



unam - ents

Universidad Nacional Autónoma de México - Escuela Nacional de Trabajo Social

Política Social

Mtra. Silvia Solís San Vicente

Área: Política Social y Necesidades Sociales

Semestre: 2°

Créditos: 8

Carácter: Obligatoria

Sistema Universidad Abierta

CONTENIDO

	Página
Presentación	3
Introducción	4
Objetivo general	6
Perfil de egreso	7
Temario general	8
Mapa conceptual	10
Unidades de estudio	
Unidad 1. Aspectos teóricos y conceptuales de la política social	11
Unidad 2. La construcción de la política social en México	24
Unidad 3. La política social en México	60
Unidad 4. Los nuevos paradigmas de la política social	108
Unidad 5. Realidades y perspectivas del Trabajo Social en la política social	119
Bibliografía básica	134
Bibliografía complementaria	135

PRESENTACIÓN DE LA ASIGNATURA

La Escuela Nacional de Trabajo Social inició sus estudios de *Licenciatura en Sistema Universidad Abierta*, en el año escolar 2003, con el Plan de Estudios aprobado por el H. Consejo Universitario el 10 de julio de 1996. Fue reestructurado en el año 2002 con aprobación del Consejo Académico del Área de las Ciencias Sociales, en su sesión del 26 de noviembre de 2002.

En el Sistema Universidad Abierta, la relación entre asesores, estudiantes y material didáctico es fundamental. En este sentido, en la Escuela se puso especial atención para lograr mayor calidad en los materiales.

De ésta manera, el material que ahora te presentamos se debe constituir en una herramienta fundamental para tú aprendizaje independiente, cada uno de los componentes que lo integran guardan una congruencia con el fin de que el estudiante pueda alcanzar los objetivos académicos de la asignatura.

El material pretende desarrollar al máximo los contenidos académicos, temas y subtemas que son considerados en el programa de estudio de la asignatura. Esto no pretende soslayar el papel y responsabilidad preponderante del estudiante, que debe profundizar en la búsqueda de conocimientos en todas aquellas fuentes que tenga a su alcance hasta hacer realidad los objetivos y el perfil de egreso propuesto.

Este material es perfectible, por ello, con el apoyo de las experiencias de los estudiantes y otros profesores, serán revisados y actualizados de manera permanente por el asesor, cuyos aportes sin duda, contribuirán para su mejora y enriquecimiento.

Te damos la más cordial bienvenida y te deseamos toda clase de éxitos en los estudios que inicias en esta, tu Escuela, la **Escuela Nacional de Trabajo Social** de la **Universidad Nacional Autónoma de México**.

INTRODUCCIÓN

La asignatura Política Social se imparte en el segundo semestre de la licenciatura en Trabajo Social, dentro del área de Política y Necesidades Sociales, con carácter de obligatoria.

Le antecede en el mapa curricular la asignatura de Necesidades y Problemas Sociales y le sigue la asignatura de Bienestar Social.

El curso se encuentra dividido en cinco unidades temáticas comprende tres momentos en los cuales se analizan las teorías existentes sobre tipos de estado, modelos de desarrollo económico, concepciones que han impulsado la puesta en marcha de las políticas sociales, instrumentación y operación de las mismas, así como los actores involucrados, sus demandas, su vinculación con los tipos de estado y la mayor o menor ingerencia en la toma de decisiones, todo esto sujeto a un contexto económico, político y social nacional e internacional.

En el primero de estos tres momentos, se trabajan las concepciones teórico metodológicas de la política social, considerando la interdisciplinariedad de ésta, así como la definición de la misma y los componentes conceptuales de qué es lo político, lo social, lo público y lo privado, así como a quién compete lo público.

Asimismo, se abordan tres enfoques teóricos el marxista o neomarxista, el funcionalista y se profundiza en la propuesta de Esping-Andersen, la que se considera más acertada para comprender los tipos de Estado Benefactor conocidos a lo largo del s. XX y el s. XXI.

En un segundo momento se trabaja el enfoque contextual que comprende los modelos de política social vinculados con el concepto de crecimiento económico y que nos remite a dos momentos históricos, el modelo denominado Liberal Neoclásico y el de Sustitución de Importaciones que van sucesivamente de 1945 a 1965 y de 1965 a 1980, vinculados con el modelo Tradicional y el de Postajuste correspondiente al modelo Emergente, que abarca de 1980 a 1990.

En un tercer momento se trata el enfoque metodológico que corresponde a una nueva visión de la política social, considerando el concepto de Desarrollo Humano, las etapas de transición vistas desde este concepto, sus ejes de acción y los posibles escenarios de intervención del Trabajo Social en la construcción de la concepción de la política social, así como en su instrumentación, operación e interrelación con los actores estatal, sociocivil y empresarial.

OBJETIVO GENERAL

Caracterizar la naturaleza, alcance y dimensiones de la política social y los lineamientos que el Estado Mexicano lleva a cabo para la atención de las necesidades sociales

Para cumplir con los objetivos el programa de estudios comprende las siguientes unidades temáticas:

La unidad 1 analizará los aspectos teóricos y conceptuales de la política social, haciendo referencia a la relación Estado-sociedad y estableciendo la diferencia entre lo público y lo privado, el objeto y la naturaleza de la política social y los enfoques teóricos.

La unidad 2 trata sobre la construcción de la política social estableciendo la vinculación entre los actores sociales y su participación en la política social.

La unidad 3 analizará los diferentes modelos de política social en México y en América latina, resaltando sus diferencias y paradigmas.

La unidad 4 analiza los diferentes sectores de la política social, atendiendo a los conceptos de vulnerabilidad, vulnerabilidad social, riesgo social, empoderamiento y capital social.

La unidad 5 relaciona los conceptos anteriores con el quehacer profesional del Trabajo Social.

PERFIL DE EGRESO

Al término del curso habrás reflexionado o realizado acciones en torno a los aspectos siguientes:

- Ubicar el marco teórico, contextual y metodológico de la política social en México.
- Introducir al estudio de la naturaleza de la política social.
- Introducir al análisis de los modelos de política social en México.
- Introducir al diseño, formulación, gestión y evaluación de la política social en México.
- Resignificar actitudes y valores para orientar la visión transdisciplinaria.

TEMARIO GENERAL

Unidad 1. Aspectos teóricos y conceptuales de la política social

- 1.1 La política social en el centro de la discusión
- 1.2 Los fines y los medios de la política social

Unidad 2. La construcción de la política social en México

- 2.1 Política
- 2.2 Definición de Políticas Públicas
- 2.3 Los actores en las Políticas Públicas
- 2.4 Los campos de acción de las Políticas Públicas
- 2.5 Definiciones de Política Social
- 2.6 Ciclo de vida de las Políticas Sociales
- 2.7 Síntesis de los enfoques teóricos para abordar la Política Social
- 2.8 Política social y estructura social
- 2.9 Las cuatro esferas de la estructura social
- 2.10 Los ejes de desigualdad
- 2.11 Actores colectivos
- 2.12 Funcionalidades y escenarios de los actores de la Política Social

Unidad 3. La política social en México

- 3.1 Modelos de desarrollo y políticas sociales
 - 3.1.1 Crecimiento hacia fuera
 - 3.1.2 Sustitución de importaciones
 - 3.1.3 El modelo posterior al ajuste
- 3.2 Las etapas del desarrollo económico y social
 - 3.2.1 La etapa de crecimiento económico (1945-1965)
 - 3.2.2 La etapa de desarrollo económico y social (1965-1980)
 - 3.2.3 La etapa de transición: la crisis del Estado de Bienestar (1980-1990)

3.3 Características de las políticas sociales en los paradigmas dominante y emergente

3.3.1 Institucionalidad (I)

3.3.2 Institucionalidad (II)

3.3.3 Lógica decisional

3.3.4 Financiamiento (I): fuentes de recursos

3.3.5 Financiamiento (II): asignación de recursos

3.3.6 Objetivo

3.3.7 Criterio de prioridad y expansión

3.3.8 Población beneficiaria

3.3.9 Enfoque

3.3.10 Indicador utilizado

3.4 Los actores de la política social en México

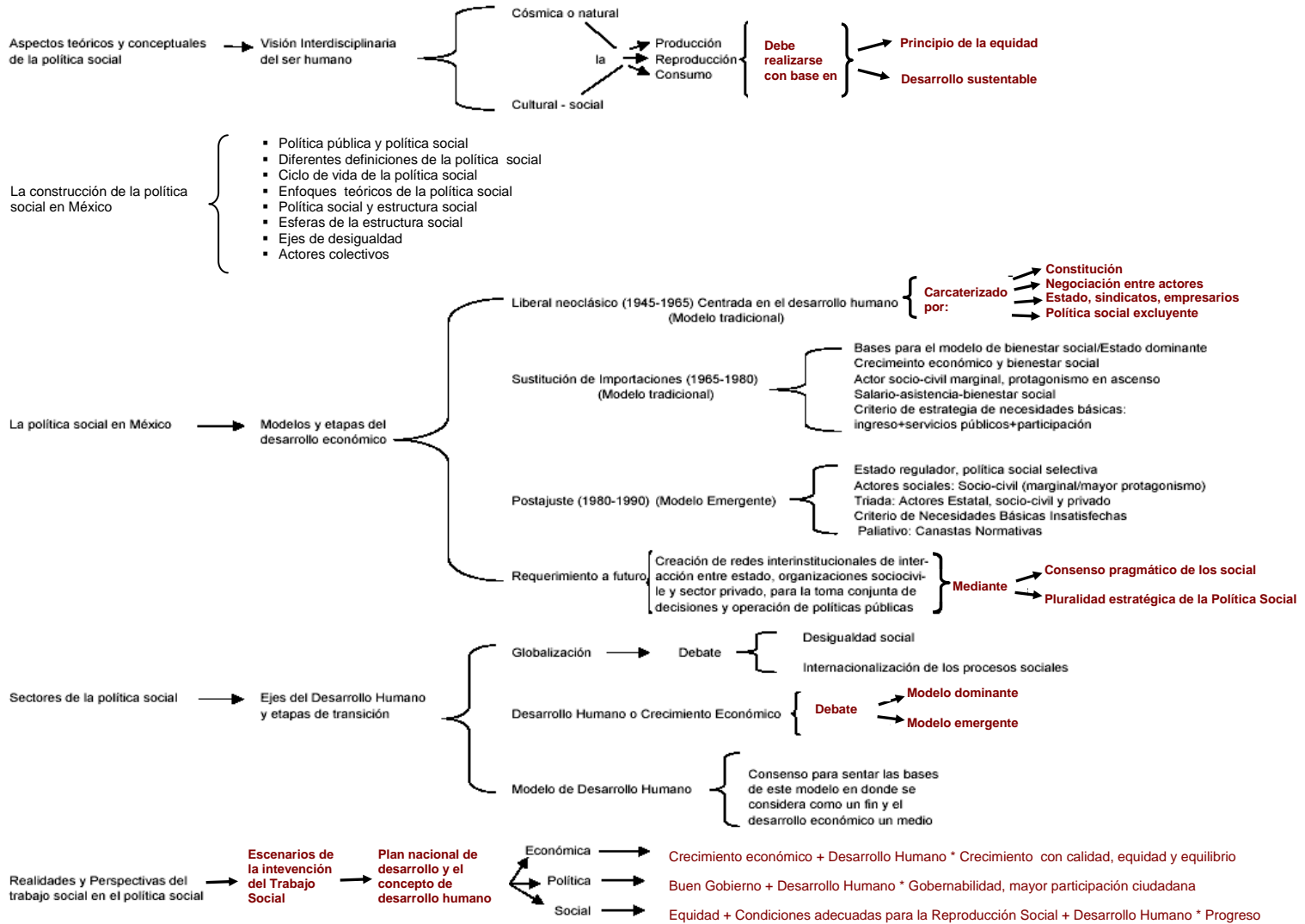
Unidad 4. Los nuevos paradigmas de la Política Social

4.1. El desarrollo humano como una nueva perspectiva de la política social

Unidad 5. Realidades y perspectivas del Trabajo Social en la política social

5.1. La gobernabilidad y el nuevo papel del Estado

MAPA CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA SOCIAL



UNIDAD 1

ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA SOCIAL

En esta primera unidad se abordan los aspectos teórico-conceptuales más generales que sirven para analizar el trasfondo ideológico de la Política Social y que la ha impulsado en diferentes momentos históricos, concretizada por cada administración pública en programas sexenales que buscan paliar la “pobreza” o la “extrema pobreza” en México.

Inicialmente se destaca la importancia del carácter multidisciplinario del estudio de la Política Social y de la necesidad de abordarla mediante conceptos diferenciados tales como lo económico, lo político, lo cultural, lo natural, la equidad, el desarrollo, el crecimiento económico, así como qué es lo público, a quién le compete, qué es lo privado y ese concepto más amplio de qué es lo social, que por su uso e intención, tiene una connotación particular.

Posteriormente se destaca la función del Estado en la distribución de la riqueza y cómo ésta se ha llevado a cabo en el conocido Estado Benefactor a diferencia de cómo se instrumenta en el Estado Neoliberal.

En el primero realizando funciones de producción y distribución, como hacedor, mientras que en el segundo, es conocido como un estado administrador que emite, que dicta las políticas públicas, que organiza, pero no hace, no se inmiscuye en las esferas que le competen al ciudadano, al mercado, a la política.

Finalmente se trabaja lo relativo a los fines y los medios de la Política Social y a las relaciones entre el estado y la sociedad, uno promoviendo programas sociales dirigidos a la población más vulnerable en rubros fundamentales como alimentación, vivienda, educación, salud, etc. y otro demandando satisfactores básicos para tener una mejor calidad de vida.

Objetivos

Introducir a la visión transdisciplinaria de la política social.

Distinguir la esencia de la política social.

Distinguir los fines y los medios de la política social.

Temario

1.1 La política social en el centro de la discusión

1.2 Los fines y los medios de la política social

Para abordar la naturaleza de la política social es necesario ubicar la visión interdisciplinaria de la especie humana y su relación con la naturaleza. El hombre esta formado con los mismos elementos que esta formado el universo, 99% de las moléculas de un ser humano, se destruyen, se degradan en un año, nuestro sistema genético se construyó en el transcurso de una evolución natural a lo largo de dos o tres millones de años. Somos hijos del cosmos por nuestro nacimiento, por nuestro devenir y por nuestra muerte. La identidad biológica del hombre es plenamente terrestre, porque la vida emergió en la tierra y el cosmos. Por lo tanto, el ser humano superviviente contiene antecedentes físico-químico-biológicos y además ha creado nuevas esferas de la vida, y sobre la vida le ha dado vida a los mitos, a las ideas, al lenguaje, las nociones, a las teorías etc. Y con esto se ha ido haciendo ajeno a la vida animal de donde proviene, de ahí su doble estatuto cósmico y cultural. La tierra es una totalidad compleja físico-biológica-antropológica. Actualmente todo hecho importante debe ser analizado en su contexto social, político, humano, económico y ecológico, es decir se tiene que tomar en cuenta el mundo todo.

La sociedad se considera como un conjunto heterogéneo de personas vinculadas con fines comunes, unidas biológicamente como especie y territorialmente como comunidad organizada: social, política, económica, ecológica y culturalmente.¹

¹ Morín Edgar. *Civilizar la Tierra. Rev. De Trabajo Social No especial 1997*. Escuela nacional de Trabajo Social- UNAM. México 1997. Pp 56-62.

Compete al campo de lo social poseer la capacidad (técnica y social) de convivencia y relaciones con otras personas con objetivos comunes para que en el contexto del grupo se genere, se acumule y se transmita el conocimiento. La vida en grupo requiere saber cómo comunicarse, qué se debe esperar de los demás y qué se espera de uno mismo. Los miembros del grupo están ligados por un entendimiento común sobre los medios para subsistir y la naturaleza de la vida. Lo que somos y lo que hacemos está determinado por nuestra herencia biológica, la naturaleza que nos rodea, el grupo en que vivimos y los medios, el conocimiento y las técnicas y las formas de conducta a través de las cuales los miembros de nuestro grupo funcionan en conjunto para satisfacer las necesidades mutuas.²

En la dimensión económica se realiza el conjunto de actividades que permite al hombre adquirir los medios escasos con que satisface sus necesidades, así como los que permiten a las autoridades (el Estado) obtener los medios necesarios para satisfacer las necesidades públicas.³

En la dimensión política se refiere a la rama del saber que estudia todo lo relacionado con la adquisición, ejercicio y mantenimiento del poder. También designa a todo el complejo de actividades que se realizan en la práctica para alcanzar, ejercer, o mantener el poder estatal.⁴

La cultura se refiere a las ideas y valores, a las actitudes o preferencias y, por lo tanto a los comportamientos derivados de ellas que predominan en cada etapa en una sociedad determinada. Por lo tanto, también se puede definir como el conjunto de ideas, valores, percepciones, actitudes y pautas de comportamiento que moldean las instituciones y conductas en una sociedad y época determinada. El hecho de que la organización de la economía privilegie la protección social y la intervención del Estado (enfoque llamado hoy socialdemócrata) o casi

² Antropología.

³ Garzaro, R. Diccionario de política. Editorial Tecnos. Madrid 1997. p. 124.

⁴ Ibid p. 288.

exclusivamente el papel del mercado y del sector privado (enfoque neoliberal) depende, en última instancia de una visión neoliberal.⁵

Ante la complejidad de abordar la política social se distinguen en el centro de su atención tres grandes sistemas:

- El primer sistema perteneciente al componente natural, comprende la relación entre el hombre y el entorno físico del planeta, es decir, la relación entre el hombre y los elementos abióticos de la tierra: litósfera-hidrosfera y atmósfera.
- El segundo sistema también perteneciente al componente natural, comprende la relación del hombre con los elementos bióticos: flora, fauna y microorganismos.
- El tercer sistema pertenece al componente cultural, es decir el mundo de los hombres en su organización económica (de producción de bienes y servicios); política y de programas de gobierno (leyes y reglamentos); social (población y organización) y cultural (tradiciones y valores).

El hombre entrelaza los tres sistemas en el tipo e intensidad de uso de los recursos naturales, relacionando el mundo de la naturaleza con el del hombre, bajo los principios de equidad y desarrollo sustentable:

- El principio de equidad parte de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse, independientemente de sus diferencias económicas, de opinión política, de género, religiosas, de pertenencia étnica o preferencia sexual u otras.⁶
- El desarrollo sustentable (de acuerdo a la Comisión Brundtland) es el desarrollo que cumple las metas del presente, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. La sustentabilidad queda a prueba por la séptima generación⁷. También se concibe como la forma de organización de la sociedad mediante la cual se armoniza la producción de bienes, con los recursos naturales existentes, procurando que las

⁵ Tomassini, Luciano. *Cultura y desarrollo*. Revista de CEPAL No extraordinario. Octubre de 1998. Santiago de Chile P.P. 351 y 354.

⁶ Gobierno de la República. Plan Nacional de desarrollo 2001-2006. México 2001. P. 28

⁷ Banco Mundial. Informe sobre desarrollo mundial 1992. Desarrollo y Medio Ambiente. México. FCE. 1992.

actividades humanas tiendan a enriquecer al ambiente, estableciendo los principios de equidad social en la distribución de la riqueza, modificando las fuentes de energía y los patrones tecnológicos para que sean menos agresivos para el medio ambiente y fomentando una cultura internacional.⁸

Por lo tanto, los ejes de la política social son:

- Protección a la naturaleza: tierra, aire, agua, ecosistemas naturales y sus componentes flora y fauna.
- Atender a los niveles de bienestar de la población encaminando la acción gubernamental a la satisfacción de las necesidades básicas en cantidad y calidad, en aspectos de educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.
- Atender las desigualdades de género, edad, etnia, región geográfica y condiciones económicas.
- Fortalecimiento de las capacidades e iniciativas humanas para fomentar una actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos.
- La cohesión social, que promuevan acciones y programas tendientes a fomentar la solidaridad en aras del bien común.

1.1 La política social en el centro de la discusión

La construcción de lo social tiene como premisa fundamental analizar el sentido y el significado de las relaciones y el interaccionismo sociales, para que con base en ello se presenten alternativas de solución viables a los conflictos de distinto orden.⁹

La categoría del individuo se redimensiona en el contexto del manejo de las grandes categorías de reflexión a nivel de las sociedades, como son las de clase, estrato y

⁸ Semarnat-DIF. Curso taller “hacia un modelo de desarrollo comunitario con un enfoque de sustentabilidad”. México 2001. p. 6

⁹ Silva Ruiz, Gilberto. Compilador. Metodologías contemporáneas en ciencias sociales. FCPS-UNAM. México 2000. p. 8

estamentos sociales, se relativizan las categorías centrales de tiempo y espacio, y se incorporan las dimensiones de la personalidad y el ambiente social.¹⁰

La política social se entiende como un conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, a cargo del Estado, orientadas a fines racionales relacionados con el bienestar de las poblaciones vulnerables (física, mental y/o socialmente), buscando la equidad en el marco del crecimiento económico y la estabilidad política.¹¹

La política social se impone la tarea de atender los aspectos de:

- La posesión de los satisfactores sociales, que depende de las diferentes bases para reclamar los recursos de la sociedad.
- La distribución de los recursos, que tiene que ver con el sistema complejo de reclamaciones.
- El uso de los recursos con la manera en que los hogares utilizan los recursos para la satisfacción de las necesidades básicas.

La política social tiene como base la producción, reproducción y consumo de los satisfactores básicos. Es decir, la forma en que la familia, la sociedad y el Estado realizan las acciones para satisfacer las demandas sociales.

La producción para el mercado del consumo, constituye la presentación de un estilo de modo de vida, éste no es alcanzable por la mayoría de las personas, pero esto no niega que el estilo no sea relevante para la mayoría, resulta la esfera más compartida de nuestra sociedad, pues en ella se reconoce la realidad de un modo de vida mejor, o diferente y se expresa en un nivel material aunque no se alcance. El estilo de vida moderno que tiene que ver con el consumo insostenible, habla de un modo donde el cambio es la regla del día, donde el lugar de cada uno en el

¹⁰ Ibid., p. 8.

¹¹ Definición construida a partir de las definiciones de: Enrique Contreras. Estudio para la evaluación de la política social en Oaxaca IIS-UNAM, 1998. P. 12; Elí Evangelista. Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México. La política social en la transición. ENTS-UNAM 2001.p. 165. y por Silvia Solís. Reflexiones sobre la transición de la política social en México. Revista ENTS No 1. ENTS-UNAM. 2001. p. 25.

orden social, es asunto de la percepción, el producto de ilusiones diligentemente ensambladas, en apariencia, siempre hacia delante, conformándose con un concepto general de vida. Este poder de estilo, no puede separarse de la evolución y sensibilidad de la modernidad, siendo un punto referencial visible por medio del cual venimos a entender la vida en el progreso.

La producción se realiza en cuatro esferas: el mercado, el Estado, la familia y la sociedad.

- La producción del mercado está dirigida a satisfacer las necesidades individuales que permiten de acuerdo a las preferencias del consumidor aumentar el consumo y con ello la producción. Para acceder a los bienes y servicios la población debe contar con capacidad adquisitiva, es decir con acceso al ingreso, la relación sería: empleo-ingreso-bienes y servicios mercantiles.
- La producción del Estado está dirigida a la producción de bienes y servicios socialmente necesarios para satisfacer las necesidades básicas de la población. El acceso a este tipo de producción es a través del ejercicio del gasto público que permite crear un aprovisionamiento público para satisfacer las necesidades de: agua potable, drenaje, alcantarillado, energía eléctrica o bienes y servicios destinados a cubrir la canasta básica que han sido previamente determinadas. El acceso a este tipo de bienes se da en ingreso y en especie; en ingreso a través del pago de impuestos, derechos o transferencias del estado a ciertos grupos sociales; en especie por las transferencias que realiza el gobierno a la sociedad.
- La producción de la familia es una producción de autoconsumo, donde se generan bienes y servicios con trabajo femenino e infantil no remunerado y con tecnologías tradicionales, destinada al consumo básico familiar y el pequeño excedente que se genera se puede intercambiar a través del trueque, en las redes de solidaridad que la familia a creado con otras familias.
- La producción de la sociedad es una forma de organización económica sin carácter mercantil, con la finalidad de generar producción para el mercado regulado por el Estado y sin fines de lucro, con un alto contenido de

racionalidad social. El acceso a este tipo de producción es también a través de la economía monetaria o en especie.

La reproducción tiene a su cargo el principio de la universalidad entendida como el acceso de toda la población a los bienes y servicios socialmente necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Esta universalidad exige la equidad intergeneracional e intrageneracional. Es desde esta perspectiva de las aspiraciones vitales -como se refleja en muchas declaraciones y pactos, empezando por la Declaración Universal de los Derechos Humanos- que se estudian los vínculos entre el consumo y el desarrollo humano. Hacer frente a la insuficiencia del consumo es el fin prioritario de la política social. Esta reproducción es responsabilidad de las acciones consensadas entre la sociedad y el Estado.¹²

El consumo, es el conjunto de procesos socioculturales en que se realiza la apropiación y el uso de los productos en una sociedad históricamente determinada. Desde la perspectiva de la gente el consumo es un medio del desarrollo humano. Su importancia radica en la ampliación de la capacidad de la vida para vivir largo tiempo y bien. El consumo abre las oportunidades sin las cuales una persona quedaría sumida en la pobreza humana. Su acceso impide privarse de la alimentación, el agua potable, el saneamiento, la atención médica y la vestimenta. Aunado al acceso a la escolaridad y la información y el transporte y la energía elementos necesarios para cualquier actividad de la vida humana.¹³

1.2 Los fines y los medios de la política social

El fin de la política social es consensar el acceso a los bienes y servicios socialmente necesarios para reproducir el nivel de vida que cada sociedad se fija satisfacer.

Los fines sociales implican:¹⁴

- Responder a las carencias sociales.

¹² ONU-PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1998. New York, USA. 1998. p. 38

¹³ Ibid.

¹⁴ Kaber, Naila. Realidades trastocadas. UNAM. México. 1998. pp. 150-154 .

- Legitimar la responsabilidad social como una reflexión de la política pública por encima de la responsabilidad individual (participación de personas o de grupos sociales).

En síntesis, el fin social es el proyecto de vida que cada sociedad se ha formado como ideal a cumplir. Su esencia es evitar la privación a los grupos sociales, es decir es la satisfacción de las necesidades básicas.

Los medios se consideran como la adecuación de los recursos para evitar la privación. Es todo aquello con lo que cuenta el ser humano para hacer frente a la adversidad.

Desde el punto de vista integral que incluya la racionalidad técnica y social, los medios incluyen:

- La determinación de las canastas básicas, que son el conjunto de bienes y servicios mínimos para satisfacer las necesidades básicas de la población. Este instrumento marca la normatividad de la política social.
- Los derechos sociales, que constituyen la base de las reivindicaciones del hogar, los grupos sociales o los individuos al producto social. Estas reivindicaciones son generadas por las desigualdades de la distribución producidas estructuralmente.
- Las capacidades de los grupos sociales, la familia y los individuos, para la toma de decisiones, la participación en el mercado de trabajo y la participación en los asuntos de la política.
- Recursos psicológicos como el empoderamiento, la autoestima, la independencia económica.
- Los recursos culturales que fomentan la identidad nacional, los valores, la transmisión de conocimientos, las ideologías, reproducen los hábitos, las costumbres y la forma de concebir el mundo.

Fines y medios deben enfrentar a las necesidades básicas que incluyen además de las necesidades fisiológicas los niveles culturales del bienestar físico (salud, vivienda, vestido, higiene) y los aspectos intangibles como la carencia de poder,

aislamiento y dependencia. Lo cual significa vivir una vida sana y participar en la vida de la comunidad.

La política social se traduce en el conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas explícitas, permanentes, sistemáticas, y conflictuadas-consensadas socialmente. Definidas desde los espacios estatales y civiles, tendientes a modificar o transformar el fondo y la forma de una cuestión o situación social específica. Toda política social además de servir como mecanismo de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social, puede servir de acuerdo al contexto determinado donde se desarrolle, como medio y fin para elevar las condiciones sociales de la población, a partir no solamente del acceso a los servicios o beneficios sociales ofertados a sectores en desventaja social, sino a partir de medios organizativos o vehículos participativos indispensables para el reconocimiento o ejercicio de los derechos sociales universales.¹⁵

Política Social y exclusión social

Uno de los fines importantes de la política social que merece especial atención es la exclusión social. Sobre este eje de desigualdad están formulados los programas de emergencia, como los Programas de Combate a la Pobreza. Sin embargo, la exclusión social no se circunscribe solo a ellos, sino que entiende la exclusión social como un fenómeno polifacético e integral.

La política social tiene como objetivos mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración de los grupos socialmente excluidos. Por lo tanto, la exclusión social es también objeto de la política social. El objetivo de todas las naciones es crear pistas de acción para pasar de un mundo caracterizado por el aumento de la exclusión social a una sociedad capaz de encontrar el camino de la cohesión social (Coloquio Internacional de Roskilde 1995).

¹⁵ Evangelista, Elí. Obra citada. p. 155.

La exclusión social se expresa de diferentes maneras, es entonces conveniente definir lo que se entiende por ella.

La exclusión social es una escasez crónica de oportunidades y de acceso a los servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada y al sistema de justicia. (Banco Interamericano de Desarrollo 2003).

La exclusión social como fenómeno polifacético

La exclusión social se entiende como un fenómeno polifacético que se presenta en tres dimensiones:

Económica

Esta directamente ligada con la pobreza y aunada a:

1. el acceso al empleo,
2. a los activos de tierra y crédito,
3. y a la satisfacción del consumo básico.

Social

Además de lo económico, hace énfasis en despojar al desempleado de su condición social y le niega toda su existencia en la sociedad.

Esta exclusión es:

1. racial,
2. étnica,
3. religiosa,
4. de género, etc.

Donde la población, un grupo social o los individuos son excluidos por la sociedad.

Esto conlleva el rompimiento del tejido social y los mecanismos de colaboración.

Política

1. Cuando las minorías excluidas se ven privadas total o parcialmente de sus derechos humanos y políticos.
2. En general se ven excluidos de una ciudadanía efectiva y en consecuencia de la participación en la toma de las decisiones.

Aún cuando el tema de la exclusión social es complejo, aquí se parte de que los grupos socialmente excluidos son objeto de la política social. A partir de esta visión se considera de forma integral a la exclusión social y a partir de ahí se define a la política social.

La política social se define como: “El conjunto de medidas de intervenciones sociales que se impulsan desde el Estado, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y *lograr crecientes niveles de integración económica y social, especialmente de los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en las que se expresa su exclusión (económica, política, territorial, social y culturalmente)*”. Verónica Silva 2001.

Política social y exclusión social en México

En México se pasó de una política social centrada en los derechos sociales, con carácter: universal, distributivo y basada en el principio de justicia social; a una política focalizada de combate a la pobreza. Ahora la política social centra su atención en el combate a la pobreza extrema como programas de emergencia.

Sin embargo, esta corta visión deja de lado la cohesión social y el crecimiento de la democracia en la sociedad, de ahí la importancia de pasar de la exclusión social a la cohesión social que exige:

- Es necesario pasar de la lógica del crecimiento económico a la del desarrollo social.
- Cambiar los modos de vida.
- Redefinir las funciones del Estado.

- Reconstruir los tejidos sociales para construir sociedades productoras de cohesión social.
- Dar un nuevo sentido a la democracia.
- Establecer un mecanismo de justicia transparente.

Este reto por demás complejo exige la búsqueda de nuevas teorías y metodologías que permitan actuar en el contexto actual de ahí el análisis de la política social con la estructura social.

UNIDAD 2 LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Introducción

En esta unidad se abordan los elementos que ligan a la política con la política pública y ambas con la política social. Con la finalidad de explicar los enfoques teóricos a través de los cuales se caracteriza a los tres últimos tipos de Estado que ha tenido México y cómo ha concebido e instrumentado la política social.

Objetivo particular

Ubicar a la política social en el contexto de la política pública

Identificar diferentes definiciones de política social.

Explicar el ciclo de vida de las políticas sociales.

Explicar los diferentes enfoques teóricos de las políticas sociales.

Temario

2.1 Política

2.2 Definición de Políticas Públicas

2.3 Los actores en las Políticas Públicas

2.4 Los campos de acción de las Políticas Públicas

2.5 Definiciones Política Social

2.6 Ciclo de vida de las Políticas Sociales

2.7 Síntesis de los enfoques teóricos para abordar la Política Social

2.8 Política social y estructura social

2.9 Las cuatro esferas de la estructura social

2.10 Los ejes de desigualdad

2.11 Actores colectivos

2.12 Funcionalidades y escenarios de los actores de la Política Social

2.1. Política ¹⁶

“La palabra “política” tiene cuando menos dos acepciones bien diferentes:

¹⁶ Moscoso Iván. CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. Apuntes de mimeo del curso Construcción de las políticas públicas. ENTS. 2003.

- a) La primera corresponde a la expresión Inglesa “Politics” con lo cual se designa a la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Es la actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder o, como algunos la denominan, es “el arte de lo posible”.
- b) La segunda hace referencia al vocablo Inglés “Policy” (Policies en plural) con significado de *directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo.*

Para ubicar a la política con política social se hará referencia precisamente al segundo, al de “Policy”, utilizando la palabra “política” o directriz para alcanzar unos objetivos previamente establecidos.

Hay quienes justifican la utilización de la palabra política en singular colectivo, es decir, con sentido de plural, connotación que no es extraña en el idioma castellano: el pueblo, la nación, etc. Otros han tratado de precisar este vocablo y proponer la palabra en plural: “las políticas” (en sentido de “policies”).

Se puede hablar entonces en sentido de política(s) empresariales, política(s) organizacional(es), política(s) institucional (es), campos estos propios de la Administración “Privada”. Cuando estas directrices o cursos de acción son desarrollados por algunos ministerios, instituciones, organismos u oficinas gubernamentales, se habla entonces de políticas públicas y su estudio lo han asumido principalmente, la Administración Pública y la Ciencia Política.

2.2 Definición de Políticas Públicas

De acuerdo con el parámetro teórico escogido se puede llegar a distintas conceptualizaciones de lo que se entiende por Políticas Públicas. De hecho es posible encontrar 30 o 40 definiciones diferentes. Con el ánimo de simplificar podemos entenderlas como:

“El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas, son cursos de acción tendentes

a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre los actores sociales diversos – relacionados con el problema y el gobierno – y con los mecanismos de participación social que garanticen un efectivo reconocimiento a las partes.

El Dr. Manuel Canto C. En “Introducción a la ciencia de las políticas públicas”

Cuando se señala en esta definición que es un “conjunto de respuestas del Estado”, se está diciendo que casi nunca una política pública es una sola decisión, que por lo general, involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Son decisiones del Estado o, si se quiere, del régimen político. Adicionalmente, algunos consideran que el Estado no toma posición frente algún problema – o sea lo omite -, esta actitud es también una toma de posición, es decir, que al no tomar posición, está tomando posición, a la espera de que, por ejemplo, el problema se desenvuelva sólo, enfrentándolo de manera muy particular.

La definición agrega, además, “frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. En la sociedad, en cualquier sociedad – desarrollada, en vías de desarrollo, tradicional. Moderna, etc.- siempre hay un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos a todos por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, etc. El Estado entonces enfrenta de manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia. De ahí que sean “problemas socialmente considerados”. Así los problemas que existen en toda sociedad: inseguridad, agrarios, industriales, laborales, de falta de protección a la niñez, etc. Solo algunos de ellos pasan a ser problemas “socialmente considerados”. Esta transformación implica precisamente la intromisión de actores en el proceso de toma de decisiones.

2.3 Los actores en las Políticas Públicas

Los actores son básicamente de tipo político y/o de tipo social (los denominados grupos de interés y grupos de presión forman parte de abanico de actores). Los de

tipo político son fundamentalmente los partidos y los movimientos. Los actores de tipo social se relacionan con lo que se considera como movimientos sociales u organizaciones gremiales, que pretenden, mediante distintas estrategias, presionar al Estado para que considere un determinado problema como político, es decir, de carácter general y formule respuestas en términos de políticas públicas. Cualquier problema de un gremio, sea este empresarial, de trabajadores, un movimiento social, etc., generalmente tiene propuestas sectoriales, particulares, privadas; la presión sobre el Estado busca que éste lo considere como importante, como asunto público, y que formule respuestas en términos de políticas. Se da un tránsito, por así decirlo, de una situación subjetiva existente, a una situación objetivamente considerada, precisamente por la intervención de actores en su definición y evaluación.

Políticas son eso: tratar de acercarse, mediante medidas administrativas, a un ideal de sociedad en cualquiera de los campos.

El segundo elemento es la decisión ya que formular políticas no es otra cosa que decidir. De ahí que los que se preocupan por las políticas públicas concentren su atención en cómo se decide, cómo son los procedimientos para la toma de decisiones; quien o quienes en última instancia ejerce influencia en la decisión; que elementos utilizan, etc. Decidir implica escoger entre dos o más alternativas. Cuando no hay sino una sola no hay decisión: ya está decidido, por eso la decisión involucra dos procesos: uno racional y otro de voluntad.

Por último, las políticas públicas también implican acción. Esta es la gran diferencia con el “discurso”. Mientras no haya acción se está frente a un discurso. Es decir, frente a una intención. Lo que caracteriza a las políticas es el hecho de que estas se ejecutan, se materializan o si se quiere, se concretan en acciones (otra cosa es que lo que se haga sea distinto a lo que se formule, pero ese es otro problema).

2.4 Los campos de acción de las Políticas Públicas

La política pública abarca las siguientes esferas de acción, la política social es solo uno de sus campos.

Campos de acción de la Política Pública



2.5 Definiciones de Política Social

Una vez analizada la política pública, la política social parte de ella, debe ser concebida de forma integral, es decir no podemos hablar de elevar los niveles de bienestar de la población si no la vinculamos a todo el proceso de la política económica, política y cultural, situándola en su contexto temporal y espacial.

De ahí que existen diferentes concepciones sobre política social.

- ❖ *Verónica Silva*: “ El conjunto de medidas de intervenciones sociales que se impulsan desde el Estado, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración económica y social, especialmente de los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en las que se expresa su exclusión (económica, política, territorial, social y culturalmente)”. Silva Verónica 2001.

- ❖ *Carlos Arteaga*: “es la acción del Estado destinada a atenuar los problemas sociales generados por las desigualdades económicas. El conjunto de medidas destinadas a satisfacer las necesidades de bienestar de la población como son salud, vivienda, educación, asistencia, etc. Arteaga y Solís 2002.
- ❖ *Elí Evangelista*: “principios, disposiciones del Estado para asegurar servicios y beneficios sociales a una población. Evangelista Elí 2002.
- ❖ *Hagenbauch*: “acción del gobierno que debe asegurar a todos los miembros de una comunidad, niveles mínimos de vida y ciertas oportunidades para él. Seminario de Políticas Sociales 2002.
- ❖ *Samuel León*: “instrumento deliberado del poder estatal para dar contenido y realidad a los derechos sociales jurídicamente establecidos. Existe un reconocimiento explícito y la aceptación de la obligatoriedad inherente, se establece una relación directa entre el cumplimiento de estas responsabilidades y la legitimidad de quienes ejercen el poder.”León Samuel 2000.
- ❖ *Arturo Fernández y Margarita Rozas*: “conjunto de decisiones que crea derechos y obligaciones en el seno de la sociedad involucrada y en el propio sector social dominante. Las políticas sociales aparecen como decisiones del Estado destinadas principalmente a atenuar los efectos negativos de los problemas sociales generados por las desigualdades económicas, es decir, que las políticas sociales son un tipo de políticas estatales. Fernández y Pozas 1985.
- ❖ *T. H. Marshall*: “la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a base de proporcionarles servicios o ingresos.
- ❖ *Teresa Montagut*: “política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación. Trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. La cual tendría como finalidad la de paliar determinados problemas sociales, perseguir

objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas. Montagut Teresa.

A raíz de estas definiciones podemos concebir a la política social como las acciones de gobierno encaminadas a la prestación de servicios que inciden en la población con el propósito de atenuar la desigualdad social y fundamentada en los derechos ciudadanos establecidos en la Constitución Política y en las distintas leyes que regulan la vida del país.

Richard Titmuss establece que la política social no puede revestirse de un halo de altruismo o preocupación por los demás, puesto que los efectos finales de la misma política social pueden reforzar la posición de los más privilegiados, asignar recursos de un grupo étnico a otro, etc., o como en muchos casos los grupos organizados e informados son los que obtienen los recursos destinados a los diferentes programas sociales que comprende la política social

2.6 Ciclo de vida de las Políticas Sociales

Realizando una analogía del ciclo de vida de las políticas públicas planteado por Iván Moscoso,¹⁷ se puede deducir el ciclo de vida de las políticas sociales.

“Entendiendo éste como un proceso integral conformado en su orden por:

- a) el origen, creación, gestación,
- b) la formulación,
- c) la respuesta en marcha o implementación,
- d) la evaluación,
- e) el análisis y la reformulación.

El “origen de todas las políticas tiene lugar cuando un problema pasa a ser considerado prioritario por el Estado, es decir, cuando pasa a ser un “problema socialmente considerado”.

La fase o etapa de “formulación” corresponde al proceso mediante el cual el Estado ensaya distintas alternativas, recibe presiones, negocia con los actores, con el poder y finalmente llega a una decisión.

La implementación hace relación a la desagregación de esa decisión en medidas específicas y su correspondiente ejecución por parte de la administración pública. La “evaluación” consiste en contrastar en qué medida la acción del Estado ha producido determinado tipo de efectos o impactos y si las políticas públicas fueron exitosas o no y por qué.

Ruta formal y real de formulación de Políticas

Los componentes básicos que integran, desde un punto de vista hipotético, el proceso de formulación de políticas son en, orden lógico:

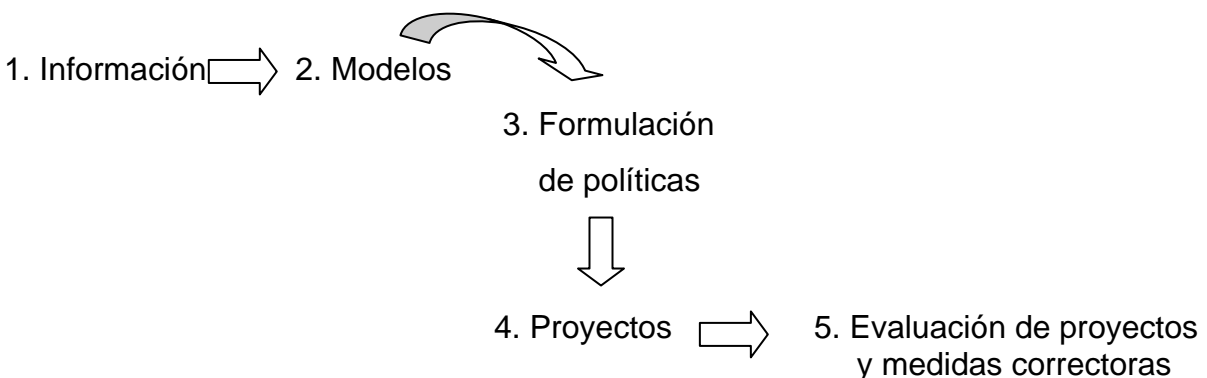
1. Información o datos.
2. Modelos.

¹⁷ Moscoso, Iván. Obra citada.

3. Políticas.
4. Programas y Proyectos.
5. Evaluación y medidas – correctoras.

Cuando se dan en este orden, suponemos que el proceso posee una cierta coherencia interna que es condición para que los programas y proyectos tengan un relativo éxito. Desde el punto de vista de este esquema la investigación actual tiene importancia en los pasos 1 y 2 es decir, el nivel de la información que se dispone o el nivel de la elaboración de modelos. Claramente se observa que los pasos 3 y 4 tienen más que ver con las concepciones de desarrollo con alto contenido ideológico y los programas y proyectos tiene que ver con la capacidad de ejecución y de control que disponga la entidad que formula políticas.

Finalmente agregamos una quinta fase o momento en el proceso de formulación de políticas que tiene que ver con los efectos de los proyectos específicos en orden a verificar el logro de los objetivos definidos en las políticas que se plantearon, evaluación que muchas veces obliga a correcciones en las políticas cuando hay contradicciones manifiestas entre los resultados de los proyectos y los objetivos que justificaban la ejecución de tales proyectos específicos. En este sentido el esquema quedaría de la siguiente manera:



2.7 Síntesis de los enfoques teóricos para abordar la Política Social¹⁸

“Esta búsqueda de reflexiones en torno a los nuevos planteamientos de la política social en torno a la legitimidad, diseño, formulación y aplicación, plantea que los objetivos de la política social actual están centrados en:

- Incrementar el capital físico.
- Aumentar el capital humano.
- Incrementar los activos o determinantes del ingreso.”

De ahí se deriva la clasificación de dos tipos de políticas sociales:

1. Las que modifican las determinantes del ingreso y las identidades colectivas. Encaminadas a la satisfacción de las necesidades básicas.
2. Las que modifican las manifestaciones negativas o más extremas (pobreza, desilusión, falta de esperanza, pérdida de identidad nacional, conflictos sociales, etc.). Estos aspectos no son materiales sino subjetivos, se traducen en necesidades sociales que deben considerar “los sentidos de la acción”, es decir, aquellos elementos subjetivos que atacan a la pobreza, sustentan las bases espirituales, alientan las esperanzas, proporcionan el consuelo y que contemplan otras capacidades de los individuos para hacer frente a su adversidad.

De ahí los paradigmas de las ciencias sociales encaminados a explicar la actividad social y humana y la intersubjetividad. Entre las tradiciones que han tratado de explicar la dinámica de los procesos sociales, las encontramos agrupadas en la tradición marxista y neomarxista; las diversas tradiciones no marxistas y propuesta de Esping-Andersen.

1. La tradición marxista y neo-marxista. Esta corriente ha concebido a los Estados de Bienestar y a la política social contemporánea desde dos puntos de vista (a menudo complementarios):

¹⁸ Adelantado, José y otros. Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. IIS. Revista Mexicana de Sociología, vol. 60, No 3, jul-sep 1998. P. 121.

a) El funcional, como instrumento al servicio de la reproducción del modo de producción capitalista;

b) El de la lucha de clases como el resultado de la creciente presión y de los esfuerzos de la clase trabajadora.

En este planteamiento, la estructura social se basa en las relaciones de la producción capitalista y las contradicciones capital-trabajo, y las emergencias explicarían los Estados de Bienestar y las funciones y naturaleza de las políticas sociales.

La centralidad de la corriente, deja de lado que se ignoren o releguen a un segundo plano, otros tipos de desigualdades y divisiones sociales (por ejemplo la de género).

2. Las diversas tradiciones no marxistas han manejado diversas vertientes (estructural-funcionalista, weberiana, positivista etc.). Han orientado sus análisis en una dirección empiricista.

La cuestión clave la centran en “la determinación de los factores causales” o las variables “explicativas” del surgimiento de los Estados de Bienestar (EB). Muchos de los estudios han adoptado modelos monocausales, centrados en la fuerza explicativa de una variable. No ha considerado al Estado de Bienestar como la articulación de la gobernabilidad y la gestión de las desigualdades, sino como el estudio de las variables que lo determinan.

3. La propuesta de Esping-Andersen. A finales de los años ochenta, en su libro Los Tres Mundos del Estado de Bienestar, inaugura una nueva línea de estudio que incorpora básicamente dos tipos de novedades respecto a las posiciones anteriores:

a) El análisis de la desmercantilización, que son las posibilidades de subsistencia que los Estados de Bienestar permiten a los ciudadanos como asunto de derecho social;

- b) Su estudio hace más explícita la conexión de la estructura social y la política social. El surgimiento de distintos modelos de Estado de Bienestar se explica con base en diferentes sistemas de estratificación social, que dan lugar a diferentes alianzas de clase. Esta posición abarcaría la mercantilización que permitiría la alianza con los sectores privados y sociales.

Para el análisis que nos ocupa se va a retomar la corriente de Esping-Andersen en el sentido que permite utilizar los ejes de desigualdad de clase y los sistemas de alianza entre las diferentes esferas de la estructura social: Estado, Mercado, Familia y Sector relacional (sector social).

2.8 Política social y estructura social

En el campo de la política social se abarca dos subsistemas:

- El del poder, relacionado con la interacción de fuerzas que se ejercen en la sociedad (la estructura social), y
- La relación estado-sociedad (de la política social).

En un sentido amplio, la política social se tomará para nuestro análisis como una política no solo compensatoria de las desigualdades sociales, sino como una política que se construye y se regula a partir de su relación con la estructura social, los ejes de desigualdad social y los actores sociales.

Resulta entonces necesario abordar los enfoques teóricos que relacionen a la política social con la estructura social. La metodología teórica para abordar el análisis de la política social se retomó de la propuesta por el equipo de la Universidad Autónoma de Barcelona: José Adelantado, José A. Noguera, Xavier Rambla y Luis Sáez, “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”¹⁹. Donde se plantean los siguientes argumentos;

¹⁹ Ibid. pp. 121-136

- Existe una relación estrecha entre la política social y la estructura social.
- Entre la política social y la estructura social existe una bidireccionalidad y recursividad (tanto una condiciona a la otra y viceversa).
- Se argumenta a favor de una visión constitutiva y moduladora de la política social.
- Para la concepción de la política social se toman las tres dimensiones de análisis:
 - ✓ estructura social,
 - ✓ ejes de desigualdad y
 - ✓ actores colectivos.

La política social como el resultado de su relación con la estructura social, se contempla en términos de bidireccionalidad (una condiciona a la otra y viceversa) y de recursividad (una alimenta a la otra).

Se argumenta a favor de una concepción constitutiva y moduladora de la política social, en relación a la configuración dinámica de las esferas de: estructura social, desigualdad social y actores sociales.

Bajo este enfoque, tanto la política social como la estructura social pueden concebirse mejor como procesos dotados de una enorme complejidad social, y surcados por contradicciones internas que un modelo de análisis objetivo y unívoco no es capaz de reflejar.

Además de la estructura social se deben considerar los fenómenos sociales según su duración o su tiempo. Los efectos de las acciones acumulados en el largo plazo adquieren configuraciones muy consistentes. Es por eso necesario diferenciar en la estructura social y en la política social, los procesos y los efectos de larga duración y los procesos y efectos que se manifiestan de manera episódica.

Los componentes teóricos

Estructura social

- En sentido estricto y reducido, la estructura social designa la estructura de clases (en sentido marxista o weberiano) o bien la estratificación social (en el sentido funcionalista) de una determinada sociedad en un momento histórico.
- En un sentido amplio, estructura social designaría la organización social en general en la medida que rebasan la conciencia y la voluntad de los individuos; esto es, la manera en que se organizan y relacionan las funciones estructurales de todo el conjunto de instituciones sociales (familia, Estado, escuela, religión, trabajo e instituciones económicas, estratificación, etc.)

Estructura Social se puede definir como: el conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre sí (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva). Dicho de otro modo, la estructura social sería la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un lugar y en un momento determinado.

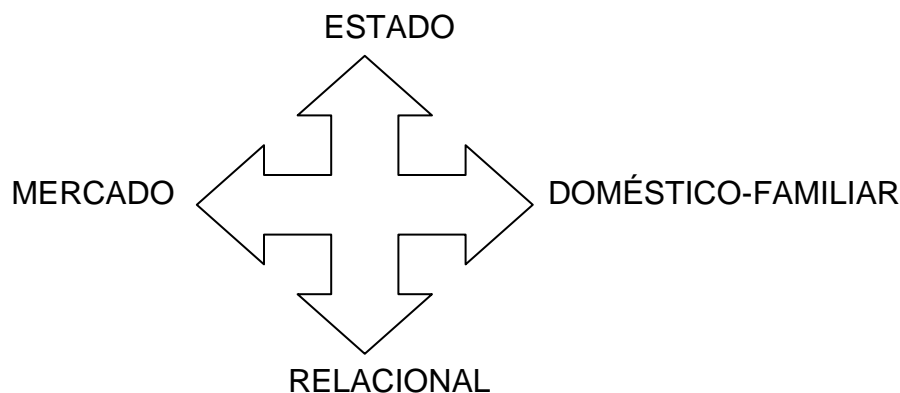
Es por eso que se considera como un sistema de posiciones jerarquizado, no solo en función de la división clasista operada en la esfera productiva, sino en función de muchos ejes que dividen a la población económica, política, culturalmente y que lo hacen en términos de desigualdad relativa entre los grupos; es un sistema de posiciones que se deriva de cierto contexto institucional pre-dado; y en un sistema de posiciones preexistentes a los individuos y con cierta estabilidad en el tiempo pero abierto a su reestructuración permanente con base a la acción colectiva de los mismos.

2.9 Las cuatro esferas de la estructura social

En los condicionantes de los Estados de Bienestar Social, tradicionalmente se han venido considerando como esferas más relevantes el Estado y el mercado, posteriormente autores teóricos contemporáneos incluyeron la esfera “pública no estatal” (sociedad civil) (Habermas 1986; Cohen y Arato, 1992; Keane, 1992; Arato 1996); finalmente se ha incluido una cuarta esfera la doméstico-familiar.

La cuestión esencial para el estudios de la política social es que cualquiera de estas esferas puede proveer de bienestar social a la población e incluso hacerlo simultáneamente.

Las esferas deben considerarse como un complejo de instituciones y mecanismos de coordinación de acción social o dimensiones de acción, cruzadas transversalmente por individuos y grupos así como por ejes de desigualdad. Finalmente, las esferas son consideradas parte de la estructura social:



La esfera mercantil

La esfera mercantil, obvio es decirlo, es una esfera de producción e intercambio material. El mecanismo de coordinación de la acción consiste en el intercambio o trueque, regulado en función de los precios y las cantidades de las mercancías presentes, y supone unos individuos que se comportan con el móvil de obtener la

máxima ganancia posible. Esta esfera, por tanto, jerarquiza las relaciones sociales según la capacidad de vender o comprar mercancías; y, además, irradia un proceso general de *mercantilización* de las relaciones sociales que resulta clave para entender la política social.

El desarrollo histórico de esta esfera del intercambio mercantil ha sido uno de los temas más profundamente abordados por los clásicos de la sociología, y todavía hoy sigue suscitando controversias y reinterpretaciones. Dicha cuestión vértebra ciertamente la obra de autores como Marx, Durkheim y Weber. Huelga decir cómo, sin embargo, los tres “padres” de la sociología veían ese proceso de forma ambivalente: el aumento sin igual en la historia de las fuerzas productivas frente a la proletarización, la explotación y la alienación en el caso de Marx; el surgimiento de un nuevo tipo de solidaridad orgánica frente a los peligros de la anomia, en Durkheim; y la progresiva racionalización (fundamentalmente en términos de “racionalidad con arreglo a fines”) de la existencia frente a la instauración de una “jaula de hierro” que atenaza a los individuos, en Weber.

La mercantilización de un importante ámbito de relaciones sociales ha sido, por tanto, un tema central de la sociología desde el momento en que constituye uno de los procesos clave en el paso de las sociedades tradicionales a las modernas; una mercantilización que, como han mostrado Marx y Polanyi, y ha recogido Offe, se ha venido desarrollando mediante la creación de “mercancías ficticias” (es decir, no originalmente producidas para el mercado, como el trabajo, la tierra y el capital) y que, en contraste con la idílica imagen de la “sociedad civil-mercantil” burguesa que profesaba la visión liberal, supuso la desposesión de amplias capas de la población, además de un vuelco en los principios organizativos y en la estructura de clases tradicional.²⁰

²⁰ Según la visión burguesa o liberal, la esfera mercantil era equiparable a la “sociedad civil”: un ámbito de acción en el cual quedaban legalmente permitidas las relaciones entre individuos “libres” y “autónomos” para contratar, vender y comprar a su arbitrio según sus intereses y voluntariamente. Esta visión adolece de importantes carencias (Fraser y Gordon, 1992): en primer lugar, la categoría de ciudadano libre para contratar sólo se extiende en un principio a los varones blancos, quedando excluidas las mujeres y los esclavos; pero lo importante aquí es que la esfera mercantil se constituye también frente a una esfera doméstica en la que en teoría aún imperan los sentidos y la afectividad (véase apartado siguiente), y que una no puede entenderse sin la otra. En segundo lugar, la identificación burguesa de “sociedad civil” y “mercado” provoca que se excluya de

Adicionalmente, interesa también descartar dos tendencias evolutivas de esta esfera, que han sido también objeto de discusión sociológica:

- a) En primer lugar, hemos asistido a la configuración de la esfera mercantil como un “subsistema” que se integra con base en mecanismos “funcionales” (Habermas, 1987, tomo II), es decir, sin tener ya en cuenta las orientaciones de acción de los individuos concretos. Las economías de mercados capitalistas contemporáneas, según Habermas y Offe, se integran con base en un medio de control –el dinero- y una serie de “filtros selectivos” institucionales que permean las orientaciones de acción, haciendo que quien “entre en el juego”, independientemente de su conciencia y voluntad se comporte de una determinada manera. Esta “naturalización” de la esfera mercantil supone su propia autonomización respecto del “mundo de la vida” e implica que los individuos, en sus relaciones con y en la esfera mercantil, acaben cumpliendo unos “roles” institucionalizados y abstractos, básicamente como “trabajadores” y “consumidores”, con base en los cuales se desarrollan diversas desigualdades, intereses y orientaciones de acción individual y colectiva.

- b) En segundo lugar, la esfera mercantil se ha diversificando internamente. A menudo se suele ofrecer una panorámica reduccionista de la esfera mercantil, identificándola tácitamente con lo que en realidad es únicamente el mercado “oficial” regulado. Sin embargo, es de fundamental importancia discernir dentro de la esfera mercantil dos zonas interdependientes, pero con diversos grados de regulación: por una parte, encontramos en el mercado una zona regulada (aunque con asimetrías internas en cuanto a su densidad de regulación); por otra, hallamos una zona libre de regulación²¹ que supone una prolongación y una fuente de presión constante con respecto a este.

consideración a las diversas relaciones e interacciones sociales que no aparecen como familiares ni como mercantiles, borrando así del mapa una posible esfera relacional no mercantil (véase apartados siguientes).

²¹ No confundir con las zonas reguladas, relacionadas con alteraciones del grado de densidad regulativa en puntos estratégicos de la zona regulada, y por ende pertenecientes a ésta.

Además, esta prolongación del mercado puede provocar el surgimiento de nuevas desigualdades, según se participe en una u otra zona.²²

La esfera doméstico-familiar y de parentesco

En un sentido restringido, esta esfera abarca las actividades que se realizan dentro de las unidades mínimas de co-residencia en las que se ejecuta una forma de trabajo que varios procesos históricos y sociales han atribuido a las mujeres. Este trabajo doméstico consiste en la prestación de cuidados personales (trabajo reproductivo) al margen de cualquier remuneración monetaria, es decir, mercantil (Mackintosh, 1986). Esta prestación se materializa por medio de actividades muy variadas: tanto cocinar o lavar dentro del hogar como mediar entre el hogar y el mercado (consumo) o entre el hogar y el Estado (uso de los servicios públicos) (Carrasco, 1991). La definición del género femenino según la cual las mujeres son quienes mejor pueden proporcionar cuidados se ha asociado con la división sexual del trabajo que las relega a realizar únicamente el trabajo doméstico. Esta definición ha sido paralela a la definición que convierte al género masculino en la identidad supuestamente mejor adaptada a las actividades mercantiles. Los mecanismos que coordinan la acción en esta esfera se basan por tanto en determinada socialización y en relaciones de dependencia familiares que crean determinadas identidades de género.

Históricamente, la esfera doméstica y la mercantil se han diferenciado mutuamente a lo largo de los procesos por los que se han formado los Estados capitalistas. Cuando el capitalismo pasó a regular el núcleo de las relaciones laborales y atrasar una frontera nítida a un lado de la cual recaía el trabajo mercantilizado y al otro todas las demás actividades humanas, de hecho recalificó unas regiones sociales que ya existían anteriormente. Es este sentido, tal esfera es tan económica como la esfera mercantil; pero su carácter económico se basa en un tipo de trabajo (la provisión de cuidados) y un acceso desigual a los recursos (control *versus* gestión de los ingresos) que la reducción mercantil del trabajo al empleo ha oscurecido. La

²² Con base en ello suelen darse fenómenos que algún autor ha denominado “infraclases” (Goldthorpe, 1994).

lógica patriarcal que subyace a esta esfera, por otra parte, se extiende más allá del ámbito del trabajo reproductivo, afectando a la estructura del trabajo llamado productivo de la esfera mercantil. En realidad, la estructuración de este último tipo de trabajo es consecuencia de una combinación de las lógicas del patriarcado y del capitalismo, ya que afecta a la posición de los distintos géneros en la esfera mercantil, pero también en la estatal y en la relacional, mediante la atribución de distintas capacidades de participación social e institucional y constituye a la mujeres como agentes sociales poco institucionalizados, aunque también puedan ejercer acciones colectivas (en conflictos sobre el consumo colectivo, formas de consumo cultural, presiones para favorecer las profesiones feminizadas, movimientos cívicos feministas, etcétera).

De cualquier modo, en un sentido amplio, la esfera doméstico-familiar no debe remitir exclusivamente a la localización física o espacial del *locus* donde se desarrolla el trabajo “doméstico” y el cuidado familiar. Ciertamente, la tradicional asociación de lo doméstico con el hogar y de la familia con un núcleo de privacidad tiende a ocultar la dimensión de *parentesco* que (re)introduce “nuevas” relaciones como las que se establecen entre personas con vínculos sanguíneos y legales, en tanto se realicen tareas de cuidado, mantenimiento y reproducción de la vida de los individuos. La importancia de estos vínculos intergeneracionales, los cuales se articulan en función del principio económico de la *reciprocidad*,²³ se refleja en muchas circunstancias: abuelos/as que van a buscar a sus nietos/as al colegio, hijas y nueras que cuidan de padres y suegros/as que no viven bajo el mismo techo, etc. La relevancia de la reactivación de los lazos de parentesco no pueden extenderse exclusivamente por variables culturales (el familismo característico de los países mediterráneos, por ejemplo) sino que responde también a los impactos de las políticas sociales: en un contexto de privatización y desregulación del mercado de trabajo, se combate la incertidumbre estrechando los lazos familiares.

²³ Tal principio no debe confundirse con una suerte de solidaridad altruista o con el intercambio de bienes y servicios entre iguales, sino que descansa sobre *un sentimiento de obligación socialmente construido* (Finch, 1989) sumamente vinculante.

La esfera estatal

El Estado es, *grosso modo*, el conjunto de organizaciones que pueden actuar a partir del monopolio legal de la coerción, es decir, por su capacidad de establecer vínculos no voluntarios (Weber, 1948). En la esfera estatal entendemos que se incluye el aparato institucional y administrativo público y el conjunto de las actuaciones generadas en ese mismo marco. Aunque en las sociedades capitalistas las relaciones de poder, sobre todo en la esfera mercantil, se han proyectado sobre la formación de los Estados modernos, éstos distan de ser sólo un mero “instrumento” en manos de las clases o las élites dominantes (tal y como podía suponer cierto tipo de marxismo). No puede entenderse, por tanto, el Estado moderno únicamente como un epifenómeno del mercado capitalista, sino que debe ser estudiado en su doble vertiente de entramado institucional con lógica propia, y de expresión, con determinados grados de autonomía, de una multiplicidad de relaciones sociales subyacentes (Lash y Urry, 1994).

El mecanismo de coordinación de la acción que opera en esta esfera es el poder político, es decir, el monopolio estatal de las asignaciones colectivas vinculantes, que se plasman en varios instrumentos; principalmente, la capacidad de regulación por vía normativa y los procesos de administración y gestión de recursos, programas y servicios. Desde su posición central en una realidad social dada, la esfera estatal irradia a todos los ámbitos sus medidas de definición, reproducción y cambio de la estructura social (de la cual ella misma es parte integrante: la esfera estatal es tal vez la que cuenta con una mayor capacidad recursiva, esto es, de actuación sobre sí misma).

La esfera estatal es central en la organización de la desigualdad social, y su contribución es fundamental en el conflicto distributivo (impuestos, legislación económica, presupuestos, políticas públicas) y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. Su participación en la estructura social es decisiva al realizar una segunda distribución del excedente paralelo a la del mercado: desgravaciones, inversiones públicas y subvenciones a las empresas, rendimientos organizativos, prestaciones sociales, etc., llevan acabo una redistribución de las cargas y los

beneficios económicos. En este sentido, la esfera estatal es, también, tan “económica” como pueda serlo la doméstica o la mercantil. Pero la intervención del Estado, al tiempo que es decisiva en el plano distributivo, también lo es en la reproducción ideológica o cultural de la desigualdad, que puede llevar a cabo a través de la disuasión de determinadas formas de conflicto, y mediante la promoción de determinadas pautas culturales como legítimas.

Así, la esfera estatal, y en concreto por lo que hace a la política social, puede tener gran importancia de cara a la modulación y constitución de algunas divisorias sociales que no pasan necesariamente por el mercado ni por la esfera doméstica (ciudadanía, clientes/no clientes de las burocracias públicas, empleados/beneficiarios de los servicios sociales, etc.). Por otro lado, la intervención reguladora, a nivel general, de la esfera estatal sobre las restantes esferas puede definir sustancialmente los demás ejes de desigualdad, alterando las pautas de estructuración social. Al mismo tiempo, resulta evidente que la acción de la esfera estatal puede venir condicionada por su mayor o menor permeabilidad a las presiones de los grupos organizados que se forman en la esfera relacional. Uno de sus instrumentos será, a tal efecto, la puesta en marcha de los distintos tipos de políticas sociales. Las políticas sociales son obviamente diseñadas por la esfera estatal, pero ello no impide que su formación y contenidos puedan verse y de hecho se vean notoriamente condicionados por la estructura y la dinámica de las demás esferas.

Por su parte, la propia esfera estatal tampoco puede concebirse como una “caja negra” que “recoja” las influencias de las demás esferas, y las transforme simplemente en política social: en el interior de la esfera estatal tienen lugar toda una serie de procesos y mediaciones que “filtran”, por así decirlo, las presiones y condicionamientos que puedan provenir de las otras esferas (Offe, 1992). En este sentido, la actualización del concepto “contradicción” nos sitúa en el buen camino de cara a abordar el análisis de la esfera estatal. Siguiendo a Offe (1990), podemos afirmar que los Estados de bienestar maduros se han convertido en gestores de la *contradicción* entre el proceso de valorización del capital y el de distribución. Y en ese contexto se sitúan las teorizaciones al respecto de O’Connor (1981) y Gough

(1982); mientras que el primero plantea la centralidad de la contradicción existente entre acumulación y legitimación, el segundo distingue entre las actividades estatales acumuladoras, legitimadoras y reproductoras.

Sin entrar en la crítica pormenorizada de tales planteamientos, cuestionamos no obstante el hecho de que las políticas estatales puedan ser clasificadas según pretendidas funciones excluyentes y advertimos que los procesos de acumulación, reproducción y legitimación no son dinámicas exclusivas de la intervención estatal, sino más bien procesos generales que organizan las condiciones de vida en el capitalismo avanzado.

La esfera relacional

Podemos definir la esfera relacional como aquella compuesta por las acciones sociales supraindividuales que canalizan intereses y necesidades (no sólo materiales) de las personas, y mediante distintos grupos sociales distribuidos en asociaciones formales y en grupos comunitarios (informales). Parece conveniente delimitar la esfera relacional respecto de otras realidades a las que no es reductible:

a) Resulta totalmente inadecuado para nuestro esquema teórico el identificar la esfera relacional con la mercantil, o incluir ésta en aquella, tal y como a veces parecen hacer muchos teóricos liberales (Pérez Díaz, 1993); ello es así porque, como se dijo, en la esfera mercantil la coordinación de la acción se efectúa mediante mecanismos sistemáticos, mientras que en la relacional son indispensables las orientaciones de valor de los individuos; además, la esfera mercantil es una esfera de intercambio privado, mientras que la esfera relacional incluye relaciones y actividades claramente públicas.

b) La esfera relacional tampoco puede reducirse a una interpretación “discursiva” de la “esfera pública”, dado que en ella no sólo se discute o se forma opinión, sino también se organizan solidaridades y grupos sociales de cara a la acción colectiva.

c) Por último, en la esfera relacional, la lógica de coordinación de la acción es comunicativa, pero no debemos olvidar que existen también en ella intereses (económicos, políticos, etc.), y que pueden existir relaciones de dominación y desigualdades de poder y recursos.

A nuestro juicio no debemos, por tanto, dibujar una concepción naïfde, una esfera relacional totalmente (libre y espontánea) enfrentada a un Estado y a un mercado tiránico, aunque, evidentemente los potenciales de libertad y el margen para la acción social son más amplios en esta esfera que en las demás. Dentro de la esfera relacional, podemos distinguir entre la subesfera asociativa y la subesfera comunitaria (Mingione, 1993). Tales subesferas no deben verse, sin embargo, como compartimientos estancos, ya que ambas se superponen, y los agentes se comportan *transversalmente respecto a ellas*.

- a) La subesfera *asociativa* comprende a las asociaciones con cierto grado de institucionalización y a los movimientos sociales, pero no sólo a aquellos que luchan por el excedente económico en el ámbito de las relaciones laborales, sino a toda la diversidad de formas organizativas alrededor del género, edad, etnia, pacifismo, ecologismo, y un largo etcétera. El concepto de subesfera asociativa designa, por tanto, algo muy próximo a lo que la teoría política filomarxista denominada sociedad civil o esfera pública; sin embargo, el concepto que proponemos no incorpora necesariamente el supuesto de que estos agentes sean completamente autónomos ni “espontáneos”. La idea de subesfera asociativa resalta el carácter conflictivo de este ámbito y las capacidades desiguales de organización de los agentes de acuerdo con su posición social. Así, puede incorporar la idea de que algunos agentes, como los empresarios en las relaciones laborales, consiguen organizarse con mayor facilidad que otros, como las organizaciones de consumidores, o las asociaciones de vecinos, que han de concitar el apoyo de colectivos mucho más heterogéneos que los capitalistas. La capacidad de organización en esta subesfera puede ser un eje de desigualdad importante a la hora de estudiar la configuración de distintas políticas sociales. Así mismo, puede verse que su importancia es capital de cara a la mediación de intereses colectivos, a la formación de la opinión pública y al ejercicio de los derechos de ciudadanía. De hecho, la subesfera asociativa actúa como un “filtro” de los intereses y de las aspiraciones de los agentes sociales, ya que canaliza sus demandas y

delimita los contornos de las acciones colectivas y de las presiones de los distintos agentes sobre las demás esferas.

- b) La subesfera *comunitaria* tiene como núcleo el sentimiento de pertenencia o vínculo con una comunidad. También en su seno los distintos agentes instrumentan estrategias y actúan en función de sus intereses, si bien sus relaciones deben entenderse como de reciprocidad, y no tanto de agrupación de intereses y opiniones similares, o solidaridades de grupo. El referente común de los agentes es la propia comunidad, en la cual se opera a un nivel informal, a diferencia de la relativa formalidad institucional o semiinstitucional que caracteriza a la subesfera asociativa (que se centra más en la consecución de espacios institucionales y de influencia respecto de otras esferas, como la estatal o la mercantil). En esta subesfera, las acciones suelen derivar en un conglomerado de redes de reciprocidad, ligadas a vínculos intracomunitarios de muy diverso signo (vecinales, de amistad, etc.), y que pueden proveer también cuidados o prestaciones relevantes para estudiar la política social: al igual que ocurría con la esfera doméstica, una subesfera comunitaria fuerte y articulada puede evitar situaciones de ruptura social por ausencia de políticas de bienestar público (puede sustituir parcialmente la redistribución estatal por reciprocidad comunitaria). Ello no implica que en esas redes de reciprocidad no puedan existir también asimetrías y relaciones de desigualdad (en cuanto a capacidad de influencia o disponibilidad de recursos comunitarios).

2.10 Los ejes de desigualdad

Las esferas son sin duda un marco institucional que confiere estabilidad a la estructura social. Sin embargo, como ya se dijo, analíticamente es posible diferenciarlas de la *red de posiciones de los individuos en función de distintos ejes de desigualdad*. A lo largo del análisis de cada una de las esferas ya se ha ido haciendo referencia a muchos de ellos, por lo que aquí únicamente se intenta elaborar un inventario no reduccionista de los mismos.

Evidentemente, la *desigualdad de clase*²⁴ es una de las principales; se entiende esta desigualdad en el sentido marxista tradicional, a saber, como desigualdad en cuanto al control de los medios de producción. Las teorías neomarxistas y postmarxistas de las clases sociales, no obstante, han complejizado mucho más el clásico esquema que dividía la sociedad en dos clases antagónicas, para poder dar cuenta empíricamente de la creciente diversidad interna de las posiciones en el proceso de producción en los países capitalistas occidentales (Wright, 1994; Roemer, 1989; Gorz, 1988; Edwards *et al.*, 1975).

Junto a la tradicional desigualdad de clase, con todas sus variantes, es necesario abordar también otros ejes de desigualdad que, como los de *género*, *etnia* o *edad*, no han emergido en los estudios sociológicos hasta tiempos relativamente recientes. La desigualdad de género, por ejemplo, estructura a la población tan claramente como lo hace la de clase, y se manifiesta de diversas formas a través de las esferas: en la esfera doméstica, se plasma en una distribución desigual de las cargas que supone el trabajo doméstico, así como del poder de decisión sobre los asuntos familiares y del hogar; en la esfera mercantil, en una participación desigual en el mercado de trabajo, y en presencias y ausencias determinadas en sectores de actividad, puestos jerárquicos, tipos de contrato, etc., y así sucesivamente. Algo parecido ocurre con las desigualdades de etnia o de edad.

Para el análisis de la formación de políticas sociales conviene asimismo tener en cuenta otros ejes de desigualdad conceptualmente distintos de los enunciados: se trata, en primer lugar, de las divisiones respecto a la condición de *sujeto de derechos (ciudadanía)*, pues resulta obvio que los diversos derechos jurídico-políticos reconocidos, así como su regulación concreta en cada sociedad, pueden dar lugar a desigualdades que se manifiesten con relativa fuerza en la estructura social. En segundo lugar, las diferencias de posición respecto de la estructura

²⁴ Los *sectores de actividad* (la expansión del sector servicios obliga a establecer distinciones respecto de la clase obrera industrial y de las clases medias “pequeño burguesas”), la *cualificación* o las *credenciales* (Giddens, 1979; Bourdieu, 1995), la posición dentro de la *jerarquía organizativa* de una empresa, los *niveles de renta* (independientemente de la posición respecto de los medios de producción), el *tipo de contrato* y de *condiciones laborales*, los *estilos de consumo* (Mies, 1992; Riechmann y Fernández Buey, 1994), e incluso la *participación o no en el mercado de trabajo* (Gorz, 1979; Offe y Heintze, 1992), constituyen divisiones sociales de creciente importancia para caracterizar las estructuras sociales del capitalismo contemporáneo. Cada uno de estos criterios de desigualdad debe ser tomado, por tanto, en consideración.

administrativa del Estado (*clientes o no clientes* de las burocracias públicas, *empleados o beneficiarios* de los servicios sociales) pueden también constituir ejes relevantes de desigualdad social. Por último, la *desigualdad de capacidades asociativas* tendrá consecuencias apreciables sobre la configuración de unos u otros actores colectivos en el interior de la esfera relacional, y se manifestará, a su vez, a través de las distintas esferas de acción.

Todas las desigualdades enumeradas pueden evidentemente estar relacionadas entre sí, y en la realidad empírica unas pueden tener más peso que otras; pero lo que no es posible es intentar reducir unos ejes de desigualdad a otros, pretendiendo una supuesta “prioridad explicativa”, por ejemplo, de la clase respecto del género. Por el contrario, parece más cabal considerar que se trata de ejes de desigualdad analíticamente independientes, y por tanto irreducibles teóricamente.

Ahora debemos enfrentar la cuestión de cómo se interconectan las esferas y los ejes de desigualdad. Lamentablemente, es posible que la respuesta no pueda ser concluyente. Como ya hemos sugerido, cualquier análisis mínimamente detenido de la realidad empírica muestra que los diferentes ejes de desigualdad social no se corresponden unívocamente con una u otra esfera específica, sino que, por así decirlo, sus efectos sobre la posición social de los individuos *atraviesan* las distintas esferas de actividad. Pese a que podemos pensar que unas desigualdades están más ligadas a una esfera que a otras (la desigualdad de clase, por ejemplo, aparece intuitivamente más asociada a la esfera mercantil, e incluso parece originarse de ella), resulta mejor analizar los ejes de desigualdad *transversalmente* a las esferas, en el bien entendido, primero, de que sus efectos, visibles respectivamente a lo largo de todas las esferas de actividad, se manifestarán de forma distinta dependiendo de la lógica estructural de cada una de ellas, y segundo, de que ello no supone aceptar que las desigualdades nazcan “de la nada”, sino simplemente adoptar un esquema flexible que no “cierre” artificialmente la discusión; resulta evidente que unas esferas pueden ejercer un mayor o menor efecto de *constitución* de determinadas desigualdades, pero, en cualquier caso, se trata de una cuestión a dilucidar empíricamente.”

2.11 Actores colectivos

Una estructura social genera también entramados específicos de actores colectivos. Podría decirse que los actores son “manifestaciones” de la estructura social en el terreno de la acción, pero, como ya se dijo, éstos también inciden continuamente en la reconfiguración de esa misma estructura. Los actores colectivos son asimismo un factor clave para la explicación del surgimiento y consolidación de las políticas sociales (si bien es cierto que el fondo político que nutre un determinado programa de actuación pública puede ser muy diferente: confluencia masiva de preferencias individuales, demandas de grupos de presión y/o interés, etc.), a la vez que éstas pueden influir en la aparición o transformación de los propios actores, o en su posición relativa dentro de la estructura social.

Diversas tradiciones o perspectivas han desarrollado sus propios campos conceptuales para el análisis de los actores colectivos en las sociedades capitalistas avanzadas. Cabe destacar, en primer lugar, las teorías de la elección racional (*rational choice*) que, en sus diversas variantes (Olson, 1986; Coleman, 1990; Taylor, 1988; Przeworski, 1988; Elster, 1991; Ovejero, 1989), han intentado proporcionar modelos teóricos formales que expliquen (e incluso sean capaces de predecir) las acciones colectivas, en cuanto a sus posibilidades de aparición, su lógica interna y sus posibilidades de éxito o fracaso. Entre sus logros pueden contarse el haber arrojado luz sobre algunos problemas referentes a la propia *estructura interna* de la acción colectiva como tal, ejemplificados en dilemas como el del prisionero, o el del oportunista (*free rider*), que son claramente aplicables a muchas situaciones reales. Sin embargo, presentan también múltiples insuficiencias.²⁵

²⁵ A) Proporcionan más una *descripción formal* de las acciones colectivas que una *explicación* de las mismas con base en factores históricos concretos; B) el supuesto individualista y utilitarista de que parten impide tomar en consideración de forma adecuada todos aquellos estímulos a la acción colectiva que vayan más allá del puro interés: normas sociales, culturas compartidas, valores ideales, solidaridades de grupo, etc.; C) su positivismo subyacente supone la ficticia posibilidad de disponer de unas *leyes* generales de la acción colectiva, independientes de contextos históricos y sociales concretos; D) su pretendida capacidad predictiva resulta extremadamente discutible, y no sólo por motivos epistemológicos, sino también a la luz de los resultados empíricos disponibles en este tipo de investigaciones, y E) la adopción de un concepto “estrecho” de racionalidad puramente instrumental-estratégica las reviste en ocasiones de connotaciones ético-políticas inconfesadas y poco estimulantes.

Una segunda perspectiva de análisis puede rastrearse a partir de trabajos como los de Thompson (1968), Habermas (1987), Offe (1992), Inglehart (1990), Altvater (1993) o Riechmann y Fernández Buey (1994) y otros analistas de los movimientos sociales provenientes de una tradición más crítica. En todos ellos, se superan los supuestos positivistas, individualistas y utilitaristas, para tomar en consideración las dinámicas cultural-normativas y comunicativas que pueden impulsar el nacimiento y desarrollo de distintos tipos de actores colectivos, dentro de situaciones históricas y sociales concretas. Por otro lado, y para el estudio empírico más detallado de cómo los actores sociales pueden influir en la formación de las políticas sociales, la teoría de las *policy networks* (redes de política) ofrece, desde la ciencia política, un instrumental analítico altamente desarrollado. Según ella, cada red sectorial de actores puede ser caracterizada con base en criterios como las asimetrías internas de recursos, los patrones de interacción predominantes, o los niveles de impermeabilidad del entramado (VV. AA., 1991).

La cuestión sobre una posible correspondencia entre tipos de actores colectivos y esferas de la estructura social (igual que sucedía respecto de los ejes de desigualdad), lamentablemente, tampoco tiene una respuesta concluyente. Dado que los actores colectivos suelen constituirse con base en la asociación de individuos con intereses y valores similares, parece posible ligar algunos de esos intereses con la lógica interna de alguna de las esferas, articulando así una relación entre actores y esferas: por ejemplo, los sindicatos y las organizaciones patronales se conectan claramente con la esfera mercantil, dado que los intereses que defienden nacen precisamente de la lógica estructural de dicha esfera. Pero aún así, la supuesta “correspondencia” no está exenta de serios problemas: en primer lugar, si las desigualdades son transversales a las esferas, ¿por qué no los actores, que nacen muchas veces de la similitud de posiciones en los ejes de desigualdad?. En segundo lugar, muchos actores ejercen su influencia sobre el *conjunto* de las esferas y de los ejes de desigualdad: los partidos políticos serían el ejemplo por excelencia. En tercer lugar, todos los actores posibles están ligados a la esfera relacional, en cuanto ésta se define precisamente como el espacio específico de la acción colectiva, la formación de opiniones y solidaridades, y la lucha de intereses entre los grupos sociales. Por todo ello, es necesaria cierta precaución a la hora de

asociar actores y esferas.²⁶ Lo más razonable vuelve a ser un esquema flexible y abierto a la contrastación empírica, sin perjuicio de que determinados actores puedan hallarse más o menos ligados a esferas específicas.

Existen otras formas de abordar el análisis de los actores sociales que complementan la visión del Dr. Adelantado, tal es el caso de el artículo de Elí Evangelista sobre los actores sociales.²⁷

“En ese sentido, hablar de actores de la política social implica hacer referencia a fuerzas sociales, entornos institucionales y capacidades estratégicas en acción, que buscan legitimar reivindicaciones en el ámbito de las prácticas económicas, políticas, sociales y culturales, a partir de la apropiación o reapropiación de demandas y espacios colectivos de transformación, resistencia, expresión y lucha social. Por ello, sirven como interlocutores, impugnadores y/o mediadores entre los grupos sociales y el sistema jurídico, político y administrativo, a partir de actuaciones generales o macro y específicas o micro. La actuación macro coadyuva a insertarse en problemáticas o cuestiones globales, estructurales o de largo plazo, mientras que las actuaciones específicas se dirigen a resolver determinados problemas concretos, coyunturales, circunstanciales, emergentes o de corto plazo.

Generalmente los actores sociales se integran con diversos elementos y presentan características específicas, que se resumen en lo siguiente:

- Son fuerzas sociales e institucionales.
- Tienen la posibilidad de hacerse presentes en su contexto.
- Se reconocen como actores con potencialidades transformadoras.
- Promueven tender puentes de comunicación con actores de otros entornos.
- Se orientan a autoidentificar necesidades y recursos sociales.
- Problematizan cuestiones y/o demandas sociales.
- Tienen la posibilidad, de acuerdo a su fuerza organizativa y a sus intereses. estratégicos, de incluir sus demandas en la agenda política.

²⁶ Y hay que señalar que lo mismo ocurre por lo que hace a la conexión entre actores y desigualdades: un mismo actor colectivo puede operar transversalmente a los ejes de desigualdad, incluyendo a individuos que ocupan posiciones dispares (e incluso opuestas) en algunos de ellos (por ejemplo, un movimiento nacionalista puede agrupar a empresarios junto a trabajadores, o uno ecologista incluir a hombres y mujeres, calificados o no, etc.)

²⁷ Evangelista, Elí. Obra citada. pp. 155 a 160.

- Son instancias activas, proactivas y creativas.
- Su funcionamiento es permanente.
- Buscan sistematizar respuestas colectivas y convertirlas en derechos sociales.
- Su objetivo sustantivo es concretizar sus aspiraciones, proyectos e intereses colectivos.
- Se organizan para divulgar y transmitir sus experiencias de lucha, negociación, alianzas, participación y movilización.

Un actor social se define por las metas que se ha propuesto alcanzar y por su capacidad de modificar la realidad, es decir, es actor en la medida que logra identificar, comprender y alcanzar sus intereses estratégicos. Los actores siempre tienen la capacidad, de acuerdo a su fuerza social y a su legitimidad, de concertar alianzas tácticas o estratégicas con otros actores, para lograr el cumplimiento de sus demandas. En ese sentido, la construcción y desarrollo de actores sociales, es un proceso de toma de decisiones, de alianzas, de movimiento de fuerzas sociales en conflicto, de consenso, de respeto a la diversidad, pero principalmente del reconocimiento del otro, para superar la posibilidad de que unos actores ignoren y excluyan a otros. En este caso, existen diversas tipologías para caracterizar a los actores de la política social, pero la más generalizada es la siguiente:

- **Actores de las Iniciativas Estatales.** (Estado, gobiernos y sociedad política): Este tipo de actores se conforman por el aparato estatal, las administraciones públicas nacionales y locales, por los organismos, instituciones y empresas públicas, además de la sociedad política, es decir, los poderes del estado concretizados en instituciones legislativas, judiciales, partidos de oposición y agrupaciones políticas. Generalmente estos actores desarrollan sus actividades siempre teniendo como marco de acción y como finalidad el bien público y ciudadano. Y coparticipan en la definición y desarrollo de política social junto a otro tipo de iniciativas. Al conjunto de los actores estatales también se puede denominar primer sector o iniciativas públicas.
- **Actores de las Iniciativas Privadas.** (Mercado e instituciones de asistencia privada): Estos actores son aquellas entidades que desarrollan actividad a partir

del mercado, es decir, tomando en cuenta el conjunto de ámbitos, estrategias y mecanismos que generan y promueven la producción, distribución y consumo de bienes y servicios sociales dentro de una sociedad determinada. Existen dos vertientes entre los actores privados, la dominante, se sintetiza en actores con fin de lucro, moviéndose por la dinámica empresarial del mercado, servicios y prestaciones que se cobran, con la finalidad de obtener beneficios o ganancias. La otra vertiente, tiene que ver con iniciativas privadas sin fines de lucro, en este caso, son instituciones que, aprovechando el excedente de las relaciones empresariales, estructuran y promueven programas de apoyo social. Estos actores generalmente desarrollan sus actividades teniendo como marco de acción el bienestar social como una exigencia individual, y sus finalidades prioritariamente van orientadas al lucro y/o el apoyo social residual o compensatorio. Al conjunto de estos actores privados también se puede denominar segundo sector.

- **Actores de las Iniciativas Socio-civiles.** (Asociaciones civiles, Movimientos ciudadanos y organizaciones sociales): Estos actores se integran con el conjunto de organizaciones e instituciones sociopolíticas que, fuera de los ámbitos estrictamente estatales, gubernamentales y privados, y dentro de los ámbitos civiles o sociales, definen propuestas y proyectos de sociedad alternativos, y además inciden en determinar el rumbo de las iniciativas estatales y privadas. Engloban numerosas asociaciones y entidades sin ánimo de lucro con una finalidad de beneficios social a partir de un marco de acción solidario y comprometido socialmente. Al conjunto de estos actores socio-civiles también se puede denominar tercer sector o sociedad civil.

En ese sentido, las relaciones y gestiones entre iniciativas estatales, privadas y socio-civiles o lo que es lo mismo entre Estado-Mercado-Sociedad Civil, conforman una triada multidimensional o un pacto social, es decir, el reconocimiento, por las fuerzas sociales en conflicto, de la legitimidad de ciertas necesidades e intereses y de un conjunto de políticas que garantizan su satisfacción o realización. (Laurell, 1996), mismo que orienta los perfiles de la política social. Esta triada o pacto social genera diferentes tipos relaciones o coordinaciones: de conflicto/consenso,

horizontales/verticales, democráticas/autoritarias, progresivas/regresivas, excluyentes/incluyentes, plurales/singulares, homogéneas/heterogéneas, las cuales dependerán sustantivamente del contexto social determinado, de la estructura y la complejidad política, de la correlación de fuerzas sociales, de fuerza social de cada una de los actores, de las alianzas internas, de la movilidad y la participación social, de la heterogeneidad socio-cultural y de las formas de articulación con el exterior que se generen en cada realidad social.

2.12 Funcionalidades y escenarios de los actores de la Política Social

Los actores de la política social tienen una naturaleza institucional y cuentan también con perfiles socio-jurídicos distintos, pero, a la vez tienen funciones o roles diferentes de acuerdo a sus finalidades o sus objetivos de largo plazo, aunque sus propósitos o sus objetivos de corto plazo, puedan ser similares. En ese sentido, es claro que los distintos actores de la política social pueden perseguir objetivos estratégicos diferentes, aún teniendo un mismo perfil, ya que, por ejemplo, los actores de la iniciativa socio-civil, independientemente de su naturaleza institucional, podrán tener objetivos diferentes incluso contrapuestos. Lo mismo sucede con los actores de las iniciativas estatales, en el sentido de que un actor estatal federal, puede tener visiones y proyecciones sociales diferentes que uno local. En este caso, las funciones de los actores se definen a través de distintas finalidades políticas, entre las más importantes se mencionan las siguientes.

- **Actores que ubican a la Política Social como el conjunto de mecanismos estatales de acción y bienestar social universal.** En este caso los actores identifican a la política social como el mecanismo público que incide a disminuir y eliminar las diferencias socioeconómicas entre los grupos de una sociedad, permite enfrentar la desigualdad social con medidas redistributivas y de acceso universal a servicios sociales a través de dos vías:
A) Con la generación de empleo productivo, con salario suficiente para cubrir las necesidades sociales, obteniendo prestaciones socio-laborales y contando con elementos de capacitación para el trabajo. Es decir, esta vía busca convertir al desempleado en trabajador asalariado. (Salario Directo) (Offe, 1988).

B) Con la posibilidad de acceso pleno a servicios sociales y en la obtención de beneficios sociales: Salud, Educación, Vivienda, Alimentación, Seguridad Social, Cultura, Deporte y Recreación, Subsidios en especie o monetarios, etc. (Salario Indirecto) (Laurell, 1988).

- **Actores que ubican a la Política Social como el conjunto de acciones orientadas a la ayuda asistencial y paliativa.** En este caso, los actores identifican a la política social a partir del conjunto de mecanismos de acción social delimitados a paliar y atenuar los efectos sociales del desarrollo, compensando mínimamente a los excluidos y marginados. Es decir, se ve a los lineamientos sociales a partir del desarrollo de programas asistenciales, compensatorios, promocionales, emergentes, cortoplacistas y desarticulados, focalizados prioritariamente a sectores sociales en situación de necesidad extrema. En este caso, la política social se restringe a dar apoyos o ayuda concreta y puntual en situaciones emergentes a cierto tipo de población seleccionada como prioritaria.
- **Actores que ubican a la Política Social como mecanismo de hegemonía y reproducción de la fuerza de trabajo.** En este caso, la política social se traduce en el conjunto de estrategias e instrumentos de acción social, indispensables para incidir en la reproducción de la fuerza de trabajo y en la legitimación y ampliación del dominio y poder del estado y del capital, sobre los grupos que integran una sociedad. En esta caso, la política social viene a ser la manera estatal de efectuar “la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados”, de promover en los trabajadores la voluntad para concurrir al mercado a vender su fuerza de trabajo y las habilidades necesarias para mantenerlos dentro del sistema, pero que todo ello sea con la finalidad de la reproducción del estado y la ganancia del capital.
- **Actores que ubican a la política social como medio de gobernabilidad y control social.** En este caso, la política social es un conjunto de dispositivos para asegurar la cohesión, el consenso y la estabilidad social, es suma, su finalidad es la gobernabilidad de una sociedad. La gobernabilidad implicaría

busca la reversión de las tendencias más excluyentes del sistema social en los planos económico y político-cultural.

Asimismo, todos los actores de la política social enmarcan su acción institucional en distintos escenarios, que se sintetizarían de la siguiente manera:

- **Escenario del monopolio estatal.** Este escenario es prioritario para las iniciativas estatales. En este caso, sólo el Estado está capacitado para definir, generar, administrar y ofrecer los servicios y beneficios de bienestar social de los ciudadanos. En este caso, a todos los servicios sociales y los programas de bienestar son diseñados y desarrollados por el Estado y sus distintos actores adherentes, ya que según este planteamiento, sólo así se garantizaría su adecuada distribución entre aquellos que realmente lo necesitan. En este escenario, las iniciativas socio-civiles y privadas están subordinadas al Estado, aún cuando pueda existir algún tipo de relación y coordinación.
- **Escenario de la privatización de lo social.** Este escenario es prioritario para las iniciativas privadas. En este caso se deja en manos del mercado la prestación de servicios sociales que sean rentables y prioritarios para los sectores de la población con capacidad de consumo. En este caso, la institucionalidad social pasa a ser privada, y se constituye una política social basada en la libre competencia de lo social, favoreciendo que se genere un cuasi-mercado social (Franco, 1998). En este caso, las instituciones sociales privadas serán las dominantes dentro de circuito social, ya que serían las elegidas por los "*clientes*" y su finalidad será el lucro o la ganancia, no el bien público. En este escenario las iniciativas socio-civiles serán alternativas a lo privado y el Estado será un complemento para asegurar bienestar social a los sectores de la población sin capacidad de consumo en el cuasi-mercado social.
- **Escenario de la mercantilización de lo social.** Este escenario se construye cuando las instituciones públicas de lo social siguen operando bajo

patrocinios estatales, pero en su seno se generan dinámicas de compra-venta de servicios beneficios sociales. Este escenario deja en manos de la iniciativa estatal la operación y la prestación de servicios sociales, pero con un costo al beneficiario. Las cuotas y pagos por servicios serían los mecanismos mercantilizadores de lo social, tomando en cuenta que este puede ser un primer paso a la privatización social. Este escenario se basa en la libre competencia pensando que ésta favorece que se den mejores servicios y que las instituciones públicas sean más eficaces y recuperen sus gastos. En este supuesto estado y mercado entrarían en libre competencia, dejando a las iniciativas socio-civiles un papel más residual en la atención social.

- **Escenario del consenso pragmático de lo social.** Este escenario prioriza una colaboración táctica entre los diversos actores de la política social, es decir, privilegia la concertación de actores en el corto plazo, no para definir la política social, sino prioritariamente para operar la institucionalidad social y para ofertar servicios sociales, sin tomar en cuenta una mirada de largo plazo. En este caso, se busca que las iniciativas estatales, privadas y socio-civiles queden de acuerdo para articularse en la operación de servicios de acuerdo a las exigencias del contexto, no de la estructura. Esto supone que una utilización interesada en no modifica el origen de los problemas sociales, sino incidir en su atención emergente, volviendo a desarrollar papeles asistencialistas o caritativos.
- **Escenario de la pluralidad estratégica de lo social.** Este escenario plantea que es necesaria una mirada estratégica para compartir la definición de las políticas sociales entre actores estatales, socio-civiles y privados, con el objetivo sustantivo de extender los derechos sociales, pero siendo las iniciativas socio-civiles quienes determinan el rumbo de la política social. El Estado juega en este contexto un papel menos dominante, no siendo ya de este modo el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de la política social aumentando progresivamente el rol protagónico de las Iniciativas socio-civiles y

abogando porque las iniciativas privadas intervengan para complementar la política social, aunque siempre siguiendo los parámetros definidos por las fuerzas públicas estatales y socio-civiles. En este sentido, los actores socio-civiles presionan a los actores estatales en plegarse a las iniciativas surgidas desde abajo y compartidas por los actores mayoritarios de la sociedad, dejando a los actores privados complementar la acción social, sin que estos incidan a la definición de la estrategias de la política social.”

UNIDAD 3

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Introducción.

La tercera unidad, fundamentalmente está dividida en tres grandes apartados, en el primero se aborda a la política social recurriendo a diferentes teóricos que la trabajan generalmente en dos momentos históricos, conforme a los tipos de estado contemporáneos de unas cuantas décadas a la fecha y son, el conocido estado de bienestar y el neoliberal, así como la concepción de cada uno en función de la política social, su instrumentación, el nivel de vida de la población considerando rubros básicos como la salud, educación, vivienda y otros que están tomando fuerza como la equidad, la justicia, etc.

Se trabajan tres tipos de modelos de desarrollo, el liberal clásico, el de sustitución de importaciones y el denominado postajuste, vinculándolos a tres etapas de desarrollo económico y social, así como a concepciones diversas del papel que deben cumplir en la gestión de políticas públicas en beneficio de la sociedad.

El segundo apartado trata de los actores en la política social en México en cuanto a su emergencia y proceso de institucionalización, así como de su vinculación con el Estado a partir de su creación y percepción de cómo deben actuar con respecto a éste para satisfacer las necesidades más sentidas, que son las que los impulsaron a actuar.

Por su emergencia, demandas y relación frente al estado, los actores sociales, se ubican en dos momentos históricos, uno es el que va de 1917 a 1982 y otro el que va de 1982 hasta el 2000, en ambos periodos históricos se verá que la toma de decisiones en cuanto a la acción social ha sido unilateral, dirigida centralmente por el estado, mientras que los actores sociales han sido reducidos a la reproducción y operación de la política social, interviniendo en mayor o menor medida marginalmente y siendo favorecidos en última instancia los actores sociales privados, por esa alianza estratégica entre el estado y el mercado.

El tercer apartado trata de los escenarios en que se puede mover la política social, por un lado el denominado “consenso pragmático de lo social” y por el otro el de la “pluralidad estratégica de la política social”, que al interrelacionarse deberán formar redes institucionales de interacción continua y coordinada a partir de sus componente, creando una triada estatal-sociocivil-privada, en la cual las decisiones sean compartidas, se requiere de esa alianza programática y estratégica.

Objetivo particular

Analizar los diferentes modelos de política social en México y en América Latina, resaltando sus diferencias y paradigmas.

Temario

3.1 Modelos de desarrollo y Políticas Sociales

3.1.1 Crecimiento hacia fuera

3.1.2 Sustitución de importaciones

3.1.3 Modelo posterior al ajuste

3.2 .Las etapas del desarrollo económico y social

3.2.1 La etapa de crecimiento económico (1945-1965)

3.2.2 La etapa de desarrollo económico y social (1965-1980)

3.2.3 La etapa de transición: la crisis del Estado de Bienestar (1980-1990)

3.3 Características de las políticas sociales en los paradigmas dominante y emergente

3.3.1 Institucionalidad (I)

3.3.2 Institucionalidad (II)

3.3.3 Lógica decisional

3.3.4 Financiamiento (I): fuentes de recursos

3.3.5 Financiamiento (II): asignación de recursos

3.3.6. Objetivo

3.3.7 Criterio de prioridad y expansión

3.3.8 Población beneficiaria

3.3.9. Enfoque

3.3.10 Indicador utilizado

3.4 Los actores de la política social en México

3.1 Modelos de desarrollo y Políticas Sociales

(Rolando Franco)²⁸

Cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social. Así también sucede con los que han predominado en América Latina. Obviamente, los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo (ver cuadro 1), y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país a consecuencia de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron.

3.1.1 Crecimiento hacia afuera

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios en troca de productos manufacturados. El Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. “A través de la historia las personas han ido a maestros particulares y a escuelas privadas para conseguir educación y a doctores y hospitales privados cuando estaban enfermas (Van der Gaag, 1995).

Por lo anterior, un presidente brasileño de la época, pudo sostener que lo social era sólo una cuestión de policía (Cardoso, 1984).

²⁸ Franco Rolando. Los paradigmas de la política Social en América Latina. En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001 pp. 12-24.

Sin embargo, durante ese período fueron surgiendo otras “soluciones” para la “cuestión social”. Así, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales “privadas”, impulsadas por los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales “privadas”, impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como “mutualismo”, orientadas principalmente a la protección de la salud. Asimismo, afloró la preocupación gubernamental frente al flujo migratorio internacional, que llevó a priorizar la educación básica concebida como el canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común.²⁹ Se instauró así el principio del Estado Docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, y que alcanzaría una dinámica de expansión en aquellos países que fueron más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per cápita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social (Romero Lozano, 1993).

²⁹ Era inimaginable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede actualmente en la región (por lo menos a nivel de discurso). Consecuentemente, tampoco cabía la promoción del bi o plurilingüismo, que se basa en reconocer un valor similar a los diferentes idiomas hablados en un país y considerar conveniente su conservación.

Cuadro 1
Modelos de desarrollo y política social.³⁰

I. Crecimiento hacia afuera	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Énfasis social:	Cuestión de “policía” (FHC) Autoprotección (privada) “Crear la nación”
II. Sustitución de importaciones	
Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresario, “social”
Énfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo) (ligazón política social con mercado de trabajo) Crear “clase media”: asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente
III. Postajuste	
Motor:	Mercado externo.
Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)
Tipo de Estado:	Regulador, “neo-social”
Énfasis social:	Inversión en capital humano

³⁰“El modelo de desarrollo durante el período de posguerra - se ha dicho- fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en subir el nivel de la vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región” (Ibarra, 1985).

3.1.2 Sustitución de importaciones

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929 -aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros-, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y “social”), a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de “desarrollo hacia adentro”), cuyo motor era el mercado interno.

En el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales -fruto de la crisis y las guerras-, el gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa. También llevó a cabo actividades que no resultaban atractivas para los empresarios privados, pero que constituían condiciones necesarias para llevar a cabo otras actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.).

La etapa “Fácil” de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas. En ese contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. A la fase de sustitución “difícil”, sólo pudieron acceder aquellos países que poseían un mercado interno de un tamaño atractivo para las empresas multinacionales, que eran portadoras de la tecnología necesaria para fabricar bienes de mayor complejidad. En un caso, esas ventajas comparativas dieron lugar a la constitución de una “tríada” de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal), que pudo profundizar el llamado capitalismo “asociado” (Cardoso, 1973). En otras, se buscó ampliar el espacio económico mediante acuerdos de integración regional, algunos de los cuales, en sus primeras etapas, fueron exitosos en atraer inversión extranjera y asegurar una elevada tasa de crecimiento económico.

En este período la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media,³¹ por cuanto se requería sostener una capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado, como sucedía con los productos de la industria automovilística. Probablemente, se contribuyó así a agravar la ya desigual distribución del ingreso.

Pero, el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades, lo que llevó a los grupos que veían menguados sus beneficios a recurrir a presiones para apoyar sus intereses. Ello condujo al deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para la profundización del capitalismo (O'Donnell, 1973).

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también, con exceso, al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982.^{32/33}

3.1.3 El modelo posterior al ajuste

Durante la llamada “década perdida” (que, en lo económico, no lo fue para todos los países, y que resultó “ganada” para muchos por el restablecimiento de la

³¹Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales y, también, un aumento de la pobreza. Sin embargo, debe recordarse que aquéllos se encontraban en su cénit histórico y que no hay relación causal necesaria entre gasto social y pobreza. Esta tiene que ver, fundamentalmente, con los ciclos económicos. En el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, no paliado por adecuadas medidas de compensación social; y, en otros, se debió a debacles económicas y desbordes populistas, y puede considerarse un “costo social del no ajuste” o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

³²Reducir el volumen de quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas resulta cada vez más difícil si no se acompaña de cambios en los criterios orientadores de la política social que permitan enfrentar el “núcleo duro” de la pobreza.

³³Para un análisis de programas donde se pretende fomentar la participación de la familia junto a la escuela, colaborando en el aprendizaje de los niños, puede verse Mayorga (1995).

democracia), comenzó a diseminarse un nuevo modelo, cuyos principales criterios económicos son:

- a) alcanzar y/o respetar los equilibrios macroeconómicos,
- b) reducir la tasa de inflación,
- c) retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados,
- d) aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional,
- e) elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria, y
- f) modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.

Para superar la crisis y concretar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste, que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales.

El comienzo de los noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos (reducción de la tasa de inflación, recuperación del crecimiento, etc.), acompañados en algunos casos de reducciones de la pobreza (CEPAL, 1994), aunque es probable que al promediar la década varios hayan retrocedido en este aspecto.³⁴

Esta nueva fase del desarrollo presenta cambios radicales respecto a la experiencia anterior de la región, en cuanto a la necesidad de incorporar la innovación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. Hoy no puede sustentarse una estrategia de crecimiento basada sólo en la abundancia de

³⁴No se trata, como suele decirse, de procesos de “privatización” de la seguridad social. Los privados participan en la administración de los fondos de capitalización individual en un marco legal que otorga funciones muy importantes a los organismos públicos reguladores. Hay superintendencias que establecen minuciosas normas de funcionamiento e, incluso, el tipo. Calidad y combinación de instrumentos financieros en que esas empresas administradoras pueden invertir.

mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria). Se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad (CEPAL, 1991). Ello exige una mano de obra educada y flexible, que seguramente se verá obligada a cambiar de trabajo varias veces a lo largo de su vida laboral.

Pero al mismo tiempo, la competencia de terceros países obliga a realizar esfuerzos para alcanzar y conservar segmentos del mercado. Ello exige, entre otras cosas, un Estado austero, que deberá renunciar a parte de sus ingresos forzado por la necesidad de reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas.

Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debe llevar al Estado -y a otros actores- a jugar un papel importante en crear los prerrequisitos para el logro de la competitividad sistémica, lo que exige recursos crecientes, y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competencia global. Así se torna especialmente pertinente analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social y la búsqueda de paradigmas novedosos para realizar esa tarea.

3.2 Las etapas del desarrollo económico y social

Dilema acerca del objetivo: desarrollo o crecimiento

(Silvia Solís).³⁵

Otra forma de abordar los modelos de política social en México es tomando en cuenta el planteamiento de Eicher C.K. y Staatz J.M. en 1991(CEPAL 99), existen tres etapas bien definidas y una en transición:

- la etapa de crecimiento económico (1945-1965),
- la del desarrollo económico y social (1965-1980),

³⁵ Solís, Silvia. El desarrollo humano una nueva perspectiva de la política social. En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001 p.p. 40-43

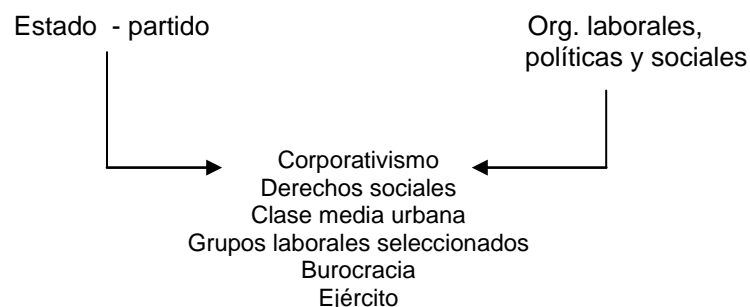
- la de transición y confusión generada por la crisis del estado de bienestar (1980-1990) y,
- la etapa actual centrada en el desarrollo humano (a partir de 1990).

3.2.1 La etapa de crecimiento económico (1945-1965)

En la etapa del crecimiento económico el objetivo final de la acción política y económica de los países era obtener altas tasas de crecimiento del producto, esto significaba casi exclusivamente elevar los niveles de la producción para abastecer las necesidades crecientes de la población.

El énfasis en el crecimiento de la producción estaba dado vía la productividad. Debido a que era un modelo de sustitución de importaciones, los sectores dinámicos eran la industria y el consumo urbano.

Los aspectos sociales se reducían a derechos plasmados en la Constitución, que en un sistema de alianzas políticas entre el Estado y los sectores organizados de la sociedad (sindicatos, burocracia, ejército y clase media) se habían negociado. Esto no significaba un tratamiento equitativo de la distribución de los beneficios, dejando a un lado los esfuerzos del Estado por hacer un reparto equitativo de la tierra a través de la reforma agraria.



Los mecanismos de distribución de la riqueza no alcanzaban a los vastos sectores de la población que se concentraban en las zonas rurales, por el contrario fueron generando pobreza, desempleo y falta de acceso a la infraestructura sanitaria. Elementos que en su conjunto provocaron una migración campo-ciudad en busca de mejores condiciones sociales.

Para la mitad de la década de los sesenta el agotamiento del modelo de crecimiento económico era claro. Las necesidades de la población crecían por varias razones, entre las que destacan: el elevado crecimiento demográfico, la mala distribución de los recursos entre las zonas urbanas y rurales, el estancamiento en la producción y la contracción del crecimiento del empleo; aspectos que determinaron el crecimiento de los servicios de las grandes urbes donde se refugiaban los pobres urbanos y los migrantes rurales.

3.2.2 La etapa de desarrollo económico y social (1965-1980)

Durante el modelo de crecimiento económico se fueron sentando las bases para el modelo de bienestar social.

El bienestar social se constituía en la meta del Estado Benefactor. Su objetivo estaba centrado en obtener altas tasas de crecimiento económico que se tradujeran en bienestar para la población.

El eje central lo constituía la distribución del ingreso, como el enlace articulador entre el mundo del trabajo y los servicios de provisión pública. Se estableció la articulación entre salario-asistencia-bienestar social, fundamentado en el modelo keynesiano. (Incháustegui 97: 62)

La estrategia del Estado de bienestar fue plantear un modelo basado en la atención de las necesidades básicas. “Para mediados del decenio de 1970 se formuló un criterio conocido como estrategia de las necesidades básicas, que rescató el propósito central del desarrollo: la promoción del bienestar humano especialmente el de los pobres.

La estrategia de las necesidades básicas está compuesta por tres partes principales:

1. El aumento del ingreso, utilizando el recurso abundante de la mano de obra en los países pobres.
2. Asignar un papel fundamental a la reducción de la pobreza a los servicios públicos: la enseñanza de masas, el agua apta para el consumo, la planificación de la familia y los servicios de salud.
3. Orientar la atención de la gente hacia la participación: los servicios públicos debían ser financiados por el gobierno, con frecuencia por medio de la ayuda internacional, pero su planificación y prestación debía hacerse con la ayuda de los beneficiarios.

La descripción abreviada de la estrategia de las necesidades básicas era: ingreso + servicios públicos + participación.” (ONU 96: 53)

Este planteamiento tuvo serias dificultades para implementarlo como se concibió, por varias razones: primero, en la práctica los gobiernos y los organismos se concentraron sólo en la prestación de los servicios públicos básicos; segundo, el Estado decidía las prioridades de los pobres y les imprimía un carácter de uniformidad en la satisfacción; y tercero, pasar el costo de los servicios sociales al gasto público y utilizar en la mayoría de los casos estas acciones con carácter de clientelismo político.

De tal manera que la crítica más importante a el modelo de necesidades básicas era la aplicación de la receta “contar, costear y entregar”; contar a los pobres, calcular el costo de lo necesario y entregar. Esto implicó la aplicación de una estrategia formulada, diseñada y operacionalizada desde la elite burocrática sin considerar las estrategias de participación de la población.

El agotamiento del modelo fue dando señas importantes a finales de los años setenta. Kliksberg, señala que detrás del fracaso social se hallan factores como la

pésima distribución del ingreso, el papel deficiente del Estado, así como la falta de articulación de las políticas económicas y sociales.

3.2.3 La etapa de transición: la crisis del Estado de Bienestar (1980-1990)

“La siguiente década la de 1980, fue llamada “la década perdida para el desarrollo”.....”El proceso de ajuste” significó para muchos países abandonar o desmantelar en nombre del desarrollo, la mayor parte de sus logros previos” (Esteva 98:3)

El desequilibrio del modelo social se reflejó en el Estado de Bienestar que empezó a manifestar: el surgimiento y crecimiento de la pobreza y marginación social en sectores importantes de la población, un incremento en el deterioro de los niveles de vida, desempleo, insuficiencia para hacer frente al crecimiento de las necesidades sociales y cambios epidemiológicos en el campo de la salud, entre los aspectos más destacados.

La provisión del bienestar ligada al empleo tiende a retirarse de su objetivo redistributivo. Esta nueva visión significa modificar la concepción y gestión del bienestar social.

En el modelo social se plantea un nuevo método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que mediante el concepto de canastas básicas respondiera al rezago y crecimiento de las necesidades sociales.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas marcan la línea entre los que son pobres y lo que no lo son, está contemplando el rezago de las necesidades sociales y la incapacidad del primer método para atenderlas. Por lo tanto, las NBI marcan una nueva normatividad del tipo de necesidades, de cómo atenderlas y una nueva concepción de la pobreza. La definición de sus canastas normativas focaliza a grupos sociales prioritarios, a regiones y a personas.

El método tradicional de NBI consiste en definir un mínimo de cada necesidad (alimentación, educación, salud) y calcular la población debajo de cada uno de ellos (método de vivienda, método de bienestar, alimentación, salud, educación) y conduce a una lista fragmentaria de brechas específicas. Por listas fragmentarias se entiende los mínimos de los mínimos que debe comprender cada uno de los rubros que compone la canasta normativa. Por brechas específicas se entiende la distancia que separa a la línea que define la pobreza.

Ahora el planteamiento sería ¿cómo enfrentar la pobreza y las crecientes necesidades sociales?, ¿es necesario un cambio en como concebir el desarrollo social y qué estrategias seguir?, ¿cómo lograr con menos recursos un mayor impacto en el desarrollo social?, ¿qué corresponde al Estado y qué a la sociedad?

Para contestar estas interrogantes, era necesario primero, tener claro que el modelo de bienestar social se estaba agotando; y segundo, que en la búsqueda del cambio surgía un modelo, el de desarrollo humano. En el esquema de la transición se mezclan, bienestar social y desarrollo humano, con la finalidad de esclarecer la nueva concepción del desarrollo social.

3.3 Características de las políticas sociales en los paradigmas dominante y emergente

(Franco Rolando³⁶)

Es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante, y otro, que se encuentra en ciernes (emergente).

³⁶ Obra citada.

3.3.1 Institucionalidad (I)

Responsabilidad estatal vs. pluralidad de sectores

La política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, el que asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto.

El paradigma emergente recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal afirma que el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en “subsidio”) de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo, 1988).

La presencia de estos subsectores es evidente. Incluso, en algunos países de la región, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), manejan más recurso que el propio sector social estatal (Anaya, 1990).

La familia (sector informal), por su lado, ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales incluso la principal educadora, y muy paulatinamente fue siendo sustituido por el Estado y otros agentes sociales. Sin embargo, su papel continúa teniendo fundamental importancia, pese a lo cual no suele ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.³⁷

³⁷Debe tenerse en cuenta, empero, los “costos de la transición” desde un sistema de reparto a otro de capitalización privada. En Chile el pago de las pensiones generadas en el sistema preexistente absorbe 40% del gasto social.

Cuadro 2
Paradigmas de la política social

	DOMINANTE	EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD	<p>MONOPOLIO ESTATAL</p> <p>Financia Diseña Implementa Controla</p> <p>Funciones unificadas</p>	<p>PLURALIDAD DE SUBSECTORES</p> <p>Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ong), e Informal (familia)</p> <p>Funciones separadas</p>
INSTITUCIONALIDAD	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	<p>BURUCRÁTICA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrategias macro - “El Estado sabe” - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección 	<p>DE PROYECTOS</p> <p>Asignación competitiva. Licitaciones Usuario propone “Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse” (Fondos de inversión social)</p>
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	ESTATAL	<p>CONFINANCIACION</p> <p>“Lo que no cuesta, no vale”.</p> <p>Recuperación de costos: “el que puede, debe pagar”.</p> <p>(riesgo: marginar pobres)</p>
FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS	<p>DE LA OFERTA</p> <p>Falta de competencia</p>	<p>SUBSIDIO A LA DEMANDA</p> <p>(creación de cuasimercados)</p> <p>Competencia Libertad de elegir (¿consumidor tiene información suficiente?)</p>

OBJETIVO BUSCADO	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN “tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente”
CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: “a menor gasto social, menos equidad”	PRIMERO, LOS MAS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
POBLACIÓN OBJETIVO	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	POBRES
ENFOQUE	EN LOS MEDIOS - infraestructura social - gasto corriente	EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe P:O., según objetivos buscados
INDICADOR	GASTO PÚBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO

El sector comercial atiende a una clientela solvente. En tal sentido, parecería escasa su vinculación con la equidad y la atención de los pobres. Sin embargo, su participación puede darse por dos vías. En primer lugar, porque si aquel grupo no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, lo haría presionando para que los programas públicos atendieran sus necesidades. La existencia de este subsector privado, entonces, permitiría concentrar los recursos estatales en atender a los menos favorecidos. Por otro lado, el sector comercial puede cumplir - seguramente con eficiencia- algunas funciones en la prestación de servicios sociales, mediante el procedimiento de la terciarización.

En diversos países de la región se está procediendo a reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementación de políticas sociales al ámbito privado. Así sucede en el caso de la salud previsional, donde si

bien la legislación puede fijar contribuciones compulsorias a los asalariados, permite que éstos elijan aquellas instituciones -públicas o privadas- que administrarán esos recursos y a las que prestarán la atención de salud en caso necesario, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú; en materia de pensiones, un sistema regulatorio público, que establece el ahorro compulsorio, permite también que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones, en Chile, Argentina y Perú y, últimamente en Uruguay.³⁸ En Chile, esta transferencia al sector privado ha permitido la creación de un mercado financiero exitoso y la acumulación por esas empresas de más de US\$ 20 000 millones que han influido en el aumento de la inversión del país (la que hoy llega a 25% del PIB).³⁹

3.3.2 Institucionalidad (II)

Centralismo vs. Descentralización

El paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización.

Conviene recordar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido, por un lado, razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica (Boisier, 1976), así como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades y, por otro, características políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países

³⁸ Aquí cabe citar a Givaudan (1980): “Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de tener su próxima oportunidad!”. “La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tienen el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que le conoce demasiado bien pues nada de lo que hace se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad”.

Sobre este tema puede consultarse Lehmann (1994).

tradicionalmente centralizados, como Francia. También refuerza esa tendencia la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que les conciernen.

Las críticas al centralismo enfatizan que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades que son heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera ineficiente los recursos y a no solucionar los problemas.

También se recuerda que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza recursos extraídos al resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales hace que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que se toman en la capital, lo que lleva a que provincias y regiones se encuentren sometidas, como se ha dicho, “al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa”, de tamaño creciente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo, con los objetivos para los que fue creada.

Asimismo, se afirma que el centralismo inhibiría la participación, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, fiscalicen el manejo de asuntos que les interesan.

Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales -como ha sostenido Tullock- se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño mas pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, da la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dada la enorme complejidad de operación de sistema (Weale, 1978).

Pero también hay argumentos contrarios a la descentralización. Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

En cuanto a su eventual relación con la democracia, se argumenta que en no pocos casos las autoridades centrales o sus representantes han sido fundamentales en el proceso de disolución de formas de dominación oligárquica que subsistían en regiones más o menos aisladas. Un ejemplo sería el sistema educacional francés que, mediante la acción de maestros designados por el gobierno central y rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a los poderes locales, contribuyó a establecer un idioma común, valores sociales “modernos” y a consolidar el Estado-nación.

Es clásico sostener que las actividades de redistribución deben estar centralizadas para asegurar el equilibrio entre oferta y demanda, pues de otro modo pueden incentivarse migraciones de beneficiarios hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor (Larrañaga 1994).

Este argumento coincide con la opinión de que la principal razón de la desigualdad educacional en Estados Unidos está en la descentralización de su sistema educativo, que permite que los grupos corporativos puedan influir en el destino de los recursos para educación favoreciendo sus intereses. El financiamiento de la educación de los pobres se ve así limitado: primero, porque la base impositiva varía con la riqueza de la comunidad respectiva y segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres ya que, una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico, probablemente migren, con lo que no contribuirán a su turno, a financiar los gastos del distrito pobre que invirtió en ellos (Owren, 1974).

La descentralización de las decisiones en educación, concluye Owen, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. Sugiere que una educación centralizada

nacionalmente está en mejores condiciones de contribuir a la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio en todas las escuelas, incluso en aquéllas ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos federales suplementarios para que pudieran cumplir tales exigencias.

Es importante tomar en consideración el **cuántum** de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se llevará a cabo. Así, muchos de los argumentos reseñados por Owen derivan de que, en el caso de la educación norteamericana, la descentralización abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de los recursos, y no existen o son escasas las regulaciones generales al sistema.

Pero no necesariamente debe ser así. Una política descentralizadora en materia de educación podría, por ejemplo, traspasar la administración de los establecimientos educacionales, reservando al nivel central funciones normativas de índole general, fiscalizadoras y, total o parcialmente, financieras.

Pese a ello, es evidente que estas precisiones sólo pueden hacerse una vez que se optó por una u otra de las soluciones postuladas,⁴⁰ lo que es una decisión de contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia y eficacia.

3.3.3 Lógica decisional

Lógica burocrática vs. Lógica de proyectos

El paradigma dominante se basa en la implementación de programas sociales por el sector público que los entrega en la cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas y derivadas de presiones corporativas. Se parte

⁴⁰La recuperación de costos puede provocar una disminución sustancial de las demandas de atención (Makinen & Bitrán, 1993), y que el cobro margina a quienes no disponen de los recursos para cubrir la tarifa. Por ello, hay que establecer criterios que distingan según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres corresponde entregarles gratuitamente la atención (Cornia, 1987).

del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

El paradigma emergente, en cambio, tiende a fomentar -dentro de lo posible- la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse.

En educación, por ejemplo, se recomienda dotar de autonomía técnica las escuelas para que puedan elaborar su “proyecto” educativo, lo que permitiría la existencia de una oferta variada, que se ajustaría mejor a la diversidad de situaciones, de necesidades y de opciones valóricas en torno a la educación.

Se busca, también, que los profesores asuman responsabilidades en la gestión escolar, en la que puedan plasmar, a partir de su experiencia, proyectos alternativos. En Maringá (PR, Brasil) se terciarizó el gerenciamiento de algunas escuelas públicas, entregándolas a cooperativas de profesores, con autonomía técnico-administrativa y reservando a la autoridad municipal la responsabilidad de financiamiento y evaluación de los resultados. “La medida creó una nueva forma de relacionamiento de los profesores con los padres y alumnos, mucho más integradora, responsable y receptiva que las otras formas de gestión adoptadas hasta entonces”. Diversas investigaciones mostraron “sensibles mejorías en la prestación de los servicios educacionales”, pese a lo cual, a consecuencia de la férrea oposición y movilización de los sindicatos magisteriales, la Prefectura debió discontinuar el proyecto (Silvia & Cruz, 1995). En las Condes (Santiago, Chile), la Municipalidad entregó la administración y el manejo docente de sus colegios a sociedades de profesores que han asumido esa responsabilidad, afrontando el

riesgo de renunciar a su condición de profesores municipales, protegidos por el Estatuto Docente (Lavín, 1995).⁴¹

También los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) del Ministerio de Educación de Chile pretenden incentivar a los docentes de escuelas de mediano y alto riesgo a que presenten proyectos para obtener recursos destinados a facilitar la actividad docente (Téllez, 1995).

3.3.4 Financiamiento (I): fuentes de recursos

Estatual vs. Confinanciación

El paradigma dominante es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes; cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. Así, por ejemplo, alcanzada la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de su calidad.

El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, es necesario buscar la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan. Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además avivaría el compromiso de la comunidad con el programa. El criterio subyacente es que “lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe”. El riesgo de marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financiera, puede ser evitado si se establecen os incentivos adecuados (Larrañaga 1994; Lehmann 1994).

⁴¹ El cofinanciamiento se aplica en 976 a establecimientos particulares y 150 municipales y abarca a 628 000 alumnos. En 1994 la contribución por esta vía fue de US\$ 37 millones y para 1995 se espera que llegue a US\$ 50 millones (Passalacqua, 1995).

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. El principio aplicado es “el que puede, debe pagar”, en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres: la educación superior gratuita es un ejemplo.⁴²

En Chile hay la posibilidad de financiamiento compartido en todas las escuelas secundarias, y en las particulares subvencionadas de nivel primario (las municipales están obligadas a ofrecer educación gratuita).⁴³ En este país, 91% de los alumnos cursan la enseñanza básica y media con financiamientos total del Estado, lo que permite sostener a los defensores de la cofinanciación que es necesario un mayor compromiso de las familias con la educación de sus hijos, a través de un esfuerzo financiero acorde con sus ingresos y el número de hijos. Ello permitiría que el Estado concentrase sus recursos en quienes carecen de posibilidades de pago (Passalacqua, 1995).⁴⁴ En todo caso, se requieren mecanismos adecuados para asegurar que la cofinanciación no provoque la exclusión de quienes no están en condiciones de contribuir.

La cofinanciación también pueden provenir de empresas, bajo diferentes formas: a) sostenedores que se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura escolar; b) aportes empresariales, vía donaciones o financiamiento de los gastos corrientes de escuelas; c) gremios empresariales que asumen la gestión de escuelas; d) empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos a educación (Martinic, 1995).

⁴²El sistema imperante recibe críticas en cuanto al destino y administración de estos aportes. En primer lugar, cuando la contribución familiar supera el mínimo no sujeto a deducciones (que es igual a la mitad de la subvención fiscal por alumno), se reduce el aporte estatal; lo ahorrado vuelve al Ministerio de Hacienda en lugar de destinarse a educación. En segundo lugar, los “sostenedores” de escuelas privadas subvencionadas hacen lo que estiman mejor con los recursos así percibidos, pudiendo incluso destinarlos a ganancia de la empresa. Finalmente, lo recaudado en escuelas municipales va al municipio y no es administrado por la dirección del establecimiento (Passalacqua, 1995).

⁴³Respecto a la alternativa subvención o “voucher” se ha dicho que “la transferencia directa de la subvención desde el gobierno al establecimiento (escolar) presenta claras ventajas administrativas respecto de un sistema tradicional de “vouchers”. En cambio, torna más difuso el derecho de los padres a elegir y a exigir en materia de la decisión educacional, puesto que la percepción equivale a recibir educación gratuita en vez de adquirir tal servicio a cambio de un pago. En este sentido, un sistema de “voucher”, o subsidio directo a la demanda sería preferible si se pudiese operacionalizar a un costo razonable” (Larrañaga, 1994b: 529).

⁴⁴“¿Están los funcionarios del Ministerio de Educación o de sus Direcciones Provinciales en mejores condiciones par elegir el establecimiento educacional y guiar la transferencia de recursos en el sector?” (Larrañaga, 1994:52).

3.3.5 Financiamiento (II): asignación de recursos

Subsidio a la oferta vs. Subsidio a la demanda

En el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta bienes o servicios con los cuales pretende solucionar o paliar el problema social detectado.

Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (vía cupones o “vouchers”) para que el beneficiario “compre”, en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. La alternatividad, esto es, la existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio. El cálculo del valor del “voucher” plantea dificultades (Levin, 1995).

Se aproxima al subsidio a la demanda la modalidad mediante la cual el Ministerio de Educación de Chile entrega directamente a la escuela respectiva un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clase, ya que los padres, al elegir el establecimiento en que se educarán sus hijos, deciden a cuál de los oferentes se asignarán los recursos fiscales.⁴⁵ También en Colombia se ha implementado un sistema de “vouchers” (financiado conjuntamente por el gobierno central y los municipios) que busca incrementar las oportunidades de educación secundaria disponibles para los niños más pobres, permitiéndoles el acceso a escuelas privadas pagas. Se espera expandir el enrolamiento de 47 a 70%, creando 546 000 nuevas plazas escolares (Van de Gaag, 1995). Se ha planteado también la reforma del financiamiento de la salud, mediante la entrega de subsidios a la demanda para que los trabajadores dependientes pudieran incorporarse al sistema privado de salud (Caviedes 1994a, 1994b).

Esta libertad de elegir entre alternativas que se otorgan a los usuarios suelen criticarse por la “falta de información” con que se toma esa decisión. Este problema,

⁴⁵“Quienes se oponen a publicar los puntajes de las pruebas SMCE -profesores y funcionarios del Ministerio- argumentan que se trata de evitar tensiones en un medio que carece de recursos y posibilidades reales de superación” (Larrañaga, 1994a:54).

obviamente, también lo enfrentan, por ejemplo, quienes pagan por la obtención de algún servicio de educación o salud, aunque se argumenta que la condición socioeconómica y el consiguiente nivel educativo-cultural, así como el ser verdaderos “clientes”, dada su solvencia, los predispone a buscar la mejor oferta y a exigir resultados (Larrañaga, 1994a). La alternativa entonces sería velar por la provisión de satisfactores de los que no disponen de recursos propios para pagar y carecen de las condiciones adecuadas para elegir. Sin embargo, debe reconocerse que tampoco el Estado ha conseguido hacerlo hasta ahora, entre otras cosas porque suele faltarle información adecuada.⁴⁶ Una alternativa podría ser superar esa carencia creando, por ejemplo, pruebas que buscan medir los resultados escolares (como la denominada SIMCE, en Chile, ya aplicada en otros países), o lo que sea pertinente en cada servicio, la difusión de cuyos resultados permitiría que los usuarios pudieran optar informadamente.⁴⁷

El aumento de la demanda por servicios de educación y salud, debería incentivar el surgimiento de una oferta de alternativas mayor y más variado, lo que generaría competencia entre los proveedores, dando lugar a un mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos. Lograr este ambiente competitivo y articular la mezcla público-privada exige que el Estado norme, supervigile e intervenga selectivamente, cuando sea aconsejable, para inducir a los oferentes a reducir costos y responder a las necesidades de las personas.

3.3.6 Objetivo

Universalismo de la oferta vs. Universalidad de la satisfacción

El paradigma dominante defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos. Subyace a esta concepción la necesidad de difundir valores y creencias que fomenten la integración social y la idea de igualdad. En la

⁴⁶ Sobre la importancia del clima familiar en el rendimiento educacional puede consultarse CEPAL (1995) y Gerstenfeld (1995).

⁴⁷“Para una familia (chilena) en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo” (Vergara, 1990: 327). La “focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales” (Schejtman, 1989: 118-119).

práctica, empero, los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales han sido, en América Latina, los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. El acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enumeradas, y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.

En educación, si bien las constituciones establecen la obligación de entregar gratuitamente determinado número de años de educación, una proporción no desdeñable de cada cohorte no ingresa siquiera a la escuela y otra la abandona rápidamente. La selección no es aleatoria, ya que están sobrerrepresentados entre los excluidos los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara y su abaratamiento sólo es posible sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, sea recortando la “universalización” por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido.

El paradigma emergente plantea otra forma de universalización, ya no de la oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias originarias. Esa oferta corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, sea por razones culturales o socioeconómicas. Así lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles además de una educación de buena calidad, un horario instruccional más extenso

que permita compensar las limitaciones que el clima familiar ⁴⁸ impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela vis a vis alguna inserción laboral (Levin, 1995).

3.3.7 Criterio de prioridad y expansión

Ampliación progresiva de arriba hacia abajo vs. Primero, los más necesitados

El paradigma dominante espera la ampliación progresiva del sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los en principio postergados, según se vaya disponiendo de más recursos. En definitiva, la cobertura se expande de arriba hacia abajo, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses. El ejemplo típico de ese proceso de “acceso segmentado” ha sido, en América Latina, la seguridad social (Mesa Lago 1984), que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

Hay tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero; o a los que tienen menos necesidades; o a los más necesitados. Entre ellos, el paradigma emergente opta por el último y propone implementarlo a través de la focalización.

Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990a y 1995).

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y satisfacer a quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar

⁴⁸Se busca este fin mediante el otorgamiento de recursos para rehabilitación escolar, provisión de material didáctico y bibliotecas para salas de clase, cuadernos de trabajo, libros de texto, módulos de aprendizaje para los alumnos y módulos de pedagogía para los profesores.

medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.⁴⁹

Entre varios ejemplos de focalización cabe recordar el Programa de las 900 Escuelas de Chile, orientado al 10% de las más pobres y de peor rendimiento académico, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje de los alumnos. Los criterios de focalización son: a) el bajo rendimiento promedio de los alumnos en las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y otros indicadores del Ministerio de Educación; b) el bajo nivel socioeconómico de las familias de los alumnos según registro de las escuelas; c) el tamaño y la accesibilidad de las escuelas.

También el Programa de Mejoramiento Educativo (PME), ya citado, utiliza la focalización para identificar tres tipos de escuelas (de alto, mediano y bajo riesgo). Los criterios son: a) series temporales sobre puntajes de rendimiento; b) grados de educación ofrecidos por la escuela; c) tasas de deserción y repetición; d) grado de ruralidad; e) matrícula escolar; f) nivel socioeconómico de la población estudiantil (Cardemil y Latorre 1992; Wolff, Schieffelbein y Valenzuela 1994, Espínola 1995).

3.3.8 Población beneficiaria

Clase media o intereses organizados vs. Grupos pobres

El paradigma dominante -por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano- se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional.

⁴⁹Existen empero muchas dudas: “¿Deberían incluirse los aportes del sector privado o solamente los aportes del sector público? Se deben considerar solamente los aportes fiscales o todo el gasto del sector público? ¿Deben incluirse o no los aportes fiscales a las cajas de Previsión? ¿Cómo deben contabilizarse el gasto administrativo en estos programas y, más importante aún, ¿cómo se considera el gasto administrativo de ministerios cuya labor tenga alguna connotación social?” (Haindl et al., 1989:31).

Para el paradigma emergente, en cambio, la única manera de lograr la equidad es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas.

3.3.9 Enfoque

En los medios vs. En los fines

El paradigma dominante tiende a destacar la importancia de la ampliación de la cobertura lo que es muy importante, pero no agota las finalidades de una política. ¿Puede sostenerse que se ha alcanzado el éxito cuando la educación impartida es deficiente? Incluso la preocupación por la cobertura puede conducir a distorsiones dado que es más fácil ampliarla, atendiendo a poblaciones concentradas -en especial, en áreas urbanas- que a las rurales dispersas, aun cuando allí existan mayores niveles de necesidad. Asimismo, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales que para cubrir a más personas reducen, por debajo de las normas mínimas, la cantidad de calorías y proteínas entregadas. También puede ampliarse la cobertura sin impacto, como cuando se incluye como beneficiarios del programa a quienes no tienen necesidades insatisfechas (Cohen y Franco, 1988, 1992 y 1993).

Este paradigma también pone el acento en la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), aun cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). En otras ocasiones, se eleva el gasto corriente para pagar sueldos, independientemente de si quienes los perciben hacen su trabajo en forma adecuada, y de si los destinatarios se benefician realmente con las prestaciones.

El paradigma tradicional asigna los recursos según el presupuesto histórico; como se carece de instrumentos para saber si se está gastando adecuadamente, se acepta que la asignación y la implementación es correcta y, a partir de ello, las

alteraciones sólo tienen lugar si se amplían los rubros disponibles y, en lo posible, respondiendo a los criterios preexistentes.

El paradigma emergente pretende, por su lado, orientar los programas a lograr un cambio en las condiciones de vida de la población y se preocupa por el impacto, esto es, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos buscados.

Esto exige utilizar criterios que permitan identificar el grupo al que se pretende llegar y, también, calibrar los logros mediante una metodología de evaluación adecuada a lo que se pretende medir. El análisis de costo-impacto (ACI) mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos (Cohen y Franco, 1988, 1992 y 1993). Requiere una “línea basal” de diagnóstico y una “línea de comparación”, lo que permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

3.3.10 Indicador utilizado

Gasto público social vs. relación costo-impacto

El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones. Tácitamente, se acepta que existe una relación inversa (no explicitada) entre su monto y la magnitud de la pobreza: a más recursos disponibles, menor cantidad o proporción de pobres. Sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social -que se relaciona también con el desempeño económico del país-, como de la inversión en capital humano. Puede ser elevado y mal utilizado para alcanzar esa finalidad.

El gasto social es la suma de “todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social” (Haindl et al. 1989). Existen diferentes criterios en torno a las partidas presupuestales que deben incluirse. Suele haber acuerdo en Educación, Salud y Vivienda, pero existen discrepancias respecto a Justicia, y otros gastos.

El informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD 1991) distingue cuatro proporciones del desarrollo humano (gasto público/PIB, gasto social/gasto público, gasto de prioridad social/gasto social, gasto prioridad social/PIB) que permiten cuestionar la idea de que hay alguna relación directa entre el monto intotum de los recursos asignados a lo “social” y el nivel de desarrollo social. Sin embargo, ellas nada indican respecto a la progresividad del gasto, ya que los destinatarios reales de programas de “prioridad social” -en los que el PNUD aconseja concentrar los recursos- pueden no ser los más necesarios. Tampoco muestran la eficiencia con que se utilizan los recursos y la eficacia que se alcanza con los programas que se financian con ellos.

Para apreciar estos aspectos es conveniente proceder a la desagregación del gasto social y analizar quiénes son sus reales beneficiarios. El gasto social público, definido anteriormente, tiene un componente de gasto administrativo, que no significa beneficio real para la población: “bastaría que se aumentaran las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social. Un aumento en la burocracia estatal también elevaría el gasto así definido, sin que esto signifique mejorar la situación de los más pobres” (ibídem). El gasto social fiscal incluye solamente el aporte fiscal que llega a los beneficiarios (subsidio) y lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos de los diferentes ministerios. Excluye el financiamiento proporcionado por los beneficiarios. El gasto social directo es el aporte fiscal que se convierte en transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsidios), excluyendo los gastos administrativos. Finalmente, el gasto social efectivo es la parte del gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población. A partir de encuestas (tipo CASEN) que permiten asignar a diferentes deciles de la distribución los ingresos derivados de los programas sociales, ha sido posible en algunos países de la región apreciar que lo percibido por el 30% más pobre de la población (gasto social efectivo) era una cantidad muy pequeña en relación al conjunto del gasto público social (Haindl et al., 1990).

Esto confirma diversos estudios que muestran que el gasto social (tal como sucede en cualquier otro campo) pueden ser utilizado con mayor o menor eficiencia y,

consecuentemente, producir impactos diferentes sobre los beneficiarios. Ya se ha sostenido que los “datos correspondientes a América Latina muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países”, por lo cual su aumento “no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importantes es a menudo una mejor asignación dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos” (Banco Mundial 1990:42). “El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudaría automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos” (Ibídem).

Otro problema del indicador gasto social es su nivel de agresión. Difícilmente pueden introducirse modificaciones a programas concretos a partir de las fluctuaciones de dicho gasto o de las relaciones que puedan establecerse entre él e indicadores sociales de nivel macro. Esas eventuales relaciones se encuentran mediadas por infinidad de variables que no han sido consideradas.

Es por ello que el paradigma emergente insiste en la necesidad de indicadores relacionados con cada programa específico. En tal sentido, recomienda utilizar la relación costo-impacto, que permite apreciar si el programa está optimizando los recursos, o dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible.

3.4 Los actores de la política social en México (Evangelista Elí.⁵⁰)

Para hacer referencia al proceso de emergencia e institucionalización de nuevos actores sociales de la Política Social en México, es necesario remitirnos al contexto histórico de la política social y de sus actores, para así poder desarrollar un análisis más certero, profundo y complejo. Como la política social se conforma como un elemento del perfil constitutivo del estado, esta siempre se integra con formulaciones y lineamientos de mediana y larga duración que se implementan en

⁵⁰Evangelista, Elí. Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de la política social en México. En el libro *La política social en la Transición*. ENTS-UNAM. 2001 pp. 154-173.

un espacio social históricamente determinado. En ese sentido, la política social del estado mexicano tiene sus cimientos en el movimiento revolucionario de 1910-1917, y tanto sus fundamentos como las acciones sociales implementadas a partir de ese periodo hasta aproximadamente el año 1982, fueron articuladas por un estado social posrevolucionario. Sin embargo, a partir del año 1982, los lineamientos y formulaciones sociales se encontraron de frente a un proceso de transformación del estado, que simultáneamente fue generando un proceso de cambio en las dimensiones de la política social. Esta etapa la denominaremos de transición al estado neoliberal, misma que periodizaremos a partir de 1982 y hasta el año 2000. (Evangelista, 1998).

Los Actores de la Política Social en el Estado Social Posrevolucionario 1917-1982

En ese sentido el estado posrevolucionario es sin duda una herencia política y social del movimiento revolucionario de 1910 que reivindicó las aspiraciones sociales de los sectores mayoritarios del país y configuró a los Estados Unidos Mexicanos como una república representativa, con división y equilibrio de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; democrática, con la posibilidad de elegir a sus autoridades mediante; y federal, integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en torno a la federación. Sin embargo, aún cuando la constitución de la república define y otorga al estado mexicano aquellas características, es importante aclarar que en la realidad concreta se fueron construyendo pilares políticos, contradictorios con los designios de las leyes fundamentales, bases o características como las siguientes:

- Estado corporativo, que ha utilizado estrategias cooptativas para cobijar bajo su tutela a los movimientos y organizaciones sociales mayoritarias, y de ese modo asumir sus demandas y aprovechar sus apoyos políticos.
- Estado centralista, donde el poder central delimitará la autonomía de los estados de la federación, buscando principalmente la centralización y homogeneización en las decisiones económicas, políticas y sociales.

- Estado presidencialista, donde la expresión administrativa del estado, el gobierno, estará supeditado al poder del ejecutivo federal que jugará un papel central en la toma de decisiones sobre las acciones públicas a realizarse.
- Existencia de un partido de estado. Donde el estado y su expresión administrativa, serán institucionalizadas en un partido oficial ideado como mecanismo de control político-social utilizando el poder del estado para priorizar acciones, fundamentar lineamientos políticos y para privilegiar a algunos sectores sociales de la población nacional.

Se puede afirmar que el estado social 1917-1982 fue concebido como un aparato jurídico administrativo propietario, interventor y rector en los aspectos económicos, políticos y sociales. Sus principios orientadores en los marcos de la política social estarán basados en el reconocimiento a los derechos sociales universales garantizados por el estado, aún cuando en la realidad esos derechos sociales se concretizaron sólo para algunos estratos sociales. Su esencia se orientará a promover y fortalecer la solidaridad colectiva para lograr el bienestar social, buscando beneficiar a los sectores mayoritarios de la sociedad aglutinados corporativamente en los sectores campesino, obrero y popular. En ese sentido, el estado social tuvo el “cuasi-monopolio” en el diseño, implementación, administración y evaluación de los lineamientos y acciones sociales, y fue el actor principal en la dirección de la institucionalidad necesaria para concretizar la cuestión social, aunque dejó pequeños espacios marginales para la intervención de otros actores en el área social (actores privados y socio-civiles). Es decir, se generalizó una alianza estratégica exclusivamente entre los actores del entorno estatal, aunque intervinieron limitadamente los actores privados y los actores socio-civiles quedaron congelados entre el corporativismo y una actividad residual. (Evangelista, 1998)

En ese sentido, el pacto social del estado social posrevolucionario fue extensivo, ya que buscó beneficios estratificados para los sectores de la sociedad, fundamentalmente para los más necesitados, pero sin dejar de lado la obligatoriedad de reconocer, jurídica y discursivamente, los derechos sociales de todos los sectores de la sociedad nacional. Pero fue también un pacto social

excluyente, ya existía un reconocimiento social a todos los sectores de la población nacional, aunque en la realidad siempre incluyó a sectores generalmente afines a los propósitos sociales y políticos del estado, excluyendo a otros opositores al mismo. Además, a los sectores oficialistas se les tomó en cuenta a través de sus representantes cupulares, que no tenían una legitimidad otorgada por sus representados. Aunque es importante mencionar que el protagonismo dentro del pacto social posrevolucionario fue principalmente de actores estatales, centrales y organizaciones de obreros, campesinos y del sector popular, corporativizados, en detrimento de los sectores socio-civiles y privados.

Asimismo, la estructura institucional social se compone mayormente de instituciones sociales públicas, complementadas residualmente con instituciones privadas, dejando casi en la invisibilizada a los actores socio-civiles autónomos. Es importante mencionar que los actores estatales jugaron un papel relevante en la institucionalidad social, que estará conformada por una matriz pública integradora de la intervención estatal en todos los ámbitos de la vida social. Dicha matriz estaba constitutiva por una estructura institucional con posibilidad de permear profundos niveles de la capilaridad social, vinculándose profundamente con la vida cotidiana de la gente (Gurza, 1996).

La matriz pública buscó como primer objetivo crear infraestructura social como medio para lograr la finalidad de la política social: elevar el nivel de vida y lograr el bienestar social de las mayorías. Una vez creada la infraestructura social, la matriz pública extensiva se articuló con instituciones, planes y programas especiales que existieron en algunos momentos de este extenso periodo o no siempre llevaron los mismos nombres, pero que sin embargo su finalidad como institucionalidad colectiva, transversal y articulada era dar operatividad e integralidad a esa matriz pública. Esta se coordinaba a distintos niveles de gobierno e integraba diversas vertientes de la política social que, como un todo interrelacionado, se convertían en instrumentos de transformación y a la vez estructuras y estrategias de gestión gubernamental integrada. En ese sentido, la vertiente socio-económica buscaba elevar el nivel de vida de la población a partir de una integración entre lo económico, lo social, lo laboral buscando beneficiar principalmente a los trabajadores, estos

estratificados en trabajadores particulares (privados) y en trabajadores del Estado (públicos). La vertiente de beneficios-servicios sociales amplió la base de lo social, al buscar extender el acceso a la educación, salud, vivienda, alimentación, pensiones y jubilaciones, insertando conjuntamente las dimensiones culturales, recreativas y deportivas. (Laurell, 1996) Con respecto a la vertiente asistencial-promocional se buscó complementar y reforzar los lineamientos socio-económicos y de servicios-beneficios, otorgando asistencia a los grupos sociales en situación de marginación: campesinos, indígenas y en general a la población de trabajadores informales y desempleados.

El modelo de gestión social del estado social posrevolucionario, estará marcado por una fuerte tendencia centralizadora, que dejará a los actores estatales centrales la mayor parte del proceso de diseño de políticas sociales, en detrimento de los actores estatales del nivel local (entidades federativas y municipios). En ese sentido, a pesar de existir una legislación nacional con autonomía estatal y con un municipio libre, los mecanismos para lograr concretizar las acciones sociales fueron diseñadas y determinadas desde un ente central que verticalmente era direccionado hacia lo local. En ese sentido los programas sociales eran formulados a nivel central, la ejecución quedaba a cargo de las instituciones federales y cada entidad federativa actuaba como garante de los programas para su aprobación y, en su caso, como promotores de los mismos, dejando a los actores locales una participación marginal.

En ese sentido, la toma de decisiones con respecto al diseño, implementación y evaluación de la política social será unilateral. Es decir, las decisiones sociales macro que afectan o influyen a espacios micro generalmente serán tomadas desde afuera y desde arriba por un poder central. Esas formas unilaterales y centralizadas de toma de decisiones se sintetizan en la frase. “El Estado sabe” (Franco, 1996). Como consecuencia de lo anterior, la participación social será claramente limitada y delimitada, en el mejor de los casos, encauzada a los marcos sociales estatales.

De acuerdo a lo anterior, el estado social posrevolucionario ubicó a los actores de la política social en el escenario de monopolio estatal, donde el estado fue el actor cuasi-único para definir, generar, administrar y ofrecer los servicios y beneficios de

bienestar social de los ciudadanos mexicanos. Asimismo, fue el principal actor socio-político y administrativo encargado de diseñar una política social que se tensionó hacia garantizar el bienestar social de diversos estratos de la sociedad nacional, además de pautas para la construcción de mecanismos de integración y control de las masas populares y de sus organizaciones. Simultáneamente, también fue un instrumento para reproducir la fuerza de trabajo necesaria para la acumulación capitalista nacional. Por eso, un porcentaje claramente mayoritario de los servicios sociales y los programas de bienestar, fueron diseñados y desarrollados por el Estado y sus distintos actores adherentes, para así garantizar su adecuada distribución entre aquellos estratos que realmente lo necesitaban. En este escenario, las iniciativas socio-civiles y privadas siempre fueron subordinadas al estado, se constituyeron en actores sociales marginales, aún cuando de cierta manera existió algún tipo de alianzas tácticas.

Los actores de la Política Social en la transición del México Neoliberal. 1982-2000

Durante la etapa de transición al estado neoliberal 1982-2000, se llevó a cabo el proceso conocido como reforma o modernización del estado, que significó generar transformaciones estructurales fundamentalmente en términos de los componentes económicos y sociales del estado, aunque en el caso de los cambios políticos, estos fueron más paulatinos, y durante la primera mitad de este periodo siguieron casi intactos, aún con las demandas y movilizaciones de diversos actores por transformarlos, pero a partir de un segundo momento, existieron reformas políticas que concluyeron el 2 de julio del 2000. En este caso, los principios guías de las formulaciones y acciones sociales en este complejo periodo de dieciocho años, estarán basados en la protección social focalizada, mínima y discrecional, dirigida solamente a sectores sociales comprobadamente en situación de necesidad social extrema. Su esencia es promover y fortalecer la competencia y el logro individual con respecto a la satisfacción de necesidades y problemáticas sociales.

Los planteamientos de un estado monopolio de la social, darán paso a un nuevo paradigma que básicamente se nutre de una alianza estratégica entre estado y

mercado, que conlleva las premisas del estado mínimo, subsidiario y coprotagonista en los aspectos económicos y sociales, y una serie de iniciativas privadas consistentes y hegemónicas. En este contexto, el bienestar social será identificado como logro individual y como responsabilidad personal y familiar, entendiendo al estado como social garante de protección mínima a sectores sociales que no pueden solventar su Bienestar Social. El desarrollo social será entendido como proceso para satisfacer necesidades básicas de sectores de la población elegida como prioritaria: pobres, pobres extremos e indigentes.

Con respecto al pacto social del estado neoliberal mexicano se puede definir como regresivo, ya que al dejar de lado la noción de derechos sociales universales, la satisfacción de servicios y beneficios sociales queda como obligación de los grupos que tienen capacidad de comprarlos en el “mercado social”, reconociendo que el estado solo debe responsabilizarse de los sectores sociales con necesidades imperiosas. También es un pacto social excluyente, ya que los actores socio-civiles serán excluidos de todo poder de decisión en el ámbito social, aunque van a ser piezas importantes en la operación de servicios sociales. En este caso, los actores involucrados en la definición de la política social continúan siendo los mismos reconocidos por el pacto posrevolucionario, aunque con mayor protagonismo de los actores privados.

Durante la etapa del estado neoliberal, la gestión social sufre una transformación discursiva, tratando de acelerar los procesos de descentralización. Inicialmente es preciso decir que la descentralización planteaba la transferencia de funciones, competencias, normativas y recursos (económicos, profesionales, técnicos y de capacitación) de lo central (federal) a lo local (regional y municipal), pero en la realidad concreta, esto se enfrentó a estructuras institucionales caracterizadas por un funcionamiento profundamente centralizador. Aunque es importante mencionar que en este sentido, las instancias locales (municipios) pasaron a jugar un papel central en el diseño y coordinación de programas, obras y proyectos sociales específicos. Es necesario indicar que en los hechos, las formulaciones y acciones sociales, aún con algunos intentos de descentralización en educación y salud, quedaron generalmente definidas desde el centro, sin autonomía para un

funcionamiento acorde con la región o localidad, solamente implementándose a nivel local, lo que en realidad pasó a conformar un modelo de gestión donde los actores locales siguieron sin poder de decisión, aunque cargaron con la responsabilidad de operar los lineamientos definidos desde el centro. Asimismo, en otros casos se generaron modalidades perversas de descentralización, al transferir funciones y competencias, pero no hacerlo con los recursos económicos, profesionales, técnicos o de capacitación, o al transferir desde el centro competencias y funciones que iban en contra de las legislaciones vigentes en las entidades federativas o en las regiones.

Algo que es importante de mencionar, es que a partir de los vacíos del mercado y de la incapacidad del estado con respecto a lo social, las iniciativas socio-civiles empiezan a tener un creciente protagonismo en la escena pública. En este caso, se vislumbra una corresponsabilidad creciente entre las instituciones estatales que se corresponsabilizan del quehacer social junto con instituciones privadas, y socio-civiles, principalmente por ONGs. Se advierte un paulatino pero profundo proceso de cambio en torno a la connotación de lo social, además de intentos para lograr la deconstrucción de la matriz pública compleja, y el establecimiento de una institucionalidad social descoordinada y referida específicamente a situaciones de pobreza y riesgo social, focalizadas y fragmentadas.

En la etapa del estado en transición al neoliberalismo, se desencadena un lento pero profundo proceso de autonomía de los actores sociales estatales inmersos en la política social y como consecuencia de eso, los procesos sociales se generalizan y rebasan los marcos y los límites del estado. En este caso tanto la sociedad civil (intelectuales, estudiantes, mujeres, organizaciones civiles, populares, indígenas, campesinas, obreras, independientes del poder del estado); como la sociedad política (partidos políticos opositores, legisladores, autoridades y en general grupos inmersos en la estructura de poder estatal) se convierten en protagonistas de procesos de movilización para debatir en torno a la formulación de las acciones sociales.

Esos procesos de movilización social fueron acrecentados por episodios de lucha cívico-política y electoral: lucha por la democracia, derechos a la participación plena, respeto a la autonomía municipal, respeto al voto, etc. que fueron promovidas significativamente de acuerdo a las características del sistema político mexicano. Sin embargo, creemos que estos aires de autonomía, movilización, lucha social y electoral, fundamentalmente fueron impulsados por la oposición tajante a la consolidación del estado neoliberal, cuyos profundos episodios de crisis social, generaron un vertiginoso protagonismo de las iniciativas socio-civiles.

Durante la etapa neoliberal 1982-2000, es claro que discursivamente se plantea que las decisiones con respecto a las formulaciones sociales deben ser desde dentro y desde abajo. Es decir, deben tomar en cuenta a los protagonistas y beneficiarios directos de los programas sociales. Sin embargo, la toma de decisiones en los aspectos sociales seguirá siendo marcadamente unilateral con discurso de participación. Es este caso, entre los actores estatales existirá mayoritariamente una participación social delimitada, que marginó de poder de decisión a los usuarios-beneficiarios de la política social y alejó al estado de sus responsabilidades sociales plenas. Sin embargo, es importante mencionar que entre las fronteras de las acciones sociales públicas, aparecieron actores socio-civiles, agrupados en grupos organizados y organizaciones políticas, cívicas que promovieron una participación social autónoma, dirigida a la construcción de poderes sociales alternativos. Sin embargo, estas fuerzas sociales también serán, al menos hasta el año 2000, marginadas de todo poder de decisión pública, es decir, serán actores marginados en la definición de las políticas sociales, aún cuando se utilizó su importante capacidad de operación para implementar lineamiento y programas sociales.

A manera de síntesis podemos mencionar que los actores de la política social en el marco de la transición neoliberal, se movieron en el escenario de la mercantilización de lo social, porque las más importantes instituciones públicas de lo social siguieron operando bajo el radio y patrocinios estatales, pero en su seno se generan dinámicas de compra-venta de servicios y beneficios sociales. Este escenario deja en manos de la iniciativa estatal la operación y la prestación de servicios sociales, pero con un costo al beneficiario. En este contexto, las cuotas y pagos por servicios

sociales van a ser los mecanismos mercantilizadores de lo social, tomando en cuenta que este puede ser un primer paso a la privatización social.

Pero a otro nivel, el México en transición al neoliberalismo, a través de una alianza estratégica entre estado y Mercado, ubicó a los actores de la política social también en el escenario de la privatización de lo social, ya que en algunos rubros sociales de importancia social, pero también rentables, las iniciativas privadas hicieron su aparición de manera hegemónica. En este caso se dejó en manos del mercado la prestación de servicios sociales rentables y prioritarios para los sectores de la población con capacidad de consumo, en este caso la seguridad social (Afores), partes importantes de salud y la vivienda, dándose un proceso en que la institucionalidad social pasa a ser privada, y se constituye una política social basada en la libre competencia de lo social, favoreciendo que se genere un cuasi-mercado social (Franco, 1998). En este caso, las instituciones sociales privadas serán las dominantes dentro de circuito social, ya que serían las elegidas por los "clientes" y su finalidad será el lucro o la ganancia, no el bien público. En este escenario las iniciativas socio-civiles serán alternativas a lo privado y el Estado será un complemento para asegurar bienestar social a los sectores de la población sin capacidad de consumo en el cuasi-mercado social.

Emergencia e institucionalización de nuevos actores sociales de la Política Social en México

(Elí Evangelista⁵¹)

Una de las principales lecciones de la historia de la política Social en nuestro país, es que no se alcanzará una plena democracia y un desarrollo social progresivo para los distintos sectores de la sociedad, y sin un protagonismo y una alianza estratégica entre de la totalidad de los actores de la política social. Es decir, no habrá una sociedad vigorosa y capaz de generar un consenso social en torno al límite de lo posible, sin un conjunto de alianzas estratégicas y tácticas entre los actores estatales, socio-civiles y privados. Una articulación estatal-socio-civil-

⁵¹ Evangelista Elí. Obra citada.

privada poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, infunde profundidad en el impacto social de los distintos proyectos y promueve una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos.

En este caso, si bien la definición de políticas sociales en México resultaba de un pacto social excluyente donde existía una especie de monopolio del aparato estatal en la definición de los lineamientos y acciones sociales, dejando a las iniciativas privadas la operación de ciertos servicios sociales rentables y focalizados a los estratos sociales con posibilidad de erogar recursos en su acceso, aunque siempre dentro de los marcos que el estado proyectara, y donde además existían una serie de actores sociales y civiles débiles y desarticulados, que incidían de una manera muy somera en la operación de ciertas acciones sociales. De hecho, la política corporativista del Estado mexicano, cobijó bajo su manto a ciertas expresiones sociales y civiles que, no tenían autonomía alguna y que sus procesos de movilización se generaban dentro de los marcos que el estado definía. Sin embargo, actualmente se reconoce y valora que entre el Estado y el Mercado se ubica un amplio espectro de organizaciones sociales e iniciativas civiles, que si bien existían y ejercían cierto poder social en territorios muy definidos y acotados, y que además sus objetivos se centran en el bien común y en los fines públicos

En estos años, se ha confirmado que dichas organizaciones son capaces de operar técnicamente en sus ámbitos y territorios de acción con una sólida propuesta de intervención, asegurando la participación efectiva de las personas y comunidades afectadas por problemas sociales y ambientales, así como creando un capital de confianza y cooperación público-privada para el desarrollo. Sin embargo, para desplegar sus potencialidades y capacidades de inversión en capital social, su accionar debe articularse de manera sostenida con los actores públicos más cercanos a la gente, entre los que destacan claramente los municipios. Ello plantea el desafío de creación de capacidades de cooperación público-privada entre las organizaciones de la sociedad civil y municipios, generando nuevos liderazgos compartidos para el desarrollo sustentable y la democracia, que permitan recrear el paisaje institucional en el ámbito de la administración pública.

Sin embargo, aun cuando es una verdad que los actores socio-civiles pueden ser mecanismos de prioridad para construir un nuevo modelo de políticas sociales participativas, es también necesario observar que actualmente todavía se sostiene la alianza estratégica estado-mercado, que debilita a los actores socio-civiles con respecto a la toma de decisiones sociales, aunque crezcan en cobertura y capacidad de operación. En este contexto, el futuro de la políticas social en México se debate entre dos escenarios o disyuntivas: el Consenso Pragmático de lo Social o la Pluralidad Estratégica de la Política Social.

En el caso del consenso pragmático de lo social, este escenario, como lo explicamos anteriormente, prioriza una colaboración táctica entre los diversos actores de la política social, es decir privilegia la concertación de actores en el corto plazo, no para definir la política social, sino prioritariamente para operar la institucionalidad social y para ofertar servicios sociales, sin tomar en cuenta una mirada de largo plazo. En este caso, se busca que las iniciativas estatales, privadas y socio-civiles queden de acuerdo para articularse en la operación de servicios de acuerdo a las exigencias del contexto, no de la estructura. Esto supone una utilización interesada de las fuerzas sociales y civiles, que no modificaría el origen de los problemas sociales, sino que retomaría sólo atención emergente, volviendo a desarrollar papeles asistencialistas. De hecho, el discurso social del nuevo gobierno, se orienta a esta perspectiva, ya que parece que las iniciativas socio-civiles recibirán apoyo del gobierno para operar programas sociales en los espacios que deje libre la alianza estado-mercado, misma que será la armadora de los lineamientos y proyecciones estratégicas de lo social.

Es evidente que este espacio en el que las iniciativas socio-civiles se pueden insertar, no es una concesión o un olvido, sino significa una retirada estratégica del estado y del mercado ante demandas que no pueden cubrir, que no son rentables, que son prescindibles o que no les interesa desarrollar, de acuerdo a los mismos planteamientos de la transición neoliberal. Además, a lo anterior se le suma que algunos sectores fundamentalistas de la libre competencia, tienen aún la intención de ver a la política social envuelta por las ideologías neoliberales, en donde el mercado estaría llamado a cubrir la totalidad el espacio que deja la retirada

estratégica, siendo los actores privados quienes definen y operan la política social, de acuerdo a su probada eficacia y rentabilidad. Por eso, el discurso gubernamental se enfoca a destacar los pilares discursivos del neoliberalismo social: lo que se paga se valora más, el mercado es eficiente el estado ineficiente, la libre competencia favorece que se den mejores servicios, que las instituciones públicas compitan, en desiguales condiciones, con las privadas, que las instituciones públicas recuperen sus gastos, que se generalice el subsidio a la demanda, entre otros. Sin embargo ninguno de los planteamientos pueden ser afirmativos o positivos, con respecto a lo social en nuestro país.

Por eso, la crisis de un modelo de política social donde los actores distintos a los estatales y los privados, son entes pasivos, nos lleva a discutir con profundidad un replanteamiento social estratégico, y no solamente a aprobar pragmáticamente la transferencia de servicios sociales a los actores privados y socio-civiles, contribuyendo con ello a un sistemático desmantelamiento de la institucionalidad social pública.

En ese sentido, al dar una lectura profunda, esta crisis nos permite observar que es necesario un replanteamiento tanto del papel de los actores estatales, privados y socio-civiles, orientándose hacia una pluralidad estratégica de la política social, que plantea compartir, a partir de una alianza estratégica, que no táctica, la definición, gestión, desarrollo y evaluación de las políticas sociales, entre los actores estatales, socio-civiles y privados, con el objetivo sustantivo de extender los derechos sociales. En este caso, el Estado juega en este contexto un papel menos dominante, no siendo ya de este modo el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de la política social aumentando progresivamente el rol protagónico de las Iniciativas socio-civiles y abogando porque las iniciativas privadas intervengan para complementar la política social.

Dos aspectos íntimamente ligados a esta pluralidad estratégica de la política social, son la descentralización y la participación. La descentralización no implica solamente poner el énfasis en el gobierno local, transfiriendo competencias a los estados y municipios, sino que estos a su vez deben descentralizar funciones y

decisiones a los actores socio-civiles. Sólo en un sistema descentralizado la gente sé vera capacitada para participar. Únicamente en unidades pequeñas la gente será capaz de influir verdaderamente sobre la política social, sobre la distribución de beneficios sociales y sobre el acceso a distintos servicios. Con la participación, los ciudadanos se sentirán responsables de su bienestar en particular y del de la sociedad en general. Bajo estos supuestos el sector asociativo, es decir, las alianzas entre los distintos actores sería el marco ideal para la participación, por ello, debería verse ampliado de forma considerable y progresiva en los próximos años, posiblemente a costa del estado, asumiendo cada vez más responsabilidades y campos de actuación.

Para lograr esta pluralidad estratégica de la política social es necesario que los ciudadanos asuman de un modo solidario, con todo interés, la consecución de fines públicos. Y esto implica realizar un enorme esfuerzo en iniciativa, imaginación y creatividad en el servicio de esos fines colectivos, excepcional en su alcance e integración social que estas iniciativas determinan. Es preciso dejar claro que bajo ninguna circunstancia la pluralidad estratégica de la política social pretende que desaparezca la acción social del estado, pero este debe tener como uno de sus objetivos impulsar, promover, fortalecer y favorecer la organización de los grupos sociales y civiles. Esto produce un hecho paradójico, el estado debe potenciar movimientos reivindicativos hacia sí mismo y al mismo tiempo las asociaciones deben presionarlo para que facilite los recursos que hagan posible su existencia. Se trataría de este modo de que a través de la participación de los ciudadanos en los actores socio-civiles, el estado asuma eficazmente los intereses sociales de las clases populares y desfavorecidas.

Hacia el fortalecimiento de los Actores Socio-Civiles en la definición de las Políticas Sociales

La posibilidad de que se pueda construir una pluralidad estratégica de la política social, radica en conformar y fortalecer sistemas institucionales de carácter público con los actores estatales y socio-civiles, complementado estratégicamente con los actores privados, y a partir de eso crear redes institucionales de distinto nivel, con

perfiles adecuados para cada cuestión o situación social, y configurados para adentrarse en los ámbitos reales de decisión. Estas redes institucionales deben funcionar a partir de la interacción continua y coordinada de sus distintos nodos o componentes, creando modalidades abiertas, democráticas, participativas y consensadas, para el diseño, gestión, ejecución y evaluación de políticas sociales, proyectando los perfiles de un Estado-Red, donde las decisiones sustantivas sean, no sólo compartidas, sino sintetizadas, por la triada estatal- socio-civil-privada.

En el caso de México, durante el periodo 1917-1982 se privilegió una alianza estratégica entre los actores internos del estado. Después de 1982 se ha privilegiado una alianza estratégica entre el estado y el mercado, que ha estado en el centro del proyecto modernizador neoliberal, donde las iniciativas socio-civiles han quedado marginadas de la toma estratégica de decisiones, desempeñando un papel residual en las cuestiones de poder real, solamente activando mecanismos de operación de decisiones pre-establecidas. Sin embargo, desde las voces gubernamentales, se plantea una alianza táctica o pragmática entre estado-mercado e iniciativas socio-civiles, donde, independientemente de que existe una relación entre la triada, en el fondo prevalece la alianza estratégica estatal-privada, excluyendo del poder de decisión a los actores socio-civiles, aprovechando de ellos solo sus capacidades institucionales, sus posibilidades de cobertura y su cercanía con la población.

Por eso, consideramos que es el momento de reivindicar el papel de los actores socio-civiles como una forma adecuada y valida de las sociedades para contribuir a la definición de las políticas sociales. Los actores socio-civiles, garantizan la colocación de los valores de solidaridad en los procesos políticos, garantizan también, la consideración al ser humano como sujeto de la acción social y se constituyen como mecanismos de presión, supervisión y control sobre el estado y del mercado. Es con esta pluralidad estratégica de la política social como realmente podremos generar iniciativas sociales participativas, integrales, transversales y orientadas al impacto social. Ahora bien, no se trata de asumir por asumir espacios o responsabilidades que abandona el estado o que no son suficientemente rentables para el mercado, sino de compartir estratégicamente, y este compartir,

lleva consigo reconocer los conflictos para llegar a un reparto de responsabilidades real en la toma de decisiones y a un efectivo involucramiento socio-civil en todas las etapas del ciclo de la política social. Por ello, resulta fundamental promover los niveles de participación de los actores socio-civiles de la política social, con respecto a las estrategias del desarrollo social global, pero, también se deben fortalecer las capacidades de actores estatales, como los estados y municipios, que permitan el desarrollo de capacidades estatales, mediante procesos participativos y procesos educativos.

Frente al desafío de ir logrando un desarrollo social progresivo, sustentable y participativo, tanto a nivel federal, estatal y municipal, es necesario pasar de una alianza táctica o pragmática de lo social, a una alianza estratégica de los actores estatales-socio-civiles-privados, paso que resulta esencial para la transformación de la forma y el fondo de la estructura social. Por eso, consideramos que las instancias socio-civiles, más cercanas a la población, con capacidades institucionales, con espacios profesionalizados, con proyección social, con legitimidad pública y con confianza ciudadana, deben ser los actores idóneos y prioritarios para transformar desde abajo y desde adentro el sistema de políticas sociales del neoliberalismo.

UNIDAD 4

LOS NUEVOS PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Introducción

En esta unidad se trabajan los nuevos paradigmas de la política social, lo que nos remite a entender a la globalización como una nueva fase del modo de producción capitalista en donde se internacionaliza aceleradamente el capital, pero también lo social, ahora sujetos a un orden organizativo mayor, más allá del Estado-Nación y a tener en la mira a los organismos supranacionales y sus acciones a fin de mantener un control concertado entre las economías desarrolladas y las emergentes y evitar desequilibrios sociales, tales como la presencia de grupos terroristas, migración, etc. que afectan el crecimiento económico a nivel mundial y que conlleva inevitablemente al conocido efecto dominó.

El desarrollo humano es la alternativa equitativa para que se dé un desarrollo social equilibrado y se afecte lo menos posible el crecimiento económico particular de cada país.

Producto del debate internacional sobre cómo mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, surge el concepto de desarrollo humano, que es considerado como un fin y el medio es el crecimiento económico, y no como viene sucediendo, es decir, el crecimiento económico a costa del desarrollo humano.

Objetivo particular

Analizarás los diferentes sectores de la política social, atendiendo a los conceptos de vulnerabilidad, vulnerabilidad social, riesgo social, empoderamiento y capital social.

Temario

4.1 El Desarrollo Humano como una nueva perspectiva de la política social

4.1 El desarrollo Humano como una nueva perspectiva de la política social

(Solís Silvia⁵²)

Abordar ahora los sectores de la política social es hablar de los ejes del desarrollo humano, esta nueva perspectiva, está destinada a resaltar los cambios y las aceleradas transformaciones de las últimas dos décadas en materia de progreso social (conocidas como etapas de transición), haciendo énfasis en las diferentes formas de conceptualizarlo e implementarlo, contemplando tres momentos de análisis: primero, ubicar a la transición en el contexto de la globalización, enriqueciendo los debates acerca de la desigualdad social y la internacionalización de los procesos sociales; segundo, hacer referencia al debate entre desarrollo o crecimiento, resaltando la controversia entre el modelo dominante y el emergente; y tercero, analizar las bases sobre las cuales se construye el concepto de desarrollo humano.

La reflexión sobre los paradigmas del desarrollo humano, está encaminada a tratar de responder las siguientes interrogantes: ¿por qué si alcanzar la meta de desarrollo económico y social es más viable ahora que nunca, existe una enorme brecha de desigualdad social?; ¿el desarrollo de las personas sólo debe juzgarse por el acceso a los bienes y servicios?; ¿es el crecimiento económico la única meta para lograr el desarrollo de los países?; ¿cómo lograr el desarrollo social en una etapa de recesión y estancamiento del crecimiento económico?; ¿qué es el desarrollo humano? y, finalmente, ¿cuál es el papel del Estado para lograr el desarrollo humano?

La polémica de la transición de un modelo sociopolítico en decadencia y la construcción de un modelo emergente ha enfrentado dos posiciones encontradas: crecimiento económico versus desarrollo humano.

⁵² Obra citada.

Transición y globalización

Las tendencias del crecimiento económico ahora involucran a la comunidad mundial en un proceso de globalización.⁵³

La globalización corresponde a una nueva fase del capitalismo, que en el contexto del neoliberalismo significa:

- A) Un proceso acelerado de cambios tecnológicos fruto de la revolución tecnológica o de la información llamada también la tercera revolución científica. Las nuevas tecnologías informáticas facilitan el flujo de información, aumentan la velocidad de las transferencias y traslados de capitales y proporcionan redes de comunicación que hacen más sencilla la reubicación de las grandes empresas;
- B) Una expansión agresiva del capital, que se rige de acuerdo a las exigencias del mercado mundial, y
- C) El cambio del capital productivo por el capital especulativo que implica una aberrante concentración de los ingresos destinada a la expansión exterior o la reubicación de capitales en el sistema financiero, lo cual implica para los países del tercer mundo la adopción de políticas de reajuste estructural.

Los inicios del “nuevo proceso de globalización” se caracterizaron a partir de los años setenta por la recesión a nivel mundial, los países no habían podido mantener sus ritmos de crecimiento económico ni habían logrado el “derrame” para los sectores mayoritarios de la población. En las conferencias mundiales se ponía de manifiesto que el nivel de crecimiento económico necesario para mantener los niveles de bienestar social no se había logrado ni en los países desarrollados. “La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones

⁵³ La globalización, es el proceso mundial que se caracteriza por la superación progresiva de las fronteras nacionales en el marco del mercado mundial, en lo que se refiere a la nueva estructura económica de producción, circulación y consumo de bienes y servicios, así como el nuevo perfil de geografía política y en las relaciones internacionales, la organización social, las escalas de valores y las configuraciones ideológicas propias de cada país. (Ruy Mauro Marini 1996).

Unidas para el Desarrollo (1971-1980) estableció el objetivo de una tasa media anual para los países en desarrollo del 6% en el decenio.

La tasa global de crecimiento alcanzada realmente por los países en desarrollo durante el conjunto del decenio fue de 5.8 % en 1971-1975, de 5.3% de 1976-1980 y en 1981-1986 se situaba en un exiguo 1.5 %, inferior al crecimiento de la población”. (ONU 90:12)

Para los países en vías de desarrollo, la desaceleración del crecimiento económico, el acelerado crecimiento demográfico de la población y el retraso en el esquema tecnológico a nivel mundial, se tradujo en elevados niveles de desempleo y subempleo y en la disminución importante de los ingresos de la población, elementos que obligaron al sector laboralmente productivo a ubicarse en actividades de sobrevivencia, lo cual permitió el crecimiento del sector informal de la economía.

Las consecuencias de estos aspectos sobre las condiciones de vida de la población fueron un crecimiento acelerado de la pobreza y una incapacidad de los gobiernos para hacer frente a las crecientes necesidades sociales.

La paradoja se presentaba en dos vertientes: por un lado, existían enormes avances científicos y tecnológicos en los campos de la informática, biotecnología, la robótica, la microelectrónica y las telecomunicaciones entre otras ramas del conocimiento; y por otro lado, 1 300 millones de personas carecen de lo mínimo y viven en pobreza extrema con menos de un dolar de ingreso al día, 3 000 millones se hallan en pobreza, teniendo que subsistir con menos de dos dólares diarios, 1 300 millones de personas carecen de agua potable, 3 000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas y 2 000 millones no reciben electricidad. (Kliksberg, 99)

La Organización de las Naciones Unidas reconoce que: “en los últimos treinta años, el crecimiento mundial del ingreso se ha distribuido muy desigualmente y la desigualdad va aumentando. De los 23 billones de dólares en el PIB mundial en 1993, 18 billones corresponden a los países industrializados y sólo 5 billones a los

países en desarrollo, aunque estos tienen casi un 80% de la población mundial”. (ONU 96: 15)

Las disparidades económicas que hace más de quince años se presentan a nivel mundial, también se reflejan en nuestros países, por ejemplo, en México la desigualdad social se ha acrecentado aceleradamente y aunque las cifras estadísticas varían y los niveles de pobreza se clasifican de varias formas, se ha determinado que para 1994 el 69% de la población nacional se consideraba pobre. De ese total, 40% de la población se encontraba en pobreza extrema y 29% en pobreza moderada. (Boltvinik 98)

De continuar estos desequilibrios entre países desarrollados y países en desarrollo las condiciones sociales de la mayor parte de la población mundial serán inhumanas y a nivel de los países la desigualdad social se constituirá en un elemento de desestabilización política.

Una reciente cumbre social realizada en Washington por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzó una alerta mayor sobre la desigualdad social. Destacó que de seguir creciendo el deterioro social, crecerá la inestabilidad política y se anularán las condiciones para la estabilidad y el crecimiento económico. (BID/PNUD 93)

La globalización significa una nueva arquitectura mundial en el siglo XXI, con cambios acelerados en la geopolítica del orbe, revoluciones tecnológicas y políticas que están cambiando la estructura básica de la economía mundial. Estas y otras transformaciones decisivas se están produciendo en un nuevo contexto de interrelaciones: la internacionalización de la economía, que ha convertido al planeta en una real “aldea global”. Los cambios en un área importante traen reacciones en cadena en un “tiempo real” en múltiples puntos del sistema global. (Kliksberg 94)

Estas transformaciones tienen el mismo efecto en los asuntos sociales. El desarrollo social está también integrado a la internacionalización de los procesos, de tal manera que el concepto y los modelos de atención han pasado del campo de las políticas nacionales al de los organismos supranacionales.

La internacionalización de los procesos sociales son el resultado de la globalización. “El proceso de globalización limita la acción del Estado y tiene consecuencias ambivalentes para el desarrollo de las sociedades nacionales. Por ejemplo la fácil transferencia de corrientes de capital puede permitir una mejor distribución de los recursos a escala mundial, pero su carácter inestable puede provocar corridas especulativas contra la moneda de los países y amenazar así la estabilidad de todos los países.” (ONU 96: 49)

En esta nueva era del cambio está ocurriendo una transformación revolucionaria que se refleja en la liquidación o en la sustitución económica, social, política y cultural de una sociedad industrial por una sociedad globalizada. “¿Cómo encontrar el paradigma o los paradigmas de esta nueva era histórica que nos tocó vivir?. Los seres humanos como seres históricos, con un código de señales que heredan y aprenden en un ámbito cultural, en un conocimiento que se transmite de unos a otros, sienten mucha inquietud cuando los paradigmas se pierden, cuando ese código de señales se hace turbio o difícil de comprender.” (González 01: 36)

¿Cómo hablar ahora de lo social, cuando en este cambio histórico las decisiones de la estructura política, las cuestiones de soberanía, de identidad, de problemas económicos y sociales, rebasan la estructura del Estado-Nación?; ¿qué elementos se deben considerar para construir una nueva visión social?. Cardoso, establece que “la función de los Estados de la comunidad internacional y la forma en que administran las instituciones multilaterales siguen teniendo una importancia fundamental. En las conferencias mundiales de las Naciones Unidas se han ofrecido, hasta cierto punto, algunas esperanzas a los países más pobres. El mayor reto consiste, en aplicarlos para transformar la realidad, mediante la reducción de las desigualdades en un mundo en que se ejercen opciones por medio de innumerables decisiones fragmentarias, propuestas por numerosos protagonistas, públicos y privados, nacionales e internacionales”. (ONU 96: 49)

Entre los factores que intervienen en el proceso de globalización de los aspectos sociales destacan:

- ❖ La internacionalización de las normas para el desarrollo social. La globalización de los fenómenos económicos hace imprescindible la de los sociales. En un proceso de mercados mundiales crecientes de servicios, banca, seguros, transporte y mercados financieros desregulados vinculados a escala mundial; ocurre lo mismo con los mercados de consumidores y de trabajo; por lo tanto, las oportunidades de acceso al empleo, el ingreso y los satisfactores, condicionantes económicos del desarrollo social, se internacionalizan de la misma manera. La función de los estados en la comunidad internacional adquieren una enorme relevancia en vincular el enfoque normativo de los gobiernos con el de los organismos internacionales. Es decir, los lineamientos dictados a nivel de los organismos internacionales serán la pauta para el diseño de las políticas nacionales.

- ❖ La necesidad de un enfoque normativo del desarrollo nacional centrado en la gente. Ante la disparidad de los desequilibrios mundiales entre países pobres y países ricos, la alternativa del desarrollo humano como un nuevo concepto del desarrollo social, tiende a la búsqueda de la equidad, es decir cómo transformar la riqueza material en valores sociales, para lograr el desarrollo humano. Nunca debe perderse de vista que el propósito de un moderno sistema de gobierno es el bienestar de los ciudadanos. Esto requiere de una nueva relación Estado-Sociedad donde esta última fortalezca los procesos de democracia y mayor participación en las decisiones, ampliando los espacios democráticos para la acción popular, con libertad de asociación, libertad de prensa, un activismo judicial más fuerte, más oportunidades para la acción público-privada y conciencia social y política en aumento. (ONU 98). Esto implica que las políticas nacionales en materia de desarrollo social deben iniciar un extenso debate nacional sobre la importancia de centrarse en la gente y su capacidad y oportunidades como objetivo de las actividades del desarrollo.

- ❖ Un nuevo concepto de equidad. La equidad es el equilibrio fundamental en toda idea de progreso social, es el área de convergencia de las normas de igualdad de oportunidades o de justicia social, en pocas palabras es la pieza clave de la humanización del crecimiento económico. En la actualidad la equidad refleja la

forma en que los países persiguen el desarrollo humano, el modo en que las políticas y las estrategias se orientan para distribuir equilibradamente los beneficios del crecimiento económico. En la búsqueda de nuevos instrumentos institucionales la búsqueda de la equidad ya no es sólo tarea del Estado, sino de una pluralidad de actores, es una tarea colectiva. La participación de la sociedad civil en los márgenes de democracia y libertad, son los factores claves para lograr la transición del crecimiento económico al desarrollo humano, lo cual ha permitido que la equidad no sea prerrogativa de unos pocos, sino el fruto de una amplia actividad social. (ONU 96). Cuanto mayor sea la igualdad con que se distribuyen el Producto Nacional Bruto (PNB) y las oportunidades económicas, es más probable que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo humano.

- ❖ Equidad intergeneracional. La equidad intergeneracional se refiere a la necesidad de lograr el desarrollo sostenible, es decir, la responsabilidad de las generaciones actuales de hacer uso adecuado de los recursos en el presente para garantizar el acceso a los recursos a las generaciones futuras. La sustentabilidad implica una responsabilidad compartida a nivel mundial y en el fondo contempla el compromiso de reproducir adecuadamente la vida en el planeta, esto conlleva a lograr la equidad intertemporal. Esto significa, disminuir los niveles de desigualdad económica y social equilibrando los objetivos, interregionales pero también intrarregionales. Es decir, el desarrollo humano debe compartirse entre el presente y el futuro.

- ❖ Sustentabilidad. El desarrollo humano sostenible satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades.

- ❖ La seguridad humana. La seguridad humana entraña la protección contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión y contra alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, del hogar, del empleo y de la comunidad. Las categorías de la inseguridad humana son:

económicas, alimentaria, en materia de salud, personal, ambiental, de la comunidad y cultural y política. En este sentido, se consideran amenazas de la seguridad mundial: hambrunas, conflictos étnicos, desintegración social, terrorismo, contaminación y el tráfico de drogas. Aspectos que involucran a la comunidad mundial y que deben ser tratados por los organismos internacionales. Finalmente, sin seguridad humana no existe desarrollo humano.

La internacionalización de los aspectos sociales constituye un intento de definir los nuevos paradigmas para lograr las bases de la cooperación internacional debido a:

- ❖ La necesidad de adaptar los arreglos institucionales a un contexto más complejo, fluido y fragmentado en el que la mayor diversidad de actores con diferentes objetivos hacen frente a nuevas amenazas a la seguridad mundial.
- ❖ La necesidad de mejorar la capacidad de todos los actores en el escenario internacional para ajustarse con mayor rapidez y eficacia a un contexto económico y financiero mundial en constante evolución y a menudo inestable.
- ❖ La necesidad de tratar de corregir las desigualdades entre las naciones y dentro de las naciones y mejorar la capacidad de los grupos vulnerables.
- ❖ La necesidad de establecer y garantizar estándares mínimos sociales para todos los seres humanos y explorar nuevos arreglos institucionales en todos los niveles (subnacional, nacional, regional e internacional) para establecer y aplicar dichas normas.
- ❖ La necesidad de diseñar y establecer instituciones y mecanismos que sirvan de enlace entre las culturas, entre los grupos religiosos y étnicos;
- ❖ La necesidad de establecer un proceso de aprendizaje colectivo para mejorar las estructuras de gobernabilidad en todos los niveles respetando al mismo tiempo la diversidad de las condiciones específicas que imperan en las regiones de desarrollo.

Finalmente, es necesario establecer mecanismos de cooperación nacionales e internacionales para hacer frente a la creciente “separación a causa de los conocimientos” entre las naciones que tienen capacidad de generar y utilizar la ciencia y la tecnología moderna, y las que carecen de dicha capacidad. (PNUD 99: 26-28)

Estos nuevos planteamientos intervienen en el diseño, formulación e instrumentación de las políticas sociales a nivel de las regiones, las naciones y las subnaciones, tratando de vincular los aspectos internacionales a las características y necesidades de identidad, soberanía, democracia y prioridades nacionales de cada país.

La etapa de desarrollo humano (1990)

Para la última década del siglo XX, el modelo de bienestar social era insostenible, y el concepto de desarrollo social como responsabilidad de la política social no respondía a la creciente desigualdad social ni a los elevados niveles de pobreza. Habría que encontrar una nueva forma de concebirlo, tomando en consideración menor participación de Estado en el campo de las políticas sociales, lo que implica con menos recursos responder a las crecientes necesidades sociales.

El debate en los foros internacionales era: cómo convertir el crecimiento económico en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, de ahí que surge un nuevo concepto: el desarrollo humano. “El fin es el desarrollo humano; el crecimiento económico es un medio. El propósito del crecimiento económico debe ser enriquecer la vida de la gente. Pero con demasiada frecuencia no se hace. En los últimos decenios se ha puesto claramente de manifiesto que no existe vínculo automático entre crecimiento económico y desarrollo humano.

En los últimos quince años, el crecimiento ha venido fracasando en unos 100 países, donde vive casi un tercio de la población del mundo. Y los vínculos entre el crecimiento económico y el desarrollo humano están fracasando para los habitantes de muchos países cuyo desarrollo es desequilibrado, ya sea porque tienen un buen

crecimiento económico con escaso desarrollo humano o porque tienen un buen desarrollo humano con escaso o ningún crecimiento económico”. (ONU 96:1)

UNIDAD 5

REALIDADES Y PERSPECTIVAS DEL TRABAJO SOCIAL EN LA POLÍTICA SOCIAL

Introducción

En esta unidad se muestran los escenarios posibles de inserción del Trabajo Social con respecto a la Política Social, al qué hacer, hacia dónde dirigir los esfuerzos y contribuir a la reformulación y operación de la Política Social.

El Plan Nacional de Desarrollo, trata el rubro fundamental del Desarrollo Social y Humano, que comprende de manera holística las esferas económica, política y social en función del mejoramiento de la calidad de vida material y espiritual de los individuos, priorizando a la sociedad por encima del crecimiento económico, el cual no ha sido garantía ni reflejo de beneficios estructurales para las poblaciones a nivel mundial.

Es necesario que la concepción de crecimiento económico se conciba en función de un crecimiento con calidad y para ello es indispensable el concepto de desarrollo humano, un desarrollo con equidad, con equilibrio e igualitario para todos.

Objetivo Particular

Analizarás los diferentes sectores de la política social, atendiendo a los conceptos de vulnerabilidad, vulnerabilidad social, riesgo social, empoderamiento y capital social

Temario

5.1 Desarrollo Social y Humano

5.2 La gobernabilidad y el nuevo papel del Estado

5.1 Desarrollo Social Humano

Realidades y perspectivas del Trabajo Social en la política social (Solís Silvia⁵⁴)

⁵⁴ ibid

La práctica a partir del Estado se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo bajo el concepto EL DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO. Este apartado trata sobre el concepto y el desarrollo de este nuevo paradigma, así como el papel del Estado en la gobernabilidad.

Este nuevo concepto, concebido como el desarrollo centrado en la gente, comprende una gran variedad de opciones en las esferas económica, social y política. Abarca más que poseer conocimientos, tener una vida larga y saludable y disfrutar de un nivel de vida decoroso. Son también importantes cuestiones como la libertad, la democracia y la seguridad humana.

En el plano social progreso implica, según el enfoque del Desarrollo Humano del PNUD, aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con los que vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano una entidad pensante, libre, participativa. (Klikberg 94)

El desarrollo humano va mucho más allá del ingreso y el crecimiento para abarcar el pleno florecimiento de la capacidad humana. La perspectiva puramente económica del desarrollo ha demostrado que el crecimiento económico “por sí mismo” no se tradujo en progreso social.

La concepción de crecer económicamente para que el “derrame” del crecimiento se tradujera en bienestar para la gente, no funcionó.

“Los trabajos de PNUD sobre la evolución de más de 160 países en los últimos 30 años y los de UNICEF y CEPAL han demostrado categóricamente que mejora en los indicadores economistas no significa automáticamente mejora en la vida de la gente. El desarrollo económico no se traslada automáticamente a la población. Por el contrario ha sido frecuente en diversos países del mundo en desarrollo durante la década de los ochenta (la década perdida), la coexistencia del crecimiento del producto bruto y mejores equilibrios macroeconómicos con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías.” (Klikberg 94: 25)

Frente a la enorme desigualdad social a nivel del planeta, las Naciones Unidas recomiendan que en todos los países es necesario prestar atención a la estructura y calidad del crecimiento económico a fin de contribuir al desarrollo humano, la reducción de la pobreza y la sustentabilidad a largo plazo.

Recuperar la estructura y calidad del crecimiento quiere decir superar los obstáculos que hasta ahora no han permitido reducir los niveles de desigualdad social, los gobiernos deben adoptar oportunamente medidas correctivas para evitar el crecimiento sin empleo, sin raíces, sin equidad, sin voz de las comunidades y sin futuro, lo cual significa:

- Crecimiento sin empleo, es cuando los niveles de crecimiento económico no se traducen en trabajo para las personas. Es decir, que la economía en general crece sin que aumenten las oportunidades de empleo.
- Crecimiento sin equidad, se refiere a que los frutos del crecimiento económico benefician principalmente a los ricos, dejando a millones de personas sumidas en la pobreza más profunda.
- Crecimiento sin voz de las comunidades, significa que el crecimiento económico no ha sido fortalecido con democracia o con mayor participación de la población, es decir no ha establecido acciones que aumenten y potencialicen las capacidades de las personas. Esta falta de participación genera desigualdades entre las personas, los grupos sociales y entre los hombres y las mujeres, confinando a éstas a mantener un papel de orden menor en la gestión y la dirección de la economía.
- Crecimiento sin raíces es cuando no se ha tomado en cuenta la identidad cultural de los pueblos en los modelos socioeconómicos adoptados por los países.
- Crecimiento sin futuro significa que las generaciones actuales despilfarran los recursos que han de necesitar las generaciones del futuro. En aras del

crecimiento económico se ha destruido un enorme potencial de recursos naturales y ecosistemas, se han agotado los bosques y los mantos acuíferos, contaminado los ríos y en general se ha ido destruyendo la diversidad biológica y agotando los recursos naturales.

Resulta indispensable modificar la forma de concebir el crecimiento económico, se debe pensar en él como un crecimiento de calidad, es decir la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano. Esto sólo se logrará cuando los aspectos cuantitativos del crecimiento contemplen mecanismos de distribución de las oportunidades y la riqueza bajo un marco de equidad. El descubrimiento de esa relación de recíproco refuerzo entre equidad y crecimiento económico, permite a los dirigentes políticos lograr que el crecimiento no sea desequilibrado y que comparta equitativamente sus beneficios.

Desarrollo humano implica reducir los niveles de desigualdad social tomando en cuenta: primero a las personas, permitiendo mecanismos de participación, generando la igualdad entre los seres humanos, fomentando la corresponsabilidad en la satisfacción de las necesidades, reduciendo los niveles de desigualdad social, tomando en cuenta factores económicos que se traduzcan en capital humano, entendiendo por éste la capacidad de la gente para disfrutar de buena salud, tener buena alimentación, buena educación y llevar una vida satisfactoria.

Se debe pensar en el crecimiento económico como el encargado de ampliar la base material para la satisfacción de las necesidades humanas. Pero el grado en que se satisfacen esas necesidades depende de la distribución de los recursos entre la gente y el aprovechamiento y la distribución de las oportunidades, particularmente el empleo.

En este sentido, la cadena encaminada al desarrollo humano tiene dos caminos que convergen: la influencia del desarrollo humano de la actividad y el gasto de los hogares y la influencia de las políticas y los gastos gubernamentales. Lo cual define una relación entre gobernabilidad y desarrollo humano sostenible.

5.1. La gobernabilidad y el nuevo papel del Estado

No se puede pensar en la disminución de la desigualdad social sin un Estado al servicio de los ciudadanos, ni se puede pensar en desarrollo humano sin una sociedad participativa y democrática, esto significa la gobernabilidad.

La gobernabilidad y el desarrollo humano son dos conceptos indivisibles, no puede haber desarrollo humano sin un buen gobierno y el gobierno no puede calificarse de bueno si no sostiene al desarrollo humano.

“La gobernabilidad se entiende como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. La gobernabilidad abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto a sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas. Se realiza con la participación de la comunidad, transparencia y rendición de cuentas.

Por lo tanto, el concepto abarca el Estado pero lo trasciende pues incluye también las entidades del sector privado y la sociedad civil.

El Estado crea el ámbito político y jurídico propicio. El sector privado genera empleo e ingresos; y la sociedad civil facilita la interacción política y social movilizándolo a los grupos para su participación en las actividades económicas, políticas y sociales.”
(PNUD 97: VI)

Los gobiernos de los Estados deben centrar sus políticas sociales en reducir los niveles de desigualdad entre las personas, las regiones y los grupos sociales, lograr el desarrollo humano, quiere decir progresar socialmente, independientemente de su nivel de crecimiento económico fomentando otras potencialidades humanas y no sólo los bienes materiales. Más allá de los satisfactores materiales la gente valora otros beneficios, por ejemplo: la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de la opresión, violencia o explotación. La gente quiere tener un sentido de

propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. Como miembros de familias y comunidades la gente también valora la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y su cultura propia. Estas opciones deben conjugarse con las obligaciones, y los derechos, con los deberes, plasmados en las dimensiones del desarrollo humano.

Las dimensiones del desarrollo humano se plantean en los siguientes paradigmas:

- ❖ *Fomentar la democracia como vía para lograr una participación equilibrada.* En el paradigma dominante el Estado burocrático decidía, formulaba y operacionalizaba la política, este era un Estado burocrático ajeno a los ciudadanos; en el paradigma emergente, frente al adelgazamiento del Estado y a su incapacidad de crear los mecanismos de cohesión social para atender las prioridades nacionales, se hace necesario que el Estado aliente la participación ciudadana, “para lo cual se debe descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndums, renovar constituciones, ir hacia los sistemas políticos, que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil” (Kliksberg 94: 27)
- ❖ *Que las personas participen con el Estado en la corresponsabilidad de lograr sus niveles de bienestar.* La responsabilidad del bienestar de la población era del Estado, quien determinaba prioridades de atención, estrategias, procedimientos y funciones. En el modelo emergente se plantea que el aliento a la democracia conlleve a una ciudadanía social, esto implica: que determine sus prioridades de atención, que participe en la formulación de las políticas y se corresponsabilice de la instrumentación de las mismas, fomentando todas las posibilidades de gestión social.
- ❖ *Que exista la tendencia a generar equidad en la participación del hombre y la mujer.* A pesar de los logros obtenidos en el plano económico y político de las sociedades, la mujer sigue guardando un papel secundario en la sociedad. No

es posible concebir el progreso social, si no se toma en cuenta la disparidad de género y se reconoce que seguimos viviendo en una sociedad de hombres. Resulta indispensable que existan igualdad de oportunidades sin distinción de género, para lograrlo es necesario equiparar el papel de la mujer al del hombre y medir la potenciación de ese capital humano, por su participación en la esfera de toma de decisiones. (ONU 96,97)

- ❖ *Que se potencialicen las capacidades de los seres humanos en busca del mejoramiento de sus vidas.* La potenciación se entiende como la ampliación de la capacidad y las opciones de la gente (hombres y mujeres); es decir, que en el curso de su vida cotidiana, la gente pueda participar en la adopción de decisiones que afecten sus vidas o apoyarlas, sin estar sujetos a hambre, pobreza y privación, lo cual entraña una ampliación de opciones y con ello una mayor libertad. Las capacidades humanas se consideran como el cúmulo de conocimientos teóricos y prácticos y de recursos para tener acceso a la enseñanza, la salud y la formación. La potencialización de las capacidades humanas se entiende como el proceso mediante el cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones y países, desarrollan, individual y colectivamente, su posibilidad de desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos. (ONU 96 y 98, PNUD97)

- ❖ *Un nuevo concepto de Estado.* Debido a la magnitud y profundidad de los problemas sociales es necesario modificar el modelo dominante donde el Estado concentraba el campo de las decisiones en un cuerpo burocrático de elite y tecnócrata. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo el Estado se ve obligado a redefinir su papel en la actividad social y económica, a reducirlo, reorientarlo y reconsiderarlo. Ahora se requiere de un Estado que persiga como meta final el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil, hacia un proyecto nacional (Kliksberg 94). De acuerdo a la concepción de desarrollo humano (ONU 96, 97,98 y 99, PNUD 97), el concepto de gobernabilidad incluye al Estado pero lo trasciende abarca también las organizaciones del sector privado y la sociedad civil.

- ❖ *Vincular los servicios públicos con los servicios privados.* El Estado se define como el conjunto de instituciones políticas y del sector público, cuyas funciones son múltiples; entre ellas, opera como centro focal del contrato social que define la ciudadanía, es la autoridad a quien incumbe el control y el ejercicio de la fuerza, se encarga de los servicios públicos y crea un ámbito posibilitante del desarrollo humano sostenible, lo que significa establecer marcos jurídicos y reglamentarios estables, eficaces y equitativos para la actividad pública y privada. El sector privado abarca a las empresas privadas y el sector paralelo o no estructurado (el sector informal) en el mercado. La sociedad civil es una instancia intermedia entre el individuo y el Estado, abarca individuos y grupos (organizados y no organizados) que interactúan en los planos individual, político y económico en forma reglamentada por normas y leyes oficiales y oficiosas, abarca numerosas organizaciones en torno a las cuales la sociedad se organiza voluntariamente. Esto implica que el estado, el sector privado y la sociedad civil vinculen esfuerzos para; crear estabilidad económica, mantener mercados competitivos, combatir la pobreza, generar oportunidades de empleo, atraer inversiones, conocimientos y tecnologías para combatir la pobreza y en general proporcionar los incentivos al desarrollo de los humanos. (PNUD97)

- ❖ *Pasar de un Estado proveedor de los servicios a un estado regulador y promotor de la calidad del servicio buscando la calidad y eficiencia de los servicios privados* Ahora se pasaba de la provisión del bienestar social mediante la intervención estatal, basada en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, concebida sólo a través de la provisión de los servicios sociales a un Estado regulador y promotor de la equidad del servicio. (ONU 96:56). El Estado tiene la responsabilidad de legislar y reglamentar la actividad pública y privada. Lograr la estabilidad y equidad en el mercado de bienes y de servicios económicos y sociales. Significa mediar entre intereses contrapuestos, en pro del bien público; y significa proporcionar servicios públicos eficaces y con obligación de rendir cuentas.

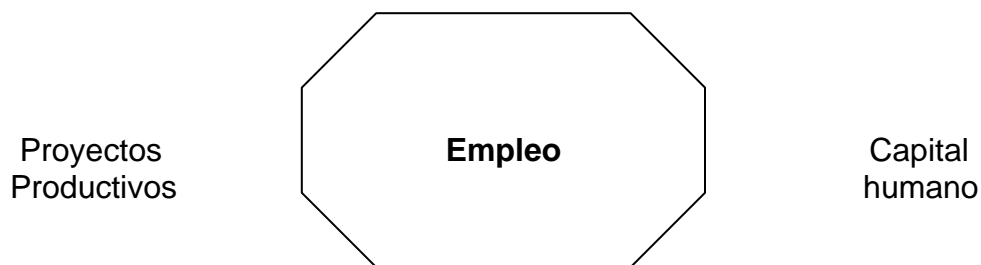
Para lograr los vínculos entre el crecimiento y el desarrollo humano, la Organización de las Naciones Unidas, recomienda que para maximizar el aprovechamiento de la

capacidad humana bien desarrollada y que las oportunidades sean mejor distribuidas entre la población, los dirigentes políticos deben impulsar algunos de los siguientes aspectos:

- Oportunidades de empleo.
- Acceso a los bienes de producción.
- Gasto social prioritario.
- Igualdad de género.
- Política de población.
- Buen Gobierno y
- una sociedad civil activa.

OPORTUNIDADES DE EMPLEO

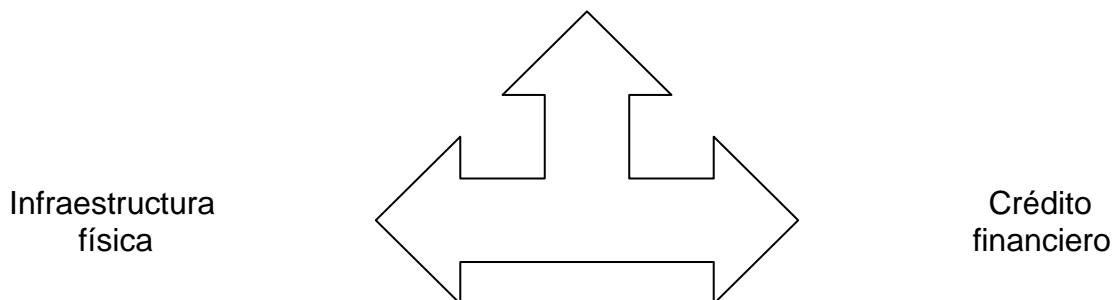
Trabajo productivo y bien remunerado



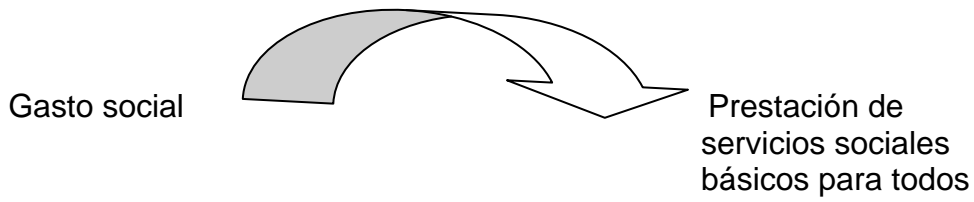
Utilización de tecnologías intensivas en mano de obra:
producción a pequeña escala y en el sector informal

ACCESO A LOS BIENES DE PRODUCCIÓN

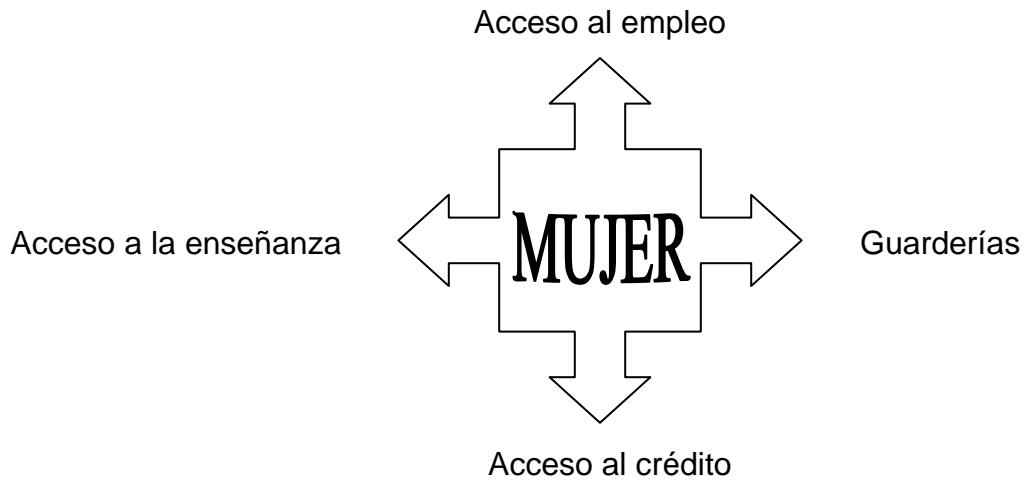
Acceso a la tierra



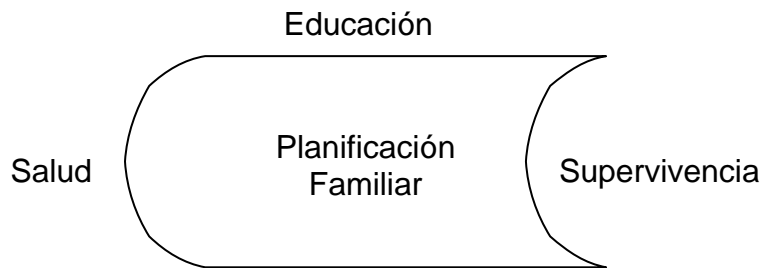
GASTO PÚBLICO PRIORITARIO



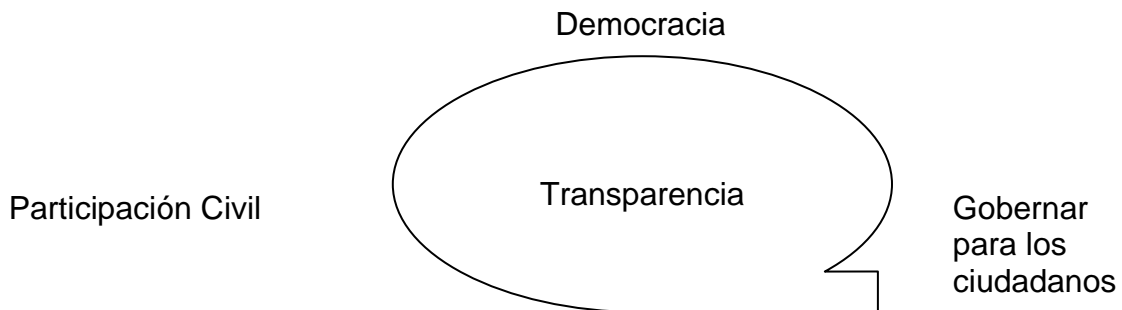
IGUALDAD DE GÉNERO



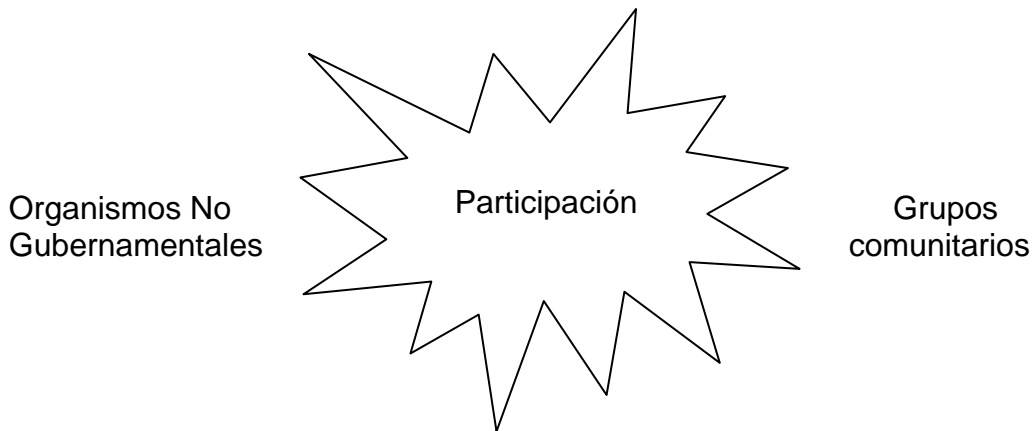
POLÍTICAS DE POBLACIÓN



BUEN GOBIERNO

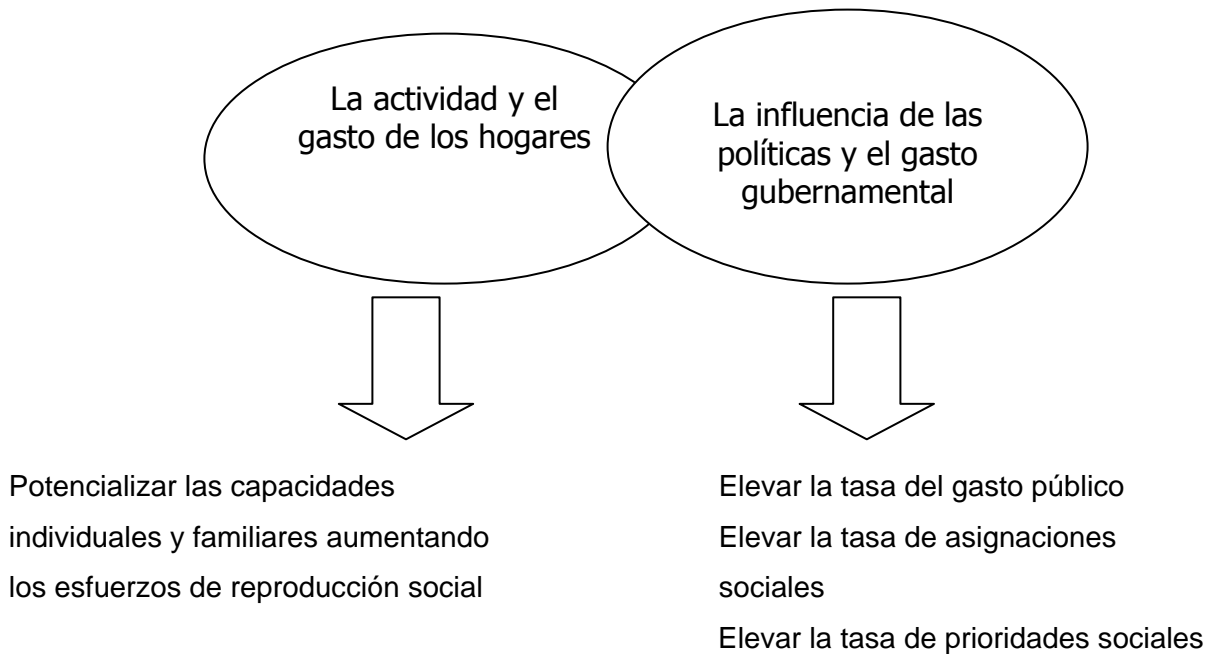


UNA SOCIEDAD CIVIL ACTIVA



Crecimiento económico y desarrollo humano

Para lograr que los programas de gobernabilidad se vuelvan viables es necesario que converjan dos vertientes: la del crecimiento económico para el logro del desarrollo humano y del desarrollo humano hacia el crecimiento económico.



Aumentar los esfuerzos de reproducción social implica que es imprescindible superar los esfuerzos de corte economicista e incluir en la reflexión sobre el desarrollo las dimensiones políticas, institucionales y culturales.

En este sentido, la intervención en el logro de las metas sociales de los sectores de la sociedad civil y el privado, constituyen la confluencia de esfuerzos coordinados, concertados e inducidos por el Estado.

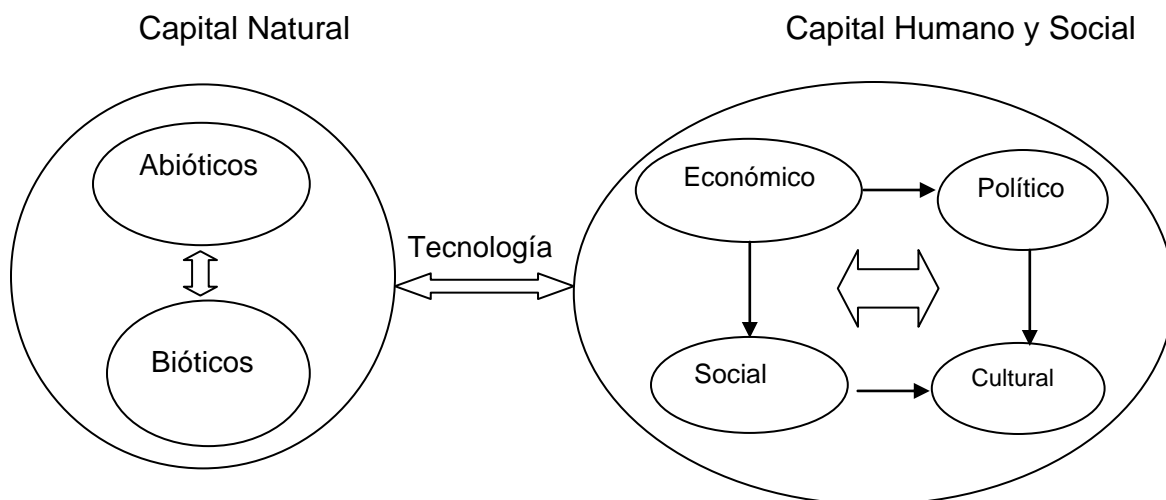
Esta nueva visión, de acuerdo al Banco Mundial, contempla cuatro formas básicas de capital:

- el natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país;
- el físico, construido y generado por el ser humano que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial etc.;
- el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población, y
- el capital social, que contempla los elementos de organización social –como redes sociales y valores compartidos, incluidos los de tolerancia, inclusión, reciprocidad, participación y confianza que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo. Esto implica las relaciones entre dos o más protagonistas.

En la búsqueda del desarrollo humano se contempla la manifestación y combinación de capitales traducidos en potencialidades que tengan como objetivo rescatar los elementos cualitativos del desarrollo social.

Entre las combinaciones de los diferentes capitales se perfilan (entre otras muchas posibilidades) al menos tres formas de producción y acceso a los bienes y los servicios sociales:

1. La forma de producción tradicional, que incluye una estrecha relación entre el capital natural y el capital humano, en busca de un modelo sustentable de corte tradicional, que destaque un intercambio no monetario; que explota a los recursos naturales con tecnologías tradicionales, ricas en patrones culturales y destacando una fuerte dosis de capital social:



La forma de producción de mercado competitivo a nivel nacional e internacional: el mercado aparece como un productor fundamental de bienes y servicios, con un enfoque competitivo y de alto crecimiento económico, con un dominio del capital físico (fundamentalmente de inversión), con tecnologías intensivas en capital y de conocimiento científico y tecnológico de punta; y recursos humanos altamente capacitados con elevados niveles de productividad a nivel internacional.

2. El desarrollo del sector no estructurado vinculado a las economías de mercado, a través de la subcontratación de redes informales de producción e intercambio.

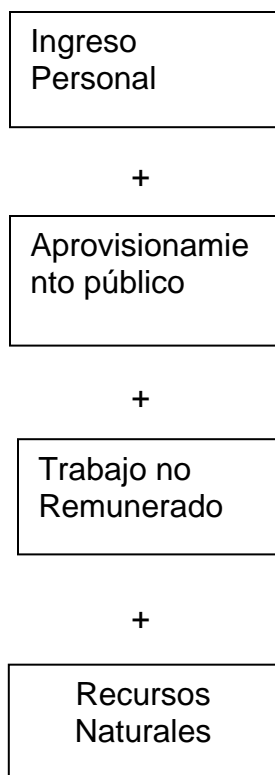
El resultado de todas las combinaciones posibles de producción e intercambio, determina el acceso a los bienes y servicios para satisfacer a las necesidades sociales y el nivel de consumo de la población. Desde la perspectiva de la gente, el consumo es un medio para el desarrollo humano.

En el desarrollo humano, el consumo “se concentra no en la propiedad de los productos sino en los usos que se les puede dar al aumentar la capacidad de la gente”. (Sen 85)

Sin embargo, nunca se debe soslayar la responsabilidad del Estado en la creación de una infraestructura social mínima que garantice el acceso a los bienes y servicios

básicos con cobertura universal y trabajando en combinación con la sociedad civil para erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad social.

De ahí que los insumos de consumo para el desarrollo humano se compone de bienes y servicios de:



El cómo lograr un crecimiento económico con desarrollo humano, contempla algunos factores contextuales que garanticen la viabilidad de los programas de gobernabilidad:

- ⇒ Indicadores socioeconómicos, entre ellos los de educación, acceso a la satisfacción de las necesidades básicas y el papel de la mujer;
- ⇒ La economía, su base, crecimiento y tipo; la dependencia financiera con respecto a recursos externos, incluida la asistencia, y la deuda; y el grado de integración de la economía mundial.
- ⇒ Capacidad humana y sustentabilidad.
- ⇒ Base de recursos naturales y tendencias con respecto al medio ambiente.

- ⇒ Diversidad y estructuras culturales, religiosas y étnicas, conflictos o polarización y medios internos de resolver conflictos.
- ⇒ Valores, redes y conocimientos autóctonos. (PNUD 97)

En conclusión, se busca crecimiento económico para ampliar las oportunidades de empleo y el acceso al ingreso (monetario y no monetario) a través de la generación y mejor utilización de los recursos del crecimiento económico por parte del Estado (el principal responsable).

Las políticas gubernamentales deben estimular, coordinar y concertar (junto con los esfuerzos de la sociedad civil y el sector privado) pautas para lograr el crecimiento de las oportunidades de empleo, un incremento en los salarios reales y un incremento en la demanda de capital humano en el mercado, creando un impacto en la demanda y en atención a la salud y la educación que mejoren ese capital.

En la base del desarrollo humano se halla el principio de la universalidad de las aspiraciones vitales, de las mujeres, hombres y niños que conforman las sociedades. Esto exige un mundo en el que el consumo sea tal que todos tengan suficiente para comer, que ningún niño carezca de educación, que no se niegue la atención a la salud a ningún ser humano, que no se discrimine a nadie por su sexo, religión o etnia y que toda la gente pueda desarrollar su capacidad potencial.

Aspiraciones que todo ser humano debe contemplar para una vida digna.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

1. Adelantado, José y otros. "Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica". Revista Mexicana de Sociología. No 60. IIS-UNAM. México 1998.
2. BID Banco Interamericano de Desarrollo sobre Exclusión Social. <http://www.unesco.org>.2003.
3. Evangelista, Elí. "Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de la política social en México". En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001. pp. 154-173.
4. Franco, Rolando. "Los paradigmas de la política Social en América Latina". En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001. pp. 12-24.
5. Gordon, Sara. "Ciudadanía y Derechos Sociales, ¿criterios distributivos? Serie Políticas Sociales No. 70 CEPAL. Santiago de Chile, 2003.
6. Kaber, Naila. Realidades trastocadas. UNAM, CEPAL. México. 1998. pp. 150-154.
7. Morín Edgar. "*Civilizar la Tierra*". Rev. De Trabajo Social No. especial 1997. ENTS-UNAM. México 1997. pp. 56-62.
8. ONU-PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1996. New York USA. 1996.
9. ONU-PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1997. New York USA. 1997.
10. ONU-PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1998. New York USA. 1998.

11. Silva, Verónica. "Los modelos contemporáneos de la política social y el caso de Chile". En el libro El reto del desarrollo social, Congreso de la Unión y UAM, México 2000. pp. 71-86.
12. Solís, Silvia. "El desarrollo humano una nueva perspectiva de la política social". En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001 pp. 40-43
13. Solís, Silvia. "Reflexiones sobre la transición de la política social en México". Revista ENTS No 1. ENTS-UNAM. 2001. p. 25.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Unidad 1

Morín Edgar. "*Civilizar la Tierra*". Rev. de Trabajo Social No especial 1997. ENTS-UNAM. México 1997. pp. 56-62.

Solís, Silvia. "Reflexiones sobre la transición de la política social en México". Revista ENTS No 1. ENTS-UNAM, 2001. p. 25.

ONU-PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1998. New York USA. 1998. p. 38.

Kaber Naila. Realidades trastocadas. UNAM. México. 1998. pp. 150-154.

Unidad 2

Adelantado, José y otros. "Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica". Revista Mexicana de Sociología. IIS-UNAM. México.

Evangelista, Eli. "Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de la política social en México". En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001 p.p. 154-173.

Unidad 3

Franco, Rolando. "Los paradigmas de la política social en América Latina". En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001. pp. 12-24.

Solís, Silvia. "El desarrollo humano una nueva perspectiva de la política social". En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001. pp. 40-43.

Evangelista, Elí. "Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de la política social en México". En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001. pp. 154-173.

Silva, Verónica. "Los modelos contemporáneos de la política social y el caso de Chile". En el libro El reto del desarrollo social. Congreso de la Unión y UAM, México 2000. pp. 71-86.

Unidad 5

1. Solís, Silvia. "El desarrollo humano una nueva perspectiva de la política social". En el libro La política social en la Transición. ENTS-UNAM. 2001. pp. 40-43

2. ONU. Informe sobre desarrollo humano. 1996.

3. ONU. Informe sobre desarrollo humano. 1997.