron con el movimiento de emancipación campesina de los años sesenta, que culminó en una radical reforma agraria. Por su parte, las universidades públicas jugaron un papel muy importante en la formulación conceptual del modelo desarrollista, y a partir de la reforma universitaria iniciada en el año 1968 eran consideradas con razón un bastión del movimiento que impulsaba los cambios sociales.

Ello explica en buena medida lo ocurrido durante los años que siguieron al golpe de Estado de 1973. Los militares intervinieron universidades y colegios, reemplazando muchas veces a sus rectores y directores por oficiales de las FF AA. Muchos de los mejores profesores fueron destituidos por razones políticas, y no pocos de ellos, así como miles de alumnos, fueron detenidos, exiliados e incluso asesinados. Se quemaron libros, se prohibieron asignaturas, se clausuraron departamentos y escuelas, y el Instituto Pedagógico fue expulsado de la Universidad de Chile. El gasto público en educación se redujo a la mitad y los salarios del magisterio a la cuarta parte. El sistema nacional de educación se despedazó, las universidades nacionales fueron diseccionadas en sedes regionales, mientras los colegios y liceos se asignaron a los respectivos municipios. Como resultado de todo ello, el número de alumnos matriculados en el conjunto del sistema educacional disminuyó durante la primera década posterior al golpe, y los colegios y liceos públicos perdieron una tercera parte de su alumnado durante la dictadura. En pocas palabras, el sistema de educación público chileno fue sometido a un nivel de destrucción que sólo se puede apreciar en países que han sufrido guerras civiles o invasiones.

Después de la recuperación de la democracia, la situación se revirtió en algún modo. Sin embargo, en lo fundamental se mantuvo constreñida en los marcos privatizadores de la denominada Ley

Orgánica Constitucional de Educación, LOCE, firmada por Pinochet la noche antes de dejar el poder, y que se mantiene vigente hasta hoy. El gasto público se recuperó parcialmente y lo mismo ocurrió con las remuneraciones del magisterio. El primero se multiplicó cuatro veces en términos reales, mientras que las segundas crecieron más de tres veces, a partir de sus deprimidos niveles de 1990. Sin embargo, aun así ni el uno ni las otras recuperan todavía los niveles que alcanzaron antes del golpe de Estado. El gasto público en educación medido como proporción del PIB alcanzó el 3,6% del PIB en 2005, lo que es la mitad del nivel alcanzado antes del golpe, y las remuneraciones del magisterio son todavía inferiores a las de entonces, expresadas en moneda de hoy. Dicha situación afecta especialmente a la educación superior, en la cual el gasto público por alumno es hoy la mitad que el alcanzado hace más de tres décadas, en moneda equivalente (Riesco, 2007).

El desmantelamiento del sistema público corrió parejo con el fuerte estímulo a la educación privada. A partir de 1981 se implantó un sistema de financiamiento mediante el cual el Estado entregaba una cantidad igual por alumno que asiste a clases, tanto a los colegios públicos como a los particulares subvencionados. La LOCE prohíbe expresamente al Estado entregar financiamiento adicional a los colegios públicos, para evitar una «competencia desleal» con los privados, para cuyos propietarios desde luego no vale igual restricción. Adicio-

nalmente, se permitió la creación de universidades privadas, dejándose la regulación de la calidad de la educación en todo el sistema casi por entero en manos del mercado.

Las distorsiones más evidentes que ha introducido la privatización de la educación en Chile se refieren a la proporción entre el sector público y el privado, por una parte, y al retroceso en el nivel superior, por otra, además de la mala calidad de la oferta educacional disponible para la mayoría. En efecto, mientras en Chile el Estado cubre hoy día menos de la mitad de la matrícula, y aproximadamente la mitad del gasto educacional total, en los países de la OCDE dichas cifras alcanzan el 81 y el 90%, respectivamente. Por otra parte, Chile destina hoy sólo el 14% del presupuesto educacional al nivel terciario, proporción similar a la que destinaba hace treinta años, mientras que los países de la OCDE destinan el 24% a este nivel, con varios de ellos superando el 30 y hasta el 40%.

El impacto de la privatización del sistema educacional sobre la inequidad ha sido considerable, puesto que los alumnos más pobres se han concentrado en los deteriorados colegios públicos, mientras las familias de clase media hacen grandes esfuerzos por contribuir al financiamiento de los colegios particulares subvencionados, a los que aportan de su bolsillo el equivalente a un tercio de la subvención, en promedio. Por otra parte, más de la mitad del gasto privado se concentra en los colegios particulares

no subvencionados, que atienden sólo a un 8% de los niños, que provienen de las familias más adineradas, y en las universidades, donde la cobertura en el quintil de mayores ingresos es superior al 70%, similar al promedio general de los países desarrollados, mientras no llega al 10% en los quintiles más pobres (Riesco, 2007; Presidencia de la República de Chile, 2007).

El debate acerca del alcance de la reforma educacional en marcha está en pleno curso; la presidenta conformó un consejo asesor de amplia representatividad que entregó su informe a fines de 2006⁶. Éste, prácticamente por unanimidad, constató la crisis, sugirió derogar la LOCE y propuso una serie de medidas para mejorar la calidad de la educación, principalmente para aumentar el financiamiento y la capacidad de supervisión

del Estado en el sector. Dichos consensos fueron recogidos en el proyecto de ley general de educación presentado por la presidenta a principios de 2007, y que actualmente discute el parlamento.

Menos acuerdo hubo, sin embargo, en cuanto al tema que acá se ha destacado como principal, es decir, la necesaria reconstrucción del sistema nacional de educación pública. Una propuesta al respecto que concita un amplio apoyo en las encuestas de opinión consiste en que el Estado se haga cargo nuevamente de la gestión docente en los colegios que financia, contratando para ello nuevamente al profesorado que trabaja en los mismos y reorganizando el sistema público a nivel nacional según las mejores prácticas internacionales al respecto. El tema se encuentra en plena discusión en estos momentos.

⁶ El autor formó parte de dicho consejo.

3. INNOVACIONES EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: ALCANCES Y LÍMITES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS A FAMILIAS POBRES

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs) se han constituido recientemente en ejes de las estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. En los últimos doce años abarcan a más de quince países, una trayectoria de inédita rapidez. Además, son sólidamente apoyados por las agencias multilaterales, que sistemáticamente los presentan como experiencias exitosas, modelos a ser considerados por otros países y regiones, lo que además viene ocurriendo en países de África y Asia (Draibe, 2006a, 2008).

Es cierto que estos programas constituyen una innovación importante en los sistemas de protección social latinoamericanos. Desde luego, por expresar una aparentemente fuerte preferencia por la transferencia monetaria (*cash benefit*) en una región que tradicionalmente ha optado por la oferta de servicios, aunque no exclusivamente. También por exigir contrapartidas por parte de los beneficiarios, concentradas en general en las premisas de frecuencia escolar y asistencia a los servicios regulares de salud de los miembros jóvenes de las familias.

Hay innovación también en la pretendida vinculación entre un programa asistencial altamente focalizado y los programas universales básicos como los de educación y salud: teóricamente, los PTCs pretenden fortalecerlos, a través del incentivo al acceso y su más intensa utilización por parte de grupos de la población que, de otra manera, tendrían

dificultades para ejercer sus derechos sociales básicos. En este aspecto, al menos en teoría, los PTCs estarían expresando un tipo particular de articulación entre programas focalizados y programas universales hasta ahora ausente del menú latinoamericano de programas sociales.

Los programas cuentan también con una sólida legitimidad y apoyos por parte de los beneficiarios y de buena parte de la opinión pública, además de presentar innegables ventajas operativas y bajos costos. Los gobiernos están interesados en los programas por las mismas razones, lo que tiende a conferirles aún más sostenibilidad en el tiempo.

Sin embargo, los resultados de los PTCs son extremadamente modestos en casi todas las dimensiones de sus objetivos, sean éstos la eliminación de la pobreza o los resultados en educación, salud y nutrición de los beneficiarios, como muestran las evaluaciones que comentamos en este estudio. Hay que considerar que éstos son programas muy porosos a la manipulación clientelista y, de hecho, en muchos casos, operan como notables máquinas de ganar elecciones, aun cuando han sido introducidos, en uno u otro país, mecanismos de «blindaje» del programa.

Pero entonces, y paradójicamente, los PTCs, al menos en América Latina, siguen una trayectoria, casi sin par, de éxito político-institucional, y sin embargo presentan, en la mejor de las hipótesis,

resultados modestos en términos de los objetivos pretendidos. Aun así, estos programas parecen estar siendo consolidados como pilar de las estrategias nacionales de enfrentamiento de la pobreza en la región.

¿Los PTCs han llegado para quedarse?
¿Constituyen instrumentos efectivos e innovadores de reducción de la pobreza y de la desigualdad? ¿Estarán inscritos de forma permanente en la nueva agenda social que emerge en América Latina?

Las preguntas no son triviales, ya que las cuestiones de pobreza y desigualdad interesan directamente a las dimensiones redistributivas inherentes a las nuevas estrategias de desarrollo que van a implementarse en la región.

Desde esta perspectiva, parece importante examinar los PTCs no solamente según ellos mismos, como además viene haciéndolo la ya abundante literatura, sino a través de las lentes de los sistemas más generales de políticas sociales. Respecto a esto, cabría interrogar a los PTCs en aspectos tales como los siguientes:

- ¿Qué lugar ocupan en los sistemas nacionales de protección social? ¿Están efectivamente integrados en el sistema de políticas sociales de cada país o mantienen un perfil y una dinámica propias, paralelos a ellos?

- ¿Operan como efectiva «puerta de entrada» a los programas sociales universales, o actúan de forma paralela y fragmentada, en relación a éstos?
- ¿Cómo se da, en los PTCs, la interacción entre el programa de ingreso y los programas universales de salud y educación, áreas en las que, en general, se definen las condicionalidades/contrapartidas?
- Los PTCs, ¿configuran efectivamente una red social de protección básica? ¿Hay *integralidad de las acciones, ventajas de sinergia* o los programas operan de modo aislado e independiente, cada cual según sus rutinas y procedimientos propios?
- ¿Qué efectos provocan en los sistemas nacionales de protección social? La *oferta de los servicios sociales básicos*, especialmente los de salud y educación, ¿ha sido estimulada e incentivada, directa e indirectamente, por los PTCs?

Inspirado por estas perspectivas más amplias, el examen de los PTCs aquí presentado se concentra en dos temas principales: las estrategias de enfrentamiento de la pobreza que corresponden a los programas y las formas concretas de la articulación entre los PTCs y el conjunto de las políticas sociales. Con este objetivo, además de presentar una caracterización general de los principales programas latinoamericanos, enfocamos con más detalles los casos de los PTCs de Brasil, Chile y México.

**I. LOS PTCs EN AMÉRICA LATINA:
CARACTERÍSTICAS GENERALES,
VARIACIONES NACIONALES**

Los PTCs han emergido en América Latina como iniciativas locales de las municipalidades, primero, pero rápidamente han ganado dimensión nacional, a través de programas de responsabilidad de los gobiernos centrales. Actualmente, actúan ya en quince países, como vemos en el cuadro 3.1.

Los PTCs latinoamericanos son típicamente programas del tipo *cash benefits*¹ y operan con condicionalidades, o sea, la entrega del beneficio tiene como contrapartida el cumplimiento, por parte de los miembros de la familia, de ciertos requisitos en las áreas de la educación (matrícula y frecuencia mínima a las clases), salud (asistencia regular a los servicios de salud) y, en ciertos casos, capacitación y busca de trabajo (como es el caso del programa argentino²).

CUADRO 3.1. América Latina: PTCs actuales por países y año de inicio

Países	Año de inicio	Programa
México	1996 ^a	Oportunidades (2001)
Brasil	1997 ^b	Bolsa Familia (2003)
Honduras	1999	Programa de Asignación Familiar – PRAF II
Nicaragua	2000	Red de Protección Social Mi Familia
Colombia	2001	Familias en Acción
Ecuador	2001	Bono Solidaridad - Bono de Desarrollo Solidario
Chile	2002	Puente/Chile Solidario
Jamaica	2002	Avance hacia la Educación y la Salud
Argentina	2002	Jefas y Jefes de Hogar
	2006	Familias para la Inclusión Social
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)
Uruguay	2005	Ingreso Solidario
Paraguay	2005	Tekoporã; Ñopytyvo (Chaco)
República Dominicana...	2005	Solidaridad
Perú	2005	Juntos
Panamá	2006	Red de Oportunidades

^a Inicio del Programa Progresá, transformado en Oportunidades en 2001; ^b Inicio del Programa Bolsa Escolar, transformado en Bolsa Familiar en 2003, juntamente con Bolsa Alimentación, Auxilio Gas y Carta Alimentación.

¹ O sea, auxilios monetarios asistenciales, sin contrapartida contributiva.

² El programa argentino es típicamente un programa de empleo destinado a personas desocupadas y tiene como contrapartida trabajo en proyectos comunitarios, matrícula en cursos de capacitación, además de asistencia a la escuela y a los servicios de salud de los hijos. En 2006 ha sido creado el programa Familias para la Inclusión Social, similar a los PTCs de la región.

Un diseño tal corresponde al doble objetivo de estos programas: el alivio inmediato de la pobreza (objetivo a corto plazo) y la reducción de la pobreza futura, a través del aumento del capital humano de los miembros más jóvenes de las familias, que ha de ser logrado mediante inversiones en nutrición, salud y educación (objetivo a largo plazo).

Entre las principales características de los programas latinoamericanos están las siguientes, apuntadas por la ya amplia literatura (Banco Mundial, 2003, 2006; Cohen y Franco, 2006; Davis, 2005; Villatoro, 2005; Draibe, 2006a, 2006b; Serrano, 2005; Rawlings y Rubio, 2003):

- Las transferencias operan como *subsidio a la demanda*³, con el objetivo

de cambiar los comportamientos individuales, estabilizar el consumo familiar e incentivar el acceso de los niños y adolescentes a los servicios sociales básicos.

- El programa tiene por foco la *familia* y no cada uno de sus miembros individualmente⁴, y la entrega del beneficio se hace preferencialmente a la mujer.
- Su clientela está constituida por familias en extrema pobreza, sobre todo familias con hijos en edad escolar.

La *focalización*⁵ estricta, la *intersectorialidad de las intervenciones*⁶, la *eficacia operacional*⁷ y la práctica de *evaluar los resultados* constituirían otras tantas características de los PTCs, sistemáticamente referidas por los analistas. Los programas de Brasil, México y Chile

³ En algunos programas, el incentivo a la demanda está acompañado también por incentivos a la oferta: en Honduras, los recursos son destinados a las escuelas y centros de salud participantes; en México, el presupuesto asigna recursos para atender a la demanda adicional de educación y salud; en El Salvador, el programa integra las estrategias de desarrollo rural, que incluyen inversiones en infraestructura de las escuelas, centros de salud y saneamiento; en Nicaragua, los profesores reciben una cantidad por alumno participante, la mitad de la cual se destina a material escolar, y cuando es necesario, son contratados proveedores privados para garantizar la oferta.

⁴ La familia es considerada tanto como unidad de la intervención como «parcela» co-responsable para la superación de la pobreza. En varios PTCs, la *estructura demográfica* y el *ciclo de vida familiar* (edad de los adultos y de los hijos, estimaciones de la carga familiar, etc.) son también criterios utilizados en la definición de los valores y contenidos de los beneficios, requisitos y programas complementarios.

⁵ La preocupación con la estricta focalización marca el discurso de los PTCs. Diferentes fuentes, criterios y metodologías tienden a apoyar la selección de las familias: informaciones de censos, focalización territorial de las familias pobres, línea de pobreza, índices sintéticos (de desarrollo humano, de necesidades básicas no satisfechas, de vulnerabilidad social, etc.), encuesta domiciliar para medición final de los recursos y de las necesidades, etcétera.

⁶ Referida a una especie de *red social mínima*, pretendidamente establecida por la simultaneidad de la estabilización del consumo mínimo de las familias (obtenida con los recursos del beneficio), y el acceso garantizado a la escuela y a los servicios de salud (condiciones del beneficio).

⁷ Los PTCs se apoyan cada vez más en modernas y eficientes tecnologías de información y comunicación, que facilitan las operaciones de catastro, monitoreo y también la transferencia de los recursos financieros: catastros únicos, actualizaciones on-line de informaciones, a través, por ejemplo, de *palms*, pagos a través del sistema bancario y tarjetas magnéticas, etcétera.

permiten el examen más detallado de los objetivos, diseños y modos de operación.

Bolsa Familia⁸, de Brasil, es el programa más importante de la región, y cubre actualmente a 11,2 millones de familias. Su población objetivo prioritario está constituida por dos grupos de familias, las clasificadas en *extrema pobreza* (ingreso mensual *per cápita* inferior a 28 dólares) y las *moderadamente pobres* (con hijos de hasta 15 años y un ingreso mensual *per cápita* entre 28 y 55 dólares). No existe un plazo máximo para la permanencia de la familia en el programa. Las condiciones que deben cumplir las familias son las siguientes: en educación, la asistencia escolar de los niños y adolescentes de 6 a 15 años a un mínimo del 85% de las clases de los nueve cursos de la enseñanza fundamental; en salud, el cumplimiento de la agenda de salud y nutrición de las mujeres embarazadas o lactantes, y de los niños menores de siete años (incluidas las acciones de seguimiento prenatal, vacunación, programas nutricionales, etcétera); y las acciones de educación alimentaria que se les ofrezcan.

El actual programa mexicano Oportunidades ha sido creado en 1996 bajo el nombre de Progresá. Atiende a 5 millones de familias urbanas y rurales en extrema pobreza, y está estructurado en los cinco componentes siguientes:

- *Componente Educativa*. Incentivos a través de becas escolares a todos los niños y jóvenes menores de 18 años matriculados en grados educativos comprendidos entre tercero de educación primaria y tercero del nivel secundario. Las transferencias monetarias en el nivel medio superior se entregan a los adolescentes y jóvenes de entre 14 y 21 años, durante los 10 meses del año escolar. Los valores entregados son crecientes según los grados escolares, y son más elevados para las mujeres.
- *Componente Salud*. Se entrega una transferencia monetaria para complementar los ingresos de los hogares, que se condiciona a la asistencia de todos los miembros de la familia a los centros de salud y a la participación de las titulares en charlas educativas.
- *Componente Alimentario*. Transferencia monetaria destinada a la compra de alimentos, y entrega de suplementos alimenticios para los niños y las madres lactantes o embarazadas.
- *Componente Patrimonial «Jóvenes con Oportunidades»*. Transferencia monetaria a una cuenta ahorro para jóvenes desde el tercer grado de secundaria, que la pueden utilizar si concluyen el nivel medio superior antes de los 22 años.
- *Componente Adultos Mayores*. Transferencia monetaria a los que asistan a los servicios de salud.

⁸ El Programa Bolsa Familia fue formado, en 2003, primer año del gobierno de Lula, por la fusión de cuatro programas de transferencias monetarias, tres de ellos heredados del gobierno de Fernando Henrique Cardoso —Bolsa Escola, Bolsa Alimentação y Auxílio Gás— y el programa Bolsa Alimentação, creado ese año (Draibe, 2006a, 2007).

Por su parte, el *Programa Puente / Chile Solidario*, iniciado en 2000, ha sido diseñado como un conjunto de incentivos monetarios y de servicios a domicilio de promoción y asistencia social (apoyo psicosocial), destinados a familias en extrema pobreza que, por diferentes razones, no lograban acceso y resultados satisfactorios en los programas focalizados desarrollados en Chile desde el período pinochetista⁹.

El sistema se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la pobreza como un problema multidimensional, que no se reduce a la mera falta de recursos monetarios, sino que también incluye un escaso capital humano y social y una alta vulnerabilidad ante los acontecimientos (Ruz y Palma, 2005).

Los requisitos del Programa Puente exceden en mucho a los de los programas congéneres de la región, abarcando el cumplimiento de 53 metas distribuidas en siete dimensiones del bienestar social¹⁰ (Raczynski, 2007).

El *Programa Chile Solidario*, del cual forma parte el *Programa Puente*, fue definido desde sus inicios como la puerta de entrada a un Sistema Nacional de Protección Social. Entre sus principios básicos están los siguientes: considerar la familia como unidad beneficiaria y de intervención; generar un sistema interconectado de prestaciones para los más pobres (basado en la figura de la «ventanilla única»); generar y adecuar una institucionalidad básica de la oferta de servicios y gestión operativa; contar con sistemas

⁹ Entre las causas diagnosticadas, están las siguientes: *falta de información, barreras personales, ausencia de redes sociales, escaso capital humano y capital social insuficiente* (Raczynski, 2007).

¹⁰ Los siete pilares y los correspondientes requisitos, definidos también como metas a ser cumplidas a lo largo de los 24 meses de duración del Programa Puente, son los siguientes: *identificación* (inscripción en el registro civil, Cédula de identidad, Ficha CAS vigente, situación militar al día, documento de antecedentes regularizado, inscripción en el registro nacional de discapacitados), *salud* (inscripción en salud primaria, control prenatal, vacuna, control de salud de los niños, control de métodos anticonceptivos, controles de salud de las personas mayores, control de enfermedades crónicas, rehabilitación, información en salud y autocuidados), *educación* (educación preescolar, cuidado infantil, asistencia escolar, beneficios de asiduidad escolar, niños de hasta 12 años que leen y escriben, inserción escolar de niños con discapacidades, adulto responsable por la educación, actitud positiva frente a la educación, adultos que leen y escriben), *dinámica familiar* (comunicación familiar, resolución de conflictos, normas claras de convivencia, distribución equitativa de las tareas domésticas, conocimiento de recursos comunitarios, cuidado de la violencia intrafamiliar, visita a los menores internos, apoyo para la rehabilitación de jóvenes privados de libertad), *habitabilidad* (situación habitacional clara, postulación a un programa habitacional, agua no contaminada, sistema de energía, sistema de eliminación de excrementos, casa vedada, camas equipadas para cada miembro de la familia, equipamiento para la alimentación, sistema de eliminación de basura, entorno de la habitación sin contaminación, subsidio de agua potable), *trabajo* (al menos un miembro adulto trabajando, frecuencia escolar de niños que trabajan, inscripción de los desempleados en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral) y *renta* (postulación al SUF, al auxilio familiar, al PASIS, alcanzar renta por arriba de la línea de indigencia, presupuesto doméstico organizado).

de información apoyados en bases de datos interrelacionados que faciliten el monitoreo del sistema. Las perspectivas de derecho social, fortalecimiento de la ciudadanía y consolidación del capital social básico de las familias están entre las orientaciones más generales del programa chileno (Raczynski, 2007).

Pero la mayor innovación del Programa Puente descansa sin duda en su fuerte componente psicosocial, que se imple-

menta a lo largo de 24 meses por técnicos especializados, a través de actividades de apoyo familiar y promoción social realizadas junto a las familias beneficiadas, constatando la realización de las metas programadas.

El cuadro 3.2 registra las principales características de los tres programas.

Las diferencias entre los tres programas son varias, siendo las principales las

CUADRO 3.2. *Oportunidades, Bolsa Familia y Puente/Chile Solidario: principales características de diseño*

Programas	Intervención nuclear	Componentes	Requisitos	Plazos de permanencia
Oportunidades (México)	Educación (Fundamental y Media) Salud Nutrición	Subsidios: Material escolar Distrib. alimentos Salud del Mayor, Patrimonio (joven)	Educ.: Matrícula, frecuencia y aprobación Agenda salud	3 años + 1 año (urbanas) 2 años (rurales)
Bolsa Familia (Brasil)	Educación (Fundamental) Salud	Subsidios: Básico (Familia pobre sin hijos) Variable (Familia pobre con hijos)	Educ.: Matrícula y frecuencia Agenda salud	Sin plazo
Puente/CHS (Chile)	Identidad Educación (Fundamental y Media) Salud Trabajo Ingreso Habitabilidad Dinámica Familiar	Subsidio familiar (Bonus) Apoyo psicosocial Subsid. monet. garantizados (SMG) Aceso prioritario a programas públicos	Cumplimiento de 53 metas (24 meses)	2 años (Puente) 3 años (egreso)

siguientes: la determinación del plazo de permanencia (presente en los casos de Chile y México y no en el brasileño), el alcance del incentivo escolar (en los casos mexicano y chileno, hasta la enseñanza media), las variaciones de valor de los be-

neficios (por género y grado educativo, en el caso mexicano; por composición familiar en el caso brasileño; por tiempo de permanencia en el programa, en el caso chileno) (Cohen y Franco, 2006; Draibe, 2006a, 2007; Raczynski, 2007).

CUADRO 3.3. *Oportunidades, Bolsa Familia y Puente/Chile Solidario: principales dimensiones*

Programa	N.º familias/benef.	Cobertura % fam. elegibles	Valor mensual del beneficio	Gasto % PIB
Oportunidades (México)	5 millones de familias 25 millones de beneficiarios	100% familias en pobreza alimentaria	10,5-20,9 dólares – Bolsa Ed. Primaria 30,5-39,1 dólares – Bolsa Ed. Secundaria 50,0-66,4 dólares – Bolsa Ed. Media Sup. Límite superior: 95 dólares (Educ. Básica); 162 dólares (Educ. Media)	5%
Bolsa Familia (Brasil)	11,2 millones de familias 40 millones de beneficiarios	100% familias indigentes	25 dólares (benef. básico) 7,5-22,5 dólares (benef. variable por número de hijos) Límite superior: 49 dólares Valor medio mensual: 36 dólares	0,4% (2006)
Puente/CHS (Chile)	225.000 familias	100% familias indigentes	Bono de protección mensual (2005): 19,21 dólares – 14,67 dólares (1º y 2º semestres) 10,67 dólares – 7,02 dólares (3º y 4º semestres) Valor medio mensual: 46 dólares	2%

El cuadro registra también otras diferencias significativas entre los programas. Si no hay gran diferencia en términos del porcentaje del PIB de cada país destinado al programa (variación de 0,2 a 0,5%), sí existe una gran variación en los valores de los beneficios, que varían entre 10-160 dólares.

II. PTCs: RESULTADOS MODESTOS Y DIFUSOS

Los PTCs han registrado resultados bastante heterogéneos y contradictorios. En general se muestran positivos y significativos en términos de mejora del consumo actual de las familias y de acceso a los servicios sociales fijados en los requisitos. Más bien tienden a ser poco concluyentes respecto de los principales objetivos de los programas, esto es, la efectiva reducción de la pobreza y el aumento del capital humano de las generaciones jóvenes. De todos modos, este tema es altamente controvertido, objeto de un continuo

debate entre defensores y críticos de los PTCs.

Un amplio conjunto de estudios e investigaciones de las evaluaciones permite identificar los resultados positivos de los PTCs (Fiszbein, 2006; Shady, 2006; Cohen y Franco, 2006; Banco Mundial, 2003, 2006; Palma y Urzúa, 2005; Villatoro, 2005; Serrano, 2005; Behrman, Parker y Todd, 2005; Rawlings y Rubio, 2003):

- Los programas están bien focalizados en las familias pobres.
- Las transferencias contribuyen a establecer un piso mínimo de consumo para las familias¹¹.
- Los efectos de los desincentivos al trabajo parecen ser mínimos.
- Los programas tienden a promover un aumento en la utilización de los servicios de salud (acceso, consultas)¹² y de educación (matrículas y frecuencia)¹³, y estos efectos son más amplios para aquellos grupos con mayores *gaps*, o sea, que presentan más bajas probabilidades de utilización¹⁴.

¹¹ Por ejemplo, el aumento del consumo fue del orden del 13% en Nicaragua y del 15% en Colombia (Shady, 2006). México y Honduras también registraron aumentos significativos, como se señala a continuación.

¹² Shady (2006), basándose en informaciones referentes a México, Nicaragua, Honduras, Colombia y Brasil, registra un aumento de la cobertura de algunos servicios de salud: por ejemplo, crecimiento del 23-33% en Colombia y del 20% en Honduras en el control del crecimiento de niños; aumento del 16-18% en la probabilidad de controles preventivos de adultos, en el caso de México. Sin embargo, no se verificó un aumento en las tasas de vacunación.

¹³ Los aumentos en las matrículas escolares entre los beneficiarios de los diferentes programas fueron los siguientes: en Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), cerca del 10%; en Brasil (Bolsa Familia Escola), cerca del 3%; en México, un 2,7% en general y un 11,1% en la zona rural; en Colombia, cerca del 2,1%; en Honduras, 3,3%; en Nicaragua, 17,7% (Shady, 2006).

¹⁴ Se registraron fuertes efectos positivos sobre las matrículas escolares en países con menores tasas de matrículas (por ejemplo, el impacto de los PTCs en las matrículas de la enseñanza primaria fue seis veces

En este sentido, los PTCs contribuyen a una reducción de la «desigualdad de oportunidades» (Shady, 2006).

- Hay evidencias de un aumento en las inversiones productivas de las familias ¹⁵.
- Los resultados de la reducción del trabajo infantil no son determinantes (Shady, 2006; Cohen y Franco, 2006; Cardoso y Portela, 2003).

En relación a los *objetivos finales*, los resultados de las evaluaciones de los PTCs son más heterogéneos, menos generalizables y, en algunos casos, claramente inefectivos. No por casualidad se concentran aquí las controversias más polarizadas sobre los programas.

Varios países registran efectos de los correspondientes PTCs en la *disminución de la intensidad de la pobreza en el corto plazo* (Bourguignon, Leite y Ferreira, 2002).

Los *indicadores de consumo* son difusos: hay programas como Bolsa Familia (Brasil) que no han producido variaciones significativas en el nivel de consumo agregado de las familias, mientras que Oportunidades (México) parece haber sido efectivo en este aspecto.

También la *reducción de la desigualdad* ha sido atribuida, en parte, a los PTCs, especialmente en países de renta media como Brasil y México. Obviamente, constatamos una reducción de la pobreza actual, sin indicaciones sobre la sustentabilidad de tal impacto en la ausencia del beneficio. Hay consenso sobre esto, pero también se reconoce que éste es un resultado de innegable importancia, mayor aún en países de renta media y media-alta, «...donde la desigualdad es generalmente elevada y la pobreza tiende a ser más sensible a la reducción del grado de desigualdad (para un mismo nivel de renta) que al crecimiento económico (manteniendo la desigualdad constante)» (Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007: 4) ¹⁶.

Es en la dimensión del *aumento del capital humano* donde los resultados de los PTCs se muestran muy poco efectivos o, en la mejor de las hipótesis, difusos. Shady (2006), resumiendo las evidencias encontradas por las evaluaciones hasta entonces disponibles, afirma al respecto:

- Son contradictorias las evidencias sobre impactos de mejora del estado nutricional de los niños ¹⁷.

mayor en Nicaragua que en Brasil o México) y en familias más pobres (Nicaragua, México, Honduras y Ecuador) (Shady, 2006).

¹⁵ En el caso de los beneficiarios de Oportunidades (México), se verificó una inversión en activos productivos (microempresas y producción agrícola) del orden de 25 centavos por cada peso recibido (Shady, 2006).

¹⁶ Solamente algunos programas han sido evaluados en estos aspectos. Por otro lado, se debe tener en cuenta que diferencias de diseño, cobertura y valores distribuidos están, naturalmente, entre los factores que explican las diferencias de los impactos de los PTCs sobre la pobreza y la desigualdad.

¹⁷ En Brasil y en Honduras, las evaluaciones hasta ahora disponibles no registraron una mejora nutricional. Ya en Colombia, por ejemplo, entre los beneficiarios, los niños de menos de 2 años de edad residentes

- Sólo un programa (Oportunidades) registró una reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad infantil.
- En educación, hay aumentos poco significativos en los años de escolaridad¹⁸; se sabe también que los PTCs no provocaron un mejor desempeño escolar en las pruebas estandarizadas.

Los irrisorios resultados educacionales llaman particularmente la atención. En una cuidadosa y extensa investigación, revisando los resultados de evaluaciones educacionales de nueve programas¹⁹, Reimers, DeShano de la Silva y Trevino (2006) demostraron que los PTCs:

- Promueven un aumento de las *tasas de matrícula* cuando éstas son muy bajas, en países y en grupos espe-

ciales de la población escolar. En países/grupos de cobertura educacional alta, los costos de las matrículas adicionales tornan el PTC en muy inefectivo²⁰.

- Tienden a promover un aumento de la *frecuencia escolar* especialmente en países o grupos que exhiben bajas tasas de la misma, siendo el resultado mínimo cuando las tasas medias ya son altas²¹.
- Producen modestos efectos positivos sobre las *tasas de deserción, repetición y promoción escolar*²².
- No producen efectos positivos en las diferencias en el aprendizaje *de los alumnos*²³.

Ahora bien, éstas son conclusiones y resultados que, en buena medida, desafían los supuestos de los PTCs, en

en ciudades eran 0,78 cm más altos que los pertenecientes a familias no beneficiarias, en tanto que en el área rural eran 0,75 cm más altos que los no beneficiarios. Aun en el área rural, los niños de 2 a 6 años eran 0,62 cm más altos que los no beneficiados. En relación al peso, los niños beneficiarios de entre 2 y 4 años pesaron 300 gramos más (área rural) y 500 (área urbana). En Nicaragua, la prevalencia de la desnutrición en niños de hasta 5 años cayó un 5,3% (De la Briere y Rawlings, 2006).

¹⁸ En el caso de México, los niños beneficiarios registraron cerca de 0,2 años más de escolaridad.

¹⁹ Correspondientes a los siguientes países: Bangladesh, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Malawi, México y Nicaragua.

²⁰ Ya que la transferencia está distribuida a muchas familias que habían enviado sus hijos a la escuela igual sin el beneficio. Un buen ejemplo de ineficiencia se verifica en el caso de Progreso/Oportunidades, que ha logrado promover un aumento de tan sólo el 1% en las matrículas de la enseñanza primaria, del 97% al 98%, esto es, «... 97 niños necesitan recibir pagos para inducir que tan sólo un niño adicional se matricule, a un costo de 9,7 dólares por año» (De Janvry y Sadoulet, 2003, citado por Reimers, DeShano de la Silva y Trevino, 2006).

²¹ Aumentos entre el 20 y el 30% fueron verificados en Bangladesh y en Nicaragua, en tanto que fueron registrados modestos o nulos efectos en México, Colombia y Honduras.

²² La tasa de progresión aumentó un 8,5% en Nicaragua; en Guatemala, el aumento de la tasa de promoción de los alumnos beneficiarios fue inexistente.

²³ En pruebas padronizadas, el 20% de los estudiantes que no recibían el beneficio del Progreso/Oportunidades alcanzaron mejores puntuaciones de desempeño, en tanto ninguno de los beneficiarios alcanzó una puntuación elevada.

particular el referido a la reducción intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano. El detalle de la información de los tres programas seleccionados (Brasil, México y Chile) confirma estos resultados.

Focalización

En general, los tres programas presentan razonables grados de focalización. Aun así, hay errores de inclusión importantes: entre los beneficiarios de Oportunidades, el 36% son familias no elegibles, y el 49% entre los beneficiarios de Bolsa Familia (Veras Soares, Ribas y Osório, 2007). En el caso chileno, el error de inclusión es bajo (Raczynski, 2007).

Impactos sobre la pobreza y la desigualdad

Los programas mexicano y brasileño registran impactos positivos de *disminución de la pobreza actual*. En el caso mexicano, el programa Oportunidades tiene una tasa de reducción de la incidencia de la pobreza de un 19%, en tanto que la de Bolsa Familia, en Brasil, se encuentra entre el 13 y el 15% (Barros, 2006; Soares, 2006; Veras Soares, Soares, Medeiros y Osório, 2006). En este país, Bolsa Familia habría reducido un 12% el nivel medio de pobreza, y un 19% la severidad de la pobreza (Veras Soares, Ribas y Osório, 2007).

Dos indicadores atestiguan esta mejora. De un lado, el *aumento del consumo* de las familias beneficiadas, que fue del orden del 20% en el programa Oportunidades (México). De otro, el *impacto de las transferencias en el ingreso familiar total de las familias beneficiadas*: las transferencias equivalen, en Brasil, al 45% del ingreso familiar medio de las familias beneficiadas; en Chile, al 26%.

También la *reducción de la desigualdad* es señalada entre los efectos positivos de algunos de los programas aquí examinados. Soares y Zepeda (2007), por ejemplo, examinando los impactos distributivos de los tres programas (Bolsa Familia – Brasil; Oportunidades – México y Chile Solidario – Chile), afirman que por efectos de estos programas, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini cayó 2,7 puntos en Brasil y en México, en tanto que en Chile ha bajado 0,1 puntos.

Estudios sobre el período 2001-2004 muestran que la reducción de 2,3 puntos del índice de Gini en Brasil se deben en un 78% a la desconcentración de los ingresos del trabajo y al aumento del salario mínimo, y en un 14% al programa Bolsa Familia (Vera Soares, Soares, Medeiros y Osório, 2006). Para el mismo período, Barros (2006a) estimó que un tercio de la reducción de la desigualdad (2001-2004) se explica por las transferencias monetarias, entre ellas el Programa Bolsa Familia y similares. Aisladamente, Bolsa Familia sería efectivo en un 27% de la reducción de la razón entre

el ingreso de los 20% más ricos y de los 20% más pobres (Barros, 2006a, 2006c). Para el período 1995-2004, Veras Soares, Soares, Sousa y Osório (2006) estimaron que el 21% de la bajada de cinco puntos del coeficiente Gini resulta de las transferencias de Bolsa Familia. Oportunidades presentó resultados similares, ya que es responsable del 21% de la bajada de cinco puntos del índice de Gini en México en el período 1996-2004 (Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007).

Acumulación de capital humano

Tal como ocurre en los PTCs en general, también en los programas aquí examinados los resultados de las inversiones en educación, salud y nutrición, incentivados por las transferencias, tienden a presentarse divididos: relativamente positivos en lo tocante al cumplimiento de los requisitos, pero modestos o nulos en relación a la esperada y efectiva *acumulación de capital humano*.

Resultados educacionales

Se verificó un aumento significativo en las *tasas de matrícula* tan sólo en los casos de alumnas de la zona rural, en México²⁴ (Cohen, 2007) y, en el caso chileno, de alumnos de educación infantil y adultos en programas de alfabetización (Raczynski, 2007).

Las evidencias disponibles no registraron impactos significativos en términos de *frecuencia, aprobación y progreso escolar*. En el caso brasileño, el aumento de la *frecuencia* en educación básica fue de apenas un 2%, aunque se muestre más alta en los grupos de renta más baja (Schwartzman, 2005). La última evaluación de impacto de Bolsa Familia (MDS, 2007) registró, en el caso de la *frecuencia escolar*, mayor asiduidad de los niños de familias beneficiarias que entre los no beneficiarios: entre los primeros, el absentismo escolar es menor en 3,6 puntos porcentuales que en los segundos. En el Nordeste, esta diferencia es mayor, llegando a 7,1 puntos porcentuales. Entre tanto, los niños de las familias beneficiadas por Bolsa Familia registran cuatro puntos porcentuales más en la probabilidad de repetir el curso (la serie).

En México hubo un aumento en las *tasas de aprobación escolar*, pero los niños beneficiados por Oportunidades tuvieron peores resultados en evaluaciones de desempeño (Veras Soares, Ribas y Osório, 2007; De la Briere y Rawlings, 2006). En el caso de Bolsa Familia no se verificaron diferencias significativas entre beneficiarios y no beneficiarios y, más aún, cuando fueron registradas, como en el caso de la Región Norte/Centro-Oeste y del alumnado femenino en Brasil, los resultados indicaron una menor aprobación de los beneficiarios de Bolsa Familia (MDS, 2007).

²⁴ En las zonas rurales, la matrícula aumentó un 41,5%, en tanto que en las zonas urbanas, el aumento fue del 13,3% en la educación primaria, y un 10,9% en la secundaria (Cohen, 2007).

En relación a la *tasa de deserción*, se verificó una reducción significativa solamente en el caso de las alumnas de la zona rural de México (18%) (Reimers, DeShano de la Silva y Trevino, 2006), mientras que en Brasil no se verificaron diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios en relación a este indicador.

En el caso brasileño se verificó una menor tasa de deserción sólo en familias en situación de pobreza (1,8 puntos de porcentaje menor); en el caso de las familias en extrema pobreza, fueron señaladas diferencias con significación estadística solamente en la Región Nordeste (3,0 pp) (MDS, 2007).

Resultados en salud

Los resultados en salud, además de no haber sido evaluados equitativamente en los tres países aquí considerados, son ambiguos, como ocurre en los PTCs en general (Glassmann, Gaarder y Todd, 2006).

Se verificaron *aumentos en la utilización de los servicios* en niveles desiguales en varios de los programas: en México se constató un aumento del 35% de las consultas médicas (2,7 consultas más por año), en tanto que en Chile no hubo un aumento significativo de la inscripción en centros de salud y en algunos servicios prestados en las áreas rurales (Raczynski, 2007).

Sólo se constató un *aumento de las tasas de vacunación* y de las *consultas regulares* en los centros de salud de México y Chile (área rural) (Veras Soares, Ribas y Osório, 2007).

En el caso de Oportunidades apenas hay informaciones sobre la efectividad del programa en el tema salud: reducción de la mortalidad y de la morbilidad infantil, y un descenso del 20% del número de días perdidos por permisos, entre las familias beneficiarias (Cohen, 2007).

Resultados nutricionales

Los resultados nutricionales también son poco concluyentes y, en el caso brasileño, son nulos e incluso negativos. Sin embargo, se constatan resultados positivos de alguna importancia en México²⁵.

Las características particulares del Programa Puente exigen algunas observaciones adicionales, principalmente en razón de la multidimensionalidad de las metas y el apoyo psicosocial dado a las familias beneficiarias. Sus resultados, en lo tocante a los requisitos, llaman la atención por los doblemente elevados niveles de logros de metas, tanto en la entrada de las familias en el programa como en la salida. De hecho, comparando los dos niveles, se verifican los

²⁵ Gracias a Oportunidades, los niños beneficiados de entre 24 y 71 meses tuvieron un crecimiento medio superior a los niños no beneficiados del orden de 0,67 centímetros.

siguientes aumentos alcanzados en cada uno de los siete pilares del programa: *Identificación*, de 80 hasta el 93,8%; *Salud*, de 81,7 hasta el 97,3%; *Educación*, de 88,6 al 96,6%; *Dinámica Familiar*, de 81,6 al 95,4%; *Habitabilidad*, de 73,8 al 92,5%; *Empleo*, de 73,8 al 92,5%; *Ingreso*, de 71,2 al 91,4% (Raczynski, 2007).

Entre los siete pilares, los aumentos variaron entre un 24 y un 50%, siendo más bajos en los pilares que presentaban de inicio un más alto grado de desempeño, como es el caso del pilar *educación*. Contrariamente, *habitabilidad* e *ingreso* son los dos pilares con menores porcentajes de mínimos cumplidos, tanto en la entrada como en la salida de los egresos del programa (Raczynski, 2007).

El balance de estos resultados no deja margen a dudas. Las informaciones presentadas muestran algunos resultados positivos, pero verifican también y de modo claro serias ineffectividades de los PTCs sobre todo en los aspectos más directamente relacionados con los objetivos de reducción de la pobreza, a largo plazo y de forma sostenida.

III. LOS PTCs Y LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA: CONTINUIDADES E INNOVACIONES

Los PTCs corresponden a una inflexión en las sucesivas estrategias contra la pobreza seguidas en la región desde los años ochenta. Una breve descripción de

las mismas posibilita localizar tanto las similitudes como las diferencias entre los nuevos programas y los que los antecedieron.

Los programas de estabilización y la ideología neoliberal trajeron consigo, desde el inicio, ciertas tesis acerca de la necesidad de proteger, en las primeras etapas de la estabilización, a los grupos más vulnerables, y de hacerlo de modo focalizado, a través de programas descentralizados y preferencialmente con la participación de organizaciones no gubernamentales. Pero tan sólo en la segunda mitad de los años ochenta, bajo los auspicios de las agencias multilaterales, se moldeó la que podríamos llamar la primera estrategia regional de lucha contra la pobreza, definida según el modelo *fondo social de emergencia red de protección social (safety net)*.

Los *fondos sociales de emergencia* fueron concebidos como mecanismos destinados a financiar pequeños proyectos según la demanda, en general administrados por la comunidad de actores locales. Entre las principales características estaban el principio del co-financiamiento por parte de los beneficiarios, la autonomía administrativa, la concentración de los recursos en áreas pobres, la orientación por criterios de eficiencia, los bajos costos y también las prácticas de transparencia y evaluación rutinaria de las acciones. Constituían también un instrumento importante para la captación de recursos no presupuestarios, nacionales o internacionales.

A su vez, las *redes de protección social* fueron diseñadas como conjuntos de programas focalizados destinados a la protección de los grupos más vulnerables en el plano de sus necesidades básicas y vitales. En general se componían de dos grupos de programas: *subsidios al consumo alimentario* (precios subsidiados, distribución de alimentos en especie, tales como cestas básicas y leche, *vouchers*, bonos-cupones de alimentación) y *programas de empleo mínimo*. En algunos casos, incluían también otras *transferencias monetarias directas* a las personas, con finalidades determinadas (auxilios) (Cohen y Franco, 2006).

Para muchos analistas, el modelo *fondo red social* significó una ruptura con las estrategias tradicionales de la asistencia social hasta entonces dominantes²⁶. Las novedades del modelo no radicarían en los propios programas, en absoluto inéditos en los tradicionales sistemas de políticas sociales, sino en la opción por una estrategia estructurada por cuatro vectores principales:

- La decidida *preferencia por los subsidios a la demanda*, con co-responsabilidad de los beneficiarios.
- La *focalización estricta* en los grupos pobres, obtenida por metodologías objetivas de medición.

- La opción por los beneficios asistenciales en dinero (*cash benefits*), algunos basados en la contrapartida de los beneficiarios.
- La oferta de un conjunto articulado y simultáneo de programas, la *red de protección social*, supuestamente destinados a proteger momentáneamente a los grupos pobres de los más serios riesgos sociales, en especial de los naturalmente agravados por las políticas de estabilización de los años ochenta.

En resumen, la protección de los grupos más vulnerables, la reducción de los riesgos sociales, la co-responsabilidad de los beneficiarios y el requisito de contrapartidas en determinados programas fueron los ingredientes constitutivos de esta estrategia de reducción de la pobreza (Jorgensen y Van Domelen, 2000).

Con la llegada de la radical reforma social chilena de inicio de los ochenta, el nuevo enfoque de lucha contra la pobreza, como era de esperar, se implementó heterogéneamente en la región. Es Bolivia quien registra, en 1986, la creación del primer Fondo Social de Emergencia, financiador y gestor de la red de programas de emergencia para los grupos pobres. Se inaugura ahí también el «modelo insulado», esto es, fondo y red

²⁶ Orientadas por la preferencia de subsidios a la oferta (de los servicios sociales públicos o privados) y por formas relativamente más generosas de focalización, obtenida en general por autodeclaración de renta; y caracterizadas aún por la fuerte fragmentación y discontinuidad de los programas, así como por los bajos grados de integración entre los programas asistenciales y entre éstos y los programas sociales en general.

inscritos en circuito propio y autónomo de la maquinaria pública, generalmente centralizado en el más alto nivel decisorio del país (Presidencia de la República), y operando a través de reglas excepcionales, casi siempre justificadas por la emergencia (Draibe, 1994).

Apoyada financieramente por el BID y el Banco Mundial, ahora bajo la denominación *Fondo de inversión social* y con énfasis en la generación de empleo, la iniciativa se multiplicó rápidamente por la región, estando presente una década después en más de 20 países (Siri, 2003)²⁷. Además de la experiencia boliviana, tuvo una gran repercusión la experiencia mexicana de Pronasol (1989-1994), tanto por los aspectos positivos como por los negativos.

Las ventajas, resultados y serias limitaciones del modelo fueron ya largamente registrados en la bibliografía al respecto. Ahora se reconoce que los fondos sociales constituyen una interesante tecnología social, y que además contribuyeron a introducir, en el área social, agilidad, patrones de gestión y eficiencia y el inicio de una cultura de evaluación, aspectos estos que fueron criticados por analistas y evaluadores: el paralelismo y la fragmentación institucional con que tienden

a operar, el hecho de que no se destinaron a sacar a las personas de la pobreza, a corto y medio plazo, la fragmentación de la acción a través de proyectos de pequeñas dimensiones y, más aún, su carácter no sustantivo y que fueran seleccionados muchas veces con inequidad. Las críticas más acentuadas fueron dirigidas sistemáticamente a la reducción de la lucha contra la pobreza, a la manipulación clientelista de los programas financiados por los fondos sociales (Cohen y Franco, 2006; Siri, 2003; Reddy, 1998; Draibe, 1994).

Desde la segunda mitad de los años noventa se han venido introduciendo cambios en esta estrategia debidos a la consolidación de la democracia en la región, la favorable coyuntura internacional y la mejora de la situación económica en casi todos los países latinoamericanos. En el campo de las políticas para la reducción de la pobreza, ganan proyección nuevos paradigmas, ya sea promovidos por la crítica de la visión reduccionista hasta entonces dominante, ya sea, en el plano cognitivo, por concepciones más amplias, multidimensionales y dinámicas de la pobreza, con especial atención a sus aspectos demográficos y de ciclo vital, esto es, a los factores que influyen en su reproducción (Draibe, 2004, 2005).

²⁷ Pueden ser citados los siguientes países y sus correspondientes fondos: Belice (SIF, 1997); Bolivia (FSE/FIS, 1987-1995); Chile (FOSIS, 1991-1995); Colombia (Red de Solidaridad Social); República Dominicana (PROCOMUNIDAD, 1995-1996); Ecuador (FISE, 1991-1995); El Salvador (FIS, 1990-1995); Guatemala (FIS/FONAPAZ, 1992-1996); Guyana (SIMPAP, 1990-1996); Haití (FAES, 1995-1996); Honduras (FHIS, 1991-1996); Jamaica (FIS, 1997); México (PRONASOL, 1989-1994); Nicaragua (FISE, 1991-1996); Panamá (FES, 1991-1995); Paraguay (PROPAIS, 1996); Perú (FONCODES, 1991-1996); Uruguay (PRIS/FAZ, 1991-1995) (Siri, 2003; Cohen y Franco, 2006).

Ejemplos de las nuevas tendencias pueden ser vistos tanto en el esfuerzo liderado por el sistema de las Naciones Unidas, que culminó con la definición de las Metas del Milenio, como en las estrategias del *manejo social del riesgo*²⁸ y de las *redes permanentes de seguridad social*, apoyadas por el Banco Mundial (Holzmann y Jorgensen, 2000 y 2003; Sojo, 2003 y 2004).

Los PTCs surgen en el punto de encuentro de estas nuevas tendencias, como muestra el examen más detallado de las concepciones y principios en los que se apoyan.

Los PTCs corresponden a una estrategia de lucha contra la pobreza sustentada en un doble pilar: *i*) la protección inmediata de la familia, a través de recursos que permitirían la estabilización del consumo doméstico en un estándar mínimo; *ii*) la superación de la pobreza futura, a través de la mayor

productividad de las jóvenes generaciones²⁹.

Muchos ven en esta combinación de objetivos una de las novedades de estos programas ya que, en lugar de la mera distribución de recursos y de la intervención *ad hoc* para mitigar la pobreza actual, buscarían romper el círculo vicioso de reproducción generacional de la pobreza, al promover, a través del incentivo monetario y de los requisitos, la inversión en el capital humano de las generaciones más jóvenes. De esta forma, estarían siendo preparadas para su inserción en el mercado laboral en el futuro, con un más alto grado de productividad y por lo tanto mejores salarios. O sea, verían aumentadas sus probabilidades de ser no-pobres en su madurez.

La *teoría del capital humano* no es ciertamente ni el único ni el exclusivo fundamento teórico en el que se apoyan los objetivos de los PTCs. Presente en la ar-

²⁸ Tal como fue difundida por el Banco Mundial, la perspectiva del Manejo Social del Riesgo (MSR) afirma la vulnerabilidad de las personas, familias y comunidades a diversos riesgos que los afectan negativamente, de modo imprevisible, contribuyendo a la profundización de la pobreza. La protección social adecuada para afrontar tales riesgos está menos en la distribución de una renta mínima que en un conjunto de intervenciones públicas destinadas a promover la mejora del manejo del riesgo por parte de las personas/familias, juntamente con el apoyo a los que se encuentran en extrema pobreza. El concepto descansa en una clasificación de las *áreas de la Protección Social* (intervención en el mercado de trabajo, seguridad social y redes de protección social), en tres *estrategias de abordaje del riesgo* (prevención, mitigación y superación de eventos negativos —shocks— en tres *niveles de formalidad del manejo del riesgo* (informal, de mercado y público) y en varios *actores* (personas, familias, comunidades, ONGs, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales). La información asimétrica y los distintos tipos de riesgo balizan los diagnósticos y las proposiciones de los instrumentos de manejo, con un doble objetivo: protección de la subsistencia básica y promoción de la disposición al riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000, 2003). Para una crítica a la estrategia de MSR, véase Sojo (2003, 2004).

²⁹ Es posible encontrar, entre varios programas, objetivos adicionales así como énfasis mayores o menores en los objetivos a corto y a largo plazo.

gumentación de gran parte de los programas de la región, el argumento del capital humano convive, y de forma no siempre armoniosa, con otros principios y orientaciones normativas, entre los que se destacan:

- El enfoque de los *derechos sociales*, denominados también derechos humanos, como derecho a una inserción/inclusión social más amplia, como derechos de la ciudadanía³⁰.
- La *concepción multidimensional de la pobreza*³¹.
- El abordaje del «*manejo social del riesgo*».
- El abordaje del *capital social*³² y los desarrollos teóricos de Amartya Sen referentes a la ampliación de las *capacidades básicas* y a la expansión de las *libertades y autonomía de las personas*, como se verifica en las premisas de los programas chileno y mexicano (Raczynski, 2007; Cohen y Villatoro, 2006).

Hay, obviamente, variaciones entre los países y programas, ya sea en el peso

que atribuyen a cada uno y al conjunto de estos enfoques, o en los grados de coherencia o de tensiones con que tales supuestos se expresan en los diseños y operaciones³³. Hay aún las consabidas distancias entre las bases normativas y teóricas y los planos de diseño y operabilidad de los programas. De todos modos, es posible reconocer en los PTCs al menos la aspiración a un enfoque más amplio e integrado tanto de la pobreza como de las formas de su reducción, enfoque que los distinguirían de las concepciones estrechas de la mera distribución *ad hoc* de dinero en situaciones de emergencia.

La definición de la *naturaleza y alcance del subsidio* es también indicativa de las concepciones más o menos integradas de los incentivos y resultados esperados de los PTCs. En efecto, aunque el incentivo a la demanda esté por definición siempre presente, el subsidio a la oferta —los recursos monetarios destinados a incentivar la mejora de los servicios sociales a los que se vinculan los requisitos— está presente en algunos de los

³⁰ Desde esta perspectiva, el recurso monetario y los requisitos son justificados como garantía de acceso a ciertos *mínimos sociales* de derecho universal, relativos a alimentación, nutrición, educación y salud básicas, habitabilidad, etc. Puente/Chile Solidario tal vez sea el programa que se presenta a sí mismo de modo más explícito y coherente.

³¹ Los requisitos o, como en el caso del Programa Puente chileno, las 53 metas, son entendidos menos como inversión en el futuro que como horizontes diversificados de lucha contra la pobreza, ya que ésta es multidimensional y no se restringe apenas a la carencia de ingresos.

³² Entendido como la trama de relaciones de interacción recíproca entre familias y comunidad, por lo tanto uno de los criterios de dimensionamiento del bienestar social.

³³ Recuérdese, por ejemplo, la tensa convivencia entre la lógica del derecho social y el establecimiento de plazos y requisitos.

PTCs de la región, como podemos observar en los casos de Honduras, Jamaica y Nicaragua³⁴ (Franco, 2006, 2007).

Además del subsidio monetario, algunos PTCs operan también en el *campo psico-social*, a través de actividades de promoción, apoyo y desarrollo social realizadas directamente con las familias, como sucede en el Programa Puente, en Chile. Más allá de una alternativa u oposición al subsidio monetario (Cohen y Franco, 2006), el trabajo social directamente con las familias expresaría el reconocimiento de que las situaciones de indigencia y pobreza envuelven, en un complejo entramado de difícil superación, aspectos materiales y también no materiales y psicológicos (Asesorías para el Desarrollo, 2002).

Finalmente, entre las características de concepción y diseño de los PTCs está también la participación social, presente de una u otra manera en casi todos los programas. Los más comunes son los consejos locales, con participación mixta de la comunidad y de autoridades, pero en algunos programas, como en Oportunidades, el colectivo de beneficiarios participa en acciones del propio programa, entre ellas, la selección de nuevos beneficiarios.

El cuadro 3.4 resume las principales características indicativas de los objetivos

supuestos y los principales conceptos orientadores de los PTCs, tanto los generales, comunes a casi todos los programas, como las variaciones nacionales adicionales.

La evolución teórica y normativa de los programas de transferencias refleja en buena medida los cambios en las sucesivas estrategias de lucha contra la pobreza dominantes en la región desde los años ochenta.

La bibliografía se refiere a los PTCs de primera, segunda y tercera generación, llamando la atención o valorizando un cierto perfeccionamiento de los mismos, a lo largo de su evolución reciente, sea en materia de concepción, sea especialmente en relación a los diseños y mecanismos operacionales que hubieran producido mejoras en materia de focalización, de articulación de políticas y, sobre todo, en efectividad.

Esto es, los PTCs resultarían de un proceso evolutivo de perfeccionamiento de los programas de lucha contra la pobreza, proceso a través del cual se superarían al menos dos concepciones anteriores, presentes en América Latina desde los programas de ajustes fiscales y reformas de los años ochenta:

- De un lado, la visión propia del radicalismo liberal o neoliberal, tendente a

³⁴ El incentivo a la oferta abarca tanto la suficiencia como la mejora de calidad de los servicios de educación y salud. Sin embargo, en ciertos casos, refleja también el reconocimiento de que el mero incentivo a la demanda es insuficiente para garantizar un buen desarrollo escolar o en salud, necesitando ser complementado con una mejora cuantitativa pero especialmente cualitativa de la oferta.

CUADRO 3.4. PTCs. Objetivos, fundamentos y principales conceptos: características generales y variaciones nacionales

Dimensiones	Características generales		Variaciones nacionales adicionales
Objetivos	Corto plazo: <i>alivio inmediato de la pobreza</i> Largo plazo: <i>acumulación de capital humano</i> (inversión)		Habilitar acceso al Sistema de Protección Social (Chile) Capacitación / Reinserción laboral (Chile)
Concepciones/ Fundamentos	Teoría del capital humano		Lógica del derecho social (Brasil, Chile) Enfoque de las capacidades (Chile, México)
Subsidio	Subsidio a la demanda		Subsidio a la demanda y a la oferta
	Subsidio monetario condicionado (Valor individualizado según condición)		Subsidio incondicional (Brasil – para familia sin hijos) Auxilio a personas mayores (Chile, México) Alimentación (México)
Beneficios	Subsidio monetario condicionado	Apoyo psico-social	Actividad de promoción social realizada junto a las familias (Chile)
Beneficiarios	Familia – unidad de ingreso/intervención beneficiarios (miembros no individualizados)		Individualización de las personas mayores (Chile, México) Individualización del joven (México)
Receptor	Mujer (jefa de hogar o no)		—
Participación social	Consejos locales		Colectivos de beneficiarios (Colombia, Nicaragua) Participación de beneficiarios en la selección/supervisión (México)

reducir la política contra la pobreza a la estrecha estrategia de protección temporal de los grupos pobres actuales, identificados tan sólo por medidas de pobreza de ingreso. En general se trataba de programas extremadamente focalizados y apoyados en tests de medios, prácticamente reducidos al subsidio monetario, aunque llamados y alardeados como insertos en «red social de emergencia» o «red de seguridad social» (sirve como ejemplo la estrategia neoliberal chilena con el régimen pinochetista).

- De otro lado, la primera ola de programas de transferencias condicionadas que, aunque apuntando a objetivos de reducción de la pobreza futura (a través del estímulo a la educación y salud de las generaciones más jóvenes), tienden a restringir la lucha contra la pobreza tan sólo al subsidio directo y a los requisitos en salud y educación.

Últimamente, la emergencia de lo que se ha acordado en llamar *programas de tercera generación* parecería ampliar las diferencias entre las estrategias. De hecho, superando las visiones estrechas pasadas, los PTCs de última generación, de los que el programa chileno podría ser tomado como parámetro, mantienen los objetivos a largo plazo relacionados con la inversión en capital humano. Pero adicionalmente, pretenden apoyarse en concepciones más amplias de derechos sociales, se orientan hacia una visión multidimensional de la pobreza y buscan maximizar las capacidades y el capital social de la población a

través del incentivo a las redes e interconexiones entre ésta y la comunidad.

Visiones amplias como éstas, si son efectivamente implementadas, sin duda contribuirán a un cambio en la posición relativa de los PTCs, tanto en relación al conjunto de los programas prioritarios para la reducción de la pobreza como en relación al sistema más general de protección social. Pero para que los PTCs pudieran evolucionar hacia esa armoniosa integración, al menos dos grandes desafíos deberían ser enfrentados: la efectiva articulación con los programas sociales universales, no focalizados, y el trabajo social directo con las familias. Comentamos en seguida estos dos aspectos, a partir de las experiencias de Brasil, Chile y México.

IV. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS, SISTEMA POLÍTICO Y PROTECCIÓN SOCIAL

La posición relativa ocupada por los PTCs, sea en el sistema político, sea en el sistema de protección social, constituye una medida importante de la capacidad efectiva de tales programas en promover la reducción de la pobreza y contribuir al aumento del bienestar.

PTCs: riesgos del asistencialismo clientelar

La inserción de los PTCs en el sistema político está en relación con el sesgo

asistencialista que puede ser imprimido en su conducción, y también con las manipulaciones clientelares y electorales a que pueden estar sometidos los programas. ¿Estarían los PTCs efectivamente «blindados» y protegidos contra el manejo arbitrario y clientelar por parte de los gobiernos y gobernantes? Los conceptos más amplios y actualizados de pobreza en que se basan, los mecanismos de participación social que involucran, el uso de tecnologías modernas para la selección e inscripción de las familias, el monitoreo y pago de los beneficios, todos estos innegables avances contribuirán a la reducción del margen de arbitrio en la implementación de los programas. Pero están lejos de eliminarle totalmente, como quiere hacer creer el discurso triunfalista con que estos programas suelen ser presentados.

Los programas de asistencia social no son necesaria y mecánicamente programas asistencialistas. Son transformados en asistencialismo cuando son administrados e implementados según la lógica del intercambio de favores, y no de políticas públicas basadas en el derecho social.

Lamentablemente, las investigaciones y evaluaciones de estos aspectos de los PTCs son escasas. Pero las observaciones de los analistas y principalmente las constantes denuncias de los medios no dejan margen a la duda sobre el uso con fines políticos de los PTCs que, como ya decíamos, constituyen máquinas poderosas de ganar elecciones. El crecimiento

acelerado del programa Bolsa Familia, en el año de elecciones presidenciales, muestra bien tal relación (Draibe, 2006a). Interesante es también observar el comportamiento político de la fuerte crítica al programa por parte de la oposición que, en seguida, lo adoptan en el juego electoral, evitando así el coste político de no incorporarlo a su programa de gobierno.

Si es verdad, como muchos sostienen, que los PTCs cumplen una función protectora indispensable en los sistemas de protección social, el desafío será siempre, entonces, el de fortalecer esta área para librarla de los riesgos del asistencialismo clientelar.

El lugar de los PTCs en los sistemas nacionales de protección social: intersectorialidad, sinergias y «puertas de entrada»

Dos críticas son sistemáticamente dirigidas hacia los PTCs: su aislamiento y distancia de los sistemas y de los mecanismos de la protección social en general, y los bajos grados de integración entre las políticas y las acciones, lo que bloquea los beneficios de la sinergia entre los programas de lucha contra la pobreza.

Inicialmente el modelo básico del PTC pudiera ser descrito como restringido al conjunto articulado de un programa de ingreso y exigencias de asistencia escolar y a los servicios de salud. Ahora

bien, una concepción multidimensional de la pobreza, como la pretendida por los programas más recientes, justificaría la presencia de una red social más amplia y diversificada, que teóricamente debería afectar a varias dimensiones de la carencia y de la destitución. En esta red el programa de transferencia ocuparía tan sólo un lugar, entre muchos otros programas. En esta concepción, se concibe el PTC no como sustitutivo de otros programas sociales, sino como la «puerta de entrada» al sistema general de protección social. En éste, sí ocuparía un lugar propio y determinado, pero de ningún modo el central y menos aún el único, en la estrategia de superación de la pobreza (Székely, 2001; Ferranti y Sedlacek, 2001).

Es un hecho que varios programas de la región siguen replicando el modelo básico (y restringido), pero ya se puede verificar también en muchos casos el intento de avanzar en dirección a la constitución de redes sociales más amplias, aun cuando sean diseñadas de manera no tan ambiciosa y compleja como el Programa Puente/Chile Solidario (Cohen y Franco, 2006). Sin embargo, las cuestiones de integración de políticas siguen desafiando los PTCs de la región, y seguramente están entre los factores responsables de gran parte de sus modestos o nulos resultados (Draibe, 2006a).

Ahora bien, dentro de la administración pública es sabido que la capacidad institucional y la efectividad de las interven-

ciones estatales dependen de algunas calidades de las políticas públicas, entre ellas la intersectorialidad y la complementariedad de las acciones emprendidas. Esto es válido sobre todo para las políticas sociales, dado el carácter transversal de la gran mayoría de los problemas que afrontan.

Sin embargo, es conocido que la acción coordinada e intersectorial de las intervenciones estatales, implementadas por redes tradicionales de servicios públicos, son de difícil viabilidad. Es por esto por lo que las estructuras administrativas y burocráticas estatales tienden a actuar de modo compartimentado, separado, estanco, obedeciendo a distintos estilos y lógicas organizacionales, reflejando también diferentes tradiciones y culturas burocráticas.

En el caso de determinados programas contra la pobreza, una dificultad de este tenor puede comprometer el programa con más gravedad aún. Dado el carácter multidimensional de la pobreza, los programas que pretenden su reducción exigen armazones complejos y bien dotados de complementariedad entre los diversos tipos de intervenciones necesarias. No hay modelos únicos que aseguren automáticamente la intersectorialidad y sinergia buscadas. Las variaciones entre países y programas son manifiestas, así como los resultados de los tipos de coordinación en los que se apoyan.

La intersectorialidad es la base de la concepción y el diseño de los Programas de

Transferencias Condicionadas³⁵. Interfaces, complementariedades y efectos sinérgicos de la interacción entre las políticas de salud, nutrición y educación constituirían condiciones necesarias para el logro de los objetivos pretendidos. En el límite, los PTCs constituirían un tipo de *política integral*, orientada por los principios de la *multidimensionalidad, de la focalización, del ciclo de vida, de la participación y de la centralidad en la familia* que tiende a expresarse en estructuras organizacionales articuladas, ágiles e inteligentes.

Las pesquisas y los análisis de varios PTCs han apuntado sistemáticamente a déficits de intersectorialidad, ya que

son promovidas en los diversos niveles de la implementación como formas de colaboración entre instituciones (Banco Mundial, 2003; Serrano, 2005; Raczynski y Serrano, 2004; Palma y Urzúa, 2005; Draibe, 2006a, 2006b). A pesar de las evaluaciones negativas, estos programas han buscado, de un modo u otro, atender al requisito de la integralidad a través de estructuras de articulación y cooperación interinstitucional deliberadamente creadas con esta finalidad. Lo que se puede verificar en las principales características organizacionales que los tipifican es la *centralización decisoria y gestión descentralizada*³⁶, *así como la presencia de unidades gestoras*³⁷ y *agentes locales del pro-*

³⁵ No hay un concepto único de intersectorialidad. Cohen y Franco (2006) enumeran al menos cuatro significados del concepto: el modo integrado de concebir la población objetivo simultáneamente como *productora* (empleo), *consumidora* (de bienes públicos) y *usaria* (de los servicios sociales públicos); la combinación de medidas a medio y largo plazo, además de las urgencias sociales; la articulación de acciones que afrontan las consecuencias pero también las causas de la pobreza; la búsqueda de sinergia entre sectores y programas sociales (Cohen y Franco, 2006: 33-34).

³⁶ Los PTCs nacieron casi todos bajo el signo de la fuerte centralización de los gobiernos centrales, coordinados y ejecutados en organismos desarrollados bajo las presidencias de las repúblicas (Colombia, Nicaragua, Honduras), o bajo la dirección del fondo social que financia el programa (Honduras, Nicaragua y, en cierta medida, Chile), o en el interior de un ministerio, casi siempre acompañados por algún mecanismo de interacción interministerial (Brasil, Chile, México). Algunos programas cuentan con estructuras intermediarias de coordinación y/o gestión, desarrolladas en los niveles estatales o regionales (México, Colombia, Chile). En el caso mexicano, estas estructuras estatales tienen perfiles técnicos, han sido implantadas en todos los estados y son consideradas por las autoridades de Oportunidades como espina dorsal del programa. Se pueden establecer colaboraciones con otros Estados, como es el caso de Brasil.

³⁷ Los PTCs necesitan por definición de alguna estructura descentralizada, que cumpla las funciones de selección, catastro, recatastro de beneficiarios, controles de los requisitos y otras. Pero varían las formas en que eso ocurre. Algunos programas, como los de Colombia, Chile y Brasil, se apoyan en una efectiva descentralización de la gestión, que se delega a las Prefecturas Municipales mediante convenios de colaboración. Otros crean sus propias unidades locales, como sucede con Oportunidades. Los programas de Honduras y Nicaragua se apoyan en un comité local, formado con personal de otros sectores sociales (salud, educación, etc.). Otros programas determinan la creación de consejos locales, casi siempre sin funciones de gestión (como es el caso de Bolsa Familia brasileño).

grama³⁸ y de mecanismos de participación social³⁹.

En el plano del discurso y, en algunos casos, de la legislación específica, los programas insisten en la importancia de la intersectorialidad por lo menos en las áreas de sus requisitos. Algunos programas cuentan, junto al centro decisorio, con organismos de coordinación interinstitucional de carácter horizontal, en los que participan representantes de las áreas de salud y educación conjuntamente con las autoridades del programa. Tales estructuras son, en general, de nivel interministerial y, en algunos casos —como Chile y México— también se constatan en los niveles regional y local. Se sabe entre tanto que es muy bajo el grado de efectividad intersectorial de organismos de este tipo; son importantes para la generación de consensos, pero en la mayoría de las veces son incapaces de traducirlos en efectiva integración, desde arriba hasta los niveles locales de prestación de los servicios, aparte de que muchas veces tienen que afrontar una «incompatibilidad» intersectorial (entre ministerios y sus prioridades, por ejemplo).

Las estructuras de naturaleza técnico-operacional parecen tener una mayor capacidad para hacer efectiva la intersectorialidad, tanto las unidades gestoras regionales (como en el caso de México) como, y sobre todo, las locales (como, por ejemplo, la del programa chileno). Si en este plano se realizan actividades de cooperación entre los prestadores de servicios sociales (educacionales, de salud, de asistencia social y otros), aumentan las oportunidades de mayor intersectorialidad.

Vale la pena examinar, respecto a esto, la experiencia chilena. Es verdad que aun en este caso, los analistas encuentran un déficit de intersectorialidades debido principalmente a las formas tradicionales de acción de cada área y de sus burocracias (Serrano, 2005). De todas maneras, en el programa Puente, la articulación institucional intersectorial moviliza todas las áreas sociales involucradas en las 53 metas y requisitos, y se organiza en los tres planos de la estructura administrativa del país, a través de Comités de Articulación (nacional y regional) y de la Red

³⁸ El chileno cuenta con agentes locales propios, como Apoyo Familiar, que cumple funciones gestoras exclusivas del programa.

³⁹ Los PTCs son heterogéneos en cuanto a la participación social (de la sociedad, de la comunidad y/o de los beneficiarios), variando desde su total ausencia (como es el caso del programa hondureño) hasta formas participativas de comités de beneficiarios en algunas actividades del programa. El programa colombiano se apoya en metodología participativa para las actividades de inclusión de beneficiarios, seguimiento, información y balances, a través de los *conversatorios municipales* (reuniones de trabajo), Comités Municipales de Madres y Asamblea de Madres Titulares. El programa brasileño establece la actuación de un Consejo Social en cada municipio, pudiendo ser exclusivo del programa o no (si existe el consejo ya). Tales estructuras colectivas en general cumplen funciones de supervisión, control y algunas veces de representación de los beneficiarios (Colombia, México). En algunos pocos casos participan de las actividades de selección/confirmación de beneficiarios, como ocurre en México y en Nicaragua.

Local de Intervención Familiar (municipal)⁴⁰.

Pero el eje articulador de esa metodología se localiza en el plano local, a través de la aproximación e incorporación de las familias beneficiarias a la red de servicios sociales públicos. Del lado de la oferta, las diferentes instituciones de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Justicia y otras acuerdan en brindar prioridad de acceso a esas familias, además de reforzar la oferta y la calidad de la red existente cuando se muestre insuficiente. Desde el lado de la demanda, los Apoyos Familiares y la UIF deben identificar la red existente y garantizar la inserción de las familias según sus necesidades específicas⁴¹. Esta estrategia de intervención objetiva busca ante todo superar el aislamiento social en que viven las personas en situación de indigencia, ofreciéndoles la información, los recursos y las oportunidades que vengan a atender sus necesidades (Draibe, 2006a).

El sistema es complejo, de ahí la natural opción por el formato de *red*, que «bus-

ca sinergias entre los niveles verticales y horizontales de la administración; también se decidió una estrategia de apoyo a los gobiernos locales, orientada a promover la sustitución de las lógicas sectoriales por una oferta territorial integrada y pertinente a las realidades locales» (Cohen y Villatoro, 2006: 199).

Otra característica nada trivial del sistema es la fuerte base legal en que se apoya, dotada de significativos grados de *enforcement*, lo que es vital para el adecuado funcionamiento del programa en todos los niveles de la estructura estatal⁴².

Es verdad que no se puede deducir de las virtudes del diseño que el programa Puente no enfrente dificultades y desafíos. Desde luego, la superación de las raíces de la indigencia constituye un proceso difícil, ya que extrapola los límites del programa Puente la posibilidad de resolver de modo más permanente las capacidades y condiciones de inserción laboral y de vivienda (Ruz y Palma, 2005; Raczynski, 2007)⁴³. El programa ha sido criticado aun en otros aspectos, ya sea en relación al carácter autoritario

⁴⁰ La *Unidad de Intervención Familiar* es responsable de la creación de la Red Local de Intervención Social, encargada de coordinar la oferta pública y privada disponible en el territorio, además de cumplir con las tareas iniciales de identificación y selección de las familias.

⁴¹ La acción de los Apoyos Familiares es decisiva para *llevar la red social local al beneficiario, apoyar y estimular psico-socialmente a la familia y operar como gestor y activador del proceso de obtención de mínimos sociales por parte de las familias* (Ruz y Palma, 2005).

⁴² Éste es también un aspecto notable en el sistema español de asistencia social, donde la fuerza de la ley es la que, en última instancia, garantiza la intersectorialidad o, al menos, el esfuerzo articulado de varios servicios públicos para el logro de objetivos comunes (Draibe, 2007a).

⁴³ No por casualidad, la actual administración chilena identificó, como metas de perfeccionamiento del Puente/Chile Solidario, la aceleración de la transición de un sistema basado en condiciones mínimas hacia un sistema fundado plenamente en la lógica de derechos.

e invasivo del trabajo social junto a las familias, ya sea por sus metas, consideradas restringidas para el nivel de desarrollo de la sociedad chilena. Sin embargo, los especialistas concuerdan en que el programa Puente ha logrado facilitar la entrada de las familias beneficiadas en el sistema de protección social chileno —su objetivo en última instancia (Raczynski, 2007).

V. OBSERVACIONES FINALES

En la última década, los PTCs han emergido en la región como una de las innovaciones importantes de la agenda social y particularmente de la estrategia de lucha contra la pobreza. Importa saber en qué medida y en qué condiciones podrá integrar, de forma permanente, la nueva agenda social que parece emerger en América Latina, bajo el signo de las nuevas estrategias de desarrollo y consolidación democrática. La situación paradójica de estos programas justifica la pregunta.

Los PTCs surgen y se implantan en América Latina cuando ya perdía fuerza y sentido la oposición universalismo *versus* focalización, que, hacia mediados de los años noventa, polarizara estérilmente el debate acerca de programas contra la pobreza. Y reflejan cambios más generales de paradigmas y matrices cognitivas que, desde los últimos diez años, vienen marcando el pensamiento sobre políticas sociales y programas de reducción de la pobreza, al

menos en su planificación. De un lado, la extensión de los derechos sociales, como fundamento de las *policies*, que acompañaban la reciente ola de democratización de América Latina. De otro, la evolución intelectual que había comenzado con estrechos y limitados conceptos de pobreza e inclusión social predominantes con el signo del neoliberalismo de los años ochenta, ha ido evolucionado hacia conceptos más amplios de solidaridad y cohesión social.

La misma evolución de los PTCs retrata este movimiento más general. Como hemos mencionado anteriormente, los programas más recientes, llamados de tercera generación, ya reflejan los nuevos valores y conceptos resituando el lugar y el papel de las transferencias en el sistema general de protección social cuando actúan bajo el concepto multidimensional de pobreza y cuando articulan incentivos monetarios a las actividades de apoyo y desarrollo social de las familias.

Sin embargo, como se ha visto a lo largo de este estudio, la positiva evolución conceptual y de diseño de los PTCs todavía no se ha expresado en sus resultados, que permanecen modestos o casi nulos.

Es verdad, como vimos, que las evidencias muestran efectos de mitigación de la pobreza y de reducción de la desigualdad en varios países. Y eso es de una importancia sin parangón en una región que es marcadamente desigual. No deja de ser notable el aumento y la estabili-

zación del nivel de consumo de los grupos en extrema pobreza, en países como Brasil y México, garantizando un amplio apoyo y legitimidad a sus PTCs.

Sin embargo, las informaciones disponibles muestran también que no sólo los bajos valores de las transferencias son incapaces de sacar de hecho a las familias de la situación de pobreza sino que los efectos sobre el ingreso son *ad hoc*, momentáneos. O sea, desde el punto de vista del ingreso, no se vislumbran «puertas de salida» que permitan a las familias salir de forma sostenida de la situación de dependencia.

Tampoco hay evidencias significativas de impactos a largo plazo, que podrían indicar una acumulación de capital humano para las poblaciones más jóvenes y por lo tanto la probabilidad de salir de la situación de pobreza en el futuro, gracias a su más elevada productividad —uno de los objetivos centrales de los PTCs.

Las evidencias muestran además que, en el campo de la educación y salud, los PTCs registran resultados positivos tan sólo en lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos, o sea, matrícula y asistencia a la escuela, y asistencia regular a los servicios de salud. Más aun, tales resultados apenas son significativos para los países y grupos de personas que previamente utilizaban escasamente estos servicios sociales básicos. En el caso de los que presentaban tasas altas de utilización, poco efecto tuvo el PTC. Con po-

cas excepciones, no se registraron impactos de mejora de la salud de la población, del nivel nutricional de los niños o del progreso y aprendizaje escolar.

Frente a esta situación, tal vez se pudiese afirmar que los PTCs son de hecho programas de alivio momentáneo de la pobreza, y no programas de los que se esperan impactos educacionales y en salud, como pretenden muchos de sus defensores y propagandistas.

Sin embargo, los datos permiten verificar alguna mejoría en las posibilidades de los PTCs, desde el punto de vista de su relación con los sistemas generales de protección social. El trabajo social realizado directamente con las familias parece ser el factor determinante para la consecución de estos resultados positivos. En resumen, los PTCs pueden facilitar a los grupos excluidos el acceso a los programas sociales básicos, resultado que depende, sin embargo, no solamente del programa de beneficio monetario, sino de la adecuada articulación e integración de políticas y programas que se organicen en su entorno.

La intersectorialidad, como comentamos anteriormente, es un supuesto de los PTCs, ya que entre las condiciones del beneficio están por lo menos dos acciones públicas básicas de acción simultánea, la educación y la atención a la salud. Pero más allá de las cuestiones de coordinación, es de la propia sinergia producida por la articulación de programas de distintos sectores de la que se

espera efectos positivos sobre la reducción de la pobreza actual y futura.

Desde otro punto de vista, la articulación inicial de varias acciones exigiría la constitución de una red social básica, que pudiera actuar como una efectiva «puerta de entrada» de los beneficiarios del sistema general de protección social. En este plano, la intersectorialidad adquiere significado pleno, es una condición de éxito del programa anti-pobreza.

Si los PTCs han venido para quedarse, entonces queda aún un largo camino de perfeccionamiento para que se integren, en su debido lugar y ámbito, en los sistemas generales de protección social. Y son, sin duda, las áreas de la intersectorialidad de las políticas, de un lado, y de la interacción entre el programa, los servicios y las familias, de otro, las dos dimensiones que más seriamente parecen desafiar los PTCs vigentes en la región.

4. NUEVOS ACTORES DEL DESARROLLO SOCIAL: COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y GOBIERNOS LOCALES (*)

Uno de los aspectos innovadores más destacados en la evolución reciente de la agenda social en América Latina se refiere a los nuevos roles nacionales e interregionales de los gobiernos subregionales en iniciativas en pro de la cohesión social, concentradas especialmente en el tema de la reducción de la pobreza.

A diferencia de otras regiones, América Latina no presenta por el momento ¹ identidades regionales fuertes, como se constata en la Unión Europea. Sin embargo, las casi dos décadas de esfuerzos de integración de MERCOSUR ya han derivado sin duda en reconocimiento e identidad, a pesar de las dificultades que enfrenta el proceso. Más novedoso, en términos de integración regional quizás, sea la emergente demanda de identidad y formas de cooperación por parte de las *poblaciones fronterizas* en varios puntos de la región.

Pero la mayor importancia, por su carácter inédito, cabe al gran protagonismo alcanzado por las ciudades en todos los campos, pero en especial en materia de promoción del desarrollo y de inicia-

tivas sociales. No se trata tan sólo del papel de las ciudades en programas sociales en contra de la pobreza. En general, las ciudades grandes, como São Paulo, Buenos Aires o Santiago de Chile, tradicionalmente han actuado en programas asistenciales y en intervenciones *ad hoc* en situaciones de emergencia social. La novedad a que nos referimos, si así se puede denominar, abarca dos fases de las actividades estatales urbanas, la mayor autonomía de los entes locales y la proyección internacional de las ciudades, transformadas en nuevos actores de la era global.

Obviamente los procesos de descentralización ocurridos en la región en las últimas décadas han creado las condiciones político-administrativas para una mayor autonomía de las ciudades y sus gobiernos, más aún en los países con estructura federativa como Brasil, Colombia o Argentina. Ciertamente también han contribuido otros procesos, entre ellos los de difusión internacional y especialmente las facilidades de interconexión brindadas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

(*) Los autores agradecen la inestimable colaboración de los entrevistados: Agustí Fernández de Losada i Passols y Neus Gómez Matarán, de la Dirección de Relaciones Internacionales de la Diputació de Barcelona; Paula Monteiro y Helena Monteiro de Oliveira, coordinadoras de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Prefectura Municipal de São Paulo; María del Carmen García y Carmina Aliquete, Directora y Coordinadora del Centro de Servicios Sociales «Retiro» del Ayuntamiento de Madrid; José María García Molina y Juan Carlos Corrales Guillén, Subdirectores de la Viceconsejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y miembros de las comisiones de reforma educacional y de previsión social de la Presidencia de la República de Chile.

¹ Este fenómeno probablemente va a tener relevancia en la medida en que se desarrollen y adquieran poder las poblaciones americanas originarias, que sí poseen identidades regionales y locales y en grado muy significativo.

Recientemente, además de iniciativas propiamente municipales, las ciudades están promoviendo su inserción en redes internacionales de cooperación, en las que participan con sus homólogas de otras regiones, colaborando sobre todo en proyectos de interés social.

El estudio que aquí se presenta examina la nueva agenda social latinoamericana desde la perspectiva de las iniciativas de cooperación internacional descentralizada entre ciudades latinoamericanas y sus *partners* de otras regiones, en especial la Unión Europea; también enumera las principales características de estas formas especiales de cooperación entre pueblos de las fronteras, de un lado, y de la experiencia pionera en integración regional del MERCOSUR.

Dos son los objetivos perseguidos en el trabajo. Por un lado, tratamos de inventariar los conceptos y principios que fundamentan estas modalidades de cooperación en el campo de la pobreza y de la cohesión social. De otro lado, examinamos algunas experiencias de cooperación e integración para poder identificar en ellas los principales beneficios y desafíos enfrentados.

I. NUEVAS ORIENTACIONES, NUEVAS INSTITUCIONALIDADES: LA BÚSQUEDA DE LA COHESIÓN SOCIAL POR MEDIO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA²

La actual estrategia de cooperación para el desarrollo entre América Latina y la Unión Europea descansa en la articulación entre una visión inclusiva de desarrollo social, a través del concepto de cohesión social, y una forma institucional innovadora de intercambio internacional, la cooperación descentralizada. Es interesante destacar que los dos términos de esta nueva ecuación —cohesión social y cooperación descentralizada— resultan de ricos y densos procesos de evolución conceptual, cuyos principales contenidos quisiéramos aquí destacar, aunque sea brevemente.

*El objeto de la cooperación:
de la pobreza
a la promoción
de la cohesión social*

Los conceptos y perspectivas que orientan las acciones de cooperación descentralizada son variados y heterogéneos, pero es innegable que, además de la

² Los temas de los apartados han sido desarrollados anteriormente en Draibe (2004 y 2005).

mayor centralidad, la colaboración para la lucha contra la pobreza a lo largo de los años noventa evolucionó positivamente según una estrategia de convergencia de los actores internacionales, reflejada ejemplarmente en la secuencia de foros e iniciativas que van desde la *Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social*, en 1995, a la institución de la *Década de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006)*, el *Foro de la Alianza Mundial de las Ciudades Contra la Pobreza (AMCCP)* y la declaración de las *Metas de Desarrollo del Milenio*, en 2000.

En el caso de la Unión Europea, responsable de aproximadamente el 50% de la cooperación internacional, muchos de sus programas e instrumentos de cooperación ya se orientaban hacia este tema. Desde el final de los años noventa, sus compromisos han sido reforzados, orientando su cooperación hacia el apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo, de reducción y erradicación de la pobreza. Ejemplo de ello fue el lanzamiento del *Poverty Reduction Stra-*

tegy Paper (PRSP) en 1999 y el *Compromiso de Lisboa* en 2000.

Importante, respecto a esto, es la evolución misma del concepto de pobreza, desde los años noventa en adelante, como ya hemos visto en el capítulo 3. De hecho, pocos conceptos han sufrido una evolución tan acentuada como el de pobreza. Desde una concepción estrecha y limitada de *pobreza de ingreso*, el concepto de pobreza ha avanzado hacia visiones más amplias y complejas que, además de considerar las múltiples e interrelacionadas dimensiones materiales y no materiales del fenómeno, tratan de abarcar también a los factores agravantes y los mecanismos de su reproducción.

Como se sabe, la pobreza fue tradicionalmente conceptualizada tan sólo por el *criterio de los ingresos*, cuyo nivel permitiría la también tradicional distinción entre *pobreza relativa* y *pobreza absoluta*³, conceptos que suponen o permiten otras definiciones, tales como la del nivel mínimo vital, canasta básica y líneas de pobreza⁴.

³ El concepto de *pobreza relativa* identifica como pobre al grupo de menor ingreso en una sociedad, esto es, al grupo que independientemente del valor de su renta media tiene ingresos inferiores a los otros grupos de la población. La perspectiva es, por lo tanto, *relativa*. Ya el concepto de *pobreza absoluta* se refiere a un determinado nivel mínimo de consumo, calificando como pobres a las personas cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir el conjunto de bienes y/o servicios definidos como indispensables para la vida. Nótese que en los dos conceptos hay elementos arbitrarios introducidos por el establecimiento de la que se convino en llamar *línea de pobreza*.

⁴ El criterio de ingestión calórica mínima, utilizado desde el siglo XIX y ampliamente diseminado hasta hace algunas décadas, definió el concepto de pobreza como la incapacidad de una persona para obtener la cantidad mínima necesaria de calorías diarias. Más recientemente, líneas de pobreza referidas a necesidades alimenticias han sido estimadas por organismos tales como la CEPAL o el BID, a partir de una canasta de alimentos básicos que teóricamente atenderían las necesidades nutricionales de la población, tomándose también en cuenta las variaciones de sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de

La definición de pobreza como insuficiencia de ingresos, en las dos concepciones de pobreza relativa y pobreza absoluta, aunque elaboradas a través de sofisticados índices compuestos, padecen de fuertes limitaciones y son criticadas por todos los que comparten concepciones más complejas y multidimensionales de la pobreza. Aun así, estos conceptos son útiles, constituyen buenos puntos de partida para el conocimiento de las situaciones de pobreza y, sobre todo, son indispensables en el caso de comparaciones internacionales. No se trata, por tanto, de abandonar o sustituir tales conceptos y medidas de pobreza, sino de ampliarlos y completarlos, tornándolos más sensibles a otras y múltiples dimensiones de la pobreza.

La naturaleza multidimensional de la pobreza

La pobreza no se define ni se agota solamente en la insuficiencia de ingresos. Entonces, ¿cómo definirla? Un buen punto de partida es oír a los pobres. En *Voices of the Poor* (Narayan *et al.*, 2000)

se resumen las percepciones y entendimientos de las poblaciones pobres acerca de su condición y de las instituciones con ella relacionadas, listando las diez dimensiones de privación y de vulnerabilidad, además de la baja renta y consumo, tal como fueron referidas por los entrevistados:

- Capacidades: carencias de información, educación, habilidades, confianza.
- Condiciones de vida y patrimonio: precarias, periódicas, inadecuadas.
- Vivienda: aislada, insegura, no cuidada, estigmatizada.
- Condiciones físicas personales (cuerpo): hambriento, cansado, enfermo, mala apariencia.
- Relaciones de género: desiguales y penosas.
- Relaciones sociales: discriminadoras y aisladoras.
- Seguridad: falta de protección y de tranquilidad con vistas al futuro.
- Comportamientos: indiferencia y abusos por parte de los más poderosos.
- Instituciones: excluyentes y sin poderío.

alimentos en el país y sus precios relativos. Además de las alimenticias, fueron consideradas otras necesidades, como hizo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los años setenta, introduciendo medidas de necesidades mínimas de vivienda (habitación y algunos equipamientos), de vestimenta y de acceso a los servicios públicos de educación básica, salud, agua potable, saneamiento y transporte (Towsend, 2005; Lavinás, 2002). Con algunas diferencias, nace de esta tradición el así denominado método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), frecuentemente utilizado en América Latina. El criterio pragmático del Banco Mundial está también muy extendido por la región, mide la pobreza absoluta de ingresos, considerando pobre a la persona que gana hasta dos dólares al día, y extremadamente pobre o indigente a quien gana hasta la mitad de este valor. El Comité de la Protección Social de la Comisión Europea utiliza el concepto de pobreza relativa, definido a través de indicadores de los principales aspectos de la pobreza monetaria, tales como sus niveles, persistencia, profundidad y evolución temporal, así como sus distribuciones por sexo, edad, tipo de agregado familiar y actividad (véase Comisión Europea, 2005).

- Organizaciones de los pobres: débiles y desconectadas (Narayan *et al.*, 2000: 248-249).

Desde el punto de vista de los pobres, la pobreza es mucho más que el nivel de ingreso; abarca aspectos materiales, pero también otros no materiales y psicológicos. Significa malas condiciones o mala calidad de vida, o más generalmente, la experiencia de la mala calidad de vida, la falta de autoestima, una «deprivación pronunciada del bienestar», el miedo al futuro (Narayan *et al.*, 2000; Banco Mundial, 2000; Chambers, 2005). De manera opuesta, en la visión de los pobres, el bienestar es «la tranquilidad mental, la salud, el pertenecer a la comunidad. Es la serenidad, la libertad de selección y acción. Es una ocupación viable y segura en cuanto a las fuentes de ingreso, y es alimento» (Narayan *et al.*, 2000).

De obligatorio registro son otras tres dimensiones de la pobreza, mencionadas por los pobres y ampliamente reconocidas por estudios recientes sobre la pobreza: la *desigualdad de género*, la *insuficiencia de capital social* y, juntamente con la *carencia de autonomía y poder*, la sistemática *pérdida de las oportunidades de desarrollo* por parte de los grupos pobres.

El *corte de género* permite examinar uno de los graves factores de reproducción y persistencia de la pobreza. Además del tema de la feminización de la pobreza, entendida como la creciente

proporción de familias pobres monoparentales con cabeza de familia femenina, las evidencias indican que, sometidas a las estructuras patriarcales de poder, las mujeres se encuentran en una situación de falta casi absoluta de poder, autonomía y derechos, incluso sobre su propio cuerpo y la reproducción (derechos reproductivos), siendo vulnerables a la violencia doméstica. Tal como muestran los datos publicados por Naciones Unidas, la discriminación de las mujeres estimula la pobreza y la persistencia de la discriminación no sólo es un grave problema de injusticia sino también un obstáculo fundamental para la reducción de la pobreza (UNFPA, 2005).

La pobreza es experimentada también como una debilidad e ineficacia de las estructuras de relaciones interpersonales y de las instituciones públicas y no gubernamentales, percibidas con desconfianza por los pobres. Esta *pobreza de capital social* quizás se compense, parcialmente, por la confianza que depositan los pobres en las redes y actores sociales locales, o en la valorización que hacen de los servicios públicos básicos que, éstos sí, «hacen diferencia» en sus condiciones de vida.

Pero tal vez la característica más evidente de la situación de pobreza, porque en cierto modo atraviesa transversalmente a las demás, es la *falta de autonomía y poder* de los pobres sobre sus propias condiciones de vida, o sobre las estructuras de decisión que los afectan. Carencia

cias de conocimientos, de capacidades, de libertad de opciones y de posibilidades de participación, el conjunto de estos «ingredientes» perversos de la pobreza son responsables, en última instancia, del hecho de que los grupos pobres sean sistemáticamente marginados del proceso y de las oportunidades abiertas por el crecimiento económico. Decisivo, en este proceso de ampliación del concepto de pobreza, es el reconocimiento de sus dimensiones no materiales, al lado de la identificación de las potencialidades y alternativas de acción⁵.

Ahora bien, además de reconocer la naturaleza multidimensional de la pobreza, es importante identificar también las conexiones y superposiciones internas de sus características. En otras palabras, las complejas situaciones de pobreza no parecen constituir la mera sumatoria de características individuales e independientes. Al contrario, se asemejan a una trama densa e intrincada de características interdependientes, que actúan y se refuerzan simultáneamente, interactuando con una fuerte carga de *siner-*

gias negativas (Chambers, 2005). Proyectadas para los lugares y territorios donde viven los pobres, aquellas interrelacionadas características parecen *proyectar una red de necesidades de la cual los pobres son prisioneros* (Narayan *et al.*, 2000; Chambers, 2005; Townsend, 2005). La multidimensionalidad de la pobreza proviene del hecho de que los factores determinantes no son aislados.

Naturalmente, definiciones tan amplias y complejas de pobreza exigen otros y más amplios conceptos que puedan expresarlas. El *abordaje de los derechos humanos* y los conceptos de *exclusión social, capacidades humanas y cohesión social* tuvieron por meta esta comprensión más amplia de la pobreza⁶.

La pobreza bajo el enfoque de los derechos

La vida democrática supone la práctica de los derechos humanos, supone la libertad y la dignidad humana como base

⁵ He aquí un párrafo representativo: «Se reconoce crecientemente la urgencia de incluir las dimensiones no materiales de la pobreza que suelen venir aparejadas a situaciones de carencias de ingreso e insatisfacción de necesidades básicas, tales como la identidad y pertenencia grupal, la confianza en las capacidades de emprender acciones, el hecho de tener opinión y poder expresarla, el hecho de tener expectativas, demandas, aspiraciones respecto de determinadas oportunidades o estándares de bienes y servicios a los que se tiene acceso, el anhelo de ser reconocido, respetado y tratado con consideración. En pocas palabras, no sólo ser víctima de los acontecimientos positivos y negativos de la vida, sino también visualizar alternativas de acción, poder elegir, actuar e influir sobre las decisiones colectivas. En términos de políticas de superación de la pobreza, es fundamental considerar aspectos socioculturales, tramas de relaciones sociales, de asociación, juicios, estados de ánimo y lógicas que orientan las conductas de los sectores pobres» (Asesorías para el Desarrollo, 2002: 12).

⁶ Es también el caso de conceptos como vulnerabilidad, inestabilidad e inseguridad, también bastante utilizados por la bibliografía.

de la convivencia social y política de los ciudadanos. Contemporáneamente, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, tal práctica de los derechos humanos se viene traduciendo a través de la definición e institucionalización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Políticas sociales concebidas bajo la perspectiva de los derechos corresponden exactamente a las aspiraciones de constitución de sociedades democráticas, participativas, que respetan y promueven los derechos de la ciudadanía. La efectividad, la protección y el desarrollo de los derechos sociales requieren, casi siempre, políticas proactivas del Estado.

Equidad e igualdad constituyen los otros dos principios de justicia social que sustentan la concepción de políticas sociales volcadas en el desarrollo humano. Diciéndolo de modo más claro: *políticas sociales fundadas en la perspectiva de los derechos y volcadas en el desarrollo humano se orientan para promover la igualdad entre las personas.*

Desde el punto de vista de la *equidad* —referida a patrones mínimos que se supone deben ser alcanzados por todos— las políticas se orientan para promover la *igualdad de oportunidades*, corrigiendo diferencias de medio, contexto o las producidas por el mercado. De esta naturaleza serían, en América Latina, los programas universales públicos de educación primaria y secundaria.

Desde el punto de vista de la *igualdad*, o sea, desde el punto de vista de las diferencias relativas entre los grupos sociales, las políticas sociales apuntan, sobre todo, a reducirlas. Políticas redistributivas, así como políticas enfocadas tales como programas de mínimos sociales, de inclusión, de transferencias monetarias, de renta mínima, etc., se refieren a ese principio.

¿Qué reflexiones podrían ser extraídas de esos principios desde la perspectiva de la cooperación descentralizada en materia de cohesión social y lucha contra la pobreza? Dos conclusiones parecen resumir bien los principios hasta ahora enunciados:

- La lucha contra la pobreza, en el entorno de las sociedades democráticas y de los Estados de bienestar social, se inscribe en el marco de los derechos sociales y humanos. Son ellos los que, en última instancia, confieren legitimidad, universalidad, sustento y eficacia a las acciones encaminadas hacia la supresión de la pobreza.
- El garante en última instancia de los derechos sociales es el Estado. Ésta es su función principal, y no es posible que sea sustituida por ningún otro actor o alianza. Más aun cuando se inscriben en la institucionalidad jurídico-legal del Estado, aquellos derechos pueden tornarse universales.

La política social, concebida como *desarrollo humano*, está basada en el enfoque contemporáneo del bienestar y

desarrollo social. Parte del supuesto de que el centro del desarrollo es el ser humano, por lo que el objetivo del desarrollo es la ampliación de las oportunidades de las personas. Hay otras premisas que se originan de este supuesto inicial.

Este enfoque del desarrollo humano se distancia de otros más estrechos que tienden a reducir el desarrollo al mero crecimiento económico, pero también difiere de los que consideran al ser humano como medio, instrumento o beneficiario pasivo de la producción de riqueza y bienestar. La perspectiva del *desarrollo humano* presupone el crecimiento económico, no se opone a él ni minimiza su importancia, considerándolo no un fin en sí mismo, sino un medio necesario, aunque no suficiente, para alcanzar el progreso de las personas y de las sociedades. También conceptualiza el desarrollo como un proceso formado por factores tanto económicos como demográficos, políticos, ambientales, sociales y culturales.

Pero es importante enfatizar, también, que esta concepción se diferencia de la justa aunque insuficiente noción de desarrollo como *atención de necesidades básicas* requeridas por los grupos desposeídos. Esta última concepción, estratégica para la atención de las urgencias sociales, acompañó siempre las visiones más asistenciales y no democráticas de los programas sociales, en especial los dirigidos a las poblaciones y colectividades pobres. Y tiende a focali-

zar solamente las omisiones y ausencias, y muy poco los recursos, las metas ya alcanzadas, las oportunidades y potencialidades de esos mismos grupos.

Exclusión social, capacidades humanas y cohesión social

La exclusión social puede ser entendida como «una acumulación de procesos confluentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, de la política y de la sociedad, van distanciando y “disminuyendo” a las personas, grupos, comunidades y territorios en relación a los centros de poder, a los recursos y a los valores dominantes» (Estivill, 2003). Elaborado hace casi tres décadas, el concepto de *exclusión social* comprendería por lo menos tres dimensiones esenciales del «malestar social»: la *económica* (a través del desempleo y el no acceso a activos como la tierra y/o el crédito); la *social* (pérdida de vínculos sociales, pérdida de la autoestima, etc.) y la *política* (privación parcial o total de los derechos humanos y políticos de sectores de la población, tales como las mujeres, las minorías étnicas o religiosas, los inmigrantes, etc.) (Bhalla y Lapeyre, 1997). O sea, el concepto de exclusión abarcaría a los múltiples factores y situaciones de la pobreza, trascendiendo la limitada identificación de esta última tan sólo con la mera insuficiencia de ingresos. Contribuiría, por lo tanto, a la comprensión de la complejidad de los procesos sociales contemporáneos, así como a estable-

cer nuevas propuestas de políticas sociales.

El aspecto positivo de esa evolución conceptual estaría en el reconocimiento de que el concepto de exclusión social reflejaría la creciente comprensión de la naturaleza multidimensional de la pobreza y de la importancia de observar una perspectiva más amplia en el tratamiento de la cuestión, capturando con más exactitud «la naturaleza de los mecanismos a través de los cuales las personas y los grupos son excluidos de participar de los cambios sociales, de las prácticas y de los derechos de la integración social» (Comisión Europea, 1992: 8). Éste fue el enfoque que orientó los trabajos de la Red 10 —Lucha contra la Pobreza Urbana— de URB-AL⁷ y del Consejo de Europa, en la mitad de la década de los noventa.

La fuerte diseminación y el uso extenso del concepto de exclusión hasta hoy día confirman su importancia y utilidad aunque no lo hayan librado de críticas.

Desde luego, la idea de exclusión es prácticamente inseparable de la de inclusión, pero este contrapunto no siempre es explicitado, lo que induciría a que no se tomen en cuenta ciertas formas y procesos de la inclusión de los «excluidos». Por otro lado, bajo el concepto de exclusión se tornan relativamente opacos los procesos o las dinámicas sociales que la producen. Finalmente, la visión negativa del concepto tendería a impedir la identificación de las potencialidades o de las capacidades de las personas, rotuladas tan sólo por sus aspectos negativos de ausencia, carencia, aislamiento, etcétera.

El *abordaje de las capacidades y del desarrollo humano* de Amartya Sen en cierta medida supera tales limitaciones, introduciendo la visión positiva de rescate de las posibilidades de desarrollo de los pobres a través de la expansión de sus libertades sustantivas. En Sen, el concepto de pobreza se define simultáneamente como restricción de libertades y derechos (*entitlements*), como priva-

⁷ Así se expresa en un documento de la Red 10: «Al contrario de la pobreza absoluta, que se sustenta en criterios objetivos, tales como falta de ingresos, falta de vivienda, falta de capital humano, la exclusión social implica considerar también aspectos subjetivos, que movilizan sentimientos de rechazo, pérdida de identidad, carencia de los lazos comunitarios y sociales, resultando en una retracción de las redes de sociabilidad, con quiebra de los mecanismos de solidaridad y reciprocidad. La exclusión aparece menos como un estado de carencia que como un curso, una trayectoria a lo largo de la cual se suman a la insuficiencia de ingresos y a la falta de recursos diversos, las desventajas acumuladas de forma casi constante, procesos de disociación ocasionados por rupturas, situaciones de desvalorización social, consecuencias de la pérdida de estatus social y de la reducción drástica de las oportunidades, y en la que las oportunidades de resocialización tienden a ser decrecientes. Sustituir el enfoque de la pobreza por el de la exclusión significa pasar de niveles de «carencia a un enfoque dinámico, acumulativo y multidimensional en el que se pretende aprender que transforma el riesgo decurrente de la vivencia de la inseguridad, inestabilidad y precariedad en un estado fatal, en el cual se cae, sin previsión, en ruptura con una condición social normal, llevando a la pérdida de visibilidad. El excluido no controla su devenir social» (URB-AL, Red 10, 2004).

ción de capacidades, de potencialidades y oportunidades. Más que insuficiencia de ingresos, la pobreza es *privación de las capacidades*, esto es, de las oportunidades de escoger a través de las cuales las personas puedan libre y autónomamente transformar los recursos y los ingresos en «funcionamientos», esto es, en «ser», «estar» y «hacer», desde los más elementales como estar bien nutrido, escapar a la debilidad y mortalidad prematura, etc., hasta realizaciones complejas y sofisticadas como tener autoestima, ser parte activa en la vida de la comunidad, etc. La efectividad de las capacidades se incluye en los sistemas de garantías y derechos imperantes en la sociedad en cuestión, y en la posición de las personas en esa sociedad.

El abordaje es también el del *desarrollo humano*, esto es, de las estrategias que apuntan a ampliar la capacidad de las personas para «funcionar» mejor, para vivir mejor, para expandirse. En la amplia perspectiva abierta y enriquecida por Sen y sus seguidores, el desarrollo humano es el proceso que va de la pobreza al bienestar, de la privación al florecimiento de las capacidades, y tiene como características centrales la participación, el bienestar humano y la libertad. Del mismo modo que la pobreza es entendida como multidimensional y heterogénea, el proceso de desarrollo humano es también multidimensional; promueve y catapulta, simultáneamente, diferentes tipos de capacidades que varían también según las diferencias materiales, éticas y culturales entre las

personas y los grupos, o sea, de acuerdo con diferencias de género, clases, raza, etnia, tendencias sexuales y otras. Es un proceso que implica a las personas en cuanto participantes del propio desarrollo, en cuanto agentes que demandan transparencia de los gobernantes y supervisan sus elecciones y decisiones. El énfasis es colocado, por tanto, en todos los aspectos que permitirían completar una falta o privación específica: el empleo, la vivienda, la salud y la educación, la información, pero también, y de modo más general, la participación en las decisiones, la seguridad en todas sus formas (desde la alimentación a la política), el pertenecer a una comunidad, el respeto a los derechos, etc. (Dubois *et al.*, 2005).

La perspectiva de las capacidades ya indicaba la importancia, para el proceso del desarrollo y superación de la pobreza, de la integración en la comunidad desde las redes sociales de parentesco y vecindad hasta los circuitos y dinámicas de la vida civil y política. En un campo intelectual distinto al de Sen, el concepto de *capital social* desenvuelve y disemina aún más tal concepción, especialmente a través de los estudios de Robert Putnam sobre comunidad, alistamiento y participación cívica (Putnam, 1973, 1993). Muy resumidamente, se puede decir que las capacidades y energías locales conforman el *capital social* de una comunidad dada: las relaciones y conexiones que los habitantes establecen entre sí, las relaciones de confianza y colaboración entre las perso-

nas, su capacidad de asociación y cooperación, las redes informales de solidaridad, protección y ayuda mutua, etcétera⁸.

De algún modo, la noción de *cohesión social* rescata y amplía esos conceptos y proposiciones sobre la trama y las dinámicas sociales en las que las personas están mal o bien enraizadas. Aunque fluido y de difícil definición, el concepto de *cohesión social* trae consigo las ideas de pertenencia a una misma comunidad, de valores compartidos; de discursos, emprendimientos y metas comunes, en fin, de un destino común. Desde el punto de vista de la pobreza, apunta a situaciones de ruptura del tejido social, de aislamiento y pasividad de los sujetos, de la no identidad y rechazo a las diferencias, de desconfianza y desencanto con las instituciones políticas, de pérdida de oportunidades derivadas de los escasos recursos y capacidades locales, etcétera.

Cohesión social supone la incorporación de los distintos estratos sociales en un «*destino común*, caracterizado por más igualdad de oportunidades, por el combate a la marginalidad y el ataque a situaciones de pobreza y al deterioro social» (CeSPI, 2001: 6). Contrariamente, la ausencia de una visión de «destino compartido» es un indicador de fragmentación social. Godínez (2007) cita

los cinco binomios tradicionalmente utilizados en la identificación de la cohesión social y de su ausencia: i) pertenencia/aislamiento; ii) inclusión/exclusión; iii) participación/pasividad; iv) reconocimiento/rechazo y v) legitimidad/ilegitimidad.

Propuesto como estrategia y meta de superación de la pobreza, como hoy lo hace la Unión Europea, el *refuerzo de la cohesión social* apela a la (re)construcción de las relaciones interpersonales basadas en la confianza, la tolerancia y el pluralismo; pretende estimular la inversión en fomentar la capacidad en las colectividades locales a través de la participación activa de las personas y el fortalecimiento de las organizaciones, redes y alianzas entre las instituciones públicas y privadas.

Son claras las nuevas posibilidades intelectuales abiertas por el concepto de cohesión social para la comprensión de la pobreza y de las estrategias para su superación. No se trata de eliminar los conceptos y abordajes anteriormente comentados, y sí de incorporarlos en un marco analítico más amplio que, por lo menos en principio, potenciaría sus virtudes cognitivas. En realidad, aunque oriundos de matrices teóricas distintas y enfatizando aspectos diversos de la realidad, los conceptos y perspectivas de

⁸ La idea básica de «capital social» es que la familia, los amigos y semejantes constituyen un importante patrimonio de la persona, que puede ayudarla en las crisis, proporcionarle seguridad y permitirle conseguir mayores conquistas materiales. Las comunidades dotadas de un rico stock de redes sociales y asociaciones cívicas parecen ser más fuertes para afrontar la pobreza y la vulnerabilidad (Woolcock, 2001).

análisis conforman un tratamiento relativamente integrado de la pobreza como desarrollo humano insuficiente, asentado en bajos niveles de cohesión social.

¿Cómo se inscribirían estos amplios entendimientos de la pobreza y de la importancia de la cohesión social dentro de la perspectiva de la cooperación para el desarrollo? La forma institucional que prevalece hoy de cooperación descentralizada responde positivamente a los requisitos teóricos referidos, al descansar en el gobierno local y en la participación ciudadana una parte central de las estrategias de cooperación.

Nuevas institucionalidades: la cooperación descentralizada y el nuevo protagonismo de las ciudades

Entre las diversas modalidades de la cooperación internacional al desarrollo, la cooperación descentralizada (CD) constituye una innovación relativamente reciente que privilegia la interacción entre actores locales —las colectividades, las ciudades, las regiones— territorialmente definidos, dotados de autonomía o reclamando serlo. Y tiende a privilegiar la *acción en red*, descansando en las autonomías locales y en la colaboración horizontal las virtudes de la cooperación.

Cuando se desea establecer lazos estrechos y duraderos de colaboración entre las ciudades es de esperar que, entre

sus resultados, además del refuerzo de las instituciones y de las capacidades existentes en las colectividades locales, se refuercen también —y, más que eso, se creen— instituciones de interrelación internacional, capaces de sostener de modo duradero la colaboración.

Es lo que muestra la experiencia internacional y el ya denso entramado de organizaciones y redes asociativas que actúan en la dirección de estas formas horizontales, transversales y birregionales de colaboración. Enmarcados en los límites de la experiencia latinoamericana, programas de ese tipo fueron o están siendo implementados por instancias tales como el BID, el Banco Mundial y especialmente la Unión Europea. Ejemplos de estas redes internacionales se encuentran en las siguientes organizaciones:

- *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (UCGL - www.cities.localgovernment.org, resultante de la fusión, en 2004, de la Unión Internacional de Autoridades Locales —IULA— <http://www.iula.org> y de la Federación Mundial de Ciudades Unidas —FMCU— <http://www.fmcu-uto.org>; cuenta con más de 1.000 ciudades de 95 países como miembros directos. La representación regional en América Latina está a cargo de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, FLACMA).
- *Cities Alliance*, <http://www.citiesalliance.org> (programa del Banco

Mundial cuyo objetivo es reducir en cien millones el número mundial de pobres para el año 2015).

- *Ciudades y Desarrollo*, <http://www.global.net>.
- *CIDEU*: integra los programas de cooperación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Se constituyó en Barcelona, en 1993, como una asociación de ciudades. Cuenta hoy con más de 50 miembros de países iberoamericanos, comprometidos con el esfuerzo de Planificación Estratégica Urbana para el desarrollo económico y social.
- *Platform for International Municipal Exchange* (PIMEX), <http://www.pimex.org>.
- *Red Mercociudades*, <http://www.mercociudades.org>.
- *Unión Iberoamericana de Municipalidades* (UIM), <http://www.cemci.org/uimprincipal.htm>.
- *Urb-AL*: Red de cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina en el período 1995-2007.

El entramado de la cooperación horizontal al desarrollo se percibe más denso cuando se considera que las redes entre ciudades y gobiernos locales están acompañadas, generalmente a través de estudios o monitoreos, de entidades asociativas tales como:

- Asociación Voluntaria para el Servicio Internacional (AVSI).

- Asociación Internacional de las Colectividades Locales, <http://www.coopdec.asso.fr/>.
- Red de Cooperación Eurolatinoamericana (RECAL), www.recalnet.org.
- Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI), www.cespi.it.
- Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK), www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/paindex.html.
- Cooperación Internacional y Calidad para un Co-desarrollo Solidario, www.arrakis.es/~ocsp.

La estrategia de la cooperación descentralizada y la acción en red

La cooperación descentralizada (CD) se constituye en un notable *proceso de construcción institucional*, una vez que supone la conjugación de esfuerzos para la confrontación de aspectos de interés común en un universo heterogéneo de experiencias, por parte de los asociados (Fernández, 2004; Romero, 2004; Draibe, 2004).

En cierto sentido, construir la agenda social de la CD significa *construir la unidad en la diversidad*; abarca *esfuerzos de armonización, conjugación, coordinación, pero también el reconocimiento y el respeto a las diferencias y peculiaridades* de los miembros-socios regionales y locales.

Esto es así porque las colectividades locales que se articulan en las redes de la cooperación tienden a diferir de manera

notable entre sí en los planos organizacionales, en los recursos y capacidades institucionales, en las tradiciones burocrático-administrativas, además de las prioridades programáticas y orientaciones político-partidarias de sus gobiernos.

El establecimiento de objetivos comunes no pretende ni puede cancelar tal diversidad. Al contrario, se trata de articular acciones e intervenciones programáticas en unidades territoriales diversas y desiguales, según objetivos repartidos, identificados y aceptados de común acuerdo. Este proceso sin duda requiere instituciones y procedimientos capaces de *conciliar y equilibrar los objetivos de unidad y el principio de la diversidad*.

Muchas serán las formas institucionales de integración que variarán naturalmente según las peculiaridades de los programas y acciones. Respecto al principio de la diversidad, es posible que, establecidos y consensualmente aceptados los objetivos, metas y plazos de un programa dado, cada unidad federada opere con sus propios métodos e instituciones.

En los términos que vienen siendo analizados en este trabajo, los programas de cooperación descentralizada volcados en la reducción de la pobreza son, por definición, integrados y territoriales. Y ganarán consistencia y eficiencia en la medida en que sean reducidos los modos sectorializados y fragmentados con que generalmente se implementan, y que sean eliminadas las más irracio-

nales formas de superposiciones y derroches.

La *integración*, la *coordinación institucional* y la *territorialización* constituyen criterios indisociables de la CD o, mejor aún, constituyen los principales mecanismos sobre los que reposan la consistencia y el sustento de sus políticas y programas.

Nótese que no hay un modelo único de integración de políticas, ni la integración se reduce a una mera cuestión burocrática y administrativa, de conjunción de programas tradicionales bajo órganos nuevos. Expresando la complejidad organizacional e institucional del espacio local, este esfuerzo de racionalización de políticas tiende a abarcar, simultáneamente, las siguientes modalidades de articulación:

- Integración/coordinación entre los aliados y las instituciones gubernamentales locales y regionales, a fin de maximizar las oportunidades y eliminar conflictos.
- Integración/coordinación en el territorio o en sus subdivisiones.
- Coordinación intersectorial, esto es, entre políticas sectoriales cuyos impactos se interconectan, bajo el criterio de un público objetivo o un territorio dado.
- Coordinación intrasectorial, entre diferentes órganos y actores de un mismo sistema de políticas.
- Coordinación con el sector privado, en general y especialmente los pres-

tadores de servicios de interés público.

- Coordinación y alianzas con organizaciones sociales, comunidades y otros actores, intentando articular la demanda pública y establecer mecanismos participativos y de controles sociales.

Se debe considerar aún que una agenda de esa naturaleza, además de apoyarse en los mecanismos de la articulación, de la negociación y de la complementariedad entre los actores cruciales, tenderá a alimentarse en las capacidades y dinámicas locales, en la autonomía y en el creciente protagonismo de las ciudades.

Por eso mismo, las *redes horizontales de cooperación y colaboración entre colectividades locales* se proyectan como una alternativa institucional para la edificación de la agenda social de la ciudad. Organizada en una *base territorial definida*, articulando los actores cruciales, estatales y no estatales e integrándose en la dinámica del crecimiento local, la acción en redes conforma una estructura multicéntrica bastante favorable a políticas metropolitanas integradas.

En efecto, la articulación en redes territorialmente definidas expresa, en última instancia, el reconocimiento de la incompleta y necesaria complementariedad entre servicios y actores sociales de los distintos municipios, así como el entendimiento de que la acción pública es más eficiente cuando está sólidamente conectada con el conjunto de sujetos,

organizaciones y servicios de las ciudades o de conjuntos de ciudades. Responde también al deseo de sustituir programas fragmentados por programas integrados y multisectoriales. Y, sobre todo, se viabiliza al permitir la articulación entre socios dotados de autonomía, como son los entes municipales.

Son muchos los retos enfrentados. Como ya afirmamos, por definición la CD supone el establecimiento de mecanismos de *cooperación y colaboración* entre ciudades, o entre ciudades y regiones de países distintos. Ahora bien, tales relaciones no se dan en vacíos institucionales, sino que se inscriben en las peculiares estructuras jurídico-políticas de los países originarios, casi siempre muy diferentes entre sí. Apenas a título de ejemplo, piénsese en los incontables problemas enfrentados cuando se articulan en la cooperación, un municipio de un Estado unitario europeo, regido por reglas de cooperación relativamente simples, tanto nacionales como comunitarias, y una municipalidad de un país de estructura federalista como Brasil, que aunque se caracterice por una acentuada autonomía municipal, posee también una regulación federal fuerte y centralista en materia de colaboración internacional, y por tradiciones más competitivas que cooperativas en materia de políticas sociales, cuando se consideran los tres niveles de gobierno.

Es verdad que, contemporáneamente, muchos factores tienden a favorecer la articulación y la construcción de formas

cooperativas en el campo de la política pública, destacándose, entre ellos: los nuevos entendimientos sobre el papel del Estado y los modos públicos de acción que tienden a reforzar las alianzas y la acción en redes; la activación de la sociedad civil y su creciente involucramiento en los programas sociales públicos bajo diferentes formas asociativas, entre ellas las ONGs; el redescubrimiento de lo «local» como centro de dinamismo propio y base para arreglos productivos especiales, y otros. Es cierto también que la implantación de formas eficaces de CD se hace sobre bases sustentables y eficientes desde siempre que respondan innovadoramente a los desafíos, experimentando nuevas modalidades de cooperación, articulación y participación, explorando con provecho estas ventanas de oportunidades (Godínez, 2007).

Se suman a estos desafíos aquellos otros usualmente involucrados en la cuestión de la pobreza. En este caso, pone en relación colectividades locales que experimentan y viven la pobreza según contenidos muy diferenciados. Por otro, pone en relación una gran multiplicidad de actores, públicos y privados, insertos en estructuras gubernamentales frecuentemente muy diferentes. Orientada hacia programas de reducción de la pobreza, acostumbra a estar referida a una amplia y heterogénea gama de acciones, desde las típicas acciones de gobierno hasta las innovadoras y complejas acciones de gobernanza de las ciudades y regiones.

La acción en redes, al actuar en una base territorial definida, al articular los actores cruciales, estatales y no estatales, y al enraizarse en la dinámica del crecimiento local, sin duda parece haber abierto un muy positivo frente de acción social, rompiendo con muchos de los tradicionales límites institucionales. La cooperación descentralizada, cuando es implantada en red, también puede beneficiarse de las ventajas y posibilidades abiertas por esta forma de articulación, como prueban varias experiencias referidas en este estudio, entre ellas las redes del Programa URB-AL.

La propia ruptura con la concepción tradicional de Estado en esa nueva estructura multicéntrica constituye un proceso relativamente complejo para ser implantado, por varias razones, hasta de orden cultural, dificultad que se manifiesta a ambos lados de la balanza. La fuerte concepción vertical del Estado-centro muchas veces inhibe las articulaciones y el establecimiento de consensos entre los socios. En ese plano, la acción didáctica de la propia participación en red, acentuada aun por el refuerzo intelectual diseminado por la coordinación, tiende a contribuir a la minimización del problema.

El nuevo protagonismo de las colectividades locales y la movilización para el desarrollo

Este nuevo actor social y político que se proyecta con creciente fuerza en los escenarios internacionales y nacionales es

también una dimensión institucional innovadora: las colectividades locales. Protagonistas principales de la cooperación descentralizada, las colectividades locales, especialmente las ciudades pero también las regiones, vienen experimentando nuevas y desafiantes funciones para las cuales movilizan nuevos recursos materiales e institucionales tradicionalmente monopolizados por los niveles centrales de gobierno, como se mencionó anteriormente.

«Desde esta perspectiva, un rol de gran relevancia puede ser jugado por la cooperación descentralizada europea a través de la promoción de partenariados territoriales euro-latinoamericanos. Los temas de la lucha contra la pobreza, la inclusión social y la consolidación democrática están en la base de muchas experiencias de cooperación descentralizada» (RECAL/CeSPI, 2002: 8).

La convergencia de las estrategias de cooperación descentralizada con objetivos de cohesión social puede encontrar en las potencialidades y capacidades locales bases eficientes para el logro de sus objetivos, especialmente cuando son movilizadas las dinámicas sociales, económicas y de participación ciudadana de las colectividades

involucradas. En otros términos, combatir la pobreza bajo esta perspectiva significa generar oportunidades para instaurar en lo local un proceso de desarrollo simultáneamente personal y comunitario.

Al menos en el plano del discurso que informa de las iniciativas contemporáneas de cooperación descentralizada, la apuesta en la dinámica local tendría por objetivo sobrepasar la naturaleza pasiva de las políticas contra la pobreza, dirigiéndolas a políticas activas e insertas en el proceso de desarrollo. En el curso de los mismos, los programas de CD buscarían crear en el ámbito local fuentes dinámicas de crecimiento⁹, así como articular la lucha contra la pobreza con la dinamización del desarrollo¹⁰. Se trata, en última instancia, de promover «*un desarrollo local que contrarreste las actuales tendencias hacia la disgregación social y la exclusión*» (RECAL, 2004).

Son éstas también las bases en que se fundamentan las dinámicas de desarrollo local, de activación de las colectividades en dirección al desarrollo. Lejos de ser un proceso meramente administrativo e institucional, el desarrollo local envuelve políticas enraizadas en el tejido social, la participación de varios actores, sociedades de diferentes tipos.

⁹ A través de varias estrategias, tales como capacitar emprendedores, reforzar las empresas micro y medianas, aumentar el número de los agentes económicos, promover la emancipación económica, generar capacidades, etcétera.

¹⁰ Por medio de procesos de formación y capacitación para el trabajo, transferencias de tecnologías, creación de redes de proveedores y de comercialización, etcétera.

No estará de más recordar que los procesos efectivos y duraderos de crecimiento económico con generación de empleo dependen mucho de políticas macroeconómicas y de otro tipo, que son implementadas por los gobiernos centrales y por lo tanto rebasan la capacidad local. Sin embargo, cuando parte de la población de una determinada comunidad se encuentra conectada entre sí según un patrón de red, regula sus conflictos de modo democrático y participativo y asume cooperativamente los desafíos, se puede afirmar que ya se ha instaurado en el interior de esa comunidad un proceso de desarrollo (Di Franco, 2005). En el curso de los mismos, la estrategia de lucha contra la pobreza que guarda relación con estos procesos es aquella que contribuye a la inducción del desarrollo humano y social sostenible en el plano local. Es la que atrae y capacita a segmentos de la población para participar de esa dinámica de desarrollo.

Por eso mismo, la mejor estrategia de desarrollo social es aquella que se sustenta en la inversión en *capital social local*, el verdadero y efectivo incentivo a la cooperación descentralizada entre colectividades locales. En otros términos, que contribuye a la inducción del desarrollo humano y social sostenible en el plano local, que busca atraer y capacitar a segmentos de la población para participar de la dinámica local de desarrollo y de las adaptaciones productivas territorialmente definidas.

Ésta es una visión positiva, que parte de lo *que existe*, de lo que las propias personas, comunidades y localidades son capaces de hacer. Que enfatiza sus capacidades, potencialidades, recursos y «activos» mucho más que sus carencias y debilidades. Su punto de partida es y debe ser *el mapa de las capacidades y recursos existentes en la comunidad*.

Es directa y estrecha la pertinencia de esa concepción positiva de desarrollo de las personas y de las colectividades para los objetivos y prácticas de la agenda social de la cooperación descentralizada. Desde luego, porque esa forma de concebir la dinámica de las colectividades (como inversión en las capacidades colectivas, en el refuerzo de las interacciones y dinámicas locales) apunta hacia mecanismos de producción y reiteración de la *cohesión social*. Propone que la cohesión social se construya como *destino común*, caracterizado por más igualdad de oportunidades, por la lucha contra la marginalidad, por el ataque a situaciones de pobreza, a la violencia y al deterioro social.

Está claro que, para su efectiva concreción, estas directrices de desarrollo local exigen el específico conocimiento de las potencialidades, capacidades y demandas de cada una de las ciudades, localidades y territorios involucrados en la cooperación.

II. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

¿Cómo operan en la práctica los principios, conceptos y orientaciones vistos en la sección anterior, y que tienden a informar la cooperación descentralizada? Conociendo las dificultades y desafíos que rodean el tema, valdría la pena examinar algunas experiencias internacionales de CD a través de ciertos cuestionamientos bien sencillos, pero decisivos, para obtener una visión crítica del fenómeno, que vaya más allá de los discursos institucionales que tratan de justificarlo.

¿Serían las colectividades locales los entes más apropiados para la lucha contra la pobreza urbana y para generar cohesión social? ¿Registrarían las formas radicales de descentralización resultados positivos en mayor proporción que las tradicionales modalidades verticales y menos descentralizadas de colaboración? ¿Qué interacciones e interfaces podrían ser esperadas en las relaciones entre lo local, el gobierno central y lo internacional en la cooperación descentralizada para la lucha contra la pobreza urbana?

Al contemplar estas cuestiones bajo la óptica de las ciudades, también son innumerables los interrogantes suscitados por la experiencia. ¿Por qué las ciudades se interesan e inclinan a cooperar entre sí en el campo de las políticas sociales? ¿Qué ventajas y desventajas resultarían de este tipo de colaboración y

cómo serían valoradas por las colectividades locales? Cuando cooperan entre sí, por ejemplo, bajo la modalidad de redes entre ciudades, ¿qué desafíos enfrentan los socios y cómo tienden a responderlos? ¿Se aprovechan adecuadamente los beneficios de la propia colaboración en red para enfrentar los desafíos?

Los casos seleccionados nos permiten abordar ciertos aspectos de las iniciativas de CD en contra de la pobreza y en pro de la cohesión social.

Lecciones del Programa URB-AL: lo que demandan las ciudades cuando se asocian en redes de cooperación internacional

Desde el punto de vista de las ciudades, muchos son los beneficios que se pueden esperar de la cooperación descentralizada: la proyección externa del municipio, a través de la conquista de legitimidad y el reconocimiento internacional, el acceso a recursos financieros, el intercambio de experiencias y la transferencia directa de tecnologías adecuadas en la manera de abordar y manejar los problemas comunes, la mayor visibilidad de las acciones municipales, el refuerzo de la autonomía de las instituciones locales, la posibilidad de comparación internacional por parte de los actores locales, la mayor densidad institucional de la municipalidad, etcétera.

Caldas, Laczynski y Evangelista (2002) registran los siguientes beneficios de la

colaboración descentralizada entre ciudades:

- El fortalecimiento de la comprensión entre los pueblos, contribuyendo a la diseminación de una cultura de paz y solidaridad.
- El aumento del flujo de informaciones y conocimiento sobre cuestiones económicas, administrativas y de gestión pública, yendo más allá del horizonte local.
- El desarrollo de la capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.
- La promoción del municipio como región atractiva para inversiones económicas en el turismo internacional.
- El incentivo al debate sobre desafíos comunes o globales que tengan impacto local, como medio ambiente, desarrollo económico y seguridad pública.

El programa URB-AL ¹¹, de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina, ofrece una excelente oportunidad para que se examinen las demandas y expectativas de las ciudades cuando se disponen a cooperar en redes.

El programa ha jugado un importante papel en el fortalecimiento de relaciones

birregionales entre la Unión Europea y América Latina, bajo la forma institucional de la cooperación descentralizada. En sus 12 años de existencia, ha puesto en red más de 2.500 autoridades y cerca de 700 ONGs, sindicatos, universidades y empresas, involucradas en proyectos de varios temas, distribuidos en redes: drogas, medio ambiente, participación ciudadana, reducción de la pobreza, transporte, seguridad, planificación urbana, desarrollo económico, sociedad de la información y democracia.

Distintas evaluaciones registran, entre los principales logros del programa, los siguientes: estimular la capacidad de acción de las ciudades y regiones en el campo del desarrollo económico y social; promover la creación de nuevos equipamientos y servicios públicos; desarrollar las capacidades institucionales y de gestión de las ciudades; promover el partenariado entre autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil; proyectar los gobiernos locales como actores internacionales.

En el caso de la cooperación para la lucha contra la pobreza, podemos expre-

¹¹ URB-AL tuvo su inicio en 1995 y llega hasta 2007. Se organizó a través de unidades y redes temáticas, su Fase I (1995-2000) ha abarcado 700 ciudades en ocho redes temáticas, en tanto que su Fase II (2000-2007) contempló cinco nuevos temas (Financiamiento local y presupuesto participativo, Lucha contra la pobreza urbana, Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales, Ciudad y sociedad de la información, Seguridad ciudadana en las ciudades), abarcando cerca de 1.000 socios. La Red 10 se inició en 2002, cuando la ciudad de São Paulo fue seleccionada para su coordinación. Los documentos de la Red 10 pueden encontrarse en www.urbal10.sp.gov.br. La red ha sido integrada por 250 socios, provenientes de 26 países de América Latina y Europa.

sar los siguientes interrogantes: ¿Qué motivos y beneficios específicos podrían ser esperados? ¿Qué quieren las colectividades locales? ¿Qué objetivan las ciudades cuando concentran esfuerzos para alcanzar los recursos de la cooperación descentralizada en la lucha contra la pobreza urbana? ¿Cómo organizan y expresan las colectividades sus necesidades particulares en las pautas de conducta de los proyectos?

Para contestar a las preguntas, los autores han tomado por referencia la *Red 10 de URB-AL – Lucha contra la pobreza*, examinando las pautas de demandas y líneas de acción de los 16 proyectos comunes que han concurrido en 2003 para la nueva edición del programa. Ha sido posible verificar la gran convergencia de las expectativas y demandas de las ciudades, paradójicamente de las dos regiones, aquí resumidas:

- *Principales demandas:* capacitación de los agentes locales, diagnóstico y gestión de los programas; acceso a las tecnologías o instrumentos de planificación, gestión y evaluación de las acciones.
- *Áreas y dimensiones:* los programas de generación de empleo e ingreso, y por otro, las metodologías de articulación e integración de los programas con los cuales se implementarían aquellas políticas.

La mayoría de los proyectos examinados definía como público objetivo de la capacitación a los gestores municipales,

para los cuales se propone específicamente: capacitación para la articulación e integración de programas, bajo diferentes modalidades (planificación social, articulación, integración, etcétera); capacitación para el establecimiento de programas de generación de empleo e ingreso; y capacitación e instrumentación de los gestores en sistemas y tecnologías de diagnósticos sociales y de gestión (formulación de estrategias, diagnósticos propiamente dichos, bancos de datos, sistemas de informaciones gerenciales y otros más). Es decir, además de la reiteración de las carencias institucionales, la cooperación descentralizada entre ciudades latinoamericanas y europeas parecería ser vista como una oportunidad especial para la superación del déficit institucional de las colectividades locales.

Ahora bien, las diversas evaluaciones del Programa URB-AL, así como de su Red 10, han mostrado los avances en aprendizaje institucional por parte de las municipalidades y sus cuerpos técnicos entre los principales —si no el principal— beneficios de la cooperación descentralizada (Godínez, 2007; Romero, 2005).

Integración e integralidad de políticas en la CD: el Programa Favela-Bairro de Río de Janeiro

Una de las tradicionales fallas de los programas de lucha contra la pobreza es la forma fragmentada, sectorizada,

con que son realizados, además de su falta de continuidad. Contrariamente, se sabe que programas integrados, que afectan simultáneamente varios aspectos de la privación y de las necesidades, son más eficaces en la reducción de la pobreza. Ahora bien, ¿cómo puede contribuir la cooperación descentralizada a programas de este tipo? ¿Qué tipo y qué áreas de integración podrían ser contempladas?

Un ejemplo interesante de esto lo ofrece el Programa Favela-Bairro del Municipio de Río de Janeiro (Estado de Río de Janeiro, Brasil), procedente del Programa de Apoyo a las Poblaciones Desfavorecidas (APD), en el marco de la colaboración entre la UE, el BID y Brasil. Su objetivo general es el de integrar la favela en la ciudad, dotándola de toda la infraestructura, servicios y equipamiento públicos, generando beneficios para un 45% de la población residente en ellas (Draibe, 2004).

En realidad, se trata de un mega-programa de intervención urbana, focalizado en favelas (poblaciones marginales ubicadas especialmente en cerros) pequeñas, medianas y grandes del Municipio de Río de Janeiro. Su extensión es enorme, abarcando entre otros los siguientes tipos de intervención: pavimentación de calles, construcción de redes de agua, alcantarillado y drenaje, salas de cuna, plazas, áreas de esparcimiento y terrenos polideportivos, canalización de ríos, contención y reforestación de laderas, reubicación de familias que se

encuentran en áreas de riesgo, identificación y legalización de los nombres de calles y paseos públicos, promoción de la generación de empleo y renta, y mejora del nivel socioeconómico de las familias, facilidades para que los moradores tengan acceso al crédito para la compra de material de construcción o para realizar mejoras en sus residencias, programas de educación (alfabetización y conclusión de los dos primeros grados de educación primaria), de deporte y de capacitación profesional, cursos de informática, formación de cooperativas, legalización de establecimientos comerciales, instalación de servicios telefónicos y creación de bibliotecas destinadas al público infantil y juvenil, así como programas de apoyo y prevención para poblaciones en riesgo social como, por ejemplo, jóvenes involucrados en actividades delictivas.

En sintonía con concepciones y orientaciones actuales de programas de lucha contra la pobreza, el Programa observa los principios de territorialización, integración y diversificación de las acciones, así como la participación activa de las comunidades locales en todas las acciones, desde el diseño hasta su implementación. El núcleo del concepto de cohesión del Favela-Bairro descansa exactamente en la articulación entre una intervención urbana territorialmente definida y la movilización de varios servicios públicos universales que afectan directamente el bienestar de su población, todo esto apoyado en mecanismos de participación ciudadana.

Los resultados del programa reafirman las virtudes de la intervención integrada, articulada en la participación ciudadana. El Favela-Bairro es reconocido en todo el mundo como uno de los más destacados programas de urbanización de áreas necesitadas. Ha sido seleccionado entre los mejores proyectos presentados en la Expo 2000, en Hannover (Alemania), y recibió un reconocimiento en la Bienal Internacional de Arquitectura de Venecia, en 2002.

*Generar cohesión social: la experiencia de L'Hospitalet de Llobregat*¹²

¿Es posible generar cohesión social? La literatura se refiere a las dificultades de superar la ausencia de cohesión social, en sociedades y comunidades marcadas por la heterogeneidad, la división, la exclusión social de parte de la ciudadanía, etc. La experiencia de L'Hospitalet de Llobregat registra un importante y deliberado esfuerzo en enfrentar tales dificultades bajo la perspectiva de la cohesión social, principal consigna de la cooperación descentralizada actualmente.

Situada en la región metropolitana de Barcelona (Cataluña, España), L'Hospi-

talet de Llobregat desarrolla con éxito sus experiencias de cohesión social en medio de los desafíos provocados por los continuos y fuertes flujos de inmigración que ha recibido¹³, la fuerte reconversión económica y, en los últimos años, el desempleo y el empleo precario.

En realidad, L'Hospitalet constituye un ejemplo de un ejercicio de participación compartida dentro del municipio y entre instituciones locales. Sin embargo, de las dificultades que enfrenta en varios niveles, ha logrado avanzar en los objetivos de integración social de sus ciudadanos, a través especialmente de las políticas y programas de participación ciudadana y de educación cívica, al lado de intervenciones organizadas y coherentes de ampliación y mejora de calidad de los servicios públicos.

El centro de la noción de *cohesión social* manejada en Hospitalet es la integración de los grupos migrantes recientes, *los nuevos ciudadanos* que vienen llegando a la ciudad desde los años sesenta en adelante. Y el núcleo de su estrategia es el establecimiento de una cultura de la participación, fundada en el principio normativo de la responsabilidad y en la práctica de la mediación y de la convivencia pacífica entre todos.

¹² Los autores realizaron visitas y entrevistas en septiembre de 2007. Se agradece la gentil colaboración de Sergi Crespí Martínez, Director del Servicio de Participación y Ciudadanía del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, y de su equipo técnico.

¹³ De sus 260.000 habitantes, cerca del 50% ha nacido en Cataluña, el 32% proviene de otras comunidades españolas, especialmente del sur, y un 18% proviene de otros países o regiones, particularmente de América Latina.

Estrategias

Tres son las estrategias que descansan en el proceso de generación de cohesión social en Hospitalet: la gestión participativa, el plan estratégico de gobierno y el plan integral de intervención urbana.

La primera ha significado la instauración de un proceso continuo de consultas y definiciones consensuales de prioridades, a través de la movilización y el incentivo de un tejido social asociativo cada vez más denso, capaz de expresar las diferentes necesidades de los distintos grupos de ciudadanos. El resultado es que, fortaleciendo una tradición ya iniciada en los años sesenta, hoy actúan en la ciudad más de 500 asociaciones de distintos tipos (sindical, empresarial, cultural, deportivo, recreativo, juvenil, de mujeres, etc.). Son estas instituciones de mediación de intereses las que, dinámicamente, constituyen los fundamentos de la cohesión social¹⁴. Incentivada estratégicamente por el poder municipal, la acción colectiva de la ciudadanía se desdobra en un segundo momento en canales formales de participación, conformados a través del *Reglamento de la participación ciudadana*.

Ya el *Plan Estratégico* (período 2003-2007) ha definido cinco ejes de intervención coherentes con el objetivo de integración y cohesión social, a saber: bienestar social y participación, habitabilidad y convivencia en los barrios, medio ambiente, seguridad y protección civil, transformación urbana y modernización administrativa. Aquí, la integración de las políticas y programas de diversos sectores constituye la orientación predominante, que contempla al usuario final como un todo.

Objetivando directamente la integración social de los grupos de inmigración reciente, el *Pacto de integración de la nueva ciudadanía*, iniciado en 2004, se ha apoyado desde el principio en métodos transversales de integración de políticas, enraizados en la dinámica asociativa de la ciudad. Fundamentado en los valores y principios del derecho social, de la igualdad, libertad y la convivencia pacífica y respetuosa de las diferencias, el Plan ha definido y articulado, para el período 2005-07, 75 proyectos distribuidos en los ámbitos de la convivencia (12), urbanismo (7) y servicios públicos (56, especialmente educación y trabajo)¹⁵.

¹⁴ El Servicio de Mediación Comunitaria ha sido creado en 2006, integrado en el Plan de acción para la integración de la nueva ciudadanía, en el Área de Bienestar Social y Familia del Ayuntamiento de L'Hospitalet. El servicio ha sido externalizado a una empresa, cuyas mediadoras y mediadores, en consonancia con las directrices del área y la colaboración de asociaciones locales, actúan en la mediación de conflictos, así como en la difusión, sensibilización y formación de comportamientos cooperativos. La acción mediadora tiene objetivos inmediatos y preventivos en la solución de conflictos.

¹⁵ El plan ha sido complementado para 2008, indicando objetivos específicos tales como la creación de un servicio de primera acogida, mejoras del acceso a las políticas de salud, educación y programas interculturales, etcétera.

Finalmente, el *Plan Integral de Collblanc-La Torrassa* (PICT) ejemplifica la estrategia de intervención integral en un determinado territorio, examinando su revitalización de modo articulado con un conjunto amplio de proyectos y servicios sociales en las áreas de urbanismo, salud, seguridad, medio ambiente, bienestar social, juventud, mujer, cultura, vivienda, tercera edad, infancia e inmigración. Iniciado en 2000, el PICT respondió a demandas populares de revitalización de un barrio deteriorado, dividido por una carretera, ocupado por dos grupos sociales no integrados, de un lado una población local envejecida, y de otro extranjeros de inmigración reciente (Ayuntamiento de L'Hospitalet, 2005).

El plan se desarrolla en base a la intensa participación asociativa, en todas sus fases. Entre sus principales logros está el haber instaurado la integración social y la convivencia democrática entre todos. La creación de espacios urbanos destinados al descanso y a la convivencia de los vecinos es otra de sus características importantes.

Un rasgo destacado de L'Hospitalet es la intensidad de su participación en programas y proyectos de cooperación internacional al desarrollo, bajo diferentes modalidades. La fuerte solidaridad internacional moviliza la ciudad en programas de cooperación con más de 20

países de África, América Latina, el Caribe y Asia. No queda duda de que tales actividades refuerzan la solidaridad y la cohesión de la sociedad local, que además se beneficia de los aprendizajes culturales e institucionales proporcionados por la convivencia internacional. De especial importancia son los proyectos de colaboración con ciudades y regiones del Norte de África y de América Latina, regiones de donde provienen los más recientes flujos migratorios hacia L'Hospitalet.

No se puede decir que L'Hospitalet no enfrente dificultades y desafíos. La plena integración de los grupos inmigrantes sigue siendo todavía una meta a conquistar, obstaculizada por los conocidos factores socioeconómicos y culturales. Sin embargo, la instauración de procesos dinámicos de cohesión social, de destino compartido, de identidad con la ciudad, alimentados reiteradamente por la intensa y sistemática participación ciudadana, ha creado sin duda condiciones positivas para la superación de los obstáculos.

*Desarrollo local y cohesión social:
la experiencia de Rosario,
Argentina*¹⁶

La ciudad de Rosario, situada en el margen del estuario del río Paraná, en la provincia de Santa Fe (Argentina), viene

¹⁶ Los autores visitaron y entrevistaron a María del Huerto Romero, Subsecretaria de Relaciones Internacionales de Rosario, a quien agradecen su colaboración.

siendo considerada un ejemplo de cómo lograr una exitosa articulación entre desarrollo local y cohesión social, beneficiándose para eso de la intensa actividad de cooperación descentralizada que practica desde hace más de una década.

El modelo de inversión en el desarrollo local en base a la cohesión social puede ser vislumbrado en el Plan Estratégico de Rosario (PER) de mediados de la década pasada, cuando las autoridades y la sociedad rosarina decidieron transformar Rosario en una ciudad sustentada en el trabajo y en la creación, haciendo de la recuperación del río el punto neurálgico de desarrollo regional y de integración activa al MERCOSUR.

El PER se ha estructurado en cinco ejes estratégicos de intervención: económico-productiva («Ciudad del Trabajo»), socio-institucional («Ciudad de las Oportunidades»), físico-ambiental («Ciudad del Río»), centralidad regional («Ciudad de la Integración») y proyección internacional («Ciudad de la Creación»).

En un modelo similar al de L'Hospitalet, Rosario ha optado por intervenciones simultáneas en varias dimensiones y esferas de la vida social, con el objetivo de fortalecer las bases institucionales del desarrollo sostenible de la ciudad, a ejemplo de su Proyecto SUMA, cuyas

estrategias de intervención han estado centradas en las siguientes áreas:

- «Formulación de proyectos de intervención en espacios públicos abandonados e inconexos en cada uno de los municipios asociados, en el marco de un enfoque metodológico integral.
- Formulación de una metodología de regeneración urbana de espacios degradados y desarticulados que permita el intercambio de experiencias y posibilite la intervención en las localidades asociadas.
- Reconversión del área del Parque Hipólito Yrigoyen de la ciudad de Rosario mediante la inversión en infraestructura y la restauración de edificios de valor histórico.
- Implementación de un recorrido del Transporte Urbano de Pasajeros para incorporar el Parque Hipólito Yrigoyen al sistema de espacios públicos de la ribera de la ciudad.
- Ordenamiento del entorno del Parque Hipólito Yrigoyen por medio de instrumentos que contemplen: una política de recalificación urbana, la concertación público-privada, las experiencias y las pericias de las ciudades socias en la temática.
- Creación de un ámbito colectivo de compromiso social y encuentro ciudadano mediante el intercambio cultural entre las ciudades socias y la ciudad coordinadora, sustentado en el desarrollo de actividades de diversa índole»¹⁷.

¹⁷ Rosario Suma es un proyecto común de tipo B y forma parte del programa URB-AL, la Red 7, correspondiente a «Control y gestión de la urbanización». Está subvencionado por la Unión Europea e involucra

(www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/rosario_suma/suma1.jsp; Godínez, 2007: 130).

Dos características destacan en el modelo rosarino. De un lado, el hacer descansar su propuesta de cohesión social en la tradición de organización y participación sociales de la ciudad, iniciada en los años ochenta a través de diferentes proyectos¹⁸. De otro lado, la redefinición de su papel internacional, a través del fuerte protagonismo de la ciudad en su participación en acuerdos y redes de cooperación, en temáticas coherentes a las estrategias locales de desarrollo socioeconómico¹⁹.

Muy distintas en sus condiciones, recursos y objetivos, las estrategias de Rosario y L'Hospitalet, sin embargo, brindan importantes ejemplos de cómo generar cohesión social basada en el desarrollo local y en la participación ciudadana, sa-

cando ventajas además de los mutuos beneficios de la cooperación descentralizada. Seguramente, la nueva agenda social de América Latina nace con esta cara internacionalizada, basada en el nuevo papel que juegan y pueden jugar las ciudades en pro de la cohesión social.

III. FRONTERAS Y REGIONES: LA AGENDA SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN

La cuestión de las *poblaciones fronterizas* y la *integración regional de políticas sociales*, especialmente en el ámbito del MERCOSUR, son otras dos realidades emergentes que de un modo u otro ponen ya sus señales en la nueva agenda social latinoamericana.

La *cooperación transfronteriza*²⁰ en el área de políticas sociales empieza a ga-

como ciudades socias a Montevideo (Uruguay), São Paulo (Brasil), Regione Autonoma della Sardegna (Italia) y Lleida (España). En Rosario, ciudad coordinadora, el proyecto se organizó como intervención urbana multisectorial y su eje ha sido la reconversión de un parque de 17 hectáreas y sus alrededores, antes un sector deprimido y abandonado de la ciudad.

¹⁸ Las experiencias precursoras pueden ser focalizadas en tres ámbitos: del barrio (instancias de participación ciudadana alrededor del presupuesto y de los servicios de atención primaria de salud); del distrito (las Jornadas de Desarrollo Urbano, los Consejos de Niños, etc.); y de la ciudad (la movilización en torno al Plan Estratégico) (Godínez, 2007).

¹⁹ A través de su Secretaría de Relaciones Internacionales, creada en 1992, la municipalidad de Rosario está involucrada en acuerdos de hermanamiento internacional con 18 ciudades, en acuerdos bilaterales con 10 ciudades o regiones, en 8 redes de ciudades y en 11 acuerdos de cooperación internacional bilaterales o multilaterales. La ciudad se ha destacado por su activismo interno en el ámbito del MERCOSUR y ha sido ciudad coordinadora de la Red 7 de URB-AL (Gestión y Control de la Urbanización). Rosario ha sido agraciada con varios premios internacionales, entre ellos el premio de PNUD «Experiencia Ejemplar de Gobernabilidad Local en la Región», reconociendo el éxito de la ciudad en las políticas públicas respecto al sistema habitacional, a la descentralización en la gestión con presupuesto participativo, a las políticas para la niñez y a su sistema de salud (Municipalidad de Rosario, 2007; Godínez, 2007).

²⁰ El CeSPI, Centro Studi di Politica Internazionale, es una de las principales organizaciones internacionales volcadas en el estudio de las nuevas realidades fronterizas. Los autores realizaron visitas y entrevistas

nar cuerpo en América Latina. El movimiento es embrionario, pero refleja de todos modos las nuevas demandas de identidad, reconocimiento y protección social por parte de los grupos especiales de poblaciones residentes en regiones fronterizas.

El caso tradicional y conocido es el de la frontera México-Estados Unidos. Más recientemente, movimientos laborales y de intercambios económico-comerciales entre países se han multiplicado y ganado intensidad en prácticamente toda la región, del Caribe al Cono Sur. Pueden ser encontrados ejemplos en todas partes, en las zonas de frontera entre Ecuador-Perú, Ecuador-Colombia, El Salvador-Honduras-Nicaragua, Chile-Perú-Bolivia, norte de Argentina-Chile,

Paraguay-Argentina-Brasil, Colombia-Brasil (véase CeSPI, Proyecto Fronteras Abiertas)²¹. La temática ya ha ganado espacio propio y también en la agenda del MERCOSUR²².

Las demandas por servicios públicos y protección social específicas de estas poblaciones móviles van desde mejores condiciones de transporte y medidas de vigilancia y de cuidados sanitarios hasta acuerdos de reconocimiento y de derechos laborales.

Es interesante, respecto a este fenómeno de la nueva geografía migratoria, el creciente número de asociaciones civiles que lo acompañan, proyectándose como nuevos actores colectivos de los escenarios internacionales²³.

en septiembre de 2007. Los autores agradecen la gentil colaboración de José Luis Rhi-Sausi, coordinador del CeSPI.

²¹ Entre Tacna (Perú) y Arica (Chile) transitan diariamente, de lado a lado, 4.000 personas. La cantidad de demandas recíprocas y la voluntad política de encontrar formas ágiles de cooperación ha llevado a que las Cámaras Municipales de las dos ciudades se reúnan algunas veces en la misma frontera.

²² En 2002, el Consejo del MERCOSUR ha creado el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza, con el objetivo de establecer instrumentos de promoción de una mayor integración de las comunidades fronterizas, impulsando una mejora en la calidad de vida de sus poblaciones.

²³ Ejemplificadas por la antigua Asociación Fronteriza Mexicano-Estadounidense de Salud (AFMES) o por la más reciente Asociación de Municipios Fronterizos de Intibucá, de Honduras.

5. NUEVOS ESPACIOS DE DESARROLLO SOCIAL: DESARROLLO ECONÓMICO, PROTECCIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN REGIONAL

I. ¿NACE UN NUEVO GIGANTE?

Un nuevo modelo de Estado desarrollista de bienestar social parece estar naciendo en América Latina¹. Sin embargo, no parece haber mucha novedad en cuanto a sus lineamientos principales ni tampoco en el tipo de estructura social que le sustenta. Ambos elementos guardan una fuerte similitud con lo que Europa Occidental y los EE UU, y también otras naciones desarrolladas, experimentaron durante la llamada Época Dorada en la segunda mitad del siglo xx. Por otra parte, los procesos en curso en los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo parecen guardar una similitud no menor con el desarrollismo latinoamericano más tradicional del siglo pasado.

Las nuevas cuestiones relevantes parecen ser: ¿Quedará confinada la nueva estrategia en las fronteras nacionales de los diversos países? Alternativamente, en el mundo del siglo xxi, ¿evolucionará sobre el espacio más amplio de una América Latina integrada de modo creciente? Si así fuera, ¿cuál va a ser el papel de la política social en esta construcción regional?

Tras la construcción de los Estados modernos pareciera subyacer una tendencia hacia la conformación de algo que se aproxima a un espacio soberano de dimensiones mínimas, u óptimas, que se ha ido ampliando de modo sucesivo. Durante el siglo xix puede haber coincido con el orden de magnitud de los Estados pioneros de Europa Occidental, y especialmente con el líder de esa época, el Reino Unido. La emergencia durante el siglo xx de los EE UU como un nuevo líder de dimensiones continentales —y la Unión Soviética en más de un sentido— parece haber redefinido las dimensiones de dicho espacio, empujando a su vez a las naciones europeas a la conformación de la UE en sus dimensiones iniciales. Más recientemente, los planificadores estratégicos, y crecientemente la opinión pública informada, han evaluado el impacto de la emergencia de China e India, que pueden sobrepasar potencialmente el orden de magnitud de los EE UU en tres o cuatro veces. Probablemente, esto lo tienen muy en cuenta aquellos que impulsan la ampliación de la UE aún más y la elevación de su estatus soberano. Parece razonable que esta idea debería merecer

¹ Mientras lo descrito anteriormente resume los resultados de investigaciones efectuadas a partir de una verdadera montaña de datos estadísticos y experiencias prácticas, lo que sigue a continuación descansa, principalmente, en escenarios proyectados y quizás se adentran no poco en el terreno dudoso e incierto cubierto por lo que hoy se denomina «futurismo». En este tipo de razonamiento, necesariamente, adquiere un papel preponderante el pensamiento normativo, en el sentido de que se fija un objetivo. Nada de esto, desde luego, es ajeno al razonamiento estratégico en general, que siempre se despliega sobre este tipo de dimensiones, como bien sabe cualquier miembro de un estado mayor. Adicionalmente, por supuesto, sus conclusiones siempre estarán moderadas por la convicción de que los resultados de su planificación más cuidadosa serán trastocados por completo por lo inesperado que surgirá de la «bruma de la batalla», en este caso de la historia.

una consideración mucho mayor por parte de los planificadores estratégicos de América Latina —y algunos se la han dispensado (Pinheiro Guimarães, 2007).

La magnitud de los desafíos que enfrenta una América Latina en rápida modernización excede, con mucho, las dimensiones de sus repúblicas actuales —no cabe duda al respecto, incluso quizás en las mayores—. Parece bastante evidente que las estrategias orientadas a alcanzar un mínimo grado de autonomía en ciencia y tecnología, energía, redes de comunicación de alta velocidad, industrias complejas como la aeroespacial y la de defensa, etc., no resultan posibles en el interior de sus dimensiones actuales, para la mayoría al menos. Más allá de todo, y con beneficios y costos pecuniarios mucho más medibles, está el desafío de conformar un mercado moderno, capaz de competir con un grado de soberanía adecuado con los mayores actores del siglo *xxi*. Contrariamente a las abstracciones del neoliberalismo, la conformación de los mercados modernos ha sido una creación institucional en la que los Estados han jugado el papel primordial. Todo lo anterior parece apuntar hacia la necesidad y conveniencia de conformar un espacio mayor que sea capaz de ejercer al menos un

cierto grado de soberanía en un mundo que, más que preverse para el futuro, pareciera estar ya presente.

De otro lado, América Latina aparece como un espacio natural sobre el que dicha construcción institucional puede tener lugar. La población total de la región está bordeando los 600 millones de habitantes hoy día, 700 en un par de décadas y cerca de mil millones hacia mediados de siglo, más o menos en la magnitud de los líderes mundiales. No serán ya más campesinos ignorantes y sometidos en su abrumadora mayoría, como lo eran al filo del siglo *xx*, ni siquiera masas en plena transición como lo son hoy. En dos o tres décadas, a lo más, la gran mayoría de los latinoamericanos habrán adquirido la condición de ciudadanos, con estándares decentes de salud, educación primaria y secundaria de aceptable calidad, y la mayoría de ellos asimismo educación terciaria. La proyección económica de la emergencia de estas enormes concentraciones de trabajadores orientados al mercado es inmensa². Ellos parecen constituir una base sólida para un mercado en las ligas mayores, a condición de que paralelamente América Latina logre alcanzar cierto grado de poder soberano (CENDA, 2004).

² De acuerdo con los cálculos ya clásicos efectuados en 2001 por el Banco de Inversiones Goldman-Sachs, por ejemplo, los países denominados BRIC, es decir Brasil, Rusia, India y China, que representan el 15% del grupo G6 de las mayores economías del mundo en la actualidad, representarán la mitad del mismo en 2025 y los sobrepasarán en 2040 en términos de producto.

II. UNA SENDA LARGA Y SERPENTEANTE

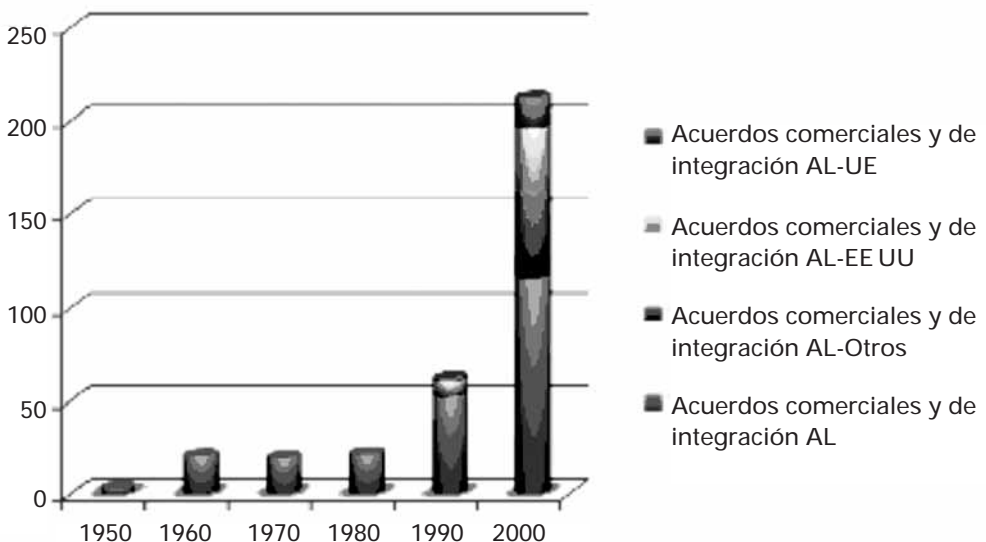
La idea de la integración es tan vieja como la independencia, por lo que se la conoce como «el sueño de Bolívar». Abundan las iniciativas frustradas o ineficaces (French-Davis y Devlin, Evaluación, 1998). Sin embargo, la exhaustiva lista de acuerdos de integración, actualizada diligentemente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (INTAL, 2008), muestra una actividad impresionante, consistente y en rápida aceleración (véase el gráfico 5.1).

El gráfico muestra que, a pesar del alto perfil de los tratados de libre comercio (TLC) con los EE UU, los verdaderos pro-

tagonistas han sido todo el tiempo los acuerdos de comercio e integración entre los países latinoamericanos. Los acuerdos extra-regionales aparecieron en los años noventa, y han adquirido importancia en el 2000, mientras los esfuerzos de integración han venido sumándose de modo consistente a lo largo de medio siglo, y han predominado ampliamente en las dos últimas décadas también.

La primera iniciativa de integración se registra en 1958, e inaugura la actividad hacia el *Mercado Común Centroamericano-Sistema de la Integración Centroamericana*, esquema que es el primero y más duradero de todos. El inicio de

GRÁFICO 5.1. América Latina: acuerdos comerciales y de integración por décadas



Fuente: INTAL (2008).

CUADRO 5.1. América Latina: iniciativas de integración, 1958-2008. Resumen

Participantes	Década de inicio	Nuevos esquemas	Nuevos acuerdos
Integración AL	1950	1	3
	1960	5	20
	1970	2	19
	1980	1	21
	1990	8	52
	2000	15	118
Número de iniciativas de integración AL...		32	233
AL-EE UU	1990	2	5
	2000	4	34
Número de iniciativas AL-EE UU		6	39
AL-Otros	1990	1	3
	2000	18	45
Número de iniciativas AL-Otros		19	48
AL-UE	1990	1	2
	2000	4	15
Número de iniciativas AL-UE.....		5	17
Total		62	337

Fuente: INTAL (2008).

negociaciones con la UE en octubre de 2007 es una de las últimas actividades registradas en América Latina, y la iniciativa número 44 de este esquema a lo largo de medio siglo de desarrollo consistente. El mismo incluye un mercado común (en los sesenta), parlamento (en los ochenta) y corte de justicia (en los noventa). Los países del Caribe han construido su propio proceso en CARICOM (1968), reforzado por la *Asociación de Estados del Caribe* (1994), esquemas que se mantienen vigentes hasta hoy.

El más ambicioso fue promovido por el desarrollismo en su apogeo. El Tratado de Montevideo, firmado el 18 de febrero

de 1960, creó la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC*. Denominada después *Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI*, abarcó a los principales países de América Latina, logró funcionar activamente a lo largo de una década, aplicó sucesivas rebajas arancelarias y estableció un secretariado, siguiendo el modelo de la UE. La CEPAL de Prebisch y el Chile bajo los gobiernos de Frei Montalva (1964-1970) y Allende (1970-1973) fueron activos promotores de ALALC-ALADI, junto a los gobiernos progresistas a lo largo de toda la región, alcanzando ciertamente a México en su extremo norte. Todavía mantiene cierta vigencia como

el marco legal más amplio del proceso de integración. Cuba se adhirió en 1999, y cuando MERCOSUR firmó un pacto en 2004 con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Venezuela, Colombia y Ecuador, pidió que ALADI lo protocolizara legalmente.

En 1966, tras la instalación de gobiernos militares conservadores en Brasil y Argentina, los gobiernos progresistas de Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela iniciaron trabajos hacia el más avanzado *Acuerdo de Cartagena*. Firmado en mayo de 1969, creó la *Comunidad Andina de Naciones (CAN)*, a partir del trasplante de las estructuras de ALALC generó una institucionalidad significativa que todavía opera. Sus elementos más relevantes son los bien financiados *Corporación Andina de Fomento* (1968) y *Banco Andino de Fomento* (1969), así como el *Parlamento Regional* (1979), entre otros, que operan desde la moderna e imponente sede del CAN en Lima.

La evolución del CAN ciertamente no ha estado exenta de problemas. Chile se retiró en 1976, poco después del golpe de Pinochet. Perú se marginó relativamente durante el período Fujimori, pero se reincorporó plenamente en 1997. Venezuela se retiró en 2006, en protesta por la firma de TLC con los EE UU por parte de Colombia y Perú, denunciándolos acertadamente como iniciativas contrarias a la integración latinoamericana.

En una reacción muy evidente, Chile regresó al CAN un mes después. Al mismo tiempo, los recién elegidos gobiernos progresistas encabezados por los presidentes Morales y Correa, en Bolivia y Ecuador, dos de los países más antiguos del CAN, han señalado su intención de unirse a la iniciativa principal de integración que encabeza MERCOSUR, pacto al que Venezuela ya se incorporó (INTAL, 2008).

La creación del MERCOSUR en el Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay el 26 de mayo de 1991, fue el mayor hito del proceso de integración latinoamericano. Ha sido su expresión más elevada hasta el momento. Con la inclusión de Venezuela en abril de 2006, comprende 256 millones de habitantes (2005) y un PIB de más de dos billones de dólares³ (2002), que representan un 46 y un 50% de las cifras respectivas de América Latina en su conjunto. MERCOSUR no sólo ha avanzado de modo consistente en el frente económico, sobreponiéndose a severas crisis económicas y políticas de sus principales socios, sino que ha creado también una institucionalidad compleja y creciente. Su adición más reciente es el *Parlamento del Mercosur*, inaugurado oficialmente el 7 de mayo de 2007 y conformado inicialmente por 18 representantes de cada país miembro, seleccionados por los respectivos parlamentos, que serán elegidos en 2010 en la primera elección universal a nivel regio-

³ Cifras en *purchasing power parity adjusted* (ppp).

nal. Los países asociados al MERCOSUR, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, mantienen representantes sin derecho a voto.

La estrategia de integración encabezada por MERCOSUR se orienta a la convergencia de toda Sudamérica en una iniciativa común (Pinheiro Guimarães, 2007). *La Comunidad Sudamericana de Naciones*, luego UNASUR, fue creada el 9 de septiembre de 2005 con la adhesión de todos los países del subcontinente y coordinando las estructuras existentes de MERCOSUR y CAN, con la concurrencia de lo que queda de ALADI, así como de CARICOM. Este proceso recibió un fuerte impulso en la reunión presidencial de Cochabamba en septiembre de 2006, cuya declaración final establece un secretariado de coordinación para UNASUR, y formula avanzados proyectos de integración, principalmente en el área de la energía⁴.

México y Panamá han firmado como observadores de UNASUR, lo que en perspectiva ciertamente representa una alternativa al otro gigante regional, en el caso de que opte por mirar más hacia

el sur, como hizo durante el apogeo del período desarrollista.

Paralelamente, Venezuela está liderando un esfuerzo subregional con un itinerario más ambicioso, el Acuerdo para la aplicación de la *Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América*, ALBA, y el *Tratado de Comercio de los Pueblos*. Esta iniciativa incluye también a Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua, los tres primeros firmaron este acuerdo en abril del 2006 y el último se adhirió en enero de 2007.

III. POLÍTICA SOCIAL REGIONAL

La política social regional no ha sido un componente relevante de los esquemas de integración, al menos hasta el momento. Sin embargo, ha estado presente en todos ellos desde su concepción inicial. CAN, por ejemplo, ha firmado acuerdos específicos en la materia, como los de *Integración Educativa en el Acuerdo de Cartagena* (1970), *Integración Sanitaria en el Acuerdo de Cartagena* (1976), *Integración Sociolaboral en el*

⁴ Wikipedia lo describe correctamente en los siguientes términos: «*The Union of South American Nations* (Spanish: *Unión de Naciones Suramericanas* and Portuguese: *União das Nações Sul-Americanas*, abbreviated as *Unasur* and *Unasul*) is a fledgling supranational and intergovernmental union that will unite two existing free-trade organizations —Mercosur and the Andean Community— as part of a continuing process of South American integration. It is loosely modeled on the European Union. According to agreements made thus far, the Union's headquarters will be located in Quito, the capital of Ecuador, while its bank, the South American Bank, will be located in Brasília, Brazil. The Union's former designation, the *South American Community of Nations* (Spanish: *Comunidad Sudamericana de Naciones* and Portuguese: *Comunidade Sul-Americana de Nações*, abbreviated as CSN; Dutch: *Zuid-Amerikaanse Statengemeenschap*) was dropped at the First South American Energy Summit on April 16, 2007. Complete integration of the Andean Community and Mercosur to create Unasur/Unasul is expected by the end of 2007».

Acuerdo de Cartagena (1976), y ha creado el *Foro de debate, participación y coordinación para temas sociolaborales* (2001), y ha establecido un *Plan Integrado de Desarrollo Social* (2003) (INTAL, 2008).

MERCOSUR es probablemente la estructura que más ha avanzado en la materia y representa un buen ejemplo, tanto de los logros como de las limitaciones de la política social regional. Los primeros han sido considerables en lo que respecta a los acuerdos educacionales, e incluye el reconocimiento mutuo de títulos en carreras tan sensibles como medicina e ingeniería. Sin embargo, las políticas laborales son las que muestran los avances más interesantes, especialmente en lo que se refiere a los avances institucionales y al establecimiento temprano de comisiones tripartitas —gobiernos, empleadores y trabajadores— que específicamente deben revisar y aprobar todas las materias a este respecto.

La estructura de MERCOSUR incluye reuniones regulares de los ministros y, en algunos casos, comisiones permanentes en áreas como educación, salud (SGT 11), desarrollo social, seguridad social y trabajo (SGT 10). Adicionalmente hay un equipo preparando la creación del *Instituto Social del Mercosur* (GISM), y la política social está presente también de modo indirecto en dos comisiones permanentes de alto nivel, el *Grupo Alto Nivel Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo* (GANEMPLE), y el *Grupo de Trabajo Ad Hoc para Superación de*

Asimetrías en el Mercosur (GTASM). Existe también el tripartito *Foro Consultivo Económico Social*.

Desde sus inicios, el MERCOSUR firmó un protocolo educacional que estableció el Sistema Educativo del MERCOSUR (SEM), en el que declaró su intención de «*ser un espacio regional que ofrece y garantiza educación con equidad y calidad, caracterizada por el conocimiento mutuo, el interculturalismo, el respeto a la diversidad, la cooperación solidaria, con valores compartidos que contribuyen al mejoramiento y democratización de los sistemas educacionales en la región y generan condiciones favorables para la paz, por medio del desarrollo social, económico y humano sostenible*». Estableció tres propósitos principales: 1) promover una disposición favorable al proceso de integración en la conciencia ciudadana, 2) formar recursos humanos que contribuyan al desarrollo, y 3) la armonización de los sistemas educacionales. El mismo protocolo estableció la ya mencionada reunión ministerial regular y un comité de coordinación regional permanente (CCR), a la vez que planes de acción (cuatro hasta el momento) para promover tales objetivos. El plan actual intenta corregir la asimetría y falta de equidad de los sistemas educacionales del MERCOSUR (MINE-DUC, 2007).

De acuerdo con su propio balance (2006), el principal logro es la continuidad de tales esfuerzos, sin perjuicio de las «oscilaciones y pasos lentos en el

marco de severas crisis económicas y políticas de los estados miembros y de las inestabilidades del MERCOSUR». Señala los importantes avances en lo que respecta a su relación con la sociedad civil y las ONG. Menciona diversos protocolos y acuerdos significativos ya firmados, como por ejemplo: la integración regional y el reconocimiento mutuo de títulos y diplomas en niveles básico y medio, la integración de estudios de postgrado y la admisión de estudiantes en este nivel, así como el reconocimiento mutuo de títulos para fines académicos. Existe también un proyecto de indicadores estadísticos para el MERCOSUR y otro para colegios fronterizos, entre otros.

El plan 2006-2010 establece metas detalladas en estas líneas. Un programa que parece interesante destacar se refiere al intercambio de estudiantes, profesores y directores, tanto en pre-grado —éste con el apoyo financiero de la UE— como en post-grado. Como se ha mencionado, también ha sido establecido un esquema experimental de acreditación de carreras universitarias para MERCOSUR, Bolivia y Chile. Han sido inscritas más de 50 carreras en agronomía, ingeniería y medicina en el mismo (MINE-DUC, 2007).

En salud hay varias comisiones intergubernamentales trabajando en áreas como HIV/sida, dengue, tabaquismo, salud laboral y sexual. Existe una *Co-*

misión Permanente de Salud y Desarrollo, y cuatro comités/programas adicionales en áreas tales como medicamentos, banco de precios de medicamentos, normas sanitarias internacionales y vigilancia de enfermedades contagiosas.

En políticas laborales el MERCOSUR tiene una meta general y ambiciosa: «promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados internos y regionales, e implementar políticas activas que estimulen el crecimiento del empleo, para elevar los estándares de vida y corregir las asimetrías sociales y regionales» (Artículo 14 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR) (MERCOSUR, 2008). Existe un marco de legislación laboral en construcción, conformado por un número de convenciones laborales internacionales ratificadas por todos los Estados miembros del MERCOSUR: la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, «una carta de derechos laborales fundamentales que está siendo aplicada crecientemente por las cortes de los Estados miembros» (Ermida Uriarte, 2007), el Tratado Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, el repertorio de recomendaciones prácticas en entrenamiento vocacional y también algunas instancias de negociación colectiva regional, y las declaraciones de la Comisión Social y Laboral del MERCOSUR (Ermida Uriarte, 2007). Existe también una comisión especial de derechos de la mujer.

IV. ¿UNA CIUDADANÍA SOCIAL REGIONAL? LA POSTERGADA AGENDA SOCIAL DEL MERCOSUR

Es interesante reflexionar sobre la evolución institucional señalada bajo la perspectiva de una ciudadanía social regional.

MERCOSUR no nació con una agenda social dotada de autonomía, aunque ciertas dimensiones sociales de la integración estuvieran presentes en sus preocupaciones originales (Podestá, 1996; Draibe, 1998). Hasta hace poco tiempo, los temas sociales se mantuvieron reducidos en la práctica a los derechos laborales y, más recientemente, a algunos aspectos de seguridad social y de salud⁵, pero entendidos casi siempre como componentes de la agenda multilateral de comercio, como partes de los acuerdos comerciales y de los procesos facilitadores de la circulación de los tra-

bajadores. Aun en su desarrollo posterior, problemas como los del veto al trabajo infantil, al trabajo esclavo o de la libertad sindical han sido prioritariamente tratados bajo el signo de la «cláusula social».

Desde la mitad de los años noventa en adelante, un importante impulso a la ampliación intelectual y valorativa de la agenda social real ha sido dado por la incorporación, en el discurso del Mercado Común del Sur, de algunos de los temas centrales de la agenda social internacional: el compromiso con el Estado de Derecho y, de manera más general, con la democracia; y aun la perspectiva de los derechos humanos, en el marco más amplio de un modelo de desarrollo económico regional, pautado por la justicia y por la equidad.

La agenda social, específicamente, registra una ampliación de este tenor.

⁵ Con posterioridad a la elaboración de este informe se firmó un importante acuerdo educacional en la reunión de Ministros de Educación de 21 países de Iberoamérica celebrada en El Salvador, que por primera vez estableció un programa dotado de recursos significativos (3.000 millones de dólares anuales). Según informa el diario *El País* de España: «El acuerdo, denominado Metas Educativas 2021: la educación que queremos para los jóvenes de los Bicentenarios, se pondrá en marcha "en armonía con los planes nacionales" y será ratificado, ya con los compromisos específicos en cada tema, por los presidentes de los Gobiernos en la Cumbre Iberoamericana que se celebrará en Argentina en 2010. El acuerdo permitirá abordar retos como lograr la plena alfabetización —hay 34 millones de analfabetos en Iberoamérica y se persigue la alfabetización plena para 2015— y fijar un tiempo mínimo de escolarización. En algunos países de América Latina sólo se escolariza a los niños hasta los 12 años, aunque en los más avanzados (como Argentina y Brasil) hasta los 14. El objetivo son los 16. También se intentará que la educación secundaria sea obligatoria. Porque entre el 60 y el 75% de los jóvenes no completa la secundaria (el equivalente a la ESO española) en la mitad de los países. Aunque en todos hay una inmensa diferencia en los resultados de los jóvenes que viven en las ciudades y el resto. Los que acceden a la universidad proceden del 40% de los hogares con más ingresos. También se piensa en la educación de las niñas, para que el género no sea motivo de discriminación educativa. Aunque, en principio, la mayoría está escolarizada en primaria, los datos de la Unesco revelan que de los menores no escolarizados en Latinoamérica, el 46% son niñas» (*El País*, 21/5/2008).

En primer lugar, porque el tema del *empleo* parecería extrapolar los límites de la protección en contra de los efectos negativos de la integración, avanzando hacia un tratamiento más amplio y sintonizado con las realidades actuales de los mercados nacionales de trabajo, fuertemente afectados por el desempleo, el trabajo informal, los bajos niveles de calificación, además de las presiones de la competitividad. En segundo lugar, llama la atención la fuerza con que los temas de la *pobreza* y de la *inclusión social* han marcado presencia en el discurso oficial del MERCOSUR.

Un ejemplo de esta inflexión se puede verificar en la Declaración del Consejo del Mercado Común (reunión de junio de 2003), cuando registra «... la necesidad de dar prioridad a la dimensión social del MERCOSUR para incentivar el desarrollo con equidad de los Estados Partes y de la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendentes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población. En el área laboral (...) la necesidad de adoptar medidas para suprimir el trabajo infantil, facilitar la libre circulación de los trabajadores e incluir el tema del empleo como objetivo en la agenda de la integración» (MERCOSUR, 2003).

El trascendente paso final ha sido dado con la explicitación, en el discurso de los representantes de algunos países miembros, de la meta de construcción de una *ciudadanía social*, así como de la

voluntad de adoptar una estrategia institucional de la integración social a través de *políticas sociales unificadas*.

La referencia a una ciudadanía supranacional comunitaria no es nueva en el discurso del MERCOSUR. Actuando como marco referencial de la meta de la libre circulación de las personas y de sus derechos, el concepto de *ciudadanía laboral* ya se utilizaba como una suerte de marcador del espacio social de la integración y referencia justificadora de mecanismos limitantes del riesgo del *dumping social*. Sin embargo, el concepto hasta ahora no se ha traducido en instituciones correspondientes, ni tampoco en el ordenamiento jurídico y legal de la definición de una normativa laboral internacional mínima común (Ermi-da Uriarte, 2000).

Mucho más incluyente y ambicioso es el concepto de *ciudadanía social*, con su corolario de procesar la integración social a través de *políticas sociales unificadas*. El concepto de *ciudadanía social* en gran medida es tributario de las consignas movilizadoras de los movimientos sociales y de las ONGs que intervienen a nivel global, orientadas por posiciones críticas al proceso de globalización. En cuanto ejes de movilización, sin duda son pertinentes al proceso de integración en el MERCOSUR, en especial en lo que se refiere a la defensa de los derechos, a la reducción de los impactos negativos de la integración y a la ampliación de la participación social a través de la incorporación de las organizacio-

nes de la sociedad civil en aquel proceso.

Sin embargo, su significado parecería extrapolar este nivel de entendimiento, cuando se vincula el concepto de ciudadanía social a una estrategia de unificación de los sistemas nacionales de políticas sociales, como se puede observar en discursos y proposiciones, aquí y allí. En este sentido, la ciudadanía social parecería estar referida a derechos sociales mínimos y comunes, apoyados y garantizados por políticas sociales integradas o unificadas, en el espacio territorial del Mercado Común.

MERCOSUR parecería experimentar la paradójica situación de no lograr definir una agenda social por mínima que fuera, pero sí actuar según un discurso maximalista que propone la integración de políticas sociales en niveles aparentemente mucho más elevados de los que alcanzó la Unión Europea en este campo de reconocida y difícil integración.

Es posible, en realidad, identificar dos orientaciones en la proposición de ciudadanía social tal y como fue anunciada en los discursos sobre y del Mercado Común. La primera, menos sólida, estaría referida a medidas de armonización de las políticas sociales de los distintos países, un camino parcialmente ya seguido, por ejemplo por medio de tratados de complementación de políticas sociales, como el celebrado entre Brasil y Argentina hace dos o tres años. O, en el campo de la educación, las medidas

que tienen por objetivo compatibilizar créditos, diplomas y niveles de escolaridad.

La segunda, y más potente, supone o sugiere la unificación *stricto sensu* de las políticas sociales, o sea, una efectiva convergencia de las mismas, un proceso de igualación de sus programas, en contenido, forma o incluso de sus instituciones. En este sentido, una verdadera ciudadanía social supranacional, basada en derechos sociales mínimos comunes, exigiría, para hacerse efectiva, un proceso unificador o equiparador de políticas sociales.

Ahora bien, esta proposición se revela tanto más ambiciosa cuanto se la confronta con el modesto avance del MERCOSUR social. Como ya hemos comentado, además de acuerdos sobre seguridad social y derechos del trabajo, poco se ha avanzado, quedando aún por definir los límites y contenidos mínimos de una Agenda Social de la integración.

Reconociendo estos resultados poco satisfactorios, el Grupo Técnico de la Reunión de Ministros y Autoridades responsables por el Desarrollo Social del MERCOSUR, Bolivia y Chile, y los cancilleres del MERCOSUR, reunidos en Montevideo en febrero de 2003, decidieron conferir la mayor prioridad al desarrollo social, a la lucha contra el hambre y la pobreza. Y han reafirmado la necesidad de dar cuerpo al Programa de Fortalecimiento del MERCOSUR Social, que tiene por objetivo avanzar en

el diseño e implementación de políticas económicas y sociales inclusivas que contribuyan a reducir la pobreza y la desigualdad en los países de la subregión.

Para su realización institucional, concebida como condición previa de la Agenda Social, ha sido propuesta la elaboración de una *Agenda Institucional del MERCOSUR*, con un doble objetivo: i) explicitar la visión, el objetivo general y los objetivos específicos del MERCOSUR Social en el contexto del proceso de integración regional; y ii) establecer el marco dentro del cual se desarrollará el Programa de Fortalecimiento del MERCOSUR Social. Una vez consensuada la Agenda Institucional, los técnicos consideran que se podrá iniciar un proceso amplio y participativo de diseño de la Agenda Social del MERCOSUR (INTAL, 2008).

Otro intento de corrección de las debilidades del proceso ha sido (como se ha afirmado en la sección anterior) el establecimiento de las *comunidades fronterizas* como prioridad establecida en la estrategia de implementación de la Agenda Social del Mercado Común. Se busca facilitar los trámites y la circulación de las personas y garantizar los derechos comunes a la asistencia, a la salud y a la seguridad social. Sin embargo, los resultados visibles de las definiciones de una futura agenda social del MERCOSUR son todavía muy modestos, casi restringidos a declaraciones de intenciones.

Los procesos de integración encuentran en el plano social y de las políticas sociales una de sus principales dificultades, como lo revela la historia institucional de la construcción de la Unión Europea. En el MERCOSUR se presentan dificultades semejantes, manteniendo abierta la agenda social de la integración incluso en momentos como el actual, cuando el proceso de construcción del Mercado Común del Sur enfrenta un nuevo ciclo de dificultades.

Además de los conocidos factores que inciden generalmente sobre los procesos de integración regional —conflictos políticos y de intereses, idiosincrasias nacionales, la inercia típica de los cambios institucionales—, en el plano de su Agenda Social, MERCOSUR afronta sobre todo un déficit institucional, o sea que no ha logrado todavía crear las instituciones adecuadas.

Una agenda compleja y sobrecargada de integración social, como parece ser el caso de la Agenda Social del MERCOSUR, exige instituciones internacionales nuevas y suficientemente fuertes tanto para lograr sus objetivos mínimos —el reconocimiento de derechos, títulos y créditos sociales de las personas que se mueven en el espacio— como para crear y garantizar los nuevos derechos sociales, correspondientes a la nueva ciudadanía social que se quiere instituir en la región.

El desafío institucional es enorme porque, al menos en teoría, una estrategia

de convergencia supone instituciones supranacionales fuertes y, al mismo tiempo, constructivas, capaces de solventar conflictos y garantizar a los Estados cooperantes las ventajas de la integración, evitando la configuración de grupos de perdedores que, en el siguiente paso, puedan vetar el avance del proceso de integración (Prats Catalá, 1996). En el caso específico de la integración social, conlleva instituciones capaces de responder adecuadamente al menos a las siguientes cuestiones: *i)* ¿hacia qué niveles de protección deben convergir las reglas?; *ii)* ¿con qué grados de centralismo y de «supranacionalidad» deben y pueden ser dotadas las nuevas instituciones?; *iii)* ¿en qué actores estratégicos se apoyarían las nuevas instituciones, actores capaces de reforzar su representatividad y legitimidad internacionales y nacionales?

Es con esta directriz con la que el MERCOSUR SOCIAL integra la nueva y emergente Agenda Social de América Latina.

V. ATRACCIÓN GRAVITACIONAL DE LA GIGANTESCA MASA AL NORTE

Esta estrategia estatal de desarrollo que parece estar emergiendo logrará, probablemente, desarrollarse en su totalidad si el espacio está integrado. Sin embargo, para hacerlo tendrá que superar un sinnúmero de obstáculos. Y el menor de ellos no son las diferencias en la evolución socioeconómica, histórica e institucional de los diferentes países y zonas.

Un obstáculo importante para la integración latinoamericana es la estrategia explícita a la contra, pero sobre todo la inmensa atracción económica que su poderoso vecino del Norte ejerce. El contraste entre ellos es muy fuerte. Si sólo consideramos sus economías, tenemos que el PIB de América Latina en su conjunto, ajustado por poder de compra, es aproximadamente un 40% del de los EE UU; Brasil, el país más grande (aporta un tercio del de América Latina), supone un 12% de la economía estadounidense ⁶.

⁶ La diferencia económica puede ser mayor de hecho. La paridad de poder de compra (ppp) es muy precisa para corregir la distorsión generada por la renta del terreno urbano, esto es, el aumento de los precios o pérdida de valor relativo del dinero —lo que es distinto a la inflación originada en fenómenos monetarios—. Este fenómeno ocurre a medida que el terreno urbano se encarece más y más en los países desarrollados, factor que repercute en todos los demás precios, incluyendo aquellos de bienes importados, y ciertamente a los salarios, que requieren un nivel mayor para adquirir los mismos bienes. Probablemente habría que señalar este factor si hubiese que elegir uno solo para explicar por qué el precio de un Big Mac es más caro en Zúrich que en Maputo, puesto que el contenido en trabajo acumulado a lo largo de la cadena de elaboración de este producto altamente estandarizado es más o menos el mismo incluso en lugares tan diferentes. Sin embargo, el ppp no elimina las diferencias asociadas a la renta originada en los recursos naturales, en particular los minerales, la cual constituye un componente significativo del PIB en países menos desarrollados. De este modo, el ppp ajustado o poder de compra puede en efecto castigar a los países más avanzados, al corregir la distorsión introducida por la renta de la tierra en la modalidad que es más relevante en su caso, mientras no corrige la que se origina en recursos naturales, que aumenta el PIB de muchos países menos desarrollados.

Con estos parámetros, y sin considerar otras magnitudes donde la diferencia es todavía mayor, parece fuera de lugar el que los EE UU lleguen a considerar el compartir un grado mínimo de soberanía con el fin de construir una zona integrada en condiciones de equidad.

Como es bien sabido, el presidente George W. Bush lanzó en 2001 el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, «una zona de libertad económica que se extiende desde Alaska a Tierra del Fuego». Sin embargo, su aproximación al «libre comercio», a todas luces desequilibrada en favor de sus propios intereses, ha sepultado el ALCA por ahora. El MERCOSUR encabezado por Brasil no aceptó la apertura unilateral de su comercio, inversiones, compras gubernamentales y patentes, mientras los EE UU ni siquiera consideraban reducir sus subsidios agrícolas y sus barreras no arancelarias, entre otros aspectos. Todo esto ha sido aceptado, en cambio, por aquellos países que, como México (que se adhirió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, más conocido por sus siglas en inglés, NAFTA) y Chile, se han venido adhiriendo a tratados de libre comercio (TLC) individuales, que han sido promovidos por los EE UU como una segunda alternativa frente al fracaso de su iniciativa inicial (CENDA, 2004; INTAL, 2008).

Constantemente, el escritorio latinoamericano del Departamento de Estado toma iniciativas mucho más concretas y directas al respecto. Un ejemplo de esto

sucedió a mediados del 2002, cuando el entonces recién elegido presidente chileno, Ricardo Lagos, socialista y promotor desde siempre de la integración, se abrazó con su viejo amigo el presidente Fernando Enrique Cardoso con ocasión del Plan Alto, comprometiéndose a la integración de Chile como socio pleno en dicho plan a finales de ese año. Su entusiasmo se enfrió rápidamente, sin embargo, en cuanto recibió una llamada telefónica del presidente Clinton ofreciéndole un TLC si desistía de ese compromiso. Lo que efectivamente hizo, anunciando sin más el TLC con los EE UU. Y postergó su incorporación al MERCOSUR, sin tomarse siquiera la molestia de avisar a su amigo Cardoso del intempestivo cambio de planes realizado. Esto no ha sido olvidado en el seno del Plan Alto, y especialmente en Itamarí, sede del muy competente servicio exterior brasileño, que ha sido uno de los promotores más potentes del MERCOSUR (Pinheiro Guimarães, 2007).

La constante actividad de otros departamentos del gobierno estadounidense que operan más discretamente resulta tanto o más efectiva en poner palos en la rueda de los engranajes del proceso de integración. Por ejemplo, los principales periódicos de la región están agrupados en el *Grupo de Diarios de América* (GDA), que muestra un evidente sesgo hacia la política estadounidense en materia de integración económica. La llamada «prensa seria» publica regularmente noticias, titulares y comentarios que después son reproducidos por esta

cadena, que subrayan los múltiples problemas que confronta el proceso de integración, mientras al mismo tiempo se acallan o desdeñan sus avances⁷. De este modo, la percepción mayoritaria de la opinión pública latinoamericana está tan alejada de la realidad en esta materia que la sola enumeración de la constante actividad desplegada a lo largo de medio siglo, tal como fue presentada anteriormente, les sorprendería, incluso en sectores informados.

Sin embargo, aunque estos obstáculos son formidables, no parece razonable suponer que son insuperables. Sobre todo, cuando se les compara con los que han debido superar los países para lograr unificar la infinita diversidad de pueblos, lenguas, culturas, historias y niveles de desarrollo dispares durante la construcción de los Estados en Europa Occidental durante el siglo xix o los que se han superado durante la construcción de la Unión Europea en pleno siglo xx y hasta ahora.

VI. PADRINOS PODEROSOS

La superación de estos serios obstáculos requiere la presencia de actores po-

derosos, comprometidos y motivados operando bajo una estrategia estatal a largo plazo más o menos coordinada. Esto coincide con el requisito de un nuevo bloque en el poder que hemos mencionado anteriormente en relación con la nueva estrategia emergente. ¿Existen estos actores? ¿Tienen el poder suficiente? ¿Poseen una estrategia? ¿Aprovechan corrientes y vientos favorables? La conclusión es que puede existir cierta base para un escenario no del todo pesimista. Más aún, la política social regional puede ser mencionada como un factor clave para lograr que al menos uno de estos poderosos actores se adhiera de modo más entusiasta a esta estrategia de desarrollo integrada.

Las burocracias estatales latinoamericanas

Considerado como el grupo más estructurado y establemente empleado en cualquier país desde hace más de un siglo, las burocracias latinoamericanas han sido un actor primordial en la región desde entonces, como hemos subrayado. Especialmente su segmento más poderoso, autónomo y estratégicamente consciente: los militares. Incluso el comandante en jefe del ejército de

⁷ El congreso estadounidense ha documentado ampliamente la actividad de la CIA y otras agencias encubiertas en relación a la prensa latinoamericana. Por ejemplo, los resultados de la comisión especial del parlamento estadounidense que investigó la actividad secreta de los EE UU en el golpe de estado de 1973 en Chile —conocido como el *Informe Church* por el parlamentario que la presidió— denuncia que la CIA pagaba a reporteros que trabajaban en las secciones internacionales de los principales medios de prensa latinoamericanos, con la misión específica de publicar regularmente noticias y comentarios contrarios a Allende.

Chile, por ejemplo —país que durante la era Pinochet se retrajo notoriamente de los esfuerzos integracionistas—, ha declarado recientemente que Chile no sólo debe integrarse plenamente en MERCOSUR, sino que esta unión debe abarcar desde la integración económica hacia la unidad política⁸. Los militares chilenos juegan también un papel muy activo en mejorar las relaciones con los países vecinos mediante la llamada «diplomacia 2+2», que fuera implementada hace algunos años y que incluye tanto a un diplomático como a un militar en las delegaciones que asisten a todas las reuniones relevantes con los países vecinos⁹.

Un esquema 2+2 similar ha venido siendo aplicado consistentemente para

impulsar el proceso de integración a lo largo de muchos años. Itamaratí ha asumido el papel dirigente en gobiernos de muy diferente orientación. Más aún, se ha asegurado de no estar sola en este intento. Muchos de los diplomáticos latinoamericanos han estudiado en las prestigiosas academias de Brasilia en algún momento de sus carreras y todas las representaciones latinoamericanas en el mundo conforman y operan como GRULAC o grupo latinoamericano. Los diplomáticos profesionales establecen relaciones de amistad y no es infrecuente verlos intercambiar miradas sardónicas a través de las mesas negociadoras mientras escuchan a sus respectivas autoridades políticas, generalmente menos duchas que ellos en estas materias,

⁸ Los líderes de la coalición de izquierda chilena Juntos Podemos Más se quedaron sorprendidos cuando el general Juan Emilio Cheyre, entonces comandante en jefe del ejército chileno, públicamente aceptó recibirlos en una entrevista en el curso de la campaña electoral. Fue la primera reunión oficial desde el 10 de septiembre de 1973 entre los militares y el sector de la izquierda chilena que incluye al Partido Comunista. En este periodo, los comunistas encabezaron la resistencia contra la dictadura militar de Pinochet, que en 1986 escapó por poco a un atentado perpetrado por la sofisticada guerrilla urbana organizada por este partido.

Sin embargo, lo que más asombró a los líderes de izquierda fue enterarse de la decidida posición favorable a la integración del ejército chileno. En el curso de la entrevista, le habían expuesto a Cheyre su visión acerca del gigante económico del siglo XXI que nace al otro lado de los Andes. Argumentaron a favor de participar junto a sus iguales geopolíticos y la construcción de un espacio latinoamericano más amplio y crecientemente integrado que pudiera aspirar a un cierto grado de soberanía requerido para competir en el mundo que está conformando. Adicionalmente, subrayaron los peligros para la seguridad nacional de un continuo aislamiento de Chile en la región a raíz de ser percibido como instrumento para la aplicación de la estrategia contraria a la integración de la potencia rival. A todo esto Cheyre asentía vigorosamente.

Cuando llegó su turno, empezó aclarando que no lo hacía a título personal, sino representando el sentir mayoritario en su estado mayor. Luego continuó para expresar que en su opinión Chile no sólo debía unirse al MERCOSUR, sino que éste debía avanzar rápidamente desde una unión económica a una unión política.

⁹ Esto fue confirmado al poco tiempo por una foto de portada en todos los medios, que mostraba al comandante en jefe de la armada chilena ¡al timón de una piragua inca en el lago Titicaca con poncho y gorro andino y junto a su par boliviano! Desde luego, Chile y Bolivia no mantienen relaciones diplomáticas desde hace muchos años y las tensiones se han recrudecido últimamente a raíz de la insistencia boliviana en su demanda de salida al mar.

decir algo que consideran inapropiado, especialmente en lo que respecta a la integración.

Capitales de Europa

La UE ha estado involucrada de modo importante en el impulso a este proceso, al menos desde los años noventa. Posiblemente tiene consideraciones estratégicas en mente al promover la unidad de América Latina, y éstas pueden reflejar cierta rivalidad en sus relaciones con los EE UU. Parece evidente que su influencia en la región *vis-à-vis* los EE UU sólo puede mejorar con la integración, especialmente si se considera que la alternativa es la subordinación individual de los países a esta última potencia, o aún peor, su subordinación colectiva en el marco del ALCA.

Además, existe otro ángulo aún más inmediato y concreto, que está en relación con el auge extraordinario de las inversiones privadas y semiprivadas españolas en América Latina —otras naciones europeas también han incrementado las suyas, pero de modo menos significativo—. El capital español ha desplazado a todas las demás inversiones directas en la región en el transcurso de unos pocos años, desde 1990. Una armada virtual de modernos conquistadores desembarcó en sus costas. Grandes conglomerados privados o recientemente privatizados y aun públicos lo encabezaron. De modo asombrosamente rápido adquirieron posiciones dominantes en toda la

región en la banca, energía y telecomunicaciones, así como en los servicios públicos concesionados como el agua y las infraestructuras. Han logrado también posiciones ventajosas en otras industrias. Esto fue la consecuencia de la conjunción del auge de las inversiones externas españolas, por una parte, y de la privatización masiva de empresas y servicios públicos, y de la apertura económica general, en América Latina, por la otra. Ambas situaciones se producen sobre el trasfondo de la rápida transformación y reciente modernización de la estructura socioeconómica. Se ha argumentado extensamente a este respecto en lo que se refiere a América Latina, sin embargo, un proceso no del todo diferente parece haber tenido lugar en España. A simple vista, este último país pareciera llevar una ventaja de dos o tres décadas, a lo sumo, en el proceso mencionado, y menos cuando se lo compara con los más avanzados de América Latina. Por otro lado, parece natural que las emergentes inversiones extranjeras españolas hayan mirado hacia América Latina en su expansión —la historia de tales expansiones es larga, rica y compleja, terriblemente trastornadora de hecho, muchas veces.

El impacto a largo plazo de esta invasión de negocios en lo que se refiere a la integración no parece haber sido considerado —ni aun investigado— en todo su significado. Probablemente, será considerada en el futuro como un detonante clave en este proceso, como lo fue el capital británico en la expansión

de los EE UU hacia el oeste en la segunda mitad del siglo XIX. Al igual que sus antepasados durante la conquista de América, los españoles visualizan la región como un todo y se desplazan en consecuencia.

Ha sido una historia asombrosa desde siempre la forma en que los descubridores y conquistadores ocuparon (a pie, literalmente) toda la región que es hoy América Latina en apenas unos pocos años. Las gentes que cruzaron desde Asia a través del estrecho de Bering hicieron antes lo mismo, desde luego, pero les tomó miles de años alcanzar la Tierra del Fuego. Por el camino fueron quedando casi completamente aislados en comunidades pequeñas o más grandes, como lo están todavía. Mientras permaneció bajo dominio español, en cambio, América Latina mantuvo una cierta unidad. Incluso las guerras de independencia fueron continentales. Culminaron cuando Bolívar y San Martín, cuyos ejércitos venían obteniendo victorias desde Venezuela y Argentina, en los extremos opuestos de la América del Sur española, se abrazaron finalmente en Ayacucho, Perú, ubicado exactamente en el centro de gravedad geográfico de esta región.

Sin embargo, tras la independencia —y en medida no despreciable en virtud de la influencia del Foreign Office británico—, las repúblicas latinoamericanas se comportaron de manera no muy distinta a la de los indígenas americanos, puesto que volvieron a un aislamiento

tan completo y que duró tantos siglos como para permitir el surgimiento de las diversas tonalidades en la lengua común ya mencionadas.

Los nuevos conquistadores, en cambio, se han comportado como versiones modernas de Pizarro y aun de Cabeza de Vaca, el asombroso español que recorrió a pie desde el Río de la Plata hasta el Misisipí. Las victoriosas incursiones del Banco Santander, BBVA, Endesa, Repsol y Telefónica durante los años noventa son bien conocidas. Menos conocido, en cambio, es que estas grandes fragatas venían seguidas, y a veces precedidas, de un enjambre de empresarios pequeños y medianos. Muy jóvenes muchas veces, atravesaron el charco entusiasmados por los programas de *joint-venture* para PYME de la UE. Captaron menos titulares en la prensa financiera, pero exhibieron un sentido de aventura y coraje para nada ajeno al de los antiguos conquistadores, recorrieron la región de punta a punta, en un abrir y cerrar de ojos llegaron a conocerla más y mejor que casi todos los latinoamericanos, haciendo negocios por todas partes. Algunos fueron exitosos, mientras no pocos terminaron igual que el viejo Cabeza de Vaca, cuyos huesos yacen por ahí en algún rincón perdido de América.

Evidentemente, los inversionistas extranjeros operan en toda la región, generalmente desde una sede ubicada en una de las grandes capitales, con un solo plan de negocios, un solo set de procedimientos y servicios centraliza-

dos para toda la región. Por otra parte, para tener éxito, están obligados a dominar rápidamente las sutilezas de los negocios en cada país. Los ibéricos tienen la inmensa ventaja de la lengua y el origen cultural común, que les permite moverse por la región como peces en el agua. Comparten toda esta experiencia con cuadros locales muy cualificados que contratan para administrar sus negocios, que empiezan a saltar de una capital a otra, de un país al vecino, del mismo modo que un ejecutivo estadounidense o europeo.

De este modo el capital español se está convirtiendo en una escuela de negocios regionales extraordinariamente efectiva para aquellos que seguramente les adelantarán como la principal fuerza económica unificadora de la integración regional: los empresarios latinoamericanos.

El gran empresariado latinoamericano

«Se pasan de *giles*», ha declarado Horst Paulman, refiriéndose a los empresarios latinoamericanos que no invierten en los países vecinos. El dueño de la gigantesca cadena de supermercados Jumbo sabe bien de lo que está hablando, puesto que ya es líder tanto en Chile como en Argentina y se está expandiendo agresivamente en otros países de la región. Ha obtenido enormes beneficios al invertir en un país las utilidades obtenidas en el otro, aprovechando la alternancia de los ciclos

de una y otra economía, que descubrió hace años. Especialmente desde 1990, el gran capital chileno ha venido dirigiendo hacia los países vecinos sus incipientes inversiones extranjeras directas (IED). En 2006 éstas alcanzaban alrededor de 30.000 millones de dólares, casi un quinto del PIB, principalmente en las industrias energéticas, forestal y comercio minorista, entre otras. Más de la mitad (52%) están concentradas en Argentina, mientras el resto se distribuye en Brasil (16%), Perú (16%) y Bolivia (8%), entre otros países de América Latina. Como se puede apreciar, no todos los empresarios son «*giles*» (CENDA, 2004).

Los grandes empresarios de los países latinoamericanos más avanzados pueden contar una historia similar. Quizás el ejemplo más significativo lo constituye la persona más rica de la región y la segunda mayor fortuna del mundo en 2006 según la estimación de *Fortune*: el mexicano Carlos Slim. Hijo de un modesto inmigrante libanés, ha construido un imperio alrededor de los teléfonos, el cemento y la cerveza —es dueño de Telmex, Cemex y Corona, entre otras joyas—, y que ahora incluye también a bancos y medios de comunicación, entre otras industrias. Si bien no ha despreciado el mercado estadounidense —ha efectuado notorias adquisiciones allí—, es un crítico acerbo del TLCAN, el grueso de sus inversiones externas se concentra al sur de sus fronteras, alcanzando hasta el lejano Chile. En 2003, Slim reunió en su enorme mansión de Veracruz la que probablemente fue la

primera cumbre del emergente gran empresariado latinoamericano. La cita se prolongó durante una semana completa y contó entre sus invitados con los propietarios de casi todos los principales grupos económicos de la región, acompañados de sus hijos mayores. La prensa informó de la reunión, aunque no del contenido de sus discusiones y menos todavía de otras actividades más privadas, pero no parece probable que comensales tan selectos se hayan reunido durante tantos días sólo en plan de diversión —aunque estos tipos no son conocidos por abstenerse de pasatiempos.

Intelectuales y artistas

Los intelectuales, tradicionalmente una rama muy importante de las burocracias de América Latina, siempre han jugado un importante rol progresista en la formulación de sus estrategias de desarrollo. El apogeo del desarrollismo puede quizás ser fechado el 29 de noviembre de 1971, cuando el presidente Fidel Castro —en ese momento de visita en Chile invitado por su amigo el presidente Salvador Allende— habló en el nuevo, hermoso e imponente auditorio circular de CEPAL en Santiago, que albergaba en ese momento a uno de los grupos más ilustres de intelectuales latinoamericanos que se haya reunido jamás, presididos nada menos que por el propio Raúl Prebisch.

Fidel hizo un discurso formidable, mostrando cómo la Cuba revolucionaria ha-

bía implementado el programa de CEPAL en nutrición, salud, educación, industrialización, etc. Concluyó con un vibrante alegato a favor de la integración latinoamericana. Después de mencionar a los gigantes del momento, los EE UU, la Unión Soviética y la UE, y enfatizar cómo la última había logrado unir el territorio a pesar de «guerras feroces, que durante los últimos cinco siglos habían estado matándose unos a otros sistemáticamente, y donde cada uno habla su propia lengua». Llamó a superar la «balcanización, la posición debilitada de pueblos que tenemos tanto en común como los de América Latina, que no tendrán oportunidad de sobrevivir en el futuro sino es con una unidad económica más estrecha y, consecuentemente, también en el futuro en la unidad política más estrecha, para conformar una nueva comunidad que en treinta años va a alcanzar a 600 millones de habitantes [aplausos]. Sin embargo, aun en tales circunstancias vamos a necesitar de enormes esfuerzos para ocupar un lugar en el mundo del mañana». Tras cada aserto, hacía una pausa y buscaba la aprobación de Raúl Prebisch, sentado a su lado. «¿No es verdad Dr. Prebisch? Sí, Sr. Presidente —le respondía una y otra vez el fundador de CEPAL y principal fuerza inspiradora del desarrollismo latinoamericano—, es verdad» (Castro, 1971).

El hecho de que la figura más formidable de la política latinoamericana del siglo xx hubiese venido a rendir examen ante su intelectual más ilustre, en la sede

de la que fue quizás la mayor creación institucional en el plano académico, es todo un símbolo de la importancia de este último para definir la estrategia autónoma de la región durante el período desarrollista.

Sin embargo, debe reconocerse que esto no está ocurriendo en la actualidad, al menos en lo referente a las estrategias de integración. Incluso la CEPAL apenas estudia el tema y ciertamente no impulsa el proceso actualmente como lo hacía algunas décadas atrás. El proceso de privatización de los intelectuales latinoamericanos durante las últimas décadas —fenómeno poco estudiado—, así como la cooptación de las universidades y otras instituciones públicas por parte del pensamiento neoliberal, probablemente han jugado un papel decisivo en esta decadencia.

La estrategia de los EE UU de bloquear o dilatar la integración latinoamericana y subordinar las naciones a su hegemonía no sólo sigue grandes esquemas como TLCAN, ALCA o TLC. Debe subrayarse, por ejemplo, que un aspecto no poco importante de tal estrategia ha consisti-

do en la cooptación de intelectuales latinoamericanos, principalmente sus economistas, hacia una visión abstracta del problema como la promovida por el neoliberalismo, que reduce este problema a la idea de que la apertura siempre resulta beneficiosa a largo plazo. Por otro lado, llevan adelante un juego inteligente y sutil de establecer redes en estos cuadros, y promoverlos mediante una cadena de poderosas instituciones, en la cúpula de las cuales se hallan las Instituciones de Bretton Woods (IBW), pero donde los bancos centrales «independientes» y los ministerios de finanzas que operan de modo notablemente autónomo juegan también un papel importante. Las universidades también forman parte de esta red, así como otras organizaciones internacionales.

Las IBW —y la compleja red que han construido y encabezan— ciertamente pueden adjudicarse mucho crédito por este viraje, así como otras agencias estadounidenses, como las que apadrinaron el acuerdo pionero firmado en 1955 entre la Universidad de Chicago y la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC)¹⁰, como resultado del cual nacie-

¹⁰ Wade Gregory, entonces un empleado del Departamento de Agricultura en misión en Chile, fue el funcionario que elaboró los detalles del acuerdo, que abrió el camino a un flujo permanente de alumnos de agronomía y economía de la PUC a Chicago, donde Milton Friedman sería su figura inspiradora. Retirado desde hace muchos años y una persona de convicciones progresistas a lo largo de toda su vida, dice que su propósito era crear una élite intelectual de nuevo tipo —seleccionó la PUC precisamente porque la mayor parte de los vástagos de la clase dirigente agraria tradicional estudiaba allí— que comprendiera la necesidad de introducir cambios en las entonces relaciones de dependencia agraria que predominaban por esos años, las cuales describió en detalle en estudios muy interesantes del mayor latifundio chileno. Nunca imaginó que su prole iba a adquirir una influencia tan grande en un proceso que bajo Pinochet ciertamente se desvió bastante de lo que fueron sus intenciones originales.

ron los «Chicago Boys». Desde los años ochenta, PUC ha venido implementando un curso de uno y dos años¹¹, donde cuadros gubernamentales de toda América Latina vienen a estudiar los conceptos elementales del modelo neoliberal, financiados por sus gobiernos, que mantienen sus salarios, y por el BID, y con donaciones de otras instituciones de IBW.

Sin embargo, el papel poco estudiado de las agencias donantes, que asumieron un protagonismo significativo en el financiamiento de las actividades intelectuales latinoamericanas durante los años ochenta y noventa, puede haber influido en esta reorientación.

Pero la causa principal del declive de los intelectuales latinoamericanos como fuerza motriz del proceso de integración y de otros aspectos del pensamiento desarrollista estratégico debe buscarse en el interior de las sociedades latinoamericanas mismas, en el rumbo unilateral y a veces extremo seguido por la segunda estrategia de desarrollo adoptada por ellas durante las últimas décadas —especialmente cuando este proceso tuvo lugar bajo dictaduras de derecha—. Como se ha sugerido anteriormente, éstos son los principales causantes de la privatización y dispersión de la distinguida tradición intelectual que impulsó el desarrollismo.

Su reagrupamiento en el marco de un sistema moderno de universidades públicas reconstruido y fortalecido —proceso que hoy probablemente requiere esfuerzos pioneros similares en cierto modo al acuerdo de 1955 entre las universidades de Chicago y PUC— parece un imperativo en la actualidad.

Aunque no es el espacio adecuado para tratar el tema *in extenso*, no puede dejar de mencionarse entre los grandes impulsores del proceso de integración latinoamericana a sus artistas, como lo demuestra la bellísima e inspiradora «Canción con todos», verdadero himno a la integración de América Latina, que no es raro escucharlo entonado por los artistas y el público asistente a los pequeños y grandes eventos musicales del continente (Isella y Tejada Gómez, 1996).

Trabajadores asalariados, pobres urbanos y campesinos

Ningún proceso de integración será exitoso si no es capaz de seducir a aquella fuerza social que emerge de modo masivo en las dinámicas urbes de la región: los nuevos sectores medios asalariados. En el actual escenario latinoamericano, en su conjunto y especialmente en aquellos países más avanzados en la transición, cualquier estrategia progresista, y ciertamente la de integración lo

¹¹ El *Curso Intensivo de Evaluación Económica de Proyectos Públicos Sociales*, CIAPEPP, Facultad de Economía, Universidad Católica de Chile.

es, debe considerar esta fuerza emergente como parte principal del nuevo bloque en el poder que se requiere para ponerla en práctica.

En este aspecto, la situación de América Latina hoy día no se diferencia demasiado de la que se podía observar en algunas regiones de Europa Occidental en la segunda mitad del siglo XIX. Como entonces, los Estados líderes ya se habían conformado y su prosperidad imponía a los demás la conformación de espacios soberanos de dimensiones similares, como condición para recuperar terreno y alcanzarlos. Por otro lado, la estructura social que emergía en el trasfondo había madurado también allí lo suficiente como para posibilitar el éxito del intento. Significativamente, había surgido también allí un masivo asalariado moderno, que tanto entonces como ahora constituía la base principal de tal posibilidad.

¿Cómo seducirlo para que respaldara un bloque político capaz de hacer realidad tal estrategia? El Canciller de Hierro encontró una manera. Quizás los agentes que hoy día impulsan la integración latinoamericana deberían darle una segunda lectura.

Las coaliciones progresistas que emergen en América Latina han revivido ya de modo explícito en sus programas a la otra figura señera tras la conformación de tales conglomerados en América: aquel que un día ofreció un Nuevo Trato a las masas de trabajadores estadounidenses afectados por la Gran Depre-

sión, y requirió para ello de los consejos de Lord Keynes.

De este modo, no es imposible que con la improbable pareja de retratos de Roosevelt y Bismarck como telón de fondo, América Latina avance hacia su integración auspiciando un nuevo contrato social en el cual las políticas sociales regionales se constituyan en el cemento que la solidifique.

Se ha hecho notar anteriormente que el cambio en las estrategias de desarrollo e integración siguen dos rutas bien diferenciadas y complementarias. Ambas siguen la misma consigna de «cambiar el modelo neoliberal», pero son de naturaleza muy diferente. Se ha observado asimismo que el trasfondo económico-social de una es asombrosamente distinto del de la otra y que la diferencia está dada básicamente por la presencia o ausencia relativa en una u otra de un actor: el campesinado. Más bien, y para ser más precisos, los campesinos y los cinturones de pobres urbanos que dejaron de serlo sólo ayer.

La integración latinoamericana debe considerar a este actor importantísimo —que conforma por lo menos a la mitad de la población si se consideran los inmigrantes recientes—. Trágicas historias muestran que es posible agitar sentimientos separatistas y nacionalistas que rápidamente pueden derivar en tendencias xenófobas y autodestructivas incluso entre las masas de asalariados urbanos, lo que resulta aún más fácil

entre los campesinos —la pequeña burguesía urbana ha demostrado ser también presa fácil de estos impulsos.

La construcción de gigantescos proyectos desarrollistas a nivel regional y la simple necesidad de conformar un mercado moderno de dimensiones adecuadas al siglo XXI pueden ser suficientes para entusiasmar al gran empresario para que abra las fronteras al comercio, a las inversiones y la movilidad laboral en toda la región. Es posible que los estados mayores de las burocracias estatales latinoamericanas con pensamiento estratégico ya estén en cierta medida convencidas de la conveniencia de ceder algunos grados de una soberanía que hoy por hoy resulta bien poco efectiva, a cambio de compartir un estatus regional más sobresaliente.

Sin embargo, parece difícil que los asalariados urbanos se entusiasmen con esta perspectiva si no se la asocia a señales potentes que tengan relación con sus derechos y con políticas sociales regionales de menor escala¹² pero más concretas en su beneficio directo. Más todavía, en

el caso de las inmensas masas de campesinos y pobres urbanos, las medidas regionales de política social parecen indispensables para motivar su apoyo a la integración. Por ejemplo, el establecer garantías de ingresos mínimos resulta perfectamente factible desde el punto de vista económico y financiero.

El notable éxito de Lula en Brasil parece demostrarlo. Este gigantesco país es en sí mismo una versión reducida de América Latina y contiene en su interior casi todo lo que se encuentra en la región y más o menos en las mismas proporciones. Nótese que los programas de transferencias monetarias de Lula a los pobres han sido un elemento importante en el éxito de su primer mandato y que estas políticas resultan al final muy baratas. En la región, en su conjunto, es posible argumentar que políticas similares asociadas al proceso de integración pueden incorporar a los campesinos y pobres urbanos en los bloques políticos emergentes que se requieren para promover el nuevo modelo de Estado de bienestar desarrollista que puede estar naciendo en América Latina.

¹² Los programas regionales son relativamente pequeños. Por ejemplo, después de 50 años, el presupuesto total de la UE, incluyendo las transferencias sociales, asciende al 1% del PIB regional. En el caso de los proyectos menos desarrollados, tales como el MERCOSUR, el presupuesto de las instituciones y programas regionales asciende actualmente al 0,0025% del PIB regional.

ANEXOS

ANEXO 1. PAÍSES LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS SEGÚN LOS GRUPOS DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

TABLA 1. Países latinoamericanos y caribeños según los grupos de transición demográfica elaborados por CELADE¹

Tipo de transición demográfica: Definición CELADE	Países
<p>Grupo I. Transición temprana</p> <p>Países con altos índices de nacimientos y de mortalidad, con un porcentaje moderado de crecimiento del 2,5%. Los países pertenecientes a este grupo tienen una estructura poblacional muy joven y una ratio de alta dependencia.</p>	Bolivia y Haití
<p>Grupo II. Transición moderada</p> <p>Países con un alto índice de nacimientos y un nivel moderado de mortalidad. Gracias a este hecho, su índice de crecimiento es aún alto, cerca del 3%. Reducir la mortalidad, especialmente durante el primer año de vida, ha tenido como consecuencia el rejuvenecimiento de la estructura poblacional, lo que también conlleva una ratio de alta dependencia.</p>	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay
<p>Grupo III. En transición total</p> <p>Países con un índice moderado de nacimientos y baja o moderada mortalidad que determina una tasa moderada de crecimiento de alrededor del 2%. Dado que la menor fertilidad es un fenómeno reciente, la edad de la estructura poblacional es relativamente joven aunque el ratio de dependencia ya ha disminuido.</p>	Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela y Guyana; Surinam y Trinidad y Tobago en el Caribe
<p>Grupo IV. Transición avanzada</p> <p>Países con índices de nacimiento bajos y bajos o moderados índices de mortalidad, que trasladan tasas de crecimiento bajas, aproximadamente de un 1%. Pueden establecerse dos sub-grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Países que tienen baja fertilidad y mortalidad desde hace mucho tiempo (Argentina, Uruguay y, en menor medida, Cuba) y consecuentemente tienen una estructura poblacional en términos de edad y crecimiento similar a la de los países desarrollados. • Países que aun habiendo obtenido recientemente unas tasas muy bajas de fertilidad y de mortalidad, continúan manteniendo un crecimiento alto dada la relativa juventud de su población. 	Argentina, Chile, Cuba y Uruguay; Bahamas, Barbados, Guadalupe, Jamaica, Martinica y Puerto Rico, en el Caribe

Fuente: CELADE, 1992; CELADE/BID, 1996, presentado en Riesco (ed.) (2007), *Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?*, UNRISD, Londres, Palgrave Macmillan.

¹ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Naciones Unidas). <http://www.eclac.cl/celade/default.asp>.

TABLA 2. Población y PIB en América Latina y el Caribe de acuerdo con los grupos de transición demográfica

Tipos de transición demográfica	Población (en miles) (2005)	Crecimiento poblacional 2000-2010 (% anual)	PIB (PPP) 2002 (Millones de dólares internacionales)	PIB per cápita (PPP) 2002 (dólares internacionales por habitante)	Posición en ranking PIB per cápita 2002 (175 países)	Crecimiento PIB 1960-2002 (% anual)
Grupo I. Transición temprana.....	18.361 (3,3%)	1,9	34.996 (0,9%)	2.081	145	1,6
Grupo II. Transición moderada....	39.293 (7,1%)	2,3	138.102 (3,5%)	4.109	112	3,6
Grupo III. Transición total.....	418.623 (75,3%)	1,3	2.988.667 (75,7%)	7.164	73	4,2
Grupo IV. Transición avanzada....	79.926 (14,4%)	0,9	779.478 (19,9%)	10.262	61	2,6
Total América Latina y el Caribe.	556.203 (100,0%)	1,4	3.921.243 (100,0%)	7.050	73	3,8

Fuente: CELADE, UNDP, ECLAC, Tabla 1-1, anexo, en Riesco (ed.) (2007), Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?, UNRISD, Londres, Palgrave Macmillan.

TABLA 3. Urbanización y trabajadores asalariados en América Latina y en el Caribe de acuerdo con los grupos de transición demográfica

Tipos de transición demográfica	Población urbana (%)		Tasa media de urbanización (% del total de la población por año) (1960-2005)	Población activa (PA) en agricultura (%)		Estructura ocupacional no granjera, 2000 (% del total de la población ocupada)		
	(1960)	(2005)		(1970)	(1990)	Sector formal total	Sector público	Empresas privadas de más de 5 trabajadores
Grupo I. Transición temprana.....	26,2	55,2	1,8	63,2	39,3	ND	ND	ND
Grupo II. Transición moderada....	33,4	50,9	1,0	58,2	43,9	39,3	10,1	29,2
Grupo III. Transición total.....	47,4	78,4	1,1	43,3	23,1	52,4	13,2	39,3
Grupo IV. Transición avanzada....	69,3	86,5	0,6	20,5	12,4	54,2	12,4	41,7
Total América Latina y el Caribe.	48,9	76,7	1,1	41,8	23,6	53,1	13,0	40,1

ND No Disponible.

Fuente: CELADE, UNDP, ECLAC, Apéndice Tablas 1-2, 3, 4, en Riesco (ed.) (2007), Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?, UNRISD, Londres, Palgrave Macmillan.

TABLA 4. Gasto público social en América Latina y el Caribe de acuerdo con los grupos de transición demográfica

Tipos de transición demográfica	Gasto público social 2000-2001									
	Total		Educación		Salud		Seguridad Social			
	1997 dólares per cápita	% de PIB	% de presupuesto público	1997 dólares per cápita	% de PIB	1997 dólares per cápita	% de PIB	1997 dólares per cápita	% de PIB	1997 dólares per cápita
Grupos I-II. Transición temprana y moderada.....	114	9,8	44,2	51	4,4	25	2,4	22	1,6	
Grupo III. Transición total.....	618	14,2	54,3	161	3,9	111	2,7	320	7,1	
Grupo IV. Transición avanzada....	1.445	20,2	65,1	335	4,7	308	4,3	653	9,2	
Total América Latina y el Caribe.	686	14,8	55,1	175	4,1	130	2,9	338	6,8	

Fuente: ECLAC, Apéndice Tablas 1-6 a 8, en Riesco (ed.) (2007), Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?, UNRISD, Londres, Palgrave Macmillan.

TABLA 5. Desarrollo humano y distribución de renta en América Latina y el Caribe de acuerdo con los grupos de transición demográfica

Tipos de transición demográfica	Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2001			Distribución de la renta total (%)			
	Posición relativa en el IDH de 175 países	Esperanza de vida en el nacimiento (años)	Tasa adulta de alfabetización	Pobres 40%	Medios 50%	Ricos 10%	D ¹⁰ /D (1 a 4) (per cápita)
Grupo I. Transición temprana.....	132	56,2	68,5	10,1	50,8	39,3	25,0
Grupo II. Transición moderada....	110	68,3	75,8	13,2	49,6	37,2	20,1
Grupo III. Transición total.....	65	70,3	89,6	12,4	47,5	40,1	24,0
Grupo IV. Transición avanzada....	41	74,8	96,4	14,7	47,7	37,7	16,6
Total América Latina y el Caribe.	65	70,3	89,2	13	47,8	40	23

Fuente: UNDP, ECLAC, Apéndice Tablas 1-5 y 1-9, en Riesco (ed.) (2007), Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?, UNRISD, Londres, Palgrave Macmillan.

ANEXO 2. ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL TRANSCURSO DEL PROYECTO EN SÃO PAULO, MADRID, SANTIAGO, BARCELONA Y ROMA

Fechas	Localidades	Entrevistados	Entrevistadores	Tema / subtema Proyecto	Duración aprox.
Varias	São Paulo	Helena Monteiro de Oliveira Asesora Secretaria de Relações Internacionais Prefeitura Municipal de São Paulo Paula Monterio, Helena Monteiro de Oliveira Secretaria Adjunta Secretaria de Desenvolvimento Social Prefeitura Municipal de São Paulo	Sônia M. Draibe	Relaciones AL-UE Progr. URBAL Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas	6 hs
04/05/2007	Madrid	M ^a . Carmen García, directora Carmina Aliquete, coordinadora Centro de Servicios Sociales "Retiro" (C/ José Martínez de Velasco, núm. 22) Junta Municipal del Distrito de Retiro, Ayuntamiento de Madrid	Sônia M. Draibe, Manuel Riesco		3 hs
04/05/2007	Madrid	D. José María García Molina, Subdirector General de Voluntariado, Coordinación Territorial y Emergencia Social (Viceconsejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid) D. Juan Carlos Corrales Guillén, Subdirector General de Personal y Desarrollo Organizativo (Secretaría General Técnica de la Viceconsejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid)	idem		3 hs
Varias	Santiago de Chile	Miembros Comisiones Reforma Educativa y Previsión	Manuel Riesco		—
04/07/2007	Rosario (Arg.)	María del Huerto Romero Sec. Relaciones Internacionales - Municipalidad de Rosario	Sônia M. Draibe		3 hs
12/09/2007	Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat	Sergi Crespi Martínez screspi@l-h.es Cap de Servei de Participació i Civisme Equipo Técnico José Luis Hernández Giménez (asesor) Joseph Castro Borralló (asesor)	Sônia M. Draibe, Manuel Riesco		3 hs

Anexo 2. Entrevistas realizadas en el transcurso del proyecto en São Paulo, ...

Fechas	Localidades	Entrevistados	Entrevistadores	Tema / subtema Proyecto	Duración aprox.
12/09/2007	Diputación de Barcelona	Agustí Fernández de Losada i Passols Neus Gomez Matarán Dirección Relaciones Internacionales Diputació de Barcelona. C/Córcega, 273, 2º piso	idem		2 hs
14/09/2007	Roma	CeSPI – Centro Studi di Política Internazionale José Luis Rhi Sausi - Director	idem		3 hs

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Perry (1974): *Lineages of the Absolutist State*, Londres, Verso.
- ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2002): *Evaluación de impacto del programa de desarrollo local. IMPULSA Informe Final*.
- BANCO MUNDIAL (2000): *Attacking Poverty. World Development Report 2000/01*, Oxford University Press-World Bank.
- (2002): *World Development Indicators Database, World Bank*, abril de 2002. www.worldbank.org (disponible en abril de 2004).
- (2003): *Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs): Experiencias Operativas. Informe Final*, Quito, Aya-la Consulting Co.
- (2004): «Urban Population in World Bank Regions by City Size». *World Bank*, enero, 2004, <http://www.worldbank.org/urban/env/population-regions.htm> (disponible el 28 de julio de 2006).
- (2006): *Terceira Conferencia Internacional sobre Cash Transfer Benefits*, Turquía, <http://info.worldbank.org/etools/icct06/welcome.asp>.
- BARAHONA, Manuel, GÜNDEL, L. y CASTRO, C. (2007): «Capítulo 8», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan, pp. 327-377.
- BARBEITO, Alberto C. y GOLDBERG, Laura (2007): «Capítulo 4», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan, pp. 187-216.
- BARROS, Ricardo Paes de (2006a): «Entrevista», *Revista Veja*, 3 de marzo, p. 109.
- (2006b): «Falta una verdadeira estrategia social», entrevista, IETS [http://www.iets.inf.br/article.php3?id_article=464].
- (2006c): «Income Inequality in Brazil». Doc de trabajo, versión de circulación restringida.
- BEHRMAN, Jere R., PARKER, Susan W. y TODD, Petra E. (2005): *The Longer-Term Impacts of Mexico's Oportunidades School Subsidy Program on Educational Attainment, Cognitive Achievement and Work*. En www.iai.wiwi.uni-goettingen.de/spip/2005/parker.pdf.
- BLACKBURN, Robin (1997): *The Making of New World Slavery*, Londres, Verso.
- BONINO, Maria, KWON, Huck-ju y PEYRE DUTREY, Alexander (2007): «Capítulo 5», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan, pp. 217-236.
- BOURGUIGNON, François, FERREIRA, Francisco H. G. y LEITE, Phillippe G. (2002): *Beyond Oaxaca-Blinder: Accounting for differences in household income distributions across countries*, en [http://wbin0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/6f1c77f445edaa6585256746007718fe/6bdf1e43f715655785256df2005afa04/\\$FILE/Brazil%20Inequality%20Report_Backpaper2.pdf](http://wbin0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/6f1c77f445edaa6585256746007718fe/6bdf1e43f715655785256df2005afa04/$FILE/Brazil%20Inequality%20Report_Backpaper2.pdf).
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane (2007): «Capítulo 2», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan, pp. 117-147.

- CALDAS, E., LACZYNSKI, P. y EVANGELISTA, A. P. (2002): *Participar en Redes Internacionales*, disponible en: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/111435.html>.
- CASTRO, Fidel (1971): *Discurso pronunciado por el comandante Fidel Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Primer Ministro del Gobierno Revolucionario, en la sede de la Comisión Económica para la América Latina, en Santiago de Chile, el 29 de noviembre de 1971*. <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1971/esp/d291171e.html> (disponible el 10 de abril de 2008).
- CELADE (1996): *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina; contribución al diseño de políticas y programas*. Serie E (45). CELADE/BID (Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo), Santiago de Chile, CELADE.
- (1998): *América Latina: proyecciones de población, 1970-2050, Boletín demográfico*, año 31, núm. 62, CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), Santiago, CEPAL.
- CENDA (2004): «Propuesta para una Nueva Política de Integración Regional» (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo), http://cep.cl/CENDA/Proyectos/Minsegres/Propuesta_Integracion.doc.
- (2006): *Reforma Provisional*, www.cendachile.cl (consultado el 10 de marzo de 2008).
- CEPAL (2003): *Panorama social de AL 2002*. Anexo Estadístico, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago, CEPAL.
- CeSPI (2001): *Escenarios prospectivos del Mercosur e Implicaciones para la Unión Europea*, Roma. Disponible en: http://www.sector3.net/recal/documentos/Mercosur_1_spag.pdf.
- CeSPI/RECAL (2003): *Desarrollo económico local en América Latina*. http://www.sector3.net/recal/documentos/Recal_5.pdf.
- CHAMBERS, Robert (2005): *Participation, Pluralism and Perceptions of Poverty*. Paper presentado en la International Conference on the Many Dimensions of Poverty, con el patrocinio de International Poverty Centre - United Nations Development Programme. Brasilia, 29-31 de agosto de 2005.
- CIMOLI, Mario, *et al.* (2005): *Las Américas en la Encrucijada*. Editado por Jerry Maldonado. http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01172 (disponible en 2008).
- COHEN, Ernesto (2007): *Oportunidades: Lecciones Aprendidas y Desafíos Pendientes*, IFHC Working Paper.
- y FRANCO, Rolando (coords.) (2006): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D. F., FLACSO sede México.
- y VILLATORO, Pablo (2006): «Chile: Puente-Chile Solidario», en Ernesto Cohen y Rolando Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D. F., FLACSO sede México.

- DAVIS, Benjamin (2003): «Innovative Policy Instruments and Evaluation in Rural and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean», en FAO, *Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research*, Capítulo 3. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/006/Y4940E/y4940e0f.htm>.
- DE LA BRIERE, Benedicte y RAWLINGS, Laura (2006): *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?*, World Bank Institute, Social Safety Net Primer Series.
- DI PIETRO PAOLO, L. J. (2003): *La dimensión social del MERCOSUR: Recorrido institucional y perspectivas*, INTAL-BID. <http://www.iadb.org/intal/> (disponible el 16/5/2006).
- DÍAZ VÁZQUEZ, Julio A. y CARRANZA, Julio (2007): «Chapter 7», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan, pp. 282-323.
- DORNBUSCH, R. y SEBASTIAN, E. (eds.) (1991): *The Macroeconomics of Populism in Latin America. National Bureau of Economic Research Conference Report*, Cambridge, MA, NBER.
- DRAIBE, Sônia M. (1994): «Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas», *Desarrollo Económico*, 34: 181-196.
- (1995): *América Latina: O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas*, Cadernos de Pesquisa nº 30, NEPP/UNICAMP.
- (1998): *MERCOSUR: La Temática Social de la Integración desde la Perspectiva Institucional*. CEFIR. <http://www.cefir.org.uy/docs/dt17/08draibe.htm> (disponible el 16/6/2006).
- (2004): «Virtudes y Límites de la Cooperación Descentralizada en Pro de la Cohesión Social y de la Lucha contra la Pobreza: Reflexiones y Recomendaciones», en V. M. Godínez Zúñiga y M. H. Romero, *Tejiendo Lazos entre Territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. URB-AL, Diputación de Barcelona, Municipalidad Valparaíso, Valparaíso.
- (2005): «Cooperación descentralizada y reducción de la pobreza», *Anuário de la Cooperación Descentralizada*, Montevideo, OCD, pp. 120-147.
- (2006a): «Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia», en Ernesto Cohen y Rolando Franco (coordinadores), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, cap. III, México D. F., FLACSO sede México, pp. 138-176.
- (2006b): «Concepções, estratégias e mecanismos operacionais de programas de transferências condicionadas (PTCs) para o combate à pobreza. Programa Oportunidades (México), Programas Punteo/Chile Solidário (Chile). Projeto Assessoria al Cadastramento, Planejamento e Avaliação dos Programas de Transferência de Renda no Município de San Paulo», Convenio PMSP/SMDS y UNICAMP/FECAMP/NEPP.
- (2007a): *Bolsa Família: Estratégias de redução da pobreza e PCTs no Brasil*. IFHC Working Paper.

- (2007b): «Capítulo 6», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan, pp. 239-281.
- y Riesco, Manuel (2007): «Capítulo 1», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan.
- y — (2007): «Introduction», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan.
- DUBOIS, J.-L.; MAHIEU, F.-R. y POUSSARD, A. (2005): *La durabilité sociale comme composante du développement humain durable*. <http://mapage.noos.fr/RVD/soutenabilisoc1.htm>.
- ECLAC (2002): *Statistical Yearbook*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean).
- ERMIDA URIARTE, O. (2000): *La ciudadanía laboral en el MERCOSUR*. CINTERFOR. Disponible en http://www.ilo.org/public/spanish/región/ampro/cinterfor/publ/sala/ermida/ciud_lab/index.htm#Introducción (disponible el 8/6/2007).
- (2007): *The Social Dimension of Mercosur*, International Labour Organization, ILO.
- ESTIVILL, J. (2003): *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- FAZIO, Hugo (2000): *La Transnacionalización de la Economía Chilena: Mapa de la Extrema Riqueza en el Año 2000*, Santiago, LOM Ediciones.
- FERNÁNDEZ, Agustín (2004): «Reflexiones sobre la Cooperación Descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina», en V. M. Godínez Zúñiga y M. H. Romero, *Tejiendo Lazos entre Territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. URB-AL, Diputación de Barcelona, Municipalidad Valparaíso, Valparaíso.
- FERRANTI, David y SEDLACEK, Guilherme (2001): *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*, World Bank Report 20208-BR, Washington.
- FISZBEIN, Ariel (2005): «Beyond truncated welfare states: Quo Vadis Latin America», Mimeo, Washington DC.
- (2006) *What Have We Learned About the Impacts of CCTs?* III International Conference on Conditional Cash Transfers.
- FRANCO, A. (2004): *Localização e revolução do local*, Carta DLIS 54, 19/2/2004.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo (2002): *Economic Reforms in Chile from Dictatorship to Democracy*, Michigan, Michigan University Press.
- et al. (2007): *Perspectivas económicas para el Chile del bicentenario*, editado por Hernán Frigolett, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, CED.
- y DEVLIN, Robert (1998): *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin*

- America in the 1990s*. Working paper, Instituto para la integración de América Latina y el Caribe, INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- GLASSMANN, Amanda, GAARDER, Maria y TODD, Jessica (2006): «Demand-side incentives for better health for the poor: conditional cash transfer programs in Latin America and the Caribbean», IADB Economic and Sector Study series, RE2-06-033, Washington, IADB, disponible en www.iadb.org/publications.
- GODÍNEZ, Víctor (2007): *Cohesión social y Cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana*, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- GOLDMAN-SACHS (2003): *Dreaming With BRICs. The Path to 2050*. Global Economics Paper, 99. Economic Research from the GS Financial Workbench, Goldman-Sachs.
- HOBSBAWM, Eric (1995): *The Age of Extremes*, Maine, Abacus.
- HOLZMANN, Robert y JORGENSEN, Steen (2000): «Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond», *World Bank*, retrieved on Nov. 21, 2006
- (2003): «Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá», *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 21(1): 73-106.
- ILLANES, María Angélica y RIESCO, Manuel (2007): «Capítulo 9», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan, pp. 378-424.
- INP-CENDA (2004): *Chile: Proyección Previsional de la Población Afiliada y Cotizante a las AFP*. Estudios, Instituto de Normalización Previsional-CENDA, Santiago, RM, <http://cep.cl/Cenda/Proyectos/INP/INP.htm>, disponible en marzo de 2008.
- (2005): *Factibilidad de una pensión básica universal*, Santiago, Instituto de Normalización Previsional.
- INTAL (2008): *Instrumentos Básicos de Integración, Cronología*. [http://www.iadb.org/intal/cronologia.asp?idioma=esp&cid=237&aid=1311_\(disponible el 26 de marzo de 2008\)](http://www.iadb.org/intal/cronologia.asp?idioma=esp&cid=237&aid=1311_(disponible%20el%2026%20de%20marzo%20de%202008)).
- JOCELYN-HOLT, Alfredo (1999): *La Independencia de Chile*, Santiago, Planeta.
- JORGENSEN, Steen Lau y VAN DOMELEN, Julie (2000): «Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds», en Nora Lusting, *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, Washington, Brookings Institution/Inter-American Development Bank.
- LACZYNSKI, P. (2000): *O Programa Integrado de Inclusão Social*, disponible en <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/231258.html>.
- LAVINAS, Lena (2002): «Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática», *Econômica*, v. 4, 1: 25-59.
- LIPSCHUTZ, Alejandro (1955): «El Problema Racial en la Conquista de América y el Mestizaje», en J. Cademártori (1972), *La Economía Chilena*, Santiago, Cormorán.

- MDS (2007): «Primeiros Resultados da Análise de Linha de Base da Pesquisa de Impacto do Programa Bolsa Família», SAGI/MDS, Brasília, disponible en <http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/pesquisas>.
- MERCOSUR (2003): Declaración de la XXIV Reunión del MERCOSUR de 18 de junio 2003. Asunción. Em Secretaria Permanente SELA. Gobernabilidad democrática y desarrollo humano en ALC. Edición 67, enero-junio 2003. http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ESP/cap/N67/cap67-11.htm (disponible el 16/5/2006).
- (2008): *Sistema de información MERCOSUR*. <http://www.mercosur.int/> (disponible 3 de abril de 2008).
- MINEDUCC (2007): *Educación y Mercosur* (Ministerio de Educación y Cultura de la República del Uruguay), núm. 8.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL URUGUAY (2007): «Educación y Mercosur», *Educación y Mercosur* (Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay), núm. 8.
- MKANDAWIRE (2001): *Thandika. Social Policy in a Development Context*, Ginebra, UNRISD.
- NARAYAN, Deepa, CHAMBERS, Robert, SHAH, Meera Kaul y PETESCH, Patti (2000): *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Nueva York, World Bank-Oxford University Press.
- PALMA, Julieta y URZÚA, Raúl (2005): «Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de *Chile Solidario*», *Serie Políticas Sociales 12*, Programa MOST, París, UNESCO.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (2007): «El mundo multipolar y la integración sudamericana», *Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CEN-DA*, Santiago-Chile. www.cendachile.cl/pinheiro_Integracion (disponible el 14 de marzo de 2008).
- PODESTÁ, B. (1996): «MERCOSUR: Los primeros pasos del Foro», *Gestión*, 6 de junio de 1996, Lima.
- PRATS CATALÁ, J. (1996): «Alternativas Institucionales para la Integración Económica», en J. Prats Catalá (org.), *Gobernabilidad y libre cambio en el Mediterráneo: una perspectiva institucional*, Barcelona, Editorial Tirant Lo Blanch, pp. 322-395.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (2007): *Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, <http://www.consejoeducacion.cl/> (disponible 2008).
- (2008): *Reforma previsional*. www.reformaprevisional.cl (disponible 2008).
- PT (Partido dos Trabalhadores) (2003): «Programa de Governo», *Partido dos Trabalhadores*. www.pt.org.br (disponible el 20 de enero de 2003).
- PUTNAM, R. (1973): *The beliefs of politicians: ideology, conflict, and democracy in Britain and Italy*, New Haven, Yale University Press.
- (1993): *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- RACZYNSKI, Dagmar (2007): *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del Pasado y Agenda para el Futuro*, IFHC, Working paper.
- y SERRANO, C. (eds.) (2001): *Descentralización. Nudos Críticos*, CIEPLAN, Santiago, Chile.
- y — (2004): *Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile*, CEPAL.
- RAWLINGS, Laura B. y RUBIO, Gloria M. (2003): *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*, Secretaría de Desarrollo Social, Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 10, México, SEDESOL.
- RECAL (2004): *Hacia la III Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe. Balances y Perspectivas*, Doc. de trabajo, Madrid, RECAL. Disponible en http://www.sector3.net/recal/documentos/RECAL%20Nº%2010_2004.pdf.
- RECAL/CeSPI (2002): *De la desigualdad a la inclusión social. Reflexiones y Propuestas para la Asociación Euro-Latinamericana y Caribeña*. Disponible en http://www.sector3.net/recal/documentos/Recal_5.pdf.
- REDDY, Sanjay (1998): *Social funds in developing countries: recent experiences and lessons*, UNICEF Staff Working Papers Evaluation, Policy and Planning Series Number EPP-EVL-98-002.
- REIMERS, F., DESHANO DA SILVA, Carol y TREVINO, Ernesto (2006): *Where is the «education» in conditional cash transfers in education?*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics.
- RIESCO, Manuel (2007): *Derrumbe de un Mito. Chile reforma sus sistemas privatizados de educación y previsión*, Santiago, CENDA.
- (ed.) (2007): *Latin America, a new developmental welfare state model in the making?*, United Nations Researchs Institute for Social Development (UNNHRISD), Londres, Palgrave Macmillan.
- ROMERO, María del Huerto (2004): «Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada», en V. M. Godínez Zúñiga y M. H. Romero, *Tejiendo Lazos entre Territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, URB-AL, Diputación de Barcelona, Municipalidad Valparaíso, Valparaíso.
- RUZ, Miguel Ángel y PALMA, Julieta (2005): «Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario». Programa Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Políticas Públicas, Santiago. <http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informechilesolidario.pdf>.
- SAGASTI, Francisco, PRADA, Fernando y BAZÁN, Mario (2007): «Capítulo 3», en Manuel Riesco (ed.), *Latin America, a New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave-Macmillan, pp. 148-184.
- SCHWARTZMAN, Simon (2005): *Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola*, paper, IETS-Instituto

- de Estudos do Trabalho e da Sociedade, Rio de Janeiro, IETS.
- (2006): *Redução da desigualdade, da pobreza, e los programas de transferência de renda*, IETS-Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade, Rio de Janeiro, IETS.
- SERRANO, Claudia (2005): «Familia como unidad de intervención de políticas sociales-Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario», Paper presentado en la Reunión de Expertos «Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales», CEPAL, 28 y 29 de junio 2005.
- SHADY, Norbert (2006): *Programas de transferencia en efectivo condicionadas: repaso de la información disponible*. Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas. Estambul, Turquía, 26 al 30 de junio de 2006. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/SPLP/0,contMDK:20892674~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461654,00.html?>
- SIRI, Gabriel (2003): *Empleo y Fondos de Inversión Social en América Latina*, Lima, OIT/Oficina Subregional de los Países Andinos.
- SOARES, S. S., OSÓRIO, R. G., SOARES, F. V., SOUSA, M. M. y ZEPEDA, E. M. (2007): «Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and México: Impacts upon Inequality», Working Paper núm. 35, International Poverty Centre, Brasilia.
- y ZEPEDA, Eduardo (2007): «Can all Cash Transfers Reduce Inequality?», *One Pager*, núm. 36, mayo de 2007, Brasilia, International Poverty Centre-IPC.
- SOJO, Ana (2003): «Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe», *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto.
- (2004): «Vulnerabilidad social y políticas públicas». Serie *Estudios y perspectivas*, núm. 14, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- SULEIMAN, Ezra (2003): *The Dismantling of Democratic Status*, Princeton, Princeton University Press.
- SZÉKELY, Miquel (2001): «Portrait of the Poor», en Orazio Attanasio y Miquel Székely (eds.), *Portrait of the Poor: An Assets-Based Approach*, Washington, Johns Hopkins University Press (for the Inter-American Development Bank).
- THE ECONOMIST (2002): «The meaning of Lula», *The Economist*, 3 de octubre de 2002.
- THERBORN, Göran (1995): *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945-2000*, Londres, Sage.
- (ed.) (1999): *Globalizations and Modernities*, Estocolmo, FRN.
- TONELLOTO, G. (2003): *La pobreza urbana en el contexto de las Metas del Milenio*, disponible en <http://www.ppu.cl/informey-publica/graziano1.pdf>.
- TOWNSEND, Peter (2005): *The many dimensions of poverty. Conference paper Seminario International Poverty and Human Rights*, Brasilia, International Poverty Center, PNUD.

- UNDP (2002a): *Human Development Report*, United Nations Development Program.
- (2002b): *Social Protection in an Insecure Area: A South-South Exchange on Alternative Social Policies Responses to Globalization. Final Report. Inter-Regional Workshop*, Santiago, Chile, mayo 14-17, 2002. www.cep.cl/sw2002.
- UNFPA-ONU (2005): *Relatório sobre a Situação da População Mundial 2005*, Nueva York.
- UNRISD (2003): *Late Industrializers and the Development of the Welfare State*, Ginebra, UNRISD.
- (2005): *The «Pay Your Taxes» Debate!*, Ginebra, http://www.corporate-accountability.org/docs/UNRISD_taxes-Chile_Riesco.pdf. Disponible en septiembre de 2005.
- (2007): *Latin America, A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Manuel Riesco (ed.), Londres, Palgrave-Macmillan.
- URB-AL. Rede 10 (2004): Documento de Base. Rede 10. Luta contra a Pobreza urbana. Programa URB-A en www.urbal10.sp.gov.br.
- VERAS SOARES, F., SOARES, Serguei, MEDEIROS, Marcelo y OSÓRIO, R. (2006): «Cash Transfer Programme in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty», *Working Paper*, International Poverty Center, United Nations Development Programme, Brasilia, PNUD.
- , PÉREZ RIBAS, Rafael y GUERREIRO OSÓRIO, Rafael (2007): *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países*, Brasilia, PNUD/IPC, disponible en <http://www.undp-povertycentre.org/pub/port/IPCEvaluationNote1.pdf>.
- VILLATORO, Pablo (2005): *Estrategias y programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Políticas económicas y sociales en la integración*, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano, SELA.
- WILLIAMSON, J. (2002): *Did the Washington Consensus Fail?*, Washington D.C., Institute for International Economics', Outline of remarks at the Center for Strategic and International Studies, Nov. 6, 2002, disponible en <http://www.iie.con/publications/papers/williamson1102.htm>, 2002.
- WOOLCOCK, Michael (2001): *Social Capital in Theory and Practice: Reducing Poverty by Building Partnerships between States, Markets and Civil Society*. <http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00—0most—00-0-0—0prompt-10—4—dd4—0-11—1-en-50—20-about—00031-001-0-0utfZz-8-00&a=q&q=137SE&h=dsr&ifl=1>.



FUNDACIÓN CAROLINA

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Enrique O. Alasino



La implementación de la Declaración
de París en el Perú:
propuestas para la cooperación europea

Álvaro Espina



Modernización, estadios de desarrollo
económico y regímenes de bienestar
en América Latina

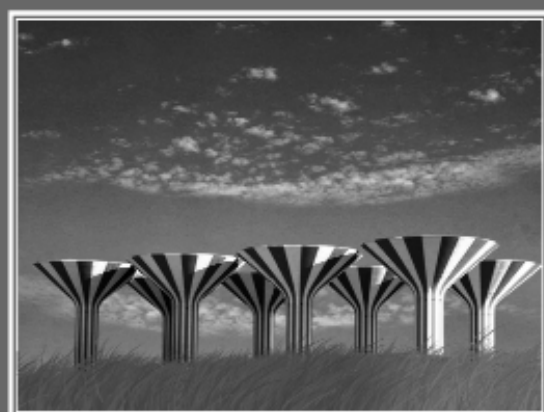
Paula Cirujano e Irene López



Igualdad de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Retos para la Cooperación Española con América Latina

Fernando Casado Cañeque
(coord.)



Hacia la concertación público-privada para
el desarrollo en América Latina