



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo  
Venezuela

Isuani, Ernesto Aldo

Política social en la región: desafíos políticos y de gestión

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 38, junio, 2007, pp. 49-72

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357535523002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**Política social en la región: desafíos políticos y de gestión**

**Ernesto Aldo Isuani**

**Ernesto Aldo Isuani**

Ph.D. en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh.

Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires e Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina. Fue Secretario de Desarrollo Social del gobierno nacional argentino.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: [aldo@isuani.com](mailto:aldo@isuani.com)

Se mostrará la paradoja de una situación social agravada junto con un aumento de los recursos asignados a la política social latinoamericana.

## Política social en la región: desafíos políticos y de gestión \*

### 1. Introducción

El contenido de este trabajo incluye cuatro apartados principales. El primero describirá aspectos centrales de la situación social de la región como son las características del mercado de trabajo, los fenómenos de pobreza y desigualdad, y también analizará la evolución y estructura del gasto social en los diversos países. En particular, se mostrará la paradoja de una situación social agravada junto con un aumento de los recursos asignados a la política social latinoamericana.

En segundo término, y frente a una situación donde la debilidad de las fuentes de ingresos de amplios sectores de la población es nota saliente, se fundamentará la necesidad de combinar estrategias de generación de ingresos condicionales con incondicionales como el camino más adecuado para enfrentar la situación de exclusión social predominante, y se presentará un ejercicio destinado a mostrar su viabilidad financiera.

En tercer lugar se identificarán los desafíos de gestión que implican las estrategias de ingresos condicionales. En especial se hará referencia a la articulación de los niveles gubernamentales, principalmente en los países que cuentan con una estructura federal de gobierno, y a la transparencia en los métodos de selección de los beneficiarios.

Por último se reflexionará sobre los condicionamientos de naturaleza cultural y política que requieren ser superados para lograr una política pública que enfrente con éxito los desafíos de la presente situación social.

### 2. Exclusión social y gasto social

En Occidente, durante el siglo XIX, se bautizó con el nombre de "Cuestión Social" a la existencia de intensos conflictos de naturaleza revolucionaria protagonizados por organizaciones sindicales y políticas de los trabajadores. A fines del siglo XX, la **exclusión**

---

Recibido: 01-02-2007. Aceptado: 06-03-2007.

(\*) Versión revisada del trabajo presentado a la Semana de Desarrollo Social "Contrato Social y Desarrollo: por Sociedades más Equitativas y Cohesionadas", BID, Washington, 24 al 27 de octubre de 2005.

La progresivamente desigual distribución del ingreso plantea un horizonte adverso para la ilusión de una sociedad igualitaria que guía a buena parte de la humanidad desde la Revolución Francesa.

aparece como la nueva cuestión social, que se expresa en el alto desempleo y la precarización laboral, pero también en el aumento de la pobreza y en una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

De acuerdo con información proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo, la tasa de desempleo abierto se incrementó en la región en forma incesante, pasando del 5,7% en 1990 al 11,3% en 2003, como puede apreciarse en el Cuadro N° 1. Analizando la serie a nivel de los países, vemos que sólo fueron excepción a este aumento El Salvador, Panamá y República Dominicana.

Pero el incremento de la desocupación no es el único problema de gravedad en el mercado de trabajo latinoamericano. También creció significativamente el grupo de trabajadores que se desempeñan en el sector informal, o, en otras palabras, la cantidad de gente privada de protección legal y de los beneficios de la seguridad social. En números reales, el sector de trabajadores en el mercado informal se elevó desde el 42,8% en 1990 al 46,7% en 2003 según puede observarse en el Cuadro N° 2. Aquí también se aprecia que la informalidad afecta en mayor medida a las mujeres: la mitad de ellas se desempeñaba en el mundo de la informalidad durante el año 2003.

También la pobreza tuvo un comportamiento preocupante. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las personas en situación de pobreza en el período 1980-2002 aumentaron del 40,5 al 44%, y los indigentes, del 18,6% al 19,4% (ver Cuadro N° 3). Estos porcentajes adquieren mayor dramatismo si se traducen en números absolutos, ya que la cantidad de pobres creció en ese período de 136 millones a 221 millones, y el de indigentes lo hizo de 62 a 97 millones (Cuadro N° 4). Este cuadro también revela que la pobreza se tornó un fenómeno fundamentalmente urbano, ya que mientras la cantidad de pobres rurales se mantuvo en un mismo nivel, el número de pobres urbanos era, al final del período, tres veces superior.

Por último, las sociedades latinoamericanas contemporáneas están sujetas a un aumento constante de la desigualdad que se expresa en el terreno de la propiedad, del consumo, del poder, del conocimiento y de las posibilidades culturales, entre otros aspectos. De esta manera, la progresivamente desigual distribución del ingreso plantea un horizonte adverso para la ilusión de una sociedad igualitaria que guía a buena parte de la humanidad desde la Revolución Francesa. Algunos estudios sobre América Latina intentan ilustrar este proceso y relevar sus determinantes.

**Cuadro N° 1**  
**América Latina y el Caribe: desempleo abierto urbano. 1990-2003**  
 (tasas anuales medias)

Pais	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	6,1	5,9	7,0	9,3	12,2	16,4	17,3	14,9	12,9	14,3	15,1	17,4	19,7	17,3
Bolivia	7,2	5,9	5,5	5,9	3,1	3,6	4,0	4,3	4,1	7,2	7,5	8,5	8,7	9,2
Brasil	4,3	4,8	4,9	5,4	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8	7,1	6,2	11,7	12,3
Chile	7,4	7,1	6,2	6,4	7,8	6,6	5,4	5,3	6,4	9,8	9,2	9,1	9,0	8,5
Colombia	10,5	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,2	12,4	15,2	19,4	17,3	18,2	17,6	16,7
Costa Rica	5,4	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	6,6	5,9	5,4	6,2	5,3	5,8	6,8	6,7
Ecuador	6,1	8,5	8,9	8,3	7,1	6,9	10,4	9,2	11,5	15,1	14,1	10,4	8,6	9,8
El Salvador	10,0	7,5	6,8	...	7,0	7,0	5,8	7,5	7,6	6,9	6,5	7,0	6,2	6,1
Honduras	6,9	7,1	5,1	5,6	4,0	6,6	6,6	5,2	5,8	5,2	...	6,3	5,9	7,4
México	2,8	2,7	2,8	3,4	3,7	6,2	5,5	3,7	3,2	2,5	2,2	2,4	2,7	3,3
Nicaragua	7,6	...	14,4	17,8	17,1	16,9	16,0	14,3	13,2	10,7	9,8	11,3	12,1	10,1
Panamá	20,0	20,0	18,2	15,6	15,8	16,4	16,9	15,4	15,6	13,6	15,3	17,0	16,4	15,6
Paraguay	6,6	5,1	5,3	5,1	4,4	5,3	8,2	7,1	6,6	9,4	10,0	10,8	14,7	11,2
Perú	8,3	6,0	9,4	9,9	8,8	7,1	7,2	8,6	6,9	9,4	7,8	9,2	9,4	9,4
R. Dominicana	...	19,6	20,3	19,9	16,0	15,8	16,7	16,0	14,4	13,9	13,9	15,6	16,1	17,0
Uruguay	8,5	8,9	9,0	8,4	9,2	10,3	11,9	11,4	10,1	11,3	13,6	15,3	17,0	16,9
Venezuela	11,0	10,1	8,1	6,8	8,9	10,3	11,8	11,4	11,3	15,0	13,9	13,3	15,9	18,0
<b>A. Latina</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>	<b>6,3</b>	<b>6,6</b>	<b>7,4</b>	<b>7,9</b>	<b>7,5</b>	<b>8,1</b>	<b>8,9</b>	<b>8,2</b>	<b>8,3</b>	<b>10,9</b>	<b>11,1</b>

Fuente: OIT (2004).

Dos de ellos son un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998), y el informe anual de la CEPAL sobre la situación social de la región (CEPAL, 1997); ambos muestran América Latina como una región de alta y creciente desigualdad.

El estudio del BID, basado en encuestas de hogares, plantea que el 5% más rico de la población latinoamericana y caribeña disponía del 25% del ingreso, mientras que el 10% más rico se apropiaba del 40% del mismo. En el Sudeste asiático, el 5% más rico recibe el 16% de los ingresos, y en los países industrializados, el 13%. En tanto que el 30% más pobre recibe en nuestra región el 7,5% del ingreso, en los países industrializados alcanza el 13%.

El coeficiente de Gini, clásico indicador de desigualdad en los ingresos, tiene un valor mínimo de 0,43 para Uruguay y un máximo de 0,59 para Brasil. Como el rango de variación de este coeficiente en 100 países, para los que hay información disponible, es de 0,25 a 0,60, los coeficientes de los países de la región se encuentran a su vez en la zona de mayor desigualdad.

**Cuadro N° 2**  
**América Latina y el Caribe: estructura del empleo urbano. 1990-2003**  
**(porcentajes)**

Años		Sector informal				Sector formal		
		Total	Trabajadores independientes	Servicio doméstico	Micro-empresas	Total	Sector público	Pequeñas, medianas y grandes empresas privadas
1990	<i>Total</i>	42,8	22,2	5,8	14,7	57,2	14,4	42,9
	Hombres	39,4	21,6	0,5	17,3	60,6		
	Mujeres	47,4	23,2	13,8	10,4	52,6		
1995	<i>Total</i>	46,1	24,0	7,4	14,8	53,9	15,3	38,6
	Hombres	42,7	23,9	0,8	18,0	57,3		
	Mujeres	51,0	24,1	17,0	9,9	49,0		
2000	<i>Total</i>	46,9	24,6	6,7	15,6	53,1	13,3	39,8
	Hombres	44,5	25,3	0,6	18,6	55,5		
	Mujeres	50,3	23,7	15,4	11,2	49,7		
2002	<i>Total</i>	46,5	23,9	6,8	15,8	53,5	13,9	39,7
	Hombres	44,3	24,7	0,7	18,9	55,7		
	Mujeres	49,4	22,8	15,2	11,3	50,6		
2003	<i>Total</i>	46,7	23,6	7,0	16,1	53,3	13,8	39,5
	Hombres	44,1	24,0	0,7	19,3	55,9		
	Mujeres	50,1	23,2	15,5	11,4	49,9		

Fuente: OIT (2004).

El estudio de la CEPAL plantea la importancia del patrimonio adquirido y de los contactos asociados al mismo en la reproducción y ampliación de la desigualdad. La transmisión generacional del patrimonio, de los contactos y de la mayor y mejor educación aparecen como factores centrales del fenómeno de la desigualdad.

**Cuadro N° 3**  
**América Latina: incidencia de la pobreza y la indigencia. 1980 - 2002**

	Porcentaje de personas					
	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2000	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
2001	43,2	37,0	62,3	18,5	12,2	38,0
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9

Fuente: CEPAL (2004).

**Cuadro N° 4**  
**América Latina: población pobre e indigente. 1980 - 2002**

	Millones de personas					
	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2000	207,1	131,8	75,3	88,4	42,8	45,6
2001	213,9	138,7	75,2	91,7	45,8	45,9
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8

Fuente: CEPAL (2004).

Por último, y en relación con la porción del ingreso apropiada por los diferentes sectores sociales, puede decirse que mientras el quintil más rico accede a cerca de un 50% del ingreso en la mayoría de los países, el porcentaje en manos del quintil más pobre bordea el 5% también en la mayoría de los países. Además, la relación entre ambos quintiles oscila entre Uruguay, donde los ricos ganan 5 veces más que los pobres, a Bolivia, donde la relación es de más de 25 veces (Machinea, 2005).

Frente a este serio cuadro de situación social podríamos preguntarnos qué sucede con los recursos disponibles para enfrentarlo.



Frente al debate internacional acerca de si el Estado de Bienestar experimentó una retracción o posee una resiliencia que la impide, el caso latinoamericano muestra claramente el segundo camino.

Esto nos lleva a observar lo sucedido con los recursos públicos asignados al sector social. En contra de una impresión generalizada de que el gasto social tuvo un retroceso durante los noventa, acompañando los procesos de privatización y desregulación, la información que se presenta muestra con claridad que él creció como porcentaje, tanto respecto al Producto Interno Bruto como al gasto público total; además, el gasto social per cápita también experimentó un incremento (CEPAL, 2004). De esta manera, frente al debate internacional (Esping-Andersen, 1996) acerca de si el Estado de Bienestar experimentó una retracción o posee una resiliencia que la impide, el caso latinoamericano muestra claramente el segundo camino.

Como se aprecia en el Cuadro N° 5, el gasto social latinoamericano como porcentaje del PIB experimentó un sostenido crecimiento de 10,4% a comienzos de los noventa, para alcanzar el 13,1% a finales de dicha década. Sólo Honduras y Venezuela mostraron una leve disminución en el período.

**Cuadro N° 5**  
**América Latina (17 países): gasto público social como porcentaje del PIB**

País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
<b>América Latina</b>	<b>10,4</b>	<b>11,4</b>	<b>12,1</b>	<b>12,5</b>	<b>13,1</b>
Argentina	17,7	19,2	21,0	19,8	20,5
Bolivia	...	...	12,4	14,6	16,1
Brasil	18,1	17,7	20,0	19,7	21,0
Chile	13,0	13,6	13,6	14,4	16,0
Colombia	8,0	9,4	11,5	15,3	15,0
Costa Rica	15,7	15,3	16,0	17,0	16,8
El Salvador	...	...	3,3	3,8	4,3
Guatemala	3,4	4,1	4,1	4,2	6,2
Honduras	7,9	8,5	7,7	7,2	7,4
México	6,5	8,1	8,8	8,5	9,1
Nicaragua	10,8	10,6	12,6	11,0	12,7
Panamá	18,6	19,5	19,8	20,9	19,4
Paraguay	3,1	6,2	7,0	8,0	7,4
Perú	3,3	4,8	5,8	6,1	6,8
Rep. Dominicana	4,3	5,9	6,1	6,0	6,6
Uruguay	16,8	18,9	20,3	20,9	22,8
Venezuela	9,0	8,9	7,6	8,3	8,6

Fuente: CEPAL (2004).

Pero la buena noticia del crecimiento del gasto social fue eclipsada por el carácter más regresivo que adquirió, ya que el crecimiento mayor lo experimentaron las áreas de política social menos

vinculadas a los sectores pobres. En otras palabras, la seguridad social fue el componente del gasto social que más creció, ya que representó la mitad de su incremento total per cápita en el período 1991-1999 (CEPAL, 2004). En general, protege a los sectores de trabajadores del mercado formal y excluye a los sectores de mayor vulnerabilidad social, a diferencia del gasto en educación o en salud pública. Este fenómeno se aprecia con claridad en el Cuadro N° 6.

**Cuadro N° 6**  
**América Latina: distribución del gasto social por estratos de ingreso**

País	Distribución porcentual del gasto social por quintiles				
	I (Más pobre)	II	III	IV	V (Más rico)
<b>Promedio no ponderado</b>					
Educación	27,9	23,1	19,5	16,2	13,2
Primaria	38,0	25,4	19,0	11,8	5,8
Secundaria	25,8	25,9	21,8	16,8	9,7
Terciaria	8,5	14,3	21,7	24,4	31,0
Salud y Nutrición	26,9	23,3	22,0	16,7	11,1
Vivienda y otros	2,1	20,1	19,0	18,1	20,7
Seguridad Social	15,0	14,3	17,4	20,8	32,6
Gasto Social sin Seguridad Social	28,2	22,9	20,5	16,0	12,4
Gasto Social con Seguridad Social	22,1	19,3	19,4	18,4	20,6
Distribución del Ingreso	4,8	9,4	13,7	21,4	50,7

Fuente: CEPAL (2004).

### 3. Estrategias de ingreso social

Frente a este cuadro de recursos públicos que han crecido en las áreas sociales pero no han logrado bloquear el avance de una situación de exclusión, es indispensable repensar la dirección futura del gasto social en América Latina, privilegiando el aspecto social más crítico: ausencia o insuficiencia severa de ingresos en los sectores más vulnerables. En este sentido, una política de ingreso social que apunte a proveer un consumo básico se torna absolutamente necesaria.

Es posible pensar en la existencia de un conjunto de elementos que constituyen el consumo básico y que son requisitos indispensables para acceder al bienestar. Incluso se podría llegar a definir, sin pretensión de ser exhaustivo, un núcleo de necesidades de consumo sobre las que existe consenso que deben ser cubiertas para acceder al bienestar. ¿Cuál es aquel consumo que constituye la base del bienestar y que permite a las personas dejar la pobreza

**Frente a este cuadro de recursos públicos que han crecido en las áreas sociales pero no han logrado bloquear el avance de una situación de exclusión, es indispensable repensar la dirección futura del gasto social en América Latina, privilegiando el aspecto social más crítico: ausencia o insuficiencia severa de ingresos en los sectores más vulnerables.**

en su sentido más amplio? ¿Cuáles son, en definitiva, las bases del bienestar?

Sin duda, una alimentación que reúna los requisitos calóricos y proteicos necesarios para la vida; un lugar para habitar que constituya el ámbito íntimo y el refugio frente a las inclemencias del tiempo; acceso a agua potable y saneamiento básico; enseres y mobiliarios básicos; fuentes de energía que permitan preparar y consumir los alimentos, calefacción e iluminación, entre otros usos; vestimenta y calzado, transporte al trabajo o al lugar de estudio; alcanzar un determinado nivel educativo tanto para niños como para adultos, y disponer de atención a la salud.

El consumo de individuos y familias de una sociedad moderna no puede ser menor al indicado, y si bien no creemos haber realizado una descripción exhaustiva, es posible afirmar que constituye el núcleo duro: es la base necesaria para el bienestar y debería constituir el objetivo central de la política pública.

Si aceptamos la existencia de un núcleo básico de bienes y servicios que posibilitan la producción de bienestar, estamos en condiciones de identificar políticas que pueden contribuir a asegurarlo y a estimar los costos que en un momento y lugar determinados puedan implicar.

¿Cómo lograr garantizar un consumo básico en sociedades sujetas a un significativo proceso de exclusión? Debe realizarse a través de una combinación de políticas que provean ingresos por un lado y brinden servicios públicamente financiados, por el otro, en forma tal que no exista individuo en la sociedad que esté desprovisto de dicho consumo.

Respecto a las políticas de mantenimiento de ingresos, sugerimos la necesidad de generar un programa de ingreso social estructurado sobre una combinación de elementos condicionales e incondicionales (Isuani y Nieto, 2002). Específicamente, sostenemos que debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: por ejemplo, los ancianos, por haber ya participado en él, y los niños, por estar preparándose para ello.

En cambio, para la población desocupada, debe existir un ingreso condicionado a desarrollar actividades que promuevan sus capacidades (adquirir mayores conocimientos), y que signifiquen un aporte productivo o sean actividades útiles y relevantes para el individuo que las realiza y la comunidad donde se llevan a cabo.

El ingreso, en este caso, debe ser el piso de la remuneración que reciben los que se encuentran en el mercado de trabajo. Por ello, el ingreso propuesto deberá funcionar en la práctica como una suerte de salario mínimo.

La manera más simple de dar vigencia a este derecho es otorgar un ingreso a cambio de una labor por parte del beneficiario del ingreso. Quien esté dispuesto a realizar esta labor durante una jornada de trabajo recibirá el ingreso sin más trámite. El solo hecho de estar dispuesto a trabajar o capacitarse es un indicador automático de elegibilidad y evita las ya conocidas desventajas de aplicación del enfoque "*means-tested*" y el uso político-clientelar de los programas sociales.

¿Es viable una política de ingreso social como la indicada precedentemente? A continuación se presenta un ejercicio que hemos desarrollado para el caso argentino, y seguidamente se realiza una mención del caso guatemalteco para ilustrar el significado de la propuesta tanto en sociedades con alto como bajo gasto social.

En Argentina, el gasto público<sup>1</sup> entre 1993 y 2001 osciló entre el 32 y el 36% del PIB, y experimentó una caída al 29% en el crítico año de 2002. En aquel período, el gasto público social se situó en el orden del 20% del PIB, llegó a su punto máximo del 22% en 2001, y también tuvo una fuerte caída a 19,5% en 2002. De esta manera, el gasto público social representa una gran proporción del gasto público total ya que casi dos tercios de éste se destina al plano social, mientras que en 1980 representaba sólo la mitad.

El gasto previsional, en manos fundamentalmente del gobierno central, es el componente más significativo ya que alcanzaba en 2001 al 8,2% del PIB. El gasto en salud equivalía en el mismo año a 5,1% del PIB, y el gasto educativo, al 5,2% del PIB. El resto del gasto social (alrededor de 4% del PIB) era asignado a las demás finalidades sociales: agua y saneamiento, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, trabajo y otros servicios urbanos.

Una pequeña fracción del gasto social del gobierno nacional se asignaba a los programas focalizados o de lucha contra la pobreza. Estamos hablando de programas que en el año 2001 alcanzaban al 1,5% del PIB. Esta porción representaba sólo un 15% y se distribuía, en los últimos años, a través de programas dispersos en toda la estructura del gobierno nacional.

En la actualidad, la estructura de este gasto en Argentina no ha tomado prácticamente nota de la monumental transformación

**Proponemos un sistema de ingreso social estructurado sobre dos pilares: uno incondicional (no exige una actividad) que universaliza un beneficio monetario a los ancianos y otro a los niños. Y un componente condicional que genera un ingreso a cambio de un trabajo social relevante para los jefes de familia y jóvenes desocupados.**

que experimentó la sociedad. Es decir, continúa estructurado para una sociedad salarial de pleno empleo con una elevada proporción del gasto para una cada vez más pequeña fracción de trabajadores del sector formal.

En síntesis, el alto porcentaje que ocupa el gasto previsional se relaciona con un tipo de sociedad de pleno empleo donde las personas económicamente activas se ganaban el sustento a través de su inserción en el mercado de trabajo. De esta manera, el grueso del gasto público social se deriva a aquellos que se retiran del mercado laboral en la forma de jubilaciones y pensiones. Pero esta estructura del gasto no contempla una sociedad con fuertes y estructurales problemas de desempleo y subempleo que afecta a los trabajadores, en especial a los jóvenes. De hecho, es insignificante, como porción del gasto social, la asignación de recursos para confrontar el desempleo. En este aspecto, continúa en vigencia un seguro de desempleo para trabajadores formales que no llega a cubrir un 10% de los desempleados. El programa de Jefes y Jefas de Hogar lanzado en 2002, cubriendo alrededor de dos millones de personas y utilizando cerca del 1% del PIB, es el primer esfuerzo masivo para responder a los dramáticos niveles del desempleo argentino (Repetto ...[et al], 2004).

La estrategia que sugerimos define los grupos sociales que deben ser prioritariamente motivo de una política social. Se trata de los jefes de familia desocupados con menores a cargo, los niños cuyos padres no perciben asignaciones familiares, los ancianos sin protección previsional y los jóvenes desocupados en riesgo educativo.

Proponemos un sistema de ingreso social estructurado sobre dos pilares: uno incondicional (no exige una actividad) que universaliza un beneficio monetario a los ancianos y otro a los niños. Y un componente condicional que genera un ingreso a cambio de un trabajo social relevante para los jefes de familia y jóvenes desocupados.

Como vimos, el país cuenta con un gasto social del orden del 20% del PIB, o en términos monetarios actuales unos 30.000 millones de dólares. A modo de ejemplo, generar un ingreso básico (US\$ 75 mensuales per cápita) para las 700.000 personas mayores de 65 años que hoy no tienen jubilación o pensión y los casi 6 millones de niños cuyos padres no perciben asignaciones familiares (US\$ 15 mensuales por niño) insumiría alrededor de 2.000 millones de dólares. Por otro lado, los jefes de hogar desocupados con niños a cargo son alrededor de 400.000; un programa para ellos

con labores de contraprestación (también de US\$ 75 mensuales) y un programa educativo para jóvenes desempleados sin educación media completa (otras 400.000 personas) con un beneficio mensual de US\$ 50 implicaría unos US\$ 600 millones anuales. En suma, estamos hablando en este ejemplo de un programa con amplio impacto en cuatro grupos sociales especialmente vulnerables fundamentales que insumiría un total de US\$ 2.600 millones.

Si tenemos en cuenta que el proyecto de presupuesto nacional 2005 asignaba esta cantidad a los programas asistenciales y que, a su vez, estos no alcanzaban al 10% del gasto social argentino, se puede concluir que las restricciones para avanzar en esta dirección no son precisamente las financieras.

Para el caso de Guatemala podemos realizar una ilustración general. Nos encontramos con 11,2 millones de habitantes y un producto per cápita de US\$ 1.871 (dólares corrientes del 2002). Ello implica un PIB del orden de 21.000 millones de dólares. De esta manera, con un gasto social de 5,6% del PIB, se asignan recursos en el orden de 1.200 millones de dólares anuales (Cely, Mostajo y Gregory, 2003).

El país posee un gasto social relativamente bajo y, por ende, margen para expandirlo. No obstante, una pensión de US\$ 40 mensuales (que es el valor actual de la pensión mínima en el Régimen de Vejez, Invalidez y Muerte del Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social)<sup>2</sup> para todas las personas mayores de 65 años, esto es alrededor de 400.000 personas, podría ser implementada con el gasto que actualmente el país aplica a previsión social; esto es el 1% del PIB y que cubre actualmente sólo a un 25% de la población. Obviamente, ello implicaría una reestructuración profunda del sistema previsional de forma tal de garantizar la cobertura total de la población mayor con un beneficio básico, al mismo tiempo que la creación de opciones previsionales para quienes tienen la capacidad y el deseo de tener ingresos adicionales durante el retiro.

Por otro lado, un programa de combate al desempleo urbano, que dé prioridad a los desempleados jefes de hogares donde existen niños, cuya cantidad debería ubicarse cerca de un tercio de los casi 127.000 desempleados urbanos<sup>3</sup> del país, y suponiendo para ellos un ingreso mensual de US\$ 50, costaría en torno a los 24 millones de dólares anuales, esto es, sólo un 2% del gasto social.

Los ejemplos presentados permiten avizorar que un programa de ingresos condicionales e incondicionales dirigidos hacia la meta

Los programas condicionales presentan una mayor complejidad ya que es necesaria la organización de actividades productivas o socialmente relevantes que implican liderazgos, infraestructura, insumos, etc.

de posibilitar un consumo básico para los ciudadanos latinoamericanos, no pertenece al reino de lo imposible.

#### 4. Los desafíos de gestión

Los programas de ingreso incondicional son transferencias monetarias que, si bien exigen un esfuerzo preliminar para el registro de los beneficiarios, una vez realizada esta labor se reducen a un giro periódico de recursos a los mismos. En cambio, los programas condicionales presentan una mayor complejidad ya que es necesaria la organización de actividades productivas o socialmente relevantes que implican liderazgos, infraestructura, insumos, etc. Por lo tanto, son programas que deben estar sujetos a un despliegue gradual en consonancia con la capacidad de gestión que exista en el territorio.

Con apoyo del BID tuvimos la oportunidad de conducir un equipo que llevó a la práctica una experiencia de ingreso condicionado<sup>4</sup>. A raíz de este ejemplo presentaremos a continuación algunos comentarios sobre las implicancias para la gestión de este tipo de programas<sup>5</sup>.

El punto de partida del programa era la afirmación de que los jefes de hogar desocupados con niños a cargo pertenecían a los sectores sociales más vulnerables, especialmente si eran mujeres porque en general se trataba de hogares monoparentales. Se decidió entonces implementar un programa de ingreso condicional para jefas de hogar desocupadas que incluía como principal actividad la realización de estudios primarios y secundarios en el sistema educativo formal de adultos. El programa fue estructurado a partir de tres principios fundamentales: articulación entre niveles de gobierno, transparencia en la elegibilidad y ampliación del concepto de trabajo.

*Articulación entre niveles de gobierno:* frente a una historia de competencia entre los diversos niveles de gobierno donde tanto el gobierno nacional como los provinciales y municipales están acostumbrados a seguir su propia lógica con una no poca insignificante superposición de esfuerzos, nos preguntamos por qué no desarrollar una experiencia donde estén involucrados en un mismo proceso los tres niveles de gobierno y, si fuera posible, organizaciones de la sociedad civil, con responsabilidades específicas.

Entonces, se realizó en todas las provincias mencionadas una división del trabajo. La responsabilidad del gobierno federal era

proveer el ingreso monetario a las beneficiarias, y realizar el seguimiento y evaluación del programa; las provincias (que administran en Argentina los servicios públicos de educación básica) pusieron a disposición del programa, el sistema de educación de adultos y el apoyo técnico a los municipios, los cuales, entre otras actividades, debían suministrar el cuidado infantil a los niños en edad no escolar para que sus madres pudieran asistir a las clases en horario diurno.

La articulación de niveles de gobierno presenta una importante dificultad y simultáneamente una gran ventaja. En la medida en que es necesario lograr acuerdos entre varios actores (gobierno nacional, ministros provinciales e intendentes municipales) el proceso se hace complejo y exige capacidad de negociación y voluntad de acuerdo, pero una vez obtenido esto, dota al programa de una gran fortaleza institucional; de hecho, el programa continuó funcionando en algunas provincias a pesar de cambios gubernamentales operados en el nivel federal.

*Registro público y elegibilidad transparente:* la elección de los beneficiarios plantea siempre la posibilidad de discrecionalidad y, en consecuencia, de uso clientelar de los recursos. Esto es especialmente cierto cuando el foco es la pobreza. Como no es posible distinguir al pobre del indigente o del casi pobre, porque implicaría entrometerse en la privacidad de las personas para constatar sus consumos e ingresos, los programas dirigidos a erradicar la pobreza terminan inevitablemente seleccionando discrecionalmente algunos pobres (y a veces no tan pobres) entre los pobres.

La pregunta fue entonces, ¿por qué no hacer una convocatoria y registro públicos? De esta manera se invitó en las cinco provincias involucradas, a través de difusión pública, a la incorporación de jefas de hogar desocupadas en un registro público que establecía sólo dos requisitos: la documentación de la mujer y sus hijos y estar dispuesta a una actividad en horario diurno. Así, *todas* las personas que reunían ambos requisitos eran elegibles para el programa.

De este modo, se lograba que nadie quedara excluido, salvo por propia voluntad, y se instauraba un "universalismo selectivo". Selectivo porque se limitaba a las mujeres desocupadas con niños a cargo, pero universal porque todas ellas podían, si lo deseaban, acceder al programa. Además, se evitaba el manejo clientelar y discrecional en el tema elegibilidad.



Obviamente, la opción elegida implicaba riesgos ya que existía el peligro de que la demanda por inscripción excediera los recursos disponibles. Por lo tanto, el programa enfrentó un gran desafío. Pero en las cinco provincias donde se implementó se registró un número de personas que guardaba proporción con los recursos disponibles. Aun cuando ello no hubiera sido así, el registro hubiese permitido establecer niveles de vulnerabilidad con base en criterios razonables. Ello significa que siempre es posible determinar grupos de personas a los que debe atenderse en primer lugar si los recursos no alcanzan para todos. Por ejemplo, en primer lugar, a las mujeres con mayor número de hijos o con menores niveles de educación, o ambos criterios combinados.

En este sentido se justifica una estrategia de implementación gradual en función de los recursos existentes de la sociedad, para lo cual es necesario definir grados de vulnerabilidad en los grupos sociales sujetos a ser incluidos en la estrategia de consumo básico, siempre y cuando ello implique la definición de un orden de incorporación y no la justificación para la marginación "*sine die*" de sectores de la población.

*Educación y trabajo socialmente relevante:* el tercer componente central del programa se relacionaba con la actividad que debían desempeñar las beneficiarias para poder acceder al ingreso monetario. El registro permitió establecer algunas regularidades. Por ejemplo, un tercio de las jefas de hogar inscritas no había terminado los estudios primarios; alrededor del 60% poseía la primaria completa pero no había terminado la educación media, y cerca del 10% había concluido este nivel. Entonces dijimos, ¿pero por qué no considerar el estudio como un trabajo? ¿por qué no remunerar el esfuerzo de un adulto para adquirir las competencias básicas que da la educación formal?

Efectivamente, se invitó a quienes no habían finalizado sus estudios primarios y secundarios a realizarlos. Su trabajo consistiría en asistir al sistema de educación de adultos en horarios diurnos. Para quienes finalizaron la educación media, el 10% de las inscritas, se realizó un proceso de capacitación en actividades socialmente relevantes como cuidado infantil, atención domiciliaria de ancianos, promotoras culturales o asistentes sanitarios.

Si bien la idea original era la generación de un ingreso para alguien desocupado, el programa demostró el enorme poder integrador de la experiencia de escolarizar sectores adultos, ya que estas mujeres que estaban generalmente solas, desocupadas y

La organización de actividades de contraprestación y el desarrollo de capacidades para ello es esencial para los programas de ingresos condicionales.

con niños a cargo, comenzaban a encontrarse con otras en su misma situación, a compartir sus problemas y a estudiar juntas, desatando el crecimiento de la autoestima y despertando capacidades<sup>6</sup>. Este fue un resultado muy interesante de la experiencia educativa, que no había sido previsto.

De aquí se desprende que la organización de actividades de contraprestación y el desarrollo de capacidades para ello es esencial para los programas de ingresos condicionales. Este programa, que alcanzó a un total de 10.000 jefas de hogar en las cinco provincias mencionadas, fue sucedido por el Programa de Jefes y Jefas de Hogar creado luego de la crisis económica y social que siguió a la ruptura del sistema de convertibilidad en 2001-2002. Este programa adquirió un carácter masivo, llegando a cubrir 2.000.000 de beneficiarios, y partió del supuesto correcto de que ellos son los desempleados que debe atenderse en primer término por el impacto que su situación de carencia de ingresos genera en el grupo familiar.

Pero la súbita masividad producto de la crisis social, económica y política que experimentó el país en aquel momento, introdujo serios problemas de gestión tanto en la identificación de los beneficiarios como en la posibilidad de organizar tareas de contraprestación. A la pregunta ¿quién está desocupado?, la respuesta debería ser: aquellos que están dispuestos a realizar una actividad a cambio de un ingreso. Pero entonces la única forma de determinar esta voluntad es organizando actividades productivas o socialmente relevantes en las que puedan insertarse los interesados. La falta de implementación de dichas actividades para la mayoría de los beneficiarios constituye una importante debilidad del programa, ya que cualquiera persona perteneciente al inmenso número de trabajadores informales (y sus cónyuges) puede solicitar, junto a los desocupados, el beneficio.

Por eso, es de esperarse que los objetivos originales y seguramente bien intencionados no se cumplan y deriven en un manejo clientelar. Un dato significativo es que la cantidad de jefes de hogar desocupados con niños en el 2001 era de 350.000, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Cuatro años más tarde, y luego de la creación del programa de Jefes y Jefas, existían, de acuerdo con la misma fuente, unas 150.000 personas en dicha situación. Esto quiere decir que un millón y medio de subsidios (cifra actual) sólo consiguieron rebajar la desocupación de los jefes de hogar en 200.000 personas. La pregunta que queda

flotando entonces es a quiénes fueron los restantes 1.300.000 subsidios. Es altamente probable que muchos de los beneficiarios del programa sean personas que precisan del mismo pero la discrecionalidad con la que se otorgó favoreció el uso político.

### **5. Los desafíos culturales y políticos**

El proceso social de exclusión que afecta a América Latina no se reduce sólo a procesos donde está en cuestión la generación de ingresos suficientes derivados de un trabajo. Hay otras dimensiones también importantes que tienen que ver con la fractura social que provoca y el impacto de ésta sobre el grado de civilidad y gobernabilidad de nuestras sociedades y nuestras instituciones democráticas.

En relación con quienes estaban integrados y fueron expulsados de la "modernidad", sectores básicamente de naturaleza urbana, puede observarse que en aquellos hogares donde se registró la pérdida del puesto de trabajo del principal sostén económico del núcleo familiar, se ocasionaron dificultades no sólo en la reproducción de su vida cotidiana sino también con respecto al sentimiento de pertenencia a la sociedad. Por lo tanto, el proceso de exclusión social por el que atravesaron estos hogares no quedó reducido sólo a la faz económica, a necesidades insatisfechas y a la ausencia de ingreso.

Entre quienes cayeron en el abismo de la exclusión surge la pérdida de autoestima y ello provoca que el maltrato, el alcoholismo, la adicción y hasta el suicidio comiencen a ser hechos de extensión significativa. Pero además la falta de empleo e ingresos terminó actuando como detonante de una fuerte expansión del delito y la violencia. Lo que no podía ser obtenido por el trabajo comenzó a ser conseguido por la fuerza, en proporciones desconocidas en el pasado, y esto modificó sustancialmente la forma de convivencia en las grandes ciudades. Los espacios públicos de las ciudades comenzaron a despoblarse en horarios tempranos y los actos de violencia se multiplicaron aun de día.

Así, nos encontramos en nuestras sociedades con problemas emergentes que constituyen nuevas formas de marginalidad, incluyendo la violencia familiar y social, el alcoholismo juvenil, la droga-dependencia, etc.

En este contexto, la población excluida comienza a sospechar que deberá desplegar estrategias de sobrevivencia que no pasan por la espera de una oportunidad de ocupar puestos en la economía

**No se ha podido implementar en nuestras sociedades un sistema de prestaciones en el cual el derecho de acceso esté basado en el concepto de ciudadanía. La excepción a esto ha sido el sistema público de educación.**

moderna, como sucedía con generaciones anteriores. De hecho, una población excluida que no tiene mucho para perder se erige en un serio problema para la existencia de una sociedad civilizada y un sistema democrático.

Ahora bien, la política social suele expresar nítidamente la naturaleza de la política en una sociedad. Para aclarar esta afirmación debemos mirar los principios sobre los que se ha estructurado aquélla. En primer lugar, el principio de la discrecionalidad -el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene derecho a recibir-, el cual se convirtió en el patrón dominante de la política social del Estado a partir del siglo XIX, generando las bases de la beneficencia o el asistencialismo. Un segundo principio es el de la contribución -accede al beneficio quien participa en su financiamiento-, bajo el cual se estructuró el seguro social implementado a lo largo del siglo XX. El tercero es el de la ciudadanía -tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos- que se financia con los recursos que brindan los impuestos y que surgió con fuerza en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial.

La política social en la región se ha fundado básicamente en los principios de discrecionalidad y de contribución, de tal manera que no es posible encontrar programas sociales que no tengan que ver con una seguridad social para el empujado sector formal de trabajadores o con recursos del Estado asignados discrecionalmente a sectores de bajos ingresos. En efecto, no se ha podido implementar en nuestras sociedades un sistema de prestaciones en el cual el derecho de acceso esté basado en el concepto de ciudadanía. La excepción a esto ha sido el sistema público de educación.

El enfoque beneficente o asistencialista se ha expresado con mucha fuerza en los últimos tiempos en los denominados programas de combate a la pobreza: quien da tiene que hacer notar que da y quien recibe tiene obligación de ver de qué mano recibe. Un problema principal de estos programas es la dificultad que han mostrado para llegar a todos los que están por debajo de un cierto nivel de ingreso. Y esto se debe a que no hay formas objetivas de determinar quiénes son los pobres. Las encuestas de hogares y los censos pueden determinar cuántos son los pobres pero no quiénes son. ¿Cómo sabemos que alguien es pobre? ¿Por el color de la tez, por las vestimentas que utiliza, por el lugar donde vive?

Buena parte de las organizaciones políticas no entienden otra forma de relación con las bases electorales que aquella de la entrega discrecional de recursos con los que, se supone, captan apoyo y legitimidad. Pero esto no es responsabilidad sólo de los políticos; también en sectores empresariales, religiosos o periodísticos se encuentra una fuerte inclinación hacia las acciones puntuales y extraordinariamente limitadas de la beneficencia.

Como no es posible identificar con precisión los ingresos de las personas para determinar su pertenencia o no al mundo de la pobreza, la identificación de pobres se transforma en un ejercicio discrecional que concluye la mayor parte de las veces por degenerar en prácticas clientelistas. Es decir, el que presta el servicio termina definiendo quién es pobre y quién no lo es.

En este punto, es conveniente preguntarnos por qué no fue posible tener una política social estructurada sobre el concepto de ciudadanía, con la única excepción del sistema educativo. La respuesta a esta pregunta es la tradición clientelista que tiene la política social, la cual se contradice con esquemas universales de acceso que no generen dependencia de los beneficiarios. La distribución discrecional de recursos sigue alta en el *ranking* de las preferencias entre cierta dirigencia política. El asistencialismo no perdió nunca vigencia en la medida que implica organizarse con base en la discrecionalidad y no en derechos. En otras palabras, buena parte de las organizaciones políticas no entienden otra forma de relación con las bases electorales que aquella de la entrega discrecional de recursos con los que, se supone, captan apoyo y legitimidad. Pero esto no es responsabilidad sólo de los políticos; también en sectores empresariales, religiosos o periodísticos se encuentra una fuerte inclinación hacia las acciones puntuales y extraordinariamente limitadas de la beneficencia.

Para ilustrar este punto, imaginemos cuál sería la reacción de la opinión pública ante una familia que gana US\$ 300 mensuales pero no está dispuesta a dedicar US\$ 10 a resolver la desnutrición severa de uno de sus integrantes. Seguramente generaría un masivo repudio y a partir de allí una situación bastante incómoda para los responsables de dicha decisión. Pero esto cambia sustancialmente si en vez de una familia, el ejemplo es el de las sociedades latinoamericanas y los pobres o indigentes que a ellas pertenecen.

Ejemplifiquemos lo dicho con el caso argentino. En este país existían, de acuerdo con el censo de 2001, poco más de 10 millones de hogares, de los cuales un 30% eran pobres (segundo semestre de 2004). Como el ingreso de una familia tipo para dejar de ser pobre debe ser superior a US\$ 250 mensuales (unos tres mil dólares al año), si multiplicamos esta cifra por 3 millones que son los hogares pobres, llegamos a la conclusión de que 9.000 millones de dólares anuales, o 6% del PIB, eliminaría la pobreza en el país. Esto asume, sin embargo, que los tres millones de familias pobres no tienen ingreso alguno, lo cual no es correcto. Si por el contrario,

y para simplificar, asumimos que en promedio los pobres ganan la mitad de lo que necesitan para dejar de ser tales, es necesario proveerles de la otra mitad; es decir 3% del PIB.

En síntesis, la "familia argentina" debería gastar 3% de lo que "gana" para sacar a los pobres de su condición. La primera pregunta que surge luego de este ejercicio simplificado aunque, creo, ilustrativo, es por qué no se ha acabado ya con la pobreza y por qué esta situación no genera un rechazo amplio y enérgico en nuestra sociedad, empujando a que nos aboquemos con decisión a esa tarea.

La respuesta de que no se ha erradicado la pobreza por falta de recursos no tiene, como vimos, sustento alguno. Es como si el responsable de la familia de nuestro ejemplo dijera que tiene objetivos más importantes que resolver la desnutrición de un miembro de la misma, y que no puede distraer ese ínfimo porcentaje de sus ingresos para este fin. Más injustificable se torna el argumento cuando Argentina gasta en servicios sociales el 20% del PIB. Debemos reconocer que, simplemente, la prioridad del gasto social no son quienes están en peor situación.

Una segunda respuesta es que la voluntad de acabar con la pobreza existe y es generalizada, pero en verdad ni el gobierno ni la sociedad saben bien cómo hacerlo. Éste tampoco parece ser un argumento aceptable. Existe suficiente experiencia internacional sobre la creación de esquemas eficaces de protección social que incluye la universalidad de las asignaciones familiares o pensiones básicas, el impuesto negativo a la renta, los programas de recalificación rentados para desocupados, etc. Mientras tanto, se insiste en programas de naturaleza clientelar que sirven para mantener poblaciones políticamente cautivas y para perpetuar, más que resolver, la pobreza.

Una tercera visión consiste en que la pobreza se resuelve sólo con crecimiento económico. Esta visión esperanzada en la "teoría del derrame", sigue teniendo algunos adeptos, a pesar de no haber dado fruto alguno en las últimas dos décadas. En verdad, el crecimiento económico se ha asociado a la creación de más desigualdad antes que a sacar a los pobres de su condición.

Una cuarta respuesta es que simplemente nuestras sociedades no constituyen una familia y la analogía por tanto no es válida. Creo que esto nos aproxima un poco más a la verdadera razón de la existencia de pobreza en la magnitud que existe en la región.

La tarea de dotar del principio de ciudadanía a los programas sociales de transferencias de ingresos demanda la presencia de actores políticos y sociales con energía para plasmarlos desde el Estado.

Esto es, amplios sectores dirigentes no creen que el gran número de pobres sea un problema prioritario a resolver, aunque esporádicamente se rasguen las vestiduras por su existencia ya que es bien visto tener "sensibilidad social". En verdad, "pobres siempre existieron", parece ser el lema que en ellos predomina. En otras palabras, son parte del paisaje. Pero como es un paisaje que les disgusta, la solución que han encontrado es crecientemente aislarse de esa marea de pobres que juzgan estéticamente desagradable y socialmente peligrosa, rodeando sus residencias de vallas que los aíslen de "entornos no deseados" y les evite exponerse a ese mundo "hostil", que juzgan caldo de cultivo del fenómeno de la "inseguridad". En algún sentido, estos sectores están construyendo un mundo propio, un mundo de *apartheid* o *ghettos*, pero en este caso para albergar a quienes más tienen.

Por ello, la tarea de dotar del principio de ciudadanía a los programas sociales de transferencias de ingresos demanda la presencia de actores políticos y sociales con energía para plasmarlos desde el Estado. En otros términos, la ausencia o debilidad de estos actores en el escenario político es la razón para la ausencia de una política social estructurada sobre el concepto de ciudadanía.

La importancia que asignamos a la existencia de fuerzas sociales y políticas con proyectos universales y con capacidad de plasmarlos tiene que ver con una forma particular de concebir el Estado; éste no es un actor más dentro de la sociedad como el sentido común lo hace pensar. El Estado no es otra cosa que un espacio institucional, una arena de lucha y negociación donde las fuerzas sociales y políticas de la sociedad civil se enfrentan y acuerdan para llevar adelante sus intereses. En esta dialéctica de lucha y negociación cada uno aporta la fuerza que tiene. Por ello, la debilidad del Estado para producir políticas centradas en el bienestar colectivo no tiene otra explicación que la debilidad de las fuerzas políticas que apuntan a ese norte.

Un ejemplo paradójico es el crecimiento en la región de opciones políticas que declaran sensibilidad ante los temas distributivos y rechazan al nivel discursivo muchos de los aspectos de la política económica desplegada en la región durante la década del noventa. Sin embargo, y como vimos en la primera sección de este trabajo, dichas opciones políticas, muchas de ellas a cargo del gobierno de países de la región, no han logrado avances significativos en la reducción de la desigualdad y la pobreza, o en los serios problemas del mercado laboral.

Por ello, es necesario mostrar que es deseable y posible una sociedad que provea los recursos para garantizar un consumo básico de sus habitantes. La acción de difusión de las estrategias que pueden conseguir este objetivo debe desplegarse sobre las fuerzas sociales importantes de nuestros países: partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, medios de comunicación, sistema universitario y ONGs relevantes. En definitiva, debe generarse un cambio cultural y en la dirección de las políticas públicas a fin de garantizar una sociedad civilizada y ajena a las tentaciones de cualquier tipo de autoritarismo en sus sistemas políticos.

### Notas

(1) La información sobre gasto público y gasto social puede ser encontrada en Banco Mundial (2003).

(2) CIEN (2003: 75).

(3) Estimado sobre la base de una Población Económicamente Activa (PEA) de 4,9 millones, una PEA urbana de 2,6 millones y una tasa de desempleo abierto urbano de 4,5%.

(4) Se trata del programa Jefas de Hogar implementado por la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, en los años 2000 y 2001, en las provincias argentinas de Mendoza, Chaco, Río Negro, Tierra del Fuego y Corrientes.

(5) Un análisis detallado de este programa y un estudio evaluativo pueden encontrarse en MDSyMA (2000), Gobierno de la Provincia de Mendoza (2004), y en Serrano (2003).

(6) El cambio de gobierno a finales de 2001 imposibilitó llevar a cabo la evaluación ya encomendada del programa, pero este resultado surgió con claridad en entrevistas a las beneficiarias y docentes realizadas en Mendoza con la técnica de "focus group", y en una centena de notas gráficas en los principales periódicos nacionales y provinciales en el período 2000-2001 que rescataban las opiniones de las beneficiarias sobre los impactos de su participación en el programa.

### Bibliografía

- |  |  |
|--|--|
| Banco Mundial (2003), "Argentina: reforma de políticas e instituciones a favor de la eficiencia y la equidad del gasto público", Washington, Banco Mundial (Informe 25991-AR). | <i>progreso económico y social en América Latina, edición 1998-1999</i> , Washington, BID.   |
| BID (1998), <i>América Latina frente a la desigualdad: informe de</i>  | Cely, Nathalie; Mostajo, Rossana; y Gregory, Peter (2003), "Guatemala: hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente. Retos |



- y recomendaciones", Guatemala, BID.
- CEPAL (1997), *Panorama social de América Latina 1997*, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago, CEPAL.
- CIEN (2003), *Lineamientos de política económica y social para Guatemala 2004-2007*, Guatemala, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Esping-Andersen, Gosta (ed.) (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, UNRISD, Sage Publications.
- Gobierno de la Provincia de Mendoza (Argentina) (2004), *Plan Jefas de Hogar*, Mendoza, Ministerio de Desarrollo Social y Salud.
- Isuani, Ernesto Aldo (1998), "Una nueva etapa histórica", en *La Argentina que viene*, Ernesto Aldo Isuani y Daniel Fernando Filmus (eds.), Buenos Aires, FLACSO, Grupo Editorial Norma.
- Isuani, Ernesto Aldo y Nieto, Daniel Ricardo (2002), "La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22, Caracas, febrero.
- Machinea, J. L. (2005), "Efectividad en la gestión del desarrollo", documento presentado a la Semana de Desarrollo Social "Contrato Social y Desarrollo: por Sociedades más Equitativas y Cohesionadas", BID, Washington, 24 al 27 de octubre.
- MDSyMA (Argentina) (2000), *Aportes para una estrategia de política social del gobierno nacional*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.
- OIT (2004), *Panorama laboral 2004: América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- PNUD (1998), *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Madrid, PNUD, Ediciones Mundi-Prensa.
- Reich, Robert (1991), "The Work of Nations", New York, Vintage.
- Repetto, Fabián ...[et al] (2004), "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina (2002-2003): un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica", Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Serie Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social).
- Sen, Amartya (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, Vol. 42 N° 4, México, abril.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI", en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), Washington, BID.
- Serrano, Rodrigo (2003), *What Makes Inter-Agency Coordination Works?: Insights from the Literature and Two Case Studies*, Washington, BID.